05.070

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

del 7 settembre 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione, nel quadro della seconda fase della riforma del federalismo, la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). La legislazione esecutiva è riunita in un atto mantello, ovvero nella legge federale che emana e modifica atti legislativi per la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Tale atto modifica 30 leggi federali vigenti e propone in allegato una legge federale nuova e due sottoposte a revisione totale:

- la legge federale sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria,
- la legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi e
- la legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

Il messaggio ha inoltre per oggetto un disegno di ordinanza dell'Assemblea federale sul finanziamento della misurazione ufficiale.

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

7 settembre 2005 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Accettando il decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), il 28 novembre 2004 popolo e Cantoni si sono espressi, con una maggioranza impressionante, a favore del progetto di riforma inteso a rafforzare e sviluppare le strutture federalistiche della Svizzera.

Il Consiglio federale valuta l'elevata quota di responsi positivi al progetto (64 %) come segnale per portare avanti in modo rapido e coerente i lavori successivi finalizzati all'introduzione della NPC.

Il presente messaggio ha per oggetto la legislazione esecutiva. La modifica di leggi federali relative ai compiti e d'impostazione trasversale si riconduce al decreto federale del 3 ottobre 2003 sulla NPC, ma occorre anche procedere a modifiche legislative che non hanno richiesto alcuna modifica costituzionale. In questi casi, giustamente, nel quadro del progetto costituzionale non hanno avuto luogo deliberazioni in seno alle Camere.

Le modifiche di legge nei diversi settori sono state elaborate nell'ambito dell'organizzazione di progetto NPC, composta a titolo paritetico di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni.

Le leggi federali sono parte integrante di una riforma coerente del federalismo e per circa la metà sono da ritenersi conseguenza legislativa delle norme costituzionali approvate dal Parlamento il 3 ottobre 2003. Per questo motivo, esse sono riunite in un atto mantello, ovvero nella legge federale che emana e modifica atti legislativi per la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Tale atto mantello sottostà a referendum facoltativo.

L'atto mantello prevede modifiche nei seguenti settori di compiti: misurazione ufficiale; esecuzione delle pene e delle misure; formazione; protezione della natura e del paesaggio; difesa nazionale; finanze pubbliche; opere pubbliche e trasporti; ambiente; sicurezza sociale; agricoltura; foreste, caccia e pesca. In tutto si propongono modifiche concernenti 30 leggi federali vigenti, una legge federale nuova e due sottoposte a revisione totale.

Oltre all'atto mantello si propone anche un'ordinanza dell'Assemblea federale (concernente il finanziamento della misurazione ufficiale).

In alcuni settori le modifiche sono soltanto di natura puntuale, mentre in determinati settori politici assumono proporzioni ben più grandi. Ad esempio, in virtù della nuova ripartizione dei compiti nel settore delle prestazioni collettive dell'AI, il Consiglio federale sottopone al Parlamento una nuova legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi. D'ora in poi, la promozione dell'integrazione degli invalidi spetterà ai Cantoni. Gli obiettivi, i principi e i criteri dell'integrazione sono prescritti ai Cantoni in questa nuova legge.

Nell'ambito dei sussidi della Confederazione alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria, il Governo presenta una legge sottoposta a revisione totale. Nella nuova concezione della legge, le borse e i prestiti di studio sono considerati compito comune della Confederazione e dei Cantoni. La legge contiene sia disposizioni finalizzate alla promozione sia disposizioni che stabiliscono condizioni per la concessione di sussidi.

Anche nel settore delle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità viene presentata una legge sottoposta a revisione totale. La dissociazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e la trasformazione dell'attuale legge sui sussidi in una legge sulle prestazioni hanno richiesto un nuovo assetto dell'attuale legge sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

Anche nell'ambito delle opere pubbliche e dei trasporti si propongono modifiche di rilievo, segnatamente nella legge sulle strade nazionali e nella legge concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata.

Il Consiglio federale aveva già illustrato nel primo messaggio NPC, concernente le modifiche costituzionali, il modo di procedere descritto e aveva sottolineato che il primo e il presente secondo messaggio sono inscindibili dal profilo concettuale. Nel primo messaggio erano inoltre già state delineate le linee direttrici delle modifiche di legge necessarie. Il presente messaggio sulla legislazione esecutiva costituisce quindi la concretizzazione e l'approfondimento degli adeguamenti legislativi prospettati a suo tempo.

Una volta terminati i lavori di legislazione occorrerà dotare di mezzi finanziari i settori di perequazione (perequazione delle risorse e degli oneri della Confederazione e, a titolo di strumento transitorio, la compensazione dei casi di rigore) ed elaborare le ordinanze pertinenti. I relativi decreti federali saranno oggetto di un terzo messaggio.

Come già evidenziato nel primo messaggio, l'introduzione della NPC deve avvenire in modo integrale affinché l'attuazione delle modifiche costituzionali e legislative sia garantita nel loro contesto materiale. Una volta concluse le deliberazioni parlamentari sull'atto mantello, inizierà a decorrere il termine per il lancio del referendum facoltativo. Parallelamente alle deliberazioni sul presente messaggio occorrerà preparare il terzo messaggio, concernente i decreti federali. Anche tali decreti saranno soggetti a referendum facoltativo. Nei Cantoni sono in corso i lavori necessari per istituire o adeguare le necessarie basi giuridiche.

Se tutte queste fasi si svolgeranno secondo programma, la NPC potrà essere posta in vigore il 1° gennaio 2008.

Indice

Compendio **5350**

Tavola delle abbreviazioni **5368**

1 Punti essenziali del progetto **5373**

1.1 Panoramica sulla NPC 5373
1.1.1 Il sistema attuale e le sue lacune 5373
1.1.2 Obiettivi e mezzi della NPC 5375
1.1.3 I meccanismi fondamentali della NPC 5378

1.2 I tre progetti della NPC 5382
1.2.1 Panoramica sui progetti 5382
1.2.2 Le deliberazioni parlamentari sul primo progetto e la votazione popolare del 28 novembre 2004 5383
1.2.3 Oggetto del presente messaggio (= secondo progetto) 5384
1.2.4 Procedura per le revisioni di legge proposte 5384
1.2.5 Oggetto del terzo messaggio 5384

1.3 Risultati della consultazione 5385
1.3.1 Ripartizione dei compiti in generale 5385
1.3.2 Misurazione ufficiale e diritto penale 5385
1.3.3 Formazione 5385
1.3.4 Protezione della natura e del paesaggio e conservazione dei monumenti storici 5386
1.3.5 Difesa nazionale 5386
1.3.6 Finanze pubbliche 5386
1.3.7 Opere pubbliche e trasporti 5386
1.3.8 Ambiente 5388
1.3.9 Sicurezza sociale 5388
1.3.10 Agricoltura 5391
1.3.11 Foreste, caccia e pesca 5391
1.3.12 Legge sulla Banca nazionale 5392
1.3.13 Problemi di transizione 5392
1.3.14 Ulteriore modo di procedere 5392

1.4 Revisioni e correzioni 5393

1.5 Compendio delle modifiche proposte nei singoli settori di compiti 5393
1.5.1 Compiti federali 5394
1.5.2 Compiti cantonali 5395
1.5.3 Compiti in comune 5395

1.6 Soppressione della capacità finanziaria nei settori di compiti senza ripartizione degli stessi e in altre leggi 5396
1.6.1.1 Modifiche di legge proposte secondo l'allegato atto mantello e relative basi costituzionali 5397

1.7 Tabella di marcia fino alla messa in vigore della NPC (obiettivo: 1.1.2008) 5400

1.8 Lavori preparatori all'introduzione della NPC 5401
1.8.1 Perequazione finanziaria in senso stretto 5401

1.8.2 Lavori preparatori cantonali in vista dell'attuazione della nuova ripartizione dei compiti e delle nuove forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni 5402
1.8.2.1 Necessità di adeguamento a livello di legislazione cantonale 5402
1.8.2.1.1 Settori con dissociazione dei compiti 5402
1.8.2.1.2 Attuazione delle nuove forme di collaborazione 5403
1.8.2.2 Collaborazione intercantonale 5403
1.8.2.3 Adeguamenti a livello di rapporti intercantonali e di rapporti con i fornitori di prestazioni 5403
1.8.2.4 Adeguamenti del budget e problemi di transizione tecnico-finanziari 5404
1.8.2.4.1 Adeguamenti del budget 5404
1.8.2.4.2 Problemi di transizione tecnico-finanziari 5404

2 Commento alla legislazione d'esecuzione nei singoli settori di compiti 5404

2.1 Misurazione ufficiale 5404
2.1.1 Situazione iniziale 5404
2.1.1.1 Soluzione attuale 5404
2.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5405
2.1.1.3 Relazione con le revisioni di legge in corso 5406
2.1.1.4 Risultati della consultazione 5406
2.1.1.5 Nuova soluzione 5407
2.1.1.5.1 Compendio 5407
2.1.1.5.2 Attuazione a livello legislativo 5407
2.1.1.5.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5407
2.1.1.5.4 Disciplinamento della collaborazione e finanziamento da parte di Confederazione e Cantoni 5407
2.1.1.5.5 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5408
2.1.1.6 Commento relativo alle modifiche del CC e alla nuova ordinanza del Parlamento 5408

2.2 Diritto penale 5411
2.2.1 Esecuzione delle pene e delle misure 5411
2.2.1.1 Situazione iniziale 5411
2.2.1.1.1 Soluzione attuale 5411
2.2.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5413
2.2.1.1.3 Relazione con le revisioni di legge in corso 5414
2.2.1.1.4 Risultati della consultazione 5414
2.2.1.2 Nuova soluzione 5414
2.2.1.2.1 Compendio 5414
2.2.1.2.2 Attuazione a livello legislativo 5415
2.2.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5416
2.2.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5416
2.2.1.3 Commento alle modifiche del CP e della LPPM 5416

2.3 Formazione 5419
2.3.1 Formazione professionale 5419
2.3.1.1 Situazione iniziale 5419
2.3.1.1.1 Relazione con revisioni di legge in corso 5419
2.3.1.1.2 Risultati della consultazione 5419
2.3.1.2 Nuova soluzione 5419
2.3.1.2.1 Compendio 5419
2.3.1.2.2 Attuazione a livello legislativo 5420
2.3.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5420
2.3.2 Aiuto alle università 5420
2.3.2.1 Situazione iniziale 5420
2.3.2.1.1 Attuazione a livello legislativo 5420
2.3.2.1.2 Risultati della consultazione 5420
2.3.2.2 Nuova soluzione 5421
2.3.2.2.1 Compendio 5421
2.3.2.2.2 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5421
2.3.3 Ginnastica e sport 5421
2.3.3.1 Situazione iniziale 5421
2.3.3.1.1 Soluzione attuale 5421
2.3.3.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5421
2.3.3.1.3 Relazione con revisioni di legge in corso 5422
2.3.3.1.4 Risultati della consultazione 5422
2.3.3.2 Nuova soluzione 5422
2.3.3.2.1 Compendio 5422
2.3.3.2.2 Attuazione a livello legislativo 5422
2.3.3.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5423
2.3.3.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5423
2.3.3.3 Commento alle modifiche della legge federale che promuove la ginnastica e lo sport 5423
2.3.4 Borse e prestiti di studio 5423
2.3.4.1 Situazione iniziale 5423
2.3.4.1.1 Soluzione attuale 5423
2.3.4.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5423
2.3.4.1.3 Relazione con revisioni di legge in corso 5424
2.3.4.1.4 Risultati della consultazione 5425
2.3.4.2 Nuova soluzione 5426
2.3.4.2.1 Compendio 5426
2.3.4.2.2 Basi della nuova forma di finanziamento 5426
2.3.4.2.3 Attuazione a livello legislativo 5427
2.3.4.2.4 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5428
2.3.4.2.5 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5429
2.3.4.3 Commento alla legge federale sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria 5429

2.4 Protezione della natura e del paesaggio 5433
2.4.1 Protezione della natura e del paesaggio 5433
2.4.1.1 Situazione iniziale 5433
2.4.1.1.1 Soluzione attuale 5433
2.4.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5433
2.4.1.1.3 Deliberazioni del Parlamento 5433
2.4.1.1.4 Relazione con revisioni di legge in corso 5434
2.4.1.1.5 Risultati della consultazione 5434
2.4.1.2 Nuova soluzione 5434
2.4.1.2.1 Compendio 5434
2.4.1.2.2 Attuazione a livello legislativo 5435
2.4.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5435
2.4.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5435
2.4.2 Protezione del paesaggio e conservazione dei monumenti storici 5436
2.4.2.1 Situazione iniziale 5436
2.4.2.1.1 Soluzione attuale 5436
2.4.2.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5436
2.4.2.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5437
2.4.2.1.4 Relazione con revisioni di legge in corso 5437
2.4.2.1.5 Risultati della consultazione 5437
2.4.2.2 Nuova soluzione 5437
2.4.2.2.1 Compendio 5437
2.4.2.2.2 Principi delle nuove forme di collaborazione e di finanziamento 5438
2.4.2.2.3 Attuazione a livello legislativo 5438
2.4.2.2.4 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5439
2.4.2.2.5 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5439
2.4.3 Commento alle modifiche della LPN 5439
2.5 Difesa nazionale 5442
2.5.1 Materiale dell'esercito ed equipaggiamento personale 5442
2.5.1.1 Situazione di partenza 5442
2.5.1.1.1 Soluzione attuale 5442
2.5.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5442
2.5.1.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5442
2.5.1.1.4 Relazione con revisioni di legge in corso 5442
2.5.1.1.5 Risultati della consultazione 5443
2.5.1.2 Nuova soluzione 5443
2.5.1.2.1 Compendio 5443
2.5.1.2.2 Attuazione a livello legislativo 5443
2.5.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5444
2.5.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5444
2.5.1.3 Commento alle modifiche della LM 5444

2.6 Finanze pubbliche 5445
2.6.1 Legge sui sussidi 5445
2.6.1.1 Situazione iniziale 5445
2.6.1.1.1 Soluzione attuale 5445
2.6.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5446
2.6.1.1.3 Relazione con revisioni di legge in corso 5447
2.6.1.1.4 Risultati della consultazione 5447
2.6.1.2 Nuova soluzione 5448
2.6.1.2.1 Compendio 5448
2.6.1.2.2 Attuazione a livello legislativo 5449
2.6.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5449
2.6.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5449
2.6.1.3 Commento alle modifiche della LSu 5449
2.6.2 Imposta federale diretta 5452
2.6.2.1 Situazione iniziale 5452
2.6.2.1.1 Relazione con revisioni di legge in corso 5452
2.6.2.1.2 Risultati della consultazione 5452
2.6.2.2 Nuova soluzione 5452
2.6.2.2.1 Compendio 5452
2.6.2.2.2 Attuazione a livello legislativo 5453
2.6.3 Imposta preventiva 5453
2.6.3.1 Situazione iniziale 5453
2.6.3.1.1 Relazione con revisioni di legge in corso 5453
2.6.3.1.2 Risultati della consultazione 5453
2.6.3.2 Nuova soluzione 5454
2.6.3.2.1 Compendio 5454
2.6.3.2.2 Attuazione a livello legislativo 5454
2.7 Opere pubbliche e trasporti 5454
2.7.1 Protezione contro le piene 5454
2.7.1.1 Situazione iniziale 5454
2.7.1.1.1 Soluzione attuale 5454
2.7.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5455
2.7.1.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5455
2.7.1.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5455
2.7.1.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5455
2.7.1.1.6 Risultati della consultazione 5456
2.7.1.2 Nuova soluzione 5456
2.7.1.2.1 Compendio 5456
2.7.1.2.2 Attuazione a livello legislativo 5457
2.7.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5457
2.7.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5458
2.7.1.3 Commento alle modifiche della legge sulla sistemazione dei corsi d’acqua 5458

2.7.2 Strade nazionali 5459
2.7.2.1 Situazione iniziale 5459
2.7.2.1.1 Soluzione attuale 5459
2.7.2.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5460
2.7.2.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5460
2.7.2.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5460
2.7.2.2 Panoramica sulle discussioni degli ultimi anni 5460
2.7.2.2.1 Risultati della consultazione e illustrazione della nuova soluzione 5462
2.7.2.2.2 Attuazione a livello legislativo 5466
2.7.2.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5467
2.7.2.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5467
2.7.2.3 Commento alle modifiche della LSN, della LUMin e della LCStr 5467
2.7.2.3.1 Legge federale sulle strade nazionali 5467
2.7.2.3.2 Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata 5474
2.7.2.3.3 Legge federale sulla circolazione stradale 5475
2.7.3 Strade principali 5476
2.7.3.1 Situazione iniziale 5476
2.7.3.1.1 Soluzione attuale 5476
2.7.3.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5477
2.7.3.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5477
2.7.3.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5477
2.7.3.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5478
2.7.3.1.6 Risultati della consultazione 5478
2.7.3.2 Nuova soluzione 5478
2.7.3.2.1 Compendio 5478
2.7.3.2.2 Attuazione a livello legislativo 5479
2.7.3.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5479
2.7.3.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5479
2.7.3.3 Commento alle modifiche della LUMin 5479
2.7.4 Altri contributi vincolati all'opera 5481
2.7.4.1 Situazione iniziale 5481
2.7.4.1.1 Soluzione attuale 5481
2.7.4.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5481
2.7.4.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5481
2.7.4.1.4 Risultati della consultazione 5482
2.7.4.2 Nuova soluzione 5482
2.7.4.2.1 Compendio 5482
2.7.4.2.1.1 Protezione fonica 5482
2.7.4.2.1.2 Altre fattispecie di sussidi 5482

2.7.5 Contributi non vincolati ad opere 5482
2.7.5.1 Situazione iniziale 5482
2.7.5.1.1 Soluzione attuale 5482
2.7.5.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5482
2.7.5.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5483
2.7.5.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5483
2.7.5.1.5 Risultati della consultazione 5483
2.7.5.2 Nuova soluzione 5484
2.7.5.2.1 Compendio 5484
2.7.5.2.2 Attuazione a livello legislativo 5484
2.7.5.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5484
2.7.5.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5484
2.7.5.3 Commento alle modifiche nella LUMin 5485
2.7.6 Traffico negli agglomerati 5485
2.7.6.1 Situazione iniziale 5485
2.7.6.1.1 Soluzione attuale 5485
2.7.6.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5486
2.7.6.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5486
2.7.6.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5487
2.7.6.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5487
2.7.6.1.6 Risultati della consultazione 5487
2.7.6.2 Nuova soluzione 5488
2.7.6.2.1 Compendio 5488
2.7.6.2.2 Attuazione a livello legislativo 5489
2.7.6.2.3 Modifiche necessarie nel diritto regolamentare 5489
2.7.6.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5489
2.7.6.3 Commento alle modifiche nella LUMin 5490
2.7.7 Provvedimenti volti a separare i modi di traffico 5493
2.7.7.1 Situazione iniziale 5493
2.7.7.1.1 Soluzione attuale 5493
2.7.7.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5493
2.7.7.1.3 Relazione con revisioni di leggi in corso 5493
2.7.7.1.4 Risultati della consultazione 5494
2.7.7.2 Nuova soluzione 5494
2.7.7.2.1 Compendio 5494
2.7.7.2.2 Attuazione a livello legislativo 5494
2.7.7.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5495
2.7.7.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5495
2.7.7.3 Commento alle modifiche della LUMin e della legge federale sui binari di raccordo ferroviari 5495
2.7.8 Traffico regionale 5496
2.7.8.1 Situazione iniziale 5496
2.7.8.1.1 Soluzione attuale 5496
2.7.8.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5496

2.7.8.1.3 Relazione con revisioni di leggi in corso 5497
2.7.8.1.4 Risultati della consultazione 5497
2.7.8.2 Nuova soluzione 5498
2.7.8.2.1 Compendio 5498
2.7.8.2.2 Linee fondamentali della nuova forma di collaborazione e di finanziamento 5499
2.7.8.2.3 Attuazione a livello legislativo 5499
2.7.8.2.4 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5500
2.7.8.2.5 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5500
2.7.8.3 Commento alle modifiche della Lferr 5500
2.7.9 Aerodromi 5501
2.7.9.1 Situazione iniziale 5501
2.7.9.1.1 Soluzione attuale 5501
2.7.9.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5501
2.7.9.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5502
2.7.9.1.4 Risultati della consultazione 5502
2.7.9.2 Nuova soluzione 5502
2.7.9.2.1 Compendio e attuazione a livello legislativo 5502
2.7.9.2.2 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5503
2.8 Ambiente 5503
2.8.1 Protezione dell'aria e lotta contro i rumori 5503
2.8.1.1 Situazione iniziale 5503
2.8.1.1.1 Soluzione attuale 5503
2.8.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5503
2.8.1.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5503
2.8.1.1.4 Deliberazioni in Parlamento 5504
2.8.1.1.5 Relazione con revisioni di leggi in corso 5504
2.8.1.1.6 Risultati della consultazione 5504
2.8.1.2 Nuova soluzione 5504
2.8.1.2.1 Compendio 5504
2.8.1.2.2 Attuazione a livello legislativo 5505
2.8.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5505
2.8.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5506
2.8.1.3 Commento alle modifiche della LPAmb 5506
2.8.2 Protezione delle acque 5506
2.8.2.1 Situazione iniziale 5506
2.8.2.1.1 Soluzione attuale 5506
2.8.2.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5507
2.8.2.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5507
2.8.2.1.4 Deliberazioni in Parlamento 5508
2.8.2.1.5 Relazione con revisioni di leggi in corso 5508
2.8.2.1.6 Risultati della consultazione 5508
2.8.2.2 Nuova soluzione 5508
2.8.2.2.1 Compendio 5508
2.8.2.2.2 Attuazione a livello legislativo 5509

2.8.2.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5509
2.8.2.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5509
2.8.2.3 Commento alle modifiche della LPAc 5509
2.9 Sicurezza sociale 5511
2.9.1 Prestazioni individuali dell'AVS 5511
2.9.1.1 Situazione iniziale 5511
2.9.1.1.1 Soluzione attuale 5511
2.9.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5511
2.9.1.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5511
2.9.1.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5512
2.9.1.1.5 Relazione con revisioni di leggi in corso 5512
2.9.1.1.6 Risultati della consultazione 5512
2.9.1.2 Nuova soluzione 5512
2.9.1.2.1 Compendio 5512
2.9.1.2.2 Attuazione a livello legislativo 5512
2.9.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5513
2.9.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5513
2.9.1.3 Commento alle modifiche della LAVS 5513
2.9.2 Sostegno dell'aiuto agli anziani comprese l'assistenza e le cure a domicilio 5513
2.9.2.1 Situazione iniziale 5513
2.9.2.1.1 Soluzione attuale 5513
2.9.2.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5514
2.9.2.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5514
2.9.2.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5514
2.9.2.1.5 Relazione con revisioni di leggi in corso 5514
2.9.2.1.6 Risultati della consultazione 5514
2.9.2.2 Nuova soluzione 5515
2.9.2.2.1 Compendio 5515
2.9.2.2.2 Attuazione a livello legislativo 5515
2.9.2.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5515
2.9.2.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5515
2.9.2.3 Commento alle modifiche della LAVS 5516
2.9.3 Prestazioni individuali dell'AI 5516
2.9.3.1 Situazione iniziale 5516
2.9.3.1.1 Soluzione attuale 5516
2.9.3.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5516
2.9.3.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5517
2.9.3.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5517
2.9.3.1.5 Relazione con revisioni di leggi in corso 5517
2.9.3.1.6 Risultati della consultazione 5517
2.9.3.2 Nuova soluzione 5517
2.9.3.2.1 Compendio 5517
2.9.3.2.2 Attuazione a livello legislativo 5518

2.9.3.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5518
2.9.3.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5518
2.9.3.3 Commento alle modifiche della LAI 5518
2.9.4 Sussidi per la costruzione e le spese d'esercizio di case per invalidi, laboratori e centri diurni 5519
2.9.4.1 Situazione iniziale 5519
2.9.4.1.1 Soluzione attuale 5519
2.9.4.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5519
2.9.4.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5519
2.9.4.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5519
2.9.4.1.5 Relazione con revisioni di leggi in corso 5520
2.9.4.1.6 Risultati della consultazione 5520
2.9.4.2 Nuova soluzione 5521
2.9.4.2.1 Compendio 5521
2.9.4.2.2 Attuazione a livello legislativo 5522
2.9.4.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5522
2.9.4.2.3.1 Ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità 5522
2.9.4.2.3.2 Ordinanza del DFI sulla promozione dell'aiuto agli invalidi 5523
2.9.4.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5523
2.9.4.3 Commento alle modifiche della LAI 5523
2.9.4.4 Commento alla legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn) 5524
2.9.5 Sostegno dell'aiuto agli invalidi 5531
2.9.5.1 Situazione iniziale 5531
2.9.5.1.1 Soluzione attuale 5531
2.9.5.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5531
2.9.5.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5531
2.9.5.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5531
2.9.5.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5532
2.9.5.1.6 Risultati della consultazione 5532
2.9.5.2 Nuova soluzione 5532
2.9.5.2.1 Compendio 5532
2.9.5.2.2 Attuazione a livello legislativo 5532
2.9.5.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5532
2.9.5.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5532
2.9.5.3 Commento alle modifiche della LAI 5533
2.9.6 Sussidi ai centri di formazione per il personale specializzato delle professioni sociali 5533
2.9.6.1 Situazione iniziale 5533
2.9.6.1.1 Soluzione attuale 5533
2.9.6.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5533
2.9.6.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5533
2.9.6.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5533

2.9.6.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5534
2.9.6.1.6 Risultati della consultazione 5534
2.9.6.2 Nuova soluzione 5534
2.9.6.2.1 Compendio 5534
2.9.6.2.2 Attuazione a livello legislativo 5535
2.9.6.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5535
2.9.6.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5535
2.9.6.3 Commento alle modifiche della LAI 5536
2.9.7 Istruzione scolastica speciale 5536
2.9.7.1 Situazione iniziale 5536
2.9.7.1.1 Soluzione attuale 5536
2.9.7.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5536
2.9.7.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5537
2.9.7.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5537
2.9.7.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5538
2.9.7.1.6 Risultati della consultazione 5538
2.9.7.2 Nuova soluzione 5538
2.9.7.2.1 Compendio 5538
2.9.7.2.2 Attuazione a livello legislativo 5539
2.9.7.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5539
2.9.7.2.3.1 Ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità 5539
2.9.7.2.3.2 Ordinanza dell'11 settembre 1972 sul riconoscimento di scuole speciali nell'assicurazione federale per l'invalidità (ORS) 5539
2.9.7.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5539
2.9.7.3 Commento alle modifiche della LAI 5540
2.9.8 Prestazioni complementari 5541
2.9.8.1 Situazione iniziale 5541
2.9.8.1.1 Soluzione attuale 5541
2.9.8.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5542
2.9.8.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5542
2.9.8.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5543
2.9.8.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5543
2.9.8.1.6 Risultati della consultazione 5543
2.9.8.2 Nuova soluzione 5543
2.9.8.2.1 Compendio 5543
2.9.8.2.2 Attuazione a livello legislativo 5544
2.9.8.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5545
2.9.8.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5545
2.9.8.3 Commento alle modifiche della LPC 5545
2.9.9 Riduzione dei premi nell'assicurazione malattie 5555
2.9.9.1 Situazione iniziale 5555
2.9.9.1.1 Soluzione attuale 5555
2.9.9.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5555

2.9.9.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5556
2.9.9.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5556
2.9.9.1.5 Risultati della consultazione 5556
2.9.9.2 Nuova soluzione 5557
2.9.9.2.1 Compendio 5557
2.9.9.2.2 Attuazione a livello legislativo 5557
2.9.9.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5557
2.9.9.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5558
2.9.9.3 Commento alle modifiche della LAMal 5558
2.9.10 Assegni familiari nell'agricoltura 5559
2.9.10.1 Situazione iniziale 5559
2.9.10.1.1 Soluzione attuale 5559
2.9.10.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5559
2.9.10.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5560
2.9.10.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5560
2.9.10.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5560
2.9.10.1.6 Risultati della consultazione 5560
2.9.10.2 Nuova soluzione 5560
2.9.10.2.1 Compendio 5560
2.9.10.2.2 Attuazione a livello legislativo 5560
2.9.10.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5561
2.9.10.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5561
2.9.10.3 Commento alle modifiche della LAF 5561
2.9.11 Assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione 5561
2.9.11.1 Situazione iniziale 5561
2.9.11.1.1 Risultati della consultazione 5561
2.9.11.2 Nuova soluzione 5562
2.9.11.2.1 Compendio 5562
2.9.11.2.2 Attuazione a livello legislativo 5562
2.9.11.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5562
2.9.12 Miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna 5562
2.9.12.1 Situazione iniziale 5562
2.9.12.1.1 Soluzione attuale 5562
2.9.12.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5563
2.9.12.1.3 Risultati della consultazione, decisioni del Parlamento 5563
2.9.12.2 Nuova soluzione 5563
2.10 Agricoltura 5564
2.10.1 Miglioramenti strutturali 5564
2.10.1.1 Situazione iniziale 5564
2.10.1.1.1 Soluzione attuale 5564
2.10.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5565
2.10.1.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5565
2.10.1.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5565

2.10.1.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5565
2.10.1.1.6 Risultati della consultazione 5566
2.10.1.2 Nuova soluzione 5566
2.10.1.2.1 Compendio 5566
2.10.1.2.1.1 Elementi principali della nuova soluzione 5567
2.10.1.2.1.2 Modo di calcolo dei contributi globali o forfettari 5567
2.10.1.2.1.3 Posizione dei fornitori di prestazioni 5568
2.10.1.2.2 Attuazione a livello legislativo 5568
2.10.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5568
2.10.1.2.3.1 Osservazioni generali 5568
2.10.1.2.3.2 Ordinanza sui miglioramenti strutturali (OMSt) 5569
2.10.1.2.3.3 Ordinanza concernente le misure sociali collaterali nell'agricoltura (OMSC) 5569
2.10.1.2.3.4 Ordinanza sulla qualità ecologica (OQE) 5569
2.10.1.2.3.5 Ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA) 5569
2.10.1.2.3.6 Ordinanza sui percorsi pedonali ed i sentieri (OPS) 5570
2.10.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5570
2.10.1.3 Commento alle modifiche della LAgr 5570
2.10.2 Allevamento di animali 5571
2.10.2.1 Situazione iniziale 5571
2.10.2.1.1 Soluzione attuale 5571
2.10.2.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5571
2.10.2.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5571
2.10.2.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5571
2.10.2.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5572
2.10.2.1.6 Risultati della consultazione 5572
2.10.2.2 Nuova soluzione 5572
2.10.2.2.1 Compendio 5572
2.10.2.2.2 Attuazione a livello legislativo 5572
2.10.2.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5572
2.10.2.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5573
2.10.2.3 Commento alle modifiche della LAgr 5573
2.10.3 Consulenza agricola 5573
2.10.3.1 Situazione iniziale 5573
2.10.3.1.1 Soluzione attuale 5573
2.10.3.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5574
2.10.3.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5574
2.10.3.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5574
2.10.3.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5574
2.10.3.1.6 Risultati della consultazione 5574
2.10.3.2 Nuova soluzione 5574
2.10.3.2.1 Compendio 5574

2.10.3.2.2 Attuazione a livello legislativo 5575
2.10.3.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5575
2.10.3.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5575
2.10.3.3 Commento alle modifiche della LAgr 5575
2.11 Foreste, caccia e pesca 5576
2.11.1 Foreste 5576
2.11.1.1 Situazione iniziale 5576
2.11.1.1.1 Soluzione attuale 5576
2.11.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5577
2.11.1.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5577
2.11.1.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5577
2.11.1.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5577
2.11.1.1.6 Risultati della consultazione 5578
2.11.1.2 Nuova soluzione 5578
2.11.1.2.1 Compendio 5578
2.11.1.2.2 Attuazione a livello legislativo 5579
2.11.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5579
2.11.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5579
2.11.1.3 Commento alle modifiche della LFo 5580
2.11.2 Caccia 5583
2.11.2.1 Situazione iniziale 5583
2.11.2.1.1 Soluzione attuale 5583
2.11.2.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5583
2.11.2.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5584
2.11.2.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5584
2.11.2.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5584
2.11.2.1.6 Risultati della consultazione 5584
2.11.2.2 Nuova soluzione 5584
2.11.2.2.1 Compendio 5584
2.11.2.2.2 Attuazione a livello legislativo 5584
2.11.2.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5585
2.11.2.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5585
2.11.2.3 Commento alle modifiche della LCP 5585
2.11.3 Pesca 5586
2.11.3.1 Situazione iniziale 5586
2.11.3.1.1 Soluzione attuale 5586
2.11.3.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003 5586
2.11.3.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio 5586
2.11.3.1.4 Deliberazioni del Parlamento 5586
2.11.3.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso 5586
2.11.3.1.6 Risultati della consultazione 5587
2.11.3.2 Nuova soluzione 5587
2.11.3.2.1 Compendio 5587
2.11.3.2.2 Attuazione a livello legislativo 5587
2.11.3.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5587

2.11.3.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni 5587
2.11.3.3 Commento alle modifiche della LFSP 5587
2.12 Banca nazionale 5588
2.12.1 Legge sulla Banca nazionale 5588
2.12.1.1 Situazione iniziale 5588
2.12.1.1.1 Relazione con revisioni di legge in corso 5588
2.12.1.1.2 Risultati della consultazione 5588
2.12.1.2 Nuova soluzione 5588
2.12.1.2.1 Compendio 5588
2.12.1.2.2 Attuazione a livello legislativo 5589
2.12.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare 5589
3 Ripercussioni 5589
3.1 Ripercussioni finanziarie e bilancio globale 5589
3.1.1 Dissociazione dei compiti 5590
3.1.2 Bilancio globale 5593
3.1.3 Trasferimenti e mezzi a disposizione dei Cantoni 5595
3.2 Ripercussioni economiche 5602
3.2.1 Efficienza, efficacia e incentivi sui singoli settori 5603
3.2.2 Ripercussioni macroeconomiche e sulla politica finanziaria 5605
3.2.3 Conclusioni 5607
3.3 Ripercussioni sugli effettivi del personale 5608
3.4 Problemi di transizione e soluzioni possibili 5611
3.4.1 Situazione iniziale secondo il primo messaggio NPC 5611
3.4.2 Impegni secondo il diritto anteriore per i restanti compiti in comune 5612
3.4.3 Impegni secondo il diritto anteriore in settori con ripartizione dei compiti 5612
3.4.4 Impegni pendenti a causa di un sistema di sussidi posticipati 5613
3.4.5 Trattamento degli impegni pendenti all'interno del finanziamento speciale «Traffico stradale» 5613
3.4.6 Ripercussioni del nuovo modello contabile della Confederazione (NMC) 5614
3.4.7 Compensazione dei programmi di risparmio della Confederazione (programma di stabilizzazione 1998, PSg 03 e 04) 5615
3.5 Ripercussioni sui Comuni e le Città 5616
3.5.1 Ripercussioni su Comuni e Città dell'introduzione degli accordi di programma tra Confederazione e Cantoni 5617
3.5.1.1 Posizione di Comuni e Città in quanto fornitori di prestazioni e terzi interessati 5617
3.5.1.2 Posizione di Comuni e Città nella procedura amministrativa cantonale 5618
3.5.2 Ripercussioni finanziarie in base alla ripartizione dei compiti 5618
3.6 Altre ripercussioni 5619
3.6.1 Ripercussioni in ambito edilizio 5619
3.6.2 Ripercussioni sulla politica regionale 5619
3.6.3 Ripercussioni sull'informatica 5620

4 Rapporto con il programma di legislatura **5621**

5 Aspetti giuridici **5621**

5.1 Costituzionalità e legalità 5621

5.2 Forma dell'atto 5621

5.3 Subordinazione al freno alle spese 5622

5.4 Delega di competenze legislative 5622

5.5 Rapporto con il diritto europeo 5624

Legge federale che emana e modifica atti legislativi per la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) *(Disegno)* **5625**

Legge federale sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria (allegato 1 dell'atto mantello) **5663**

Legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (allegato 2 dell'atto mantello) **5667**

Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (allegato 3 dell'atto mantello) **5671**

Ordinanza dell'Assemblea federale sul finanziamento della misurazione ufficiale (*Disegno*) **5685**

Tavola delle abbreviazioni

Abbreviazioni delle leggi e delle ordinanze

CC	Codice civile svizzero
CIIS	Convenzione intercantonale sulle istituzioni sociali
CP	Codice penale svizzero
CQI	Convenzione quadro intercantonale
LADI	Legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione
LAF	Legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura
LAgr	Legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura
LAI	Legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie
LAU	Legge dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università
LAVS	Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
LBN	Legge del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale
LCP	Legge del 20 giugno 1986 sulla caccia
LCStr	Legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale
LDis	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (Legge sui disabili)
LFC	Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione
Lferr	Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie
LFo	Legge forestale del 4 ottobre 1991
LFPr	Legge del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale
LFSP	Legge federale del 21 giugno 1991 sulla pesca
LGI	Legge federale sulla geoinformazione
LIFD	Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta
LIP	Legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva
LIPIn	Legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi
LISI	Legge federale sulle istituzioni per l'integrazione sociale degli invalidi
LM	Legge militare del 3 febbraio 1995
LNA	Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
LPAc	Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque
LPAmb	Legge del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente
LPC	Legge federale del 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
LPFC	Legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali
LPN	Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio
LPPM	Legge federale del 5 ottobre 1984 sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio
LSCA	Legge federale del 21 giugno 1991 sulla sistemazione dei corsi d'acqua

LSN	Legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali
LSu	Legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi
LUMin	Legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata
OAFam	Ordinanza dell'11 novembre 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura
OAI	Ordinanza del 17 gennaio 1961 sull'assicurazione per l'invalidità
OAU	Ordinanza del 13 marzo 2000 relativa alla legge sull'aiuto alle università
OAVS	Ordinanza del 31 ottobre 1947 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
OBAF	Ordinanza del 30 settembre 1991 sulle bandite federali
OEE	Ordinanza del 25 ottobre 1995 sull'equipaggiamento dell'esercito
OEIA	Ordinanza del 19 ottobre 1988 concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente
OEPM	Ordinanza del 5 dicembre 2003 sull'equipaggiamento personale dei militari
OEPM-DDPS	Ordinanza del DDPS del 9 dicembre 2003 sull'equipaggiamento personale dei militari
OFMU	Ordinanza dell'Assemblea federale sul finanziamento della misurazione ufficiale
OFo	Ordinanza del 30 novembre 1992 sulle foreste
OFPr	Ordinanza del 19 novembre 2003 sulla formazione professionale
OLFP	Ordinanza del 24 novembre 1993 concernente la legge federale sulla pesca
OMPC	Ordinanza del 29 dicembre 1997 sul rimborso delle spese di malattia e delle spese dovute all'invalidità in materia di prestazioni complementari
OMSC	Ordinanza del 26 novembre 2003 concernente le misure sociali collaterali nell'agricoltura
OMSt	Ordinanza del 7 dicembre 1998 sui miglioramenti strutturali nell'agricoltura
OMU	Ordinanza del 18 novembre 1992 concernente la misurazione ufficiale
OPC-AVS/AI	Ordinanza del 15 gennaio 1971 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
OPN	Ordinanza del 16 gennaio 1991 sulla protezione della natura e del paesaggio
OPPM	Ordinanza del 29 ottobre 1986 sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure
OPS	Ordinanza del 26 novembre 1986 sui percorsi pedonali e i sentieri
OQC	Ordinanza del 18 dicembre 1995 sulle quote cantonali di partecipazione alle indennità e agli aiuti finanziari destinati al traffico regionale
OQE	Ordinanza del 4 aprile 2001 sul promovimento regionale della qualità e dell'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica nell'agricoltura (Ordinanza sulla qualità ecologica)
ORPM	Ordinanza del 12 aprile 1995 concernente i sussidi della Confederazione per la riduzione dei premi nell'assicurazione malattie
ORSS	Ordinanza dell'11 settembre 1972 sul riconoscimento di scuole speciali nell'assicurazione federale per l'invalidità
ORUAM	Ordinanza del 21 gennaio 1991 sulle riserve d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e migratori
OSN	Ordinanza del 18 dicembre 1995 sulle strade nazionali

Abbreviazioni delle organizzazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
AG	Cantone di Argovia
AI	Cantone di Appenzello Interno

AR	Cantone di Appenzello Esterno
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
ASCA	Associazione svizzera per la consulenza in agricoltura
ASPU	Associazione svizzera per la protezione degli uccelli
BE	Cantone di Berna
BL	Cantone di Basilea Campagna
BS	Cantone di Basilea Città
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
CDOS	Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CFS	Commissione federale dello sport
CIBS	Conferenza Intercantonale sulle Borse di Studio
CIPFS	Comunità d'interessi Perequazione finanziaria sociale
CRCEFS	Conferenza dei responsabili cantonali dell'educazione fisica nella scuola
CRS	Croce Rossa Svizzera
CSPS	Comunità svizzera di lavoro per la politica sociale
CTA	Conferenza tripartita degli agglomerati della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni
CTP	Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici
D+M	Direzione federale delle misurazioni catastali
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCPA	Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DOK	Conferenza delle organizzazioni mantello dell'aiuto privato agli invalidi
FFS	Ferrovie federali svizzere
FR	Cantone di Friburgo
FST	Federazione svizzera del turismo
GE	Cantone di Ginevra
GL	Cantone di Glarona
GR	Cantone dei Grigioni
GS	Gioventù socialista Svizzera
JU	Cantone del Giura
LU	Cantone di Lucerna
NE	Cantone di Neuchâtel
NW	Cantone di Nidvaldo
OW	Cantone di Obvaldo
PCS	Partito cristiano sociale
PEV	Partito evangelico svizzero
PF	Politecnico federale
PLR	Partito liberale-radicale svizzero
PPD	Partito popolare democratico svizzero
Pro Senectute	Pro Senectute Svizzera

PS	Partito socialista svizzero
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SG	Cantone di San Gallo
SH	Cantone di Sciaffusa
SIC Svizzera	Società svizzera degli impiegati di commercio
SNS	Ente Strade nazionali svizzere
SO	Cantone di Soletta
SZ	Cantone di Svitto
TG	Cantone di Turgovia
TI	Cantone Ticino
UDC	Unione Democratica di Centro
UE	Unione europea
UFAB	Ufficio federale delle abitazioni
UFAEG	Ufficio federale delle acque e della geologia
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UNSS	Unione Nazionale Studentesca Svizzera
UR	Cantone di Uri
USS	Unione sindacale svizzera
UST	Ufficio federale di statistica
USTRA	Ufficio federale delle strade
VD	Cantone di Vaud
VS	Cantone del Vallese
ZG	Cantone di Zugo
ZH	Cantone di Zurigo

Abbreviazioni di carattere generale

AI	Assicurazione per l'invalidità
AP	Accordo di programma
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
CM	Cassa malati
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera
CSFPP	Centro svizzero di formazione per il personale dei penitenziari
DP	Decisione di principio
FF	Foglio federale
LF	Legge federale
MISTRA	Sistema di informazione per la gestione delle strade e del traffico
N+P	Protezione della natura e del paesaggio
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
NPR	Nuova politica regionale
O	Ordinanza
PA 2007	Politica agricola 2007

PAG	Perequazione dell'aggravio geo-topografico
PAS	Perequazione dell'aggravio sociodemografico
PC	Prestazioni complementari
PF-CH	Programma forestale svizzero
PGT	Piani di gestione del traffico
POR	Perequazione orizzontale delle risorse
PSg 03/04	Programma di sgravio 03/04
PVR	Perequazione verticale delle risorse
SIG	Sistema d'informazione geografica
tit. fin.	titolo finale
TP	Trasporti pubblici
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Panoramica sulla NPC

1.1.1 Il sistema attuale e le sue lacune

Il federalismo svizzero può essere definito particolarmente pronunciato per due motivi. Da un lato la Svizzera, con i suoi 26 Cantoni e circa 2700 Comuni, presenta una suddivisione territoriale estremamente complessa. Dall'altro, i Cantoni e i Comuni dispongono di ampie competenze, tra cui l'autonomia cantonale in materia finanziaria e fiscale e l'autonomia comunale.

Questo federalismo pronunciato implica una serie di vantaggi. Oltre alla classica separazione orizzontale dei poteri, vi è infatti 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. Inoltre, la concorrenza tra i Cantoni e tra i Comuni porta a soluzioni innovative. Spesso nuove soluzioni precorritrici vengono dapprima sviluppate e attuate in singoli Cantoni, dove ne è valutata l'adeguatezza, e in seguito vengono applicate da altri Cantoni o su tutto il territorio svizzero. I sistemi federalistici sono maggiormente in grado di soddisfare le diverse esigenze e richieste dei cittadini dei singoli Stati membri, dato che sono più vicini ai cittadini rispetto ai sistemi centralistici. Infine, una concorrenza fiscale funzionante e strumenti della democrazia diretta anche ai livelli statali inferiori permettono di ridurre le attività e le uscite dello Stato.

Un federalismo marcato come quello elvetico presenta però anche differenze a livello di capacità economica ed efficienza dei singoli Stati membri. Per diverse ragioni non tutti i Cantoni dispongono delle stesse condizioni favorevoli in materia di concorrenza intercantonale e internazionale. In particolare, a causa della loro lontananza dai grossi centri, le regioni periferiche possono risultare assai poco attrattive. Inoltre, la loro realtà topografica e la scarsa densità abitativa sono all'origine degli elevati costi di beni e prestazioni statali. Ma anche le grandi città sono confrontate con notevoli spese a causa della struttura della loro popolazione e della loro funzione quale centro delle attività economiche, sociali e politiche in parecchi settori di compiti istituzionali, ad esempio la previdenza sociale e la sicurezza pubblica. Per questi motivi in una struttura statale federalistica è indispensabile un buon sistema di compensazione finanziaria.

Il sistema dei trasferimenti attualmente in vigore tra Confederazione e Cantoni non è il frutto di una pianificazione, ma si è gradualmente affermato dalla nascita dello Stato federale. Quali caratteristiche principali di questo sviluppo possono essere indicate la crescente centralizzazione dell'adempimento dei compiti statali e il contestuale gonfiarsi del federalismo d'esecuzione. Dato che, a seguito delle marcate competenze dei Cantoni, le possibilità della Confederazione di eseguire essa stessa i compiti sono molto limitate, non restava altro che vincolare la concessione dei sussidi ai Cantoni a oneri e prescrizioni sull'esecuzione dei compiti. In tal modo si giunse a una forte concentrazione delle competenze decisionali e dei finanziamenti presso la Confederazione, mentre i Cantoni venivano vieppiù retrocessi a organi d'esecuzione.

Con l'articolo costituzionale sulla perequazione finanziaria, introdotto nel 1958, e la legge concernente la perequazione finanziaria, approvata l'anno successivo, vennero gettate le basi per i trasferimenti ai Cantoni in funzione della capacità finanziaria. La conseguenza è che quasi tutte le aliquote di sussidio della Confederazione si basano attualmente, in un modo o nell'altro, sulla capacità finanziaria dei Cantoni. Questo significa però anche che la perequazione finanziaria vigente tra Confederazione e Cantoni comprende oltre 50 misure individuali. L'effetto perequativo del sistema attuale è dunque poco trasparente e pressoché incontrollabile.

Nel biennio 2001 e 2002, i trasferimenti finanziari tra Confederazione e Cantoni sono ammontati a circa 17,3 miliardi di franchi. La quota più cospicua, ovvero 11,4 miliardi di franchi, era rappresentata dagli aiuti finanziari e dalle indennità versati dalla Confederazione ai Cantoni. Si tratta di regola di mezzi a destinazione vincolata, vale a dire legati all'esecuzione di determinati compiti da parte dei Cantoni e alla fornitura di prestazioni finanziarie proprie da parte del Cantone. Dalla Confederazione confluiscono ai Cantoni circa 3,6 miliardi di franchi a titolo di quote cantonali alle entrate della Confederazione, ad esempio le quote dei Cantoni ai proventi dell'imposta federale diretta, corrispondenti al 30 per cento, e le quote relative all'imposta preventiva, corrispondenti al 10 per cento. I rimanenti 2,3 miliardi di franchi di trasferimenti comprendono i contributi dei Cantoni al finanziamento delle opere sociali della Confederazione (AVS e AI).

Benché il volume dei trasferimenti sia elevato, la somma effettiva ripartita fra i Cantoni in funzione della capacità finanziaria ammonta solo a circa 2,2 miliardi di franchi. Gli effetti perequativi dei trasferimenti tra Confederazione e Cantoni sono pertanto relativamente modesti. Dal punto di vista economico il problema è senz'altro l'elevata quota dei sussidi a destinazione vincolata. Questi producono indirettamente nei Cantoni una diminuzione del prezzo della produzione della corrispondente prestazione statale, di modo che occorre creare l'incentivo a mettere a disposizione una quantità maggiore o addirittura ad offrire tale prestazione. In realtà, i sussidi a destinazione vincolata conducono spesso a falsi incentivi, che causano ad esempio una produzione eccessivamente costosa oppure un incremento sproporzionato della quantità rispetto alle esigenze della popolazione regionale. Questa situazione determina un impiego inefficiente dei fondi pubblici.

Per di più, nella maggior parte dei casi i trasferimenti a destinazione vincolata sono strettamente connessi con la capacità finanziaria dei Cantoni. Grazie al pagamento dei supplementi di capacità finanziaria, i Cantoni finanziariamente deboli beneficiano infatti di aliquote di sussidio più elevate rispetto ai Cantoni finanziariamente forti. Anche se l'intenzione è buona, questa prassi stimola però i Cantoni finanziariamente deboli ai falsi incentivi appena descritti e di conseguenza a un impiego inefficiente dei mezzi. Dato che attualmente quasi la metà della perequazione finanziaria è vincolata all'esecuzione di compiti federali e i sussidi sono spesso connessi con la fornitura di prestazioni proprie da parte dei Cantoni, questi ultimi sono inoltre costretti ad aumentare il proprio budget per ricevere più pagamenti di compensazione. Le conseguenze, in particolare nei Cantoni finanziariamente deboli, sono un'estensione dell'attività statale e un carico fiscale più elevato, che a loro volta pregiudicano l'attrattiva dei Cantoni stessi.

Un ulteriore aspetto controverso è il calcolo dell'indice della capacità finanziaria, che attualmente serve da base per i pagamenti di compensazione della Confederazione. L'indice della capacità finanziaria si compone dei seguenti coefficienti:

- *reddito cantonale:* reddito cantonale per abitante;
- *fiscalità:* i gettiti fiscali cantonali e comunali per abitante ponderati secondo l'indice dell'onere fiscale complessivo di ogni Cantone;
- *onere fiscale:* l'indice, inversamente proporzionale (inversione del segno aritmetico per le differenze con la media nazionale), dell'onere fiscale costituito da tutte le imposte cantonali e comunali;
- *indice «regione di montagna»:* indice costituito dalla media tra l'aliquota percentuale della superficie coltivabile non situata nella regione di montagna rispetto all'insieme della superficie coltivabile e il numero di abitanti per km2 di superficie produttiva.

Il reddito cantonale e la fiscalità rappresentano la capacità economica del Cantone e pertanto vengono definiti anche elementi di reddito dell'indice della capacità finanziaria. L'onere fiscale e l'indice «regione di montagna» costituiscono invece gli elementi di oneri dell'indice della capacità finanziaria.

L'indice della capacità finanziaria è oggetto di critica in particolare a causa dell'indice dell'onere fiscale di cui si compone. Per questo motivo i Cantoni che hanno un onere fiscale relativamente elevato ricevono tendenzialmente pagamenti di compensazione più cospicui rispetto a Cantoni comparabili con un onere fiscale basso. In tal modo, i Cantoni deboli di risorse potrebbero essere indotti a migliorare la propria situazione economica e finanziaria non facendo leva sulle proprie forze bensì contando sull'erogazione di sussidi federali il più possibile elevati.

I Cantoni finanziariamente deboli sono attualmente in un circolo vizioso, e gli incentivi per uscirne sono pochi. Non stupisce quindi il fatto che il sistema della perequazione finanziaria attuale, ossia quello dei trasferimenti, non sia stato sinora in grado, nonostante l'elevato volume di mezzi, di ridurre in misura determinante le disparità economiche e finanziarie tra i Cantoni.

1.1.2 Obiettivi e mezzi della NPC

La NPC si prefigge di migliorare l'efficienza, l'efficacia e le modalità d'incentivazione strutturale del sistema federalistico svizzero. Per raggiungere questo obiettivo occorre dissociare il più possibile e in modo sensato i compiti, le competenze e i flussi finanziari tra Confederazione e Cantoni. Bisogna eliminare i falsi incentivi della perequazione finanziaria attuale concependo un sistema di perequazione completamente nuovo. È estremamente importante che i supplementi di capacità finanziaria a destinazione vincolata vengano sostituiti con contributi liberamente disponibili, al fine di rafforzare l'autonomia e il senso di responsabilità dei Cantoni e di adeguare maggiormente l'impiego dei mezzi alle esigenze della popolazione regionale. L'esecuzione dei compiti federali da parte dei Cantoni deve avvenire in modo mirato attraverso accordi di programma e contributi forfettari. Inoltre, un disciplinamento più severo della collaborazione intercantonale nell'ambito dell'adempimento di compiti statali deve permettere di sfruttare meglio i vantaggi dovuti alle dimensioni e di ridurre gli effetti territoriali esterni indesiderati (detti spillover). La NPC si basa dunque su quattro pilastri:

1. *Dissociazione dei compiti:*

   secondo un modello di calcolo basato sugli anni 2001 e 2002, la NPC consente di dissociare i compiti per un valore di circa 5,4 miliardi di franchi. Questo significa che i compiti statali sostenuti attualmente in comune saranno attribuiti per un valore di 3,3 miliardi di franchi alla responsabilità esclusiva della Confederazione e per un valore di 2,1 miliardi di franchi a quella dei Cantoni.

2. *Nuove forme di collaborazione e di finanziamento per i compiti in comune:*

   anche in futuro Confederazione e Cantoni continueranno a fornire in comune numerosi compiti. Invece di sovvenzionare singoli oggetti in base a criteri orientati ai costi, bisognerà concentrarsi maggiormente sulla realizzazione di programmi pluriennali mediante contributi globali o forfettari. Alla Confederazione compete la direzione strategica, mentre i Cantoni si assumono la responsabilità operativa. L'assicurazione della qualità sarà garantita grazie al potenziamento dell'attività di controlling. I supplementi di capacità finanziaria vengono eliminati e sostituiti con pagamenti che, nel quadro di un nuovo sistema di perequazione, confluiscono a destinazione libera nelle casse dei Cantoni. In tal modo, il volume dei trasferimenti nell'ambito dei rimanenti compiti in comune si riduce di circa 0,9 miliardi netti di franchi (modello di calcolo 2001/2002).

3. *Collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri:*

   a causa della crescente mobilità delle imprese, della popolazione lavorativa e della popolazione residente, gli spazi economici e sociali corrispondono sempre meno ai confini cantonali. Sussiste dunque il pericolo che nell'adempimento dei compiti statali i vantaggi dovuti alle dimensioni siano poco sfruttati o che si producano effetti di spillover (ad es. nel settore della cultura o del traffico negli agglomerati urbani). È per questa ragione che nella NPC si prevede di rafforzare l'istituzionalizzazione della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. Sulla base di una convenzione quadro intercantonale (CQI), i Cantoni stipulano contratti sul prelievo reciproco o sulla produzione comune di prestazioni statali. In questo contesto la Confederazione riveste unicamente un ruolo di arbitro, vale a dire che essa può, su richiesta dei Cantoni interessati, obbligare i Cantoni non cooperativi alla collaborazione con perequazione degli oneri nei nove settori elencati esaustivamente nella Costituzione federale.

4. *Nuovo sistema di perequazione:*

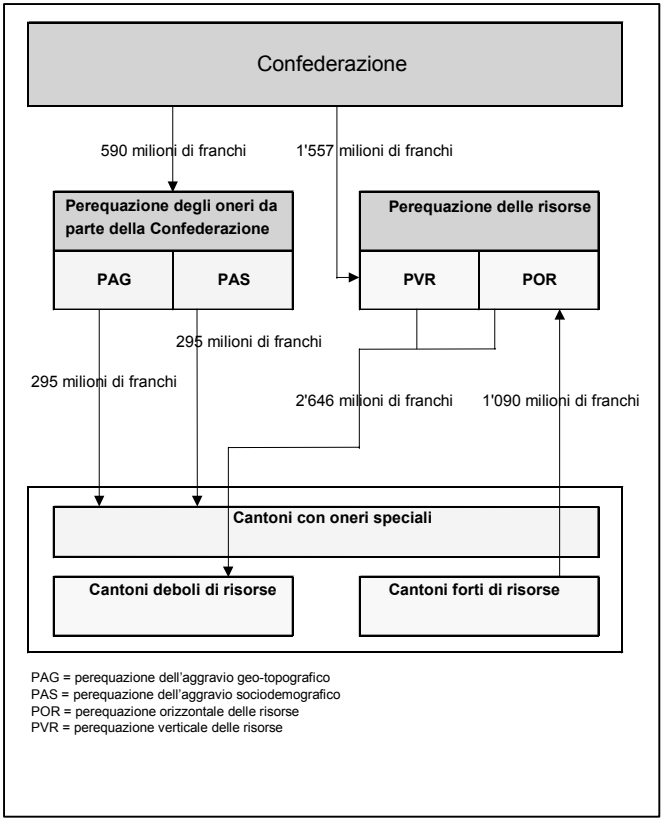
   con la NPC vengono soppressi i supplementi di capacità finanziaria come pure la graduazione secondo la capacità finanziaria delle quote cantonali alle entrate della Confederazione e all'utile della Banca nazionale. La NPC dovrà prevedere unicamente mezzi liberamente disponibili, distinguendo però tra perequazione delle risorse (ridistribuzione delle risorse finanziarie) e perequazione degli oneri (contributo per oneri speciali). Determinante per la perequazione delle risorse è il nuovo indice delle risorse. Esso riflette il potenziale di risorse dei Cantoni, ovvero il valore aggiunto fiscalmente utilizzabile. La perequazione delle risorse è finanziata congiuntamente da Confederazione (perequazione verticale delle risorse) e Cantoni forti di risorse

(perequazione orizzontale delle risorse). La perequazione degli oneri è costituita dalla perequazione dell'aggravio geo-topografico e dalla perequazione dell'aggravio sociodemografico ed è sostenuta interamente dalla Confederazione. Mentre la perequazione dell'aggravio geo-topografico compensa gli oneri speciali dei Cantoni periferici, provocati dagli insediamenti con scarsa densità e dalle condizioni topografiche, la perequazione dell'aggravio sociodemografico va a beneficio soprattutto dei Cantoni urbani. Essa li indennizza per gli oneri speciali dovuti alla struttura demografica o alla funzione centrale di città-nucleo. Il nuovo sistema di perequazione è rappresentato schematicamente nell'Illustrazione 1. Gli importi dei singoli elementi di perequazione sono indicati sulla base di modelli di calcolo per gli anni 2001/2002 (cfr. n. 1.1.1).

Illustrazione 1

Il nuovo sistema di perequazione della NPC

Importi perequativi = modello di calcolo per gli anni 2001/2002



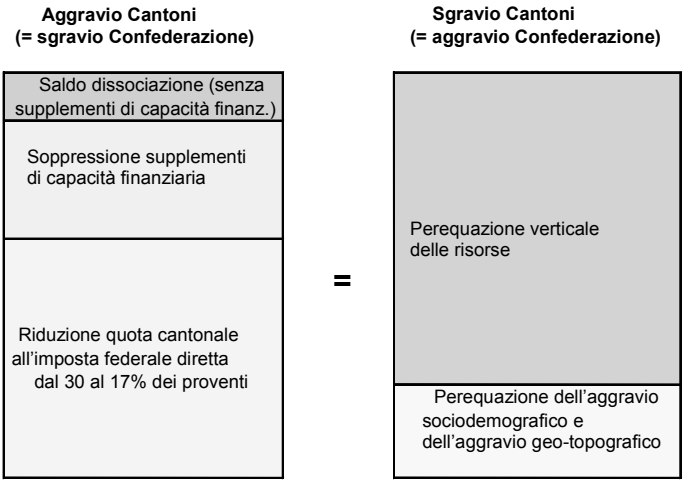
Confederazione e Cantoni beneficiano in egual misura dei benefici previsti sul piano dell'efficienza e su quello dell'efficacia. Per numerose prestazioni statali, la dissociazione dei compiti consente di eliminare doppioni e falsi incentivi e di raggruppare le competenze. Questo significa che la quantità attuale delle prestazioni può essere prodotta con costi minori. In particolare, la soppressione dei sussidi a destinazione vincolata specifici all'oggetto spingerà i Cantoni a fornire le prestazioni statali non tanto in funzione dell'ottenimento di fondi dalla Confederazione quanto, piuttosto, a orientarsi maggiormente alle esigenze dei propri abitanti. Per quanto riguarda gli altri compiti in comune, i mezzi della Confederazione potranno essere impiegati in modo più mirato grazie all'introduzione di accordi di programma. Parallelamente i Cantoni riceveranno maggiore autonomia per la realizzazione di progetti. Inoltre, sostituendo i supplementi di capacità finanziaria con pagamenti di compensazione liberamente disponibili si svincolano i Cantoni dall'obbligo di «acquistare» una buona parte dei pagamenti di compensazione finanziaria attraverso la fornitura di prestazioni proprie. I nuovi strumenti della collaborazione intercantonale permettono infine di migliorare i presupposti per un equo indennizzo delle prestazioni acquisite a livello intercantonale.

1.1.3 I meccanismi fondamentali della NPC

La volontà di Confederazione e Cantoni è di realizzare il passaggio alla NPC nel rispetto del principio della neutralità dei costi.[1] Questo significa che l'aggravio e lo sgravio finanziari della Confederazione e dei Cantoni devono complessivamente compensarsi a vicenda. Pertanto, l'aggravio netto dei Cantoni causato dalla soppressione del sistema vigente viene a sua volta compensato con nuovi strumenti di perequazione.

[1] Un'eccezione è costituita dalla compensazione dei casi di rigore limitata nel tempo, la quale assicura che con il passaggio alla NPC i Cantoni deboli di risorse non vengano svantaggiati finanziariamente rispetto al sistema attuale. Essa è finanziata per $^2/_3$ dalla Confederazione e per $^1/_3$ dai Cantoni, il che comporta un temporaneo maggior aggravio per la Confederazione.

Neutralità dei costi del passaggio alla NPC



Il principio della neutralità dei costi su cui è basato il passaggio alla NPC è rappresentato nell'Illustrazione 2. Sulla parte sinistra del grafico figurano gli elementi della NPC che segnano la soppressione del sistema attuale e nel contempo producono effetti finanziari verticali tra Confederazione e Cantoni. Tra questi elementi rientrano il saldo della dissociazione dei compiti, la soppressione dei supplementi verticali di capacità finanziaria come pure la riduzione dal 30 al 17 per cento della quota cantonale all'imposta federale diretta. Sulla destra figurano gli elementi del nuovo sistema di perequazione che generano nuovi contributi della Confederazione ai Cantoni.

Nell'illustrazione non sono indicati gli elementi che provocano solo spostamenti orizzontali tra i Cantoni. È pur vero che tali spostamenti comportano un aggravio o uno sgravio per i singoli Cantoni, ma essi non modificano i rapporti tra la Confederazione e i Cantoni nel loro insieme. Gli elementi menzionati comprendono ad esempio le attuali graduazioni orizzontali secondo la capacità finanziaria nell'ambito delle quote cantonali ai proventi dell'imposta preventiva e all'utile della Banca nazionale nonché, nel nuovo sistema perequativo, la perequazione orizzontale delle risorse.

Il rispetto del principio della neutralità dei costi del passaggio alla NPC presuppone che l'importo disponibile per il nuovo sistema di perequazione corrisponda alla somma derivante dal saldo tra la dissociazione dei compiti, la soppressione dei supplementi di capacità finanziaria e la riduzione della quota cantonale all'imposta federale diretta. Questo significa che la dissociazione dei compiti elaborata nel quadro della NPC non può essere valutata prescindendo dagli effetti che essa produce sul nuovo sistema di perequazione. Ad esempio, ulteriori misure di dissociazione, che comporterebbero un aggravio maggiore per i Cantoni, farebbero aumentare il volume della perequazione. Ciò andrebbe a vantaggio soprattutto dei Cantoni deboli di risorse e dei Cantoni con oneri speciali. D'altro canto, però, se non si prendessero

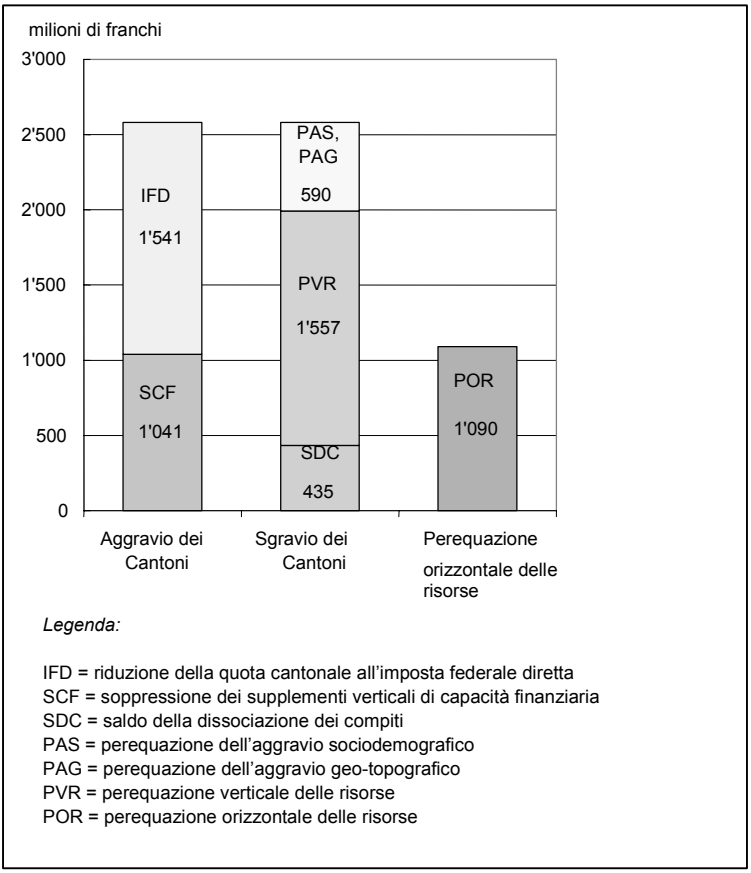
in considerazione siffatte misure di dissociazione, si avrebbe una riduzione del volume a disposizione per la perequazione, con conseguenti svantaggi finanziari per i Cantoni deboli di risorse e i Cantoni con oneri speciali.

L'Illustrazione 3 mostra il risultato dei modelli di calcolo concernenti il passaggio alla NPC per gli anni 2001 e 2002. Essi indicano le ripercussioni finanziarie della NPC qualora la stessa fosse entrata in vigore nel 2001 e nel 2002. Per quanto riguarda l'aggravio dei Cantoni, la soppressione dei supplementi di capacità finanziaria è quantificabile in 1,041 miliardi di franchi e la riduzione della quota cantonale all'imposta federale diretta in 1,541 miliardi di franchi. Per contro, la dissociazione dei compiti (senza supplementi di capacità finanziaria) sgrava i Cantoni di 435 milioni di franchi. Nel complesso, la soppressione del sistema attuale dei trasferimenti grava sui Cantoni per un importo di 2,147 miliardi di franchi. Ai fini dell'osservanza del principio della neutralità dei costi, questa somma è destinata interamente alla perequazione delle risorse e degli oneri. Nell'ipotesi che la chiave di riparto tra i diversi strumenti di perequazione sia analoga al modello di calcolo del primo messaggio concernente la NPC, gli importi che ne risultano ammontano a 1,557 miliardi di franchi per la perequazione verticale delle risorse e a 590 milioni di franchi per la perequazione degli oneri.

Benché non tocchi nel complesso i trasferimenti di oneri tra Confederazione e Cantoni, la perequazione orizzontale delle risorse è influenzata indirettamente dalla portata della dissociazione dei compiti. Di conseguenza, il legislatore ha fissato nella Costituzione un margine per il rapporto tra perequazione orizzontale e perequazione verticale delle risorse. Il volume della perequazione orizzontale equivale dunque almeno a 2/3 e al massimo a 4/5 della perequazione verticale delle risorse. Nell'ipotesi di un rapporto del 70 per cento, corrispondente al modello di calcolo del primo messaggio concernente la NPC, il volume della perequazione orizzontale che ne risulta è di 1,090 miliardi di franchi. L'importo dell'intera perequazione delle risorse ammonta pertanto a 2,6 miliardi di franchi.

Ripercussioni finanziarie del passaggio alla NPC

Modello di calcolo per gli anni 2001/2002



La Tabella 1 confronta il più recente modello di calcolo 2001/02 con il modello di calcolo 1998/99 del primo messaggio concernente la NPC, rettificato sulla base di dati effettivi.[2] La prima riga mostra che, secondo il modello di calcolo, nel 1998/1999 la dissociazione dei compiti avrebbe prodotto uno sgravio minore rispetto al 2001/2002. L'aggravio dei Cantoni è invece aumentato a causa della soppressione dei supplementi verticali di capacità finanziaria. Un aumento considerevole risulta anche nell'ambito della riduzione della quota cantonale all'imposta federale diretta. In tal modo, complessivamente l'importo disponibile per i nuovi strumenti di pere-

2 Il modello di calcolo 1998/99 del primo messaggio NPC era basato, fra le altre cose, su indici di capacità finanziaria e indici delle risorse espressi in proiezione. Anche le ripercussioni della dissociazione dei compiti sono state determinate in parte sulla base di dati proiettati.

quazione resta pressoché costante. Per quanto riguarda la ripartizione di questi fondi, entrambi i modelli di calcolo si basano sulla medesima ipotesi. Di conseguenza, per la perequazione verticale delle risorse viene messo a disposizione il 72,5 per cento dei mezzi, per la perequazione dell'aggravio sociodemografico il 13,75 per cento e per la perequazione dell'aggravio geo-topografico il 13,75 per cento.

Tabella 1

Trasferimenti di oneri finanziari tra Confederazione e Cantoni

Confronto tra i modelli di calcolo per gli anni 1998/1999 e 2001/2002
in migliaia di franchi

\+ = aggravio / - = sgravio Cantoni

	1998/1999	2001/2002
Saldo dissociazione (senza supplementi di capacità finanziaria)	- 29'938	- 434'700
Soppressione supplementi di capacità finanziaria	913'277	1'041'209
Riduzione al 17% della quota cantonale all'imposta federale diretta	1'319'518	1'540'746
Aggravio Cantoni (= sgravio Confederazione)	**2'202'857**	**2'147'255**
Perequazione verticale delle risorse	- 1'597'071	- 1'556'760
Perequazione dell'aggravio sociodemografico	- 302'893	- 295'248
Perequazione dell'aggravio geo-topografico	- 302'893	- 295'248
Sgravio Cantoni (= aggravio Confederazione)	**- 2'202'857**	**- 2'147'255**
Saldo Confederazione - Cantoni (senza compensazione dei casi di rigore)	**0**	**0**

1.2 I tre progetti della NPC

1.2.1 Panoramica sui progetti

La NPC comprende tre progetti:

1. il messaggio del 14 novembre 2001[3] con il decreto federale concernente le modifiche costituzionali e la legge concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC);
2. *il presente messaggio concernente la legislazione esecutiva;*
3. un terzo messaggio, che sarà verosimilmente sottoposto al Parlamento nell'autunno 2006, concernente la dotazione dei settori di perequazione (perequazione delle risorse e degli oneri e compensazione dei casi di rigore).

3 FF **2002** 2065

1.2.2 Le deliberazioni parlamentari sul primo progetto e la votazione popolare del 28 novembre 2004

Il progetto NPC è stato trattato da una commissione speciale del Consiglio degli Stati (15 membri) tra i mesi di febbraio e settembre del 2002. La commissione speciale lo ha trasmesso al plenum nella sessione d'autunno del 2002. Il progetto ha avuto in generale una risonanza positiva. Il concetto di base della riforma, ovvero il rafforzamento del federalismo attraverso strumenti innovativi e controllabili, ha ottenuto un ampio consenso. Nella votazione finale del 3 ottobre 2003, il Consiglio degli Stati ha accolto con 38 voti favorevoli e 2 contrari il decreto federale concernente la NPC (disegno di modifica della Costituzione) e con 38 voti contro 3 la legge concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC).

L'oggetto è stato in seguito dibattuto dalla commissione speciale del Consiglio nazionale (27 membri), che lo ha sottoposto al plenum nella sessione estiva del 2003. La maggioranza dei consiglieri nazionali borghesi ha accolto il progetto, mentre la sinistra si è mostrata scettica. Si temeva soprattutto che il ritiro della Confederazione dal settore relativo alle attuali misure collettive dell'AI (case per gli invalidi e laboratori protetti) avrebbe potuto portare a disciplinamenti differenti tra i Cantoni o a una riduzione delle prestazioni. Nella votazione finale del 3 ottobre 2003, il Consiglio nazionale ha accolto con 126 voti contro 54 il decreto federale concernente la NPC (disegno di modifica della Costituzione) e con 121 voti contro 52 la legge concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC)[4].

Il 28 novembre 2004 popolo e Cantoni, con una partecipazione al voto del 36,1 per cento, hanno accettato con una chiara maggioranza del 64,3 per cento il decreto sulle modifiche costituzionali[5], respinto soltanto dai Cantoni SZ, NW e ZG. Il chiaro risultato della votazione popolare viene a conferire alla Confederazione e ai Cantoni il mandato di introdurre la NPC nel modo più rapido e coerente possibile.

Con l'accettazione del decreto federale sulla NPC è pure stata istituita la premessa costituzionale per la legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC), anch'essa approvata dal Parlamento il 3 ottobre 2003[6]. Il relativo termine di referendum è scaduto inutilizzato il 17 marzo 2005. Abbiamo posto anticipatamente in vigore l'articolo 20 LPFC (disposizione transitoria in materia di diritto ai sussidi, art. 19 secondo il primo messaggio), ossia il 1° aprile 2005[7]. L'entrata in vigore anticipata dell'articolo 20 LPFC era già stata prospettata e motivata nel primo messaggio NPC[8]. In tal modo è data la base giuridica che permetterà di valutare le domande di aiuto finanziario o di indennità depositate tra il 1° aprile 2005 e la data d'entrata in vigore completa della LPFC secondo il diritto vigente al momento dell'assegnazione. Con ciò si impedisce una possibile «ondata» di domande di sussidi.

4 FF **2003** 5745. Le deliberazioni parlamentari sono illustrate in modo dettagliato sul sito Internet del Parlamento: www.parlament.ch/i/homepage/do-archiv/do-finanzausgleich.htm.
5 FF **2005** 849
6 FF **2003** 5947
7 RU **2005** 1487
8 FF **2002** 2249

1.2.3 Oggetto del presente messaggio (= secondo progetto)

Il presente messaggio ha per oggetto sia modifiche di legge la cui base costituzionale è stata istituita con l'accettazione del decreto federale del 3 ottobre 2003, sia modifiche di legge in settori di compiti che non presupponevano alcuna modifica della Costituzione. La nuova legge sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn) si fonda sul nuovo articolo 112*b* capoverso 3 Cost., mentre la legge federale sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria è basata sul nuovo articolo 66 capoverso 1 Cost. La legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità è sottoposta a revisione totale e ha la propria base costituzionale negli articoli 112*a* e 112*c* capoverso 2 Cost.

1.2.4 Procedura per le revisioni di legge proposte

Visto che la NPC potrà esplicare appieno i propri effetti soltanto se tutte le modifiche delle leggi federali relative ai compiti e di quelle intersettoriali saranno attuate integralmente e contemporaneamente, la legislazione esecutiva è stata riunita in un atto mantello, ossia nella legge federale che emana e modifica atti legislativi per la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Tale atto mantello sottostà a referendum facoltativo.

Nel primo messaggio NPC avevamo già illustrato il modo di procedere descritto e avevamo sottolineato che entrambi i messaggi (cioè quello sulle norme costituzionali e quello sulle disposizioni di legge) sono inscindibili dal profilo concettuale[9]. Nel primo messaggio erano inoltre già state delineate le linee direttrici delle modifiche di legge necessarie. In tale ottica, il presente messaggio sulla legislazione esecutiva costituisce la concretizzazione degli adeguamenti legislativi che avevamo prospettato a suo tempo.

1.2.5 Oggetto del terzo messaggio

Una volta terminati i lavori di legislazione occorrerà dotare di mezzi finanziari i *settori di perequazione* (la perequazione delle risorse e degli oneri della Confederazione e, a titolo di strumento transitorio, la compensazione dei casi di rigore) ed elaborare le ordinanze necessarie a tal fine. Le cifre esposte nei numeri 1.1 e 3.1 del presente messaggio sono da intendersi, in quest'ottica, come *modelli di ipotesi* e andranno aggiornate per il terzo messaggio. Vi sottoporremo nel corso del 2006 i decreti federali, sottostanti a referendum facoltativo, concernenti i settori di perequazione e la compensazione dei casi di rigore (cfr. la tabella di marcia al n. 1.7).

9 FF **2002** 2099

1.3 Risultati della consultazione

Il rapporto finale concernente la legislazione esecutiva ha suscitato un'eco prevalentemente positiva. Esso è stato respinto in toto unicamente dall'UDC.

In questa sede forniamo un riassunto generale dei risultati della consultazione. Indicazioni più dettagliate e le nostre osservazioni in merito figurano nella parte speciale (n. 2) del presente messaggio.

Il seguente riassunto si concentra volutamente sui principali pareri critici dei partecipanti alla consultazione.

1.3.1 Ripartizione dei compiti in generale

La NPC è di massima sostenuta dalla maggior parte dei partecipanti alla consultazione. Solo l'UDC respinge l'intera legislazione di esecuzione della NPC, motivando tale rifiuto con il fatto che l'obiettivo dello sgravio e dell'incremento dell'efficienza non è raggiunto a causa della lacunosità delle revisioni di legge.

In genere la dissociazione dei compiti, delle competenze e dei flussi finanziari tra Confederazione e Cantoni è considerata adeguata. Si fa notare che la NPC va trattata come un'opera globale e che non è possibile staccarne singole parti. Si censura invece il fatto che talune procedure di attuazione non corrispondono agli obiettivi della NPC.

Il rafforzamento del federalismo e della cooperazione intercantonale sono ritenuti un importante risultato della NPC. Nondimeno alcuni governi cantonali considerano troppo esiguo il margine di manovra dei Cantoni, mentre altri si limitano a indicare che tale margine dovrebbe essere il più ampio possibile. Nell'attuazione della NPC si esige pertanto l'osservanza dei principi di sussidiarietà e del federalismo di esecuzione, mentre i doppioni devono essere ridotti.

1.3.2 Misurazione ufficiale e diritto penale

Nel complesso i governi cantonali sostengono le nuove normative nei settori della misurazione ufficiale e del diritto penale. Nell'ambito della misurazione ufficiale viene però criticata la prevista partecipazione ai costi da parte della Confederazione; essendo tale partecipazione troppo bassa, la Confederazione non potrà più adempiere il suo compito strategico.

1.3.3 Formazione

Nell'ambito della formazione vengono espresse diverse riserve. Se è vero che i partecipanti alla consultazione si dichiarano d'accordo con le modifiche proposte nel campo della formazione professionale e delle università, è anche vero che diversi Cantoni, ma anche il PPD ed economiesuisse, chiedono che la Confederazione abbandoni completamente il settore della ginnastica e dello sport (obbligo di tre ore di ginnastica).

La critica principale è però rivolta al disimpegno finanziario della Confederazione nell'ambito degli aiuti alla formazione. Tale disimpegno non corrisponderebbe al suo maggiore impegno dal profilo giuridico. Le varianti proposte nell'articolo 10 dell'avamprogetto di legge sugli aiuti all'istruzione (LAIFT), secondo cui in caso di prima formazione possono essere concessi soltanto borse di studio (variante 1) o a scelta borse di studio e prestiti di studio (variante 2) trovano entrambe sostenitori, ma una maggioranza (in particolare dei Cantoni) si esprime a favore della variante 1.

1.3.4 Protezione della natura e del paesaggio e conservazione dei monumenti storici

In genere non si registrano obiezioni alle nuove normative in materia di protezione della natura e del paesaggio, mentre vengono espresse riserve per quanto concerne la conservazione dei monumenti storici e del patrimonio artistico. Anzitutto, per motivi di contenuto e di legislazione, si respinge la delimitazione tra protezione della natura e del paesaggio da un lato e conservazione dei monumenti storici e del patrimonio artistico dall'altro. La maggior parte dei partecipanti alla consultazione chiede pertanto di mantenere invariato l'abbinamento nell'ambito della conservazione dei monumenti storici. Si esprime inoltre il timore che con la proposta dissociazione parziale si prediligano le regioni urbane a scapito di quelle rurali.

In linea di principio, il nuovo strumento degli accordi di programma è invece accolto favorevolmente.

1.3.5 Difesa nazionale

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione approva la nuova normativa nei settori del materiale dell'esercito e dell'equipaggiamento personale.

1.3.6 Finanze pubbliche

Le proposte di modifica nell'ambito delle finanze pubbliche sono ampiamente sostenute. In genere gli accordi di programma pluriennali ora inseriti nella LSu sono per lo più considerati opportuni e quindi accolti favorevolmente. Tutti i Cantoni, ad eccezione di FR, SO, BL, TI e JU, si esprimono a favore di una precisazione dello statuto dei fornitori di prestazioni (Città e Comuni) nella LSu.

1.3.7 Opere pubbliche e trasporti

Protezione contro le alluvioni

Nell'ambito della protezione contro le alluvioni sono poche le riserve espresse nei confronti delle proposte. I Cantoni di montagna Uri, Obvaldo e Grigioni deplorano tra l'altro il fatto che i mezzi effettivamente disponibili, la percentuale delle aliquote di sussidio come pure i criteri e gli indicatori per la definizione dei contributi non siano noti. Inoltre questi Cantoni chiedono che nel determinare i contributi globali si tenga conto delle peculiarità delle zone di montagna e che la costruzione di opere di

protezione contro le alluvioni nelle zone di montagna sia effettuata secondo criteri di priorità diversi da quelli applicati alle zone di pianura.

Strade nazionali

Per quanto concerne la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali, gli sforzi volti a uniformare i lavori di esercizio e a incrementarne l'efficienza sono accolti favorevolmente. A forte maggioranza è invece respinta la separazione tra esercizio e manutenzione. Secondo gli oppositori, una simile separazione sarebbe infatti fonte di numerosi nuovi problemi di interfaccia. Il costituendo ente SNS è parimenti respinto dalla maggior parte dei Cantoni a motivo della sua «carente redditività» e della sua «insufficienza in termini di efficienza e di vantaggi a livello di sinergie». Inoltre 14 Cantoni e la DCPA chiedono che la proprietà dei centri di manutenzione e dei centri di polizia venga lasciata (senza indennizzo) ai Cantoni.

Gestione del traffico in Svizzera

Tutti i Cantoni che hanno presentato un parere (21), come pure i partiti di governo PLR, PS e PPD caldeggiano in linea di principio una gestione nazionale del traffico. In particolare, per la regolazione del traffico sulle strade nazionali va ricercato un consenso unanime (ma non per le altre strade, nella misura in cui esse siano rilevanti ai fini della gestione del traffico sulle strade nazionali). La suddivisione tra gestione del traffico e enforcement (controllo del comportamento conforme al diritto, perseguimento di infrazioni alle regole della circolazione, interventi in caso di incidenti) è stata giudicata in modo controverso: mentre alcuni Cantoni non ritengono possibile una tale suddivisione, altri la considerano imperativa.

Strade principali

Il nuovo disciplinamento dei contributi globali è generalmente sostenuto. Nondimeno, per la maggior parte dei partecipanti alla consultazione una valutazione delle misure si rivela difficile senza l'approvazione del piano materiale dei trasporti e senza disporre dei risultati del «Dopo Avanti».

Quando sarà disponibile il decreto relativo alla rete, il versamento dei contributi globali per le strade principali dovrà essere oggetto di una nuova definizione che tenga debitamente conto dell'altitudine, della topografia, delle opere d'arte, dei quantitativi di traffico e via dicendo, affinché non ne risultino nuovi pregiudizi per l'intero settore delle strade.

Contributi non vincolati alle opere

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione sostiene la nuova ponderazione dei contributi non vincolati alle opere a condizione che almeno il 12 per cento delle entrate a destinazione vincolata delle strade rimanga disponibile a tale scopo.

Traffico negli agglomerati

La norma secondo cui la Confederazione cofinanzia il traffico negli agglomerati è in genere ben accolta. Sono invece controverse altre proposte nel contesto del traffico negli agglomerati. Alcune riserve sono state espresse nei confronti dell'importo provvisorio di 30–40 milioni di franchi previsto per il cofinanziamento del traffico negli agglomerati. Talune discrepanze si avvertono anche in merito alla definizione di agglomerato, fermo restando che una maggioranza si esprime a favore della definizione dell'Ufficio federale di statistica (UST), che si fonda (attualmente) su

50 agglomerati e cinque città isolate. Inoltre, numerosi partecipanti alla consultazione approvano il nuovo disciplinamento soltanto a condizione che il fondo per l'infrastruttura dei trasporti venga costituito quanto prima.

Misure concernenti la separazione dei modi di traffico

Fatta eccezione per il Cantone di Zugo, che intende risparmiare i mezzi finanziari, la nuova normativa relativa ai passaggi a livello è accolta favorevolmente dai partecipanti alla consultazione.

Traffico regionale

Numerosi Cantoni si schierano a favore del mantenimento delle esigenze strutturali come criterio di valutazione delle indennità. Nondimeno, da più parti si esige la pubblicità delle indennità in quanto si ritiene che ci si trovi di fronte a una questione politica.

L'esclusione completa della Riforma delle ferrovie II dal progetto NPC è giudicata opportuna.

Aerodromi

La soluzione proposta è approvata da diversi Cantoni, come pure dalla CTP. La proposta è invece respinta in particolare dai gruppi di interessi, ma anche dai Cantoni di ZH, BS e BL. Si considera contraddittorio che la Confederazione intenda da un canto aumentare il proprio influsso mentre dall'altro sopprime il sostegno finanziario.

1.3.8 Ambiente

Il solo PCS respinge la modifica di sistema nell'ambito dell'inquinamento atmosferico e dell'inquinamento fonico, secondo la quale la Confederazione abbandona l'esame dei singoli progetti e trasferisce questo compito ai Cantoni nel quadro degli accordi di programma.

Il nuovo disciplinamento in materia di protezione delle acque è respinto unicamente dall'UDC. Sono però state espresse riserve da parte di diversi partecipanti alla consultazione. La principale esigenza nell'ambito della protezione delle acque concerne il disciplinamento del finanziamento. Diversamente da quanto esposto nel rapporto finale (= rapporto per la procedura di consultazione), in questo contesto si chiede la soppressione del finanziamento misto a carico della Confederazione.

1.3.9 Sicurezza sociale

La principale esigenza dei partecipanti alla procedura di consultazione nell'ambito della sicurezza sociale è che la Confederazione e i Cantoni mantengano le promesse fatte nel corso della campagna di voto. Per quanto concerne in particolare il settore dei disabili, la cantonalizzazione non deve provocare alcuno smantellamento delle prestazioni. Numerosi partecipanti alla consultazione esigono una stretta collaborazione intercantonale per evitare l'istituzione di 26 sistemi diversi. Secondo le associazioni di interesse, una collaborazione istituzionalizzata deve essere avviata anche

con le organizzazioni dei disabili e posta sotto l'egida delle Conferenze intercantonali dei direttori.

Prestazioni individuali dell'AVS

I partecipanti alla consultazione approvano la nuova normativa.

Sostegno alle persone anziane

Le proposte nell'ambito dell'aiuto alle persone anziane sono approvate dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione. Le pertinenti considerazioni concernono precipuamente il finanziamento, come pure la formazione e il perfezionamento. Numerose organizzazioni del settore sociale ribadiscono che il trasferimento ai Cantoni della responsabilità del finanziamento degli aiuti e delle cure a domicilio non deve provocare una riduzione delle strutture ambulatoriali diurne e di cura. Unitamente al PS, tali organizzazioni sono unanimi nell'affermare che la formazione e il perfezionamento presso Spitex devono essere sostenuti mediante i fondi dell'AVS.

Prestazioni individuali dell'AI

Una forte maggioranza chiede unanimemente che la questione della struttura AI trovi una risposta nell'ambito della quinta revisione della LAI. Di conseguenza se ne chiede l'esclusione dal contesto della NPC.

Contributi alla costruzione e all'esercizio di case per invalidi, laboratori e centri diurni

La sola UDC respinge l'introduzione della nuova legge quadro in materia, la LISI. Nella forma proposta, questa legge è nondimeno oggetto di critiche puntuali. In questo senso si censura in parte il fatto che la LISI vada oltre la forma di una legge quadro. Taluni partecipanti alla consultazione (fra i quali nove Cantoni) lamentano nella LISI l'assenza degli obiettivi dell'integrazione e dei principi ai sensi dell'articolo 112*b* capoverso 3 Cost.

Un ulteriore punto critico concerne la terminologia utilizzata nella LIPIn (soprattutto il termine «invalido»), che deve essere adeguata. Si osserva inoltre che la libertà di domicilio vale anche per le persone disabili e che pertanto essa dovrebbe essere espressamente sancita nella LIPIn.

Permane controverso il diritto di ricorso delle organizzazioni ai sensi dell'articolo 9 LIPIn: il PS, l'USS, la SIC e altre organizzazioni del settore sociale lo caldeggiano, mentre nove Cantoni si oppongo a un diritto di ricorso delle organizzazioni così definito.

Sostegno dell'aiuto ai disabili

La proposta è approvata dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione. I soli Cantoni di AG e AI, nonché economiesuisse, esprimono riserve auspicando una maggiore dissociazione dei compiti in questo settore.

Contributi ai centri di formazione per specialisti delle professioni sociali

La maggior parte delle proposte concerne il futuro finanziamento delle formazioni. Si chiede in particolare che il finanziamento venga ripreso nelle strategie cantonali relative ai disabili e all'istruzione scolastica speciale oppure che le formazioni

vengano disciplinate dalla Confederazione. Per quanto concerne il periodo transitorio, diversi gruppi di interessi chiedono di mantenere le attuali prestazioni da parte della Confederazione finché non subentrerà un finanziamento cantonale o una convenzione intercantonale.

Istruzione scolastica speciale

Nell'ambito dell'istruzione scolastica speciale, la collaborazione intercantonale è reputata d'importanza capitale. In questo contesto si osserva che la Convenzione intercantonale sulle istituzioni sociali (CIIS) dovrebbe essere rielaborata in funzione dei bisogni dell'istruzione scolastica speciale con la collaborazione delle organizzazioni specializzate. Sussistono discrepanze in merito al nuovo disciplinamento delle terapie logopediche e psicomotorie.

Prestazioni complementari

L'avamprogetto di revisione della LPC è stato in genere bene accolto. In questo ambito sono state presentate diverse proposte. Un punto centrale concerne il diritto alle prestazioni complementari. Numerosi Cantoni e la Conferenza delle casse cantonali di compensazione sollecitano una normativa all'interno della LPC che copra il fabbisogno di prestazioni complementari dei figli (attuale art. 7 LPC). Inoltre la maggior parte dei Cantoni considera eccessiva la soppressione tout court del limite del diritto alle prestazioni complementari. Vengono d'altra parte espresse obiezioni in merito all'inizio e alla fine del diritto alle prestazioni complementari annue e a proposito del finanziamento delle prestazioni complementari. In linea di principio sono invece approvate le nuove disposizioni relative all'erosione della sostanza. La definizione di «casa per invalidi» da parte del Consiglio federale è considerata un'importante ingerenza nelle competenze dei Cantoni.

Vi sono alcune divergenze per quanto concerne le prestazioni da sancire nella legge. Ulteriori proposte sono state presentate in relazione al termine di richiesta del risarcimento delle spese, ai contribuiti e, infine, al domicilio determinante nell'ambito delle prestazioni complementari.

Riduzione dei premi nell'assicurazione malattie

La maggior parte dei Cantoni e l'UDC respingono espressamente l'introduzione di un obiettivo sociale. Per quanto concerne il calcolo del contribuito federale sono state presentate diverse proposte, che vanno dalla considerazione dell'evoluzione dei premi alla considerazione della variazione effettiva del numero dei beneficiari di riduzioni dei premi, o ancora alla considerazione, come base, della popolazione residente o di quella avente diritto. Diverse parti chiedono che i Cantoni siano sempre obbligati a fornire un determinato contributo finanziario minimo alla riduzione dei premi.

Assegni familiari nell'agricoltura

La stragrande maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva la nuova normativa.

Assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione

Praticamente tutti i partecipanti alla consultazione sostengono le proposte inerenti all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione. In alcuni casi si esprimono timori circa le ripercussioni finanziarie.

Miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna

Tenuto conto del fatto che l'entrata in vigore della NPC è prevista per il 1° gennaio 2008, si chiede di prorogare alla fine del 2007 la durata di validità della legge federale per il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna.

Disposizioni transitorie

La maggior parte dei Cantoni e i partiti PLR, PPD e PPE si esprimono a favore dell'adozione a livello federale di una disposizione transitoria che permetta di delegare ai singoli governi cantonali l'attuazione delle disposizioni transitorie dell'articolo 197 numeri 2, 4 e 5 Cost. Per quanto concerne la designazione dell'organo competente in materia di applicazione delle disposizioni transitorie nel singolo Cantone, vengono indicati sia i governi cantonali sia diversi dipartimenti, direzioni e uffici cantonali.

1.3.10 Agricoltura

Nel contesto del miglioramento strutturale perseguito, per numerosi Cantoni e per l'UDC è di grande importanza che nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio (LPN), dei percorsi pedonali e dei sentieri (OPS) e della protezione delle acque (OEIA) la Confederazione si limiti ad emanare direttive strategiche. Affinché al termine dell'esame da parte dei Cantoni i progetti non debbano essere riesaminati dalla Confederazione, si propone di introdurre una formulazione corrispondente nella LSu e nella LPN. Da più parti si chiede inoltre di limitare il diritto di ricorso. Si considera peraltro importante che gli strumenti attuali, rivelatisi efficaci, possano ulteriormente essere utilizzati accanto agli accordi di programma.

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva le nuove disposizioni in materia di allevamento e di consulenza agricola.

1.3.11 Foreste, caccia e pesca

Benché le nuove normative in materia di foreste non siano respinte per principio, numerosi Cantoni presentano osservazioni e proposte in merito. Un'importante richiesta concerne la presa in considerazione della foresta come «settore integrale». Inoltre, per garantire lo sfruttamento delle foreste in vista del loro ruolo protettivo e della biodiversità, l'economia forestale deve attingere ai mezzi finanziari provenienti dalla perequazione dell'aggravio geo-topografico, dato che in futuro i mezzi finanziari a destinazione vincolata saranno disponibili in misura minore.

In considerazione dei lavori di adeguamento che incombono ai Cantoni in seguito alle nuove forme di finanziamento, si chiedono normative transitorie complementari. Un'ulteriore esigenza concerne la possibilità, durante la fase transitoria, di integrare i progetti in corso negli accordi di programma. Inoltre ci si aspetta, da un lato, che la Confederazione contribuisca all'armonizzazione dell'economia forestale e che, dall'altro, siano possibili adeguamenti flessibili degli accordi di programma in caso di eventi naturali straordinari.

Le nuove disposizioni relative alla caccia e alla pesca sono approvate dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione e sono state censurate solo puntualmente.

Infine, economiesuisse respinge l'intero progetto relativo alle foreste, alla caccia e alla pesca argomentando che questi settori dovrebbero essere disgiunti completamente.

1.3.12 Legge sulla Banca nazionale

La nuova normativa è approvata da tutti i partecipanti alla consultazione.

1.3.13 Problemi di transizione

Gli approcci proposti per affrontare i problemi di transizione hanno ottenuto un ampio sostegno. Nondimeno le questioni di transizione dovrebbero essere chiarite in modo definitivo e vincolante il più presto possibile perché ciò è necessario per l'orientamento della politica finanziaria dei Cantoni.

Una maggioranza dei Cantoni appoggia inoltre la soluzione proposta in merito agli impegni aperti a causa del sistema di sussidi posticipati. I Cantoni di VD e NE respingono invece il doppio onere che ne deriva.

Le proposte relative ai programmi di sgravio della Confederazione (programma di risparmio 1998, PSg03, PSg04) sono in parte respinte. Per quanto concerne il PSg04 si chiede in parte che si tenga conto dello sgravio della Confederazione nel quadro del bilancio globale, ossia che non si applichi il principio della neutralità del bilancio. Inoltre devono essere presentate le ripercussioni dei tre programmi di sgravio sulla NPC.

Sono pochi i partecipanti alla consultazione che si sono espressi concretamente in merito agli impegni fondati sul diritto anteriore.

1.3.14 Ulteriore modo di procedere

Sono stati presentati diversi suggerimenti in relazione all'ulteriore modo di procedere in vista dell'elaborazione del nostro messaggio. Permangono divergenze sullo scadenzario previsto nel rapporto per la procedura di consultazione sulla legislazione di esecuzione della NPC. Mentre taluni intendono mantenere tale scadenzario, altri chiedono un differimento dell'entrata in vigore della NPC. Un ulteriore accento è stato posto sulla dotazione della perequazione dell'aggravio sociodemografico e geo-topografico. In tale contesto si chiede in primo luogo che i due settori siano dotati dello stesso importo (oggetto del terzo messaggio).

Diversi partecipanti alla consultazione sono del parere che nel messaggio siano indispensabili maggiori indicazioni sulla collaborazione intercantonale con perequazione dell'aggravio e che tale collaborazione vada quindi precisata e completata in questo senso.

Vengono pure formulate obiezioni a proposito del bilancio globale (oggetto del terzo messaggio). Secondo il parere di diversi partecipanti alla consultazione, il bilancio globale dovrebbe essere il più attuale possibile e comprendere tutti gli spostamenti dei flussi finanziari (in particolare di quelli dovuti ai programmi di sgravio 03 e 04).

Infine, diversi partecipanti alla consultazione auspicano un rendiconto tempestivo e periodico sullo stato della NPC e sulle sue ripercussioni (finanziarie).

1.4 Revisioni e correzioni

Siamo disposti, in settori particolarmente controversi, a distanziarci dalle soluzioni proposte nel rapporto messo in consultazione. Per il resto, ci atteniamo alle soluzioni originariamente proposte.

Per i punti controversi, proponiamo le seguenti soluzioni.

- Nella legge quadro della Confederazione sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn, cfr. n. 2.9.4) occorre ora includere nell'obbligo di cofinanziamento del Cantone di domicilio anche i laboratori protetti. Verrà inoltre snellita la procedura d'esame e di approvazione delle strategie cantonali per promuovere l'integrazione degli invalidi.
- Per quanto riguarda il settore delle strade nazionali (cfr. n. 2.7.1), in seguito a una forte opposizione da parte di una maggioranza dei Cantoni e dei partiti politici si rinuncia a un «Ente per le strade nazionali SNS». In compenso il competente Ufficio federale delle strade (USTRA) assumerà tutti i compiti attribuiti a tale ente. Per l'esercizio sono state mantenute le previste unità territoriali 8–11. In altri termini, per quanto riguarda l'adempimento dei compiti manteniamo quindi la soluzione proposta nel rapporto esplicativo.
- Nell'ambito della conservazione dei monumenti storici (cfr. n. 2.4.2) si rinuncia alla prevista dissociazione parziale. Ciò significa che in futuro la Confederazione, oltre agli oggetti d'importanza nazionale, potrà sostenere anche quelli di importanza locale o regionale, tuttavia sulla base di accordi di programma.
- Dopo un'accurata ponderazione di vantaggi e svantaggi, proponiamo sussidi alla formazione (cfr. n. 2.3.4) previsti come borse di studio o prestiti di studio. La scelta dello strumento (borsa di studio o prestito) è volutamente lasciata ai Cantoni al fine di preservare il loro margine di manovra.

1.5 Compendio delle modifiche proposte nei singoli settori di compiti

Come esposto, con il presente messaggio vengono sottoposte tutte le proposte che comportano una modifica di legge in vista dell'attuazione della NPC. Con il primo messaggio NPC sono state sottoposte unicamente le proposte relative ai settori di compiti che esigevano una modifica costituzionale. Per quanto riguarda le proposte del primo messaggio, sono ora presentate le relative modifiche legislative nonché altre modifiche di leggi i cui settori di compiti non hanno comportato modifiche costituzionali e diventano quindi oggetto della dissociazione dei compiti solo nel-

l'ambito del presente messaggio. Il primo messaggio aveva già fornito una panoramica su questi settori di compiti.

Qui di seguito sono definiti i compiti federali o cantonali che sono di piena competenza della Confederazione o dei Cantoni, segnatamente in materia legislativa, esecutiva e finanziaria. La premessa per ogni settore di compiti è dunque costituita, oltre che dalla competenza legislativa, anche dalla responsabilità finanziaria. I numeri che figurano nelle Tabelle 2 e 3 fanno riferimento ai corrispondenti capitoli del presente messaggio.

1.5.1 Compiti federali

Secondo la suddetta sistematica, con la NPC i seguenti settori rientrano nella piena competenza organizzativa e finanziaria della Confederazione:

Tabella 2

Dissociazione dei compiti – Compiti federali

Settore di compiti	Modifica costituzionale	Numero
1. Difesa nazionale: materiale dell'esercito ed equipaggiamento personale	X	2.5.1
2. Costruzione, esercizio e manutenzione delle strade nazionali	X	2.7.2
3. Prestazioni individuali dell'AVS	X	2.9.1
4. Sostegno alle organizzazioni di aiuto agli anziani e agli invalidi attive a livello nazionale	X	2.9.2/2.9.5
5. Prestazioni individuali dell'AI	X	2.9.3
6. Allevamento del bestiame		2.10.2
7. Consulenza agricola: centri di consulenza		2.10.3

1.5.2 Compiti cantonali

Con la NPC i seguenti settori rientrano nella piena responsabilità organizzativa e finanziaria dei Cantoni.

Tabella 3

Dissociazione dei compiti – Compiti cantonali

Settore di compiti	Modifica costituzionale	Numero
1. Ginnastica e sport: sport scolastico facoltativo, pubblicazione di materiale didattico		2.3.3
2. Borse e prestiti di studio fino al livello secondario II compreso	X	2.3.4
3. Separazione dei modi di traffico e passaggi a livello al di fuori degli agglomerati	X	2.7.7
4. Aerodromi		2.7.9
5. Sostegno alle organizzazioni di aiuto agli anziani e agli invalidi attive a livello cantonale e comunale	X	2.9.2/2.9.5
6. Sussidi per la costruzione e le spese d'esercizio di case per invalidi, laboratori e centri diurni	X	2.9.4
7. Sussidi ai centri di formazione per il personale specializzato delle professioni sociali		2.9.6
8. Istruzione scolastica speciale	X	2.9.7
9. Miglioramento delle condizioni di abitazione nelle regioni di montagna		2.9.12
10. Consulenza agricola a livello cantonale		2.10.3

1.5.3 Compiti in comune

I compiti in comune sono quelli per il cui adempimento la Confederazione e i Cantoni assumono insieme la responsabilità finanziaria (primo messaggio NPC, FF *2002* 2108 seg., 2111). I compiti in comune comprendono tutti quelli che, nell'ambito della nuova ripartizione dei compiti, per vari motivi non sono stati assegnati unicamente alla competenza della Confederazione o dei Cantoni. Fra di essi rientrano quindi – nel senso della tradizionale terminologia costituzionale – i compiti della Confederazione la cui esecuzione spetta ai Cantoni (p.es. misurazione ufficiale), ma anche settori di compiti in cui la Confederazione ha competenze limitate o non assume le proprie competenze a pieno titolo (p. es. traffico negli agglomerati; esecuzione delle pene e delle misure). Le nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni introdotte con la NPC per questi settori di compiti si prefiggono di impiegare le risorse finanziarie in modo parsimonioso e, nel contempo, efficiente. Occorre inoltre ridurre l'attuale densità normativa. Si mira a un'esecuzione dei compiti sulla base di partenariato ed efficienza in cui è necessario attribui-

re importanti responsabilità ai Cantoni, in particolare riguardo all'impiego delle risorse.

Tabella 4

Dissociazione dei compiti – Compiti comuni

Settore di compiti	Modifica costituzionale	Numero
1. Misurazione ufficiale	X	2.1.1
2. Esecuzione delle pene e delle misure	X	2.2.1
3. Borse e prestiti di studio nella formazione terziaria	X	2.3.4
4. Protezione della natura e del paesaggio		2.4
5. Strade principali	X	2.7.3
6. Protezione contro le piene		2.7.1
7. Traffico negli agglomerati	X	2.7.6
8. Traffico regionale		2.7.8
9. Protezione fonica mediante l'imposta sugli oli minerali (strade nazionali e strade principali escluse)		2.8.1
10. Protezione delle acque		2.8.2
11. Prestazioni complementari	X	2.9.8
12. Riduzione dei premi dell'assicurazione malattie		2.9.9
13. Miglioramenti strutturali nell'agricoltura		2.10.1
14. Foreste		2.11.1
15. Caccia		2.11.2
16. Pesca		2.11.3

1.5.4 Soppressione della capacità finanziaria nei settori di compiti senza ripartizione degli stessi e in altre leggi

Nell'ambito della NPC, è soppressa la capacità finanziaria quale criterio di calcolo e di ripartizione. Ciò concerne tutte le leggi, ossia anche i settori di compiti che non sono oggetto della dissociazione dei compiti Confederazione-Cantoni. Inoltre, occorre adeguare anche le leggi trasversali, come la legge sui sussidi, e – a seguito della soppressione della capacità finanziaria – disciplinare su nuove basi le quote cantonali all'imposta federale diretta e all'imposta preventiva, i contributi dei Cantoni all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e la distribuzione dell'utile della Banca nazionale.

Tabella 5

Settori di compiti e leggi con soppressione della capacità finanziaria quale criterio di calcolo e di distribuzione

Settore di compiti o leggi	Numero
1. Formazione professionale	2.3.1
2. Promozione delle università	2.3.2
3. Assegni familiari nell'agricoltura	2.9.10
4. Legge sui sussidi	2.6.1
5. Quota dei Cantoni all'imposta federale diretta (LIFD)	2.6.2
6. Quota dei Cantoni all'imposta preventiva (LIP)	2.6.3
7. Partecipazione dei Cantoni ai costi per la gestione degli uffici pubblici di collocamento e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro	2.9.11
8. Quota dei Cantoni all'utile della Banca nazionale	2.12.1

La legge sui sussidi (cfr. n. 2.6.1) che, in qualità di legge trasversale, concerne vari settori di compiti, viene adeguata e determinate sue disposizioni sono sottoposte a revisione parziale in seguito alla soppressione della capacità finanziaria. In particolare, le nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni richiedono ampi adeguamenti.

Mentre nelle Tabelle 2–5 sono classificati in modo sistematico i singoli settori di compiti di un determinato livello statale, nelle tabelle qui di seguito sono riportate le basi costituzionali sui cui poggiano le leggi federali che devono essere modificate. Nella colonna di destra figura il relativo riferimento nell'atto mantello.

1.5.4.1 Modifiche di legge proposte secondo l'allegato atto mantello e relative basi costituzionali

Tabella 6

Settore	Modifica costituzionale	Articolo Cost. secondo decreto federale NPC del 3 ottobre 2003 (oggetto del primo messaggio)	Legislazione esecutiva secondo il presente messaggio	Rinvio (numero nell'atto mantello)
Misurazione ufficiale	X	75*a* Cost.	CC (titolo finale)	1
Esecuzione delle pene e delle misure	X	123 cpv. 3 Cost.	CP, LPPM	2, 3
Formazione				
Formazione professionale			LFPr	4
Promozione delle università			LAU	5
Ginnastica e sport			LF che promuove la ginnastica e lo sport	6

Settore	Modifica costituzionale	Articolo Cost. secondo decreto federale NPC del 3 ottobre 2003 (oggetto del primo messaggio)	Legislazione esecutiva secondo il presente messaggio	Rinvio (numero nell'atto mantello)
Aiuti alla formazione nella formazione terziaria	X	66 cpv. 1 Cost.	L sulle indennità di studio	allegato 1
Borse e prestiti di studio fino al livello secondario II compreso	X	66 cpv. 1 Cost.		
Protezione della natura e del patrimonio culturale				
Protezione della natura e del paesaggio			LPN	7
Protezione del patrimonio culturale e dei monumenti			LPN	7
Difesa nazionale	X	58 cpv. 3, 60 cpv. 2 Cost. (abrogato)	LM	8
Finanze pubbliche				
LSu			LSu	9
Imposta federale diretta	X	196 n. 16 Cost. (abrogato)	LIFD	10
Imposta preventiva	X	196 n. 16 Cost. (abrogato)	LIP	11
Opere pubbliche e traffico				
Protezione contro le piene			LSCA	13
Strade nazionali	X	83 cpv. 2, 197 n. 3 Cost.	LSN, LUMin, LCStr	12, 14, 15
Strade principali	X	86 cpv. 3 lett. c Cost.	LUMin	14
Traffico negli agglomerati	X	86 cpv. 3 lett. b^{bis} Cost.	LUMin	14
Provvedimenti volti a separare i modi di traffico al di fuori degli agglomerati			LUMin, LF sui binari di raccordo ferroviario	14, 17
Contributi non vincolati ad opere	X	86 cpv. 3 lett. e, f Cost.	LUMin	14
Traffico regionale			Lferr	16
Aerodromi			LNA	18
Ambiente				
Protezione contro i rumori			LPAmb	19
Protezione delle acque			LPAc	20
Sicurezza sociale				
Prestazioni individuali dell'AVS	X	112 cpv. 3 Cost.	LAVS	21

Settore	Modifica costituzionale	Articolo Cost. secondo decreto federale NPC del 3 ottobre 2003 (oggetto del primo messaggio)	Legislazione esecutiva secondo il presente messaggio	Rinvio (numero nell'atto mantello)
Sostegno degli aiuti agli anziani incl. assistenza a casa	X	112*c*, 197 n. 5 Cost.	LAVS (art. 101bis e disposizione transitoria dell'art. 101bis LAVS)	21
Prestazioni individuali dell'AI	X	112 cpv. 3 lett. b, cpv. 4 Cost.	LAI	22
Sussidi di costruzione e d'esercizio a case per invalidi, laboratori e centri diurni	X	112*b*, 197 n. 4 Cost.	LAI, LIPIn	22, allegato 2
Sostegno dell'aiuto agli invalidi	X	112*c* Cost.	LAI: nessuna modifica	22
Contributi a centri di formazione, personale specializzato delle professioni sociali			LAI (abrogazione art. 74 cpv. 1 lett. d)	22
Scuola speciale	X	62 cpv. 3, 197 n. 2 Cost.	LAI	22
Prestazioni complementari	X	112*a*, 112*c* cpv. 2, 196 N. 10 Cost.	Revisione totale LPC	allegato 3
Riduzione dei premi			LAMal	23
Assegni familiari nell'agricoltura			LAF	24
Assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione			LADI	25
Miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna			LF sul miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna: nessuna modifica	
Agricoltura				
Miglioramenti strutturali			LAgr	26
Allevamento di bestiame			LAgr	26
Consulenza in materia agricola			LAgr	26
Foreste, caccia, pesca				
Foreste			LFo	27
Caccia			LFC	28
Pesca			LFP	29
Banca nazionale			LBN	30

1.6 Tabella di marcia fino alla messa in vigore della NPC (obiettivo: 1.1.2008)

Come menzionato in precedenza e nel primo messaggio NPC[10], l'introduzione della NPC può avvenire soltanto *integralmente* affinché l'attuazione delle modifiche costituzionali *e* legislative sia garantita nel loro contesto materiale. La NPC avrà ripercussioni anche sulle legislazioni cantonali. Ciò significa che i Cantoni devono provvedere per tempo ad avviare i lavori legislativi, motivo per cui sarà indispensabile procedere in modo scaglionato (e non del tutto in parallelo) nella Confederazione e nei Cantoni (a questo proposito, v. più avanti).

Concretamente il *calendario* delle prossime tappe è il seguente:

– Inizio delle deliberazioni in seno alla Commissione del primo Consiglio:	autunno 2005
– Votazione finale delle Camere	sessione autunnale 2006
– Terzo messaggio relativo alla dotazione dei fondi di perequazione	autunno 2006
– Votazione finale delle Camere	sessione estiva 2007
– Adozione delle pertinenti ordinanze da parte del Consiglio federale	autunno 2007
– Messa in vigore della NPC	1.1.2008

Probabilmente la fase parlamentare non si concluderà prima della sessione autunnale del 2006 considerata l'ampia portata tematica del messaggio (sono oggetto di discussione 33 leggi federali). Dopo di che, decorrerà il termine per il referendum. Parallelamente allo svolgimento dei dibattiti, occorrerà preparare il *terzo messaggio* concernente le decisioni di finanziamento della perequazione delle risorse e perequazione degli oneri (dotazione dei fondi di perequazione) nonché la compensazione dei casi di rigore. Per quanto riguarda la situazione nei *Cantoni*, occorre sottolineare che questi possono portare a termine a titolo *definitivo* le innumerevoli modifiche legislative necessarie nell'ambito intercantonale solo dopo aver preso conoscenza della decisione delle Camere federali in merito alla legislazione d'esecuzione relativa alla NPC. I Cantoni hanno già dato avvio ai loro lavori in materia legislativa, cosicché dovrebbero essere in grado di procedere rapidamente a eventuali modifiche dell'ultima ora in seguito alle decisioni del legislatore federale.

In altri termini, è assolutamente indispensabile che, prima di portare a termine i propri lavori, il legislatore cantonale conosca le nuove norme federali. Non è pertanto possibile, e peraltro non avrebbe senso, che Confederazione e Cantoni procedano in parallelo.

Siamo consapevoli del fatto che l'obiettivo soggiacente alla tabella di marcia prevista è ambizioso. D'intesa con una maggioranza dei Cantoni intendiamo fare tutto il possibile affinché l'introduzione della NPC possa avvenire per il 1° gennaio 2008. I

10 FF **2002** 2098

Cantoni da parte loro, hanno più volte ribadito che vogliono attenersi a questa tabella di marcia.

Abbiamo senz'altro preso atto degli argomenti critici sollevati da una minoranza che, in occasione della consultazione, ha chiesto di riconsiderare la data d'introduzione della NPC. Condividiamo il loro parere secondo cui i processi democratici nei Cantoni devono essere presi in considerazione in ogni caso.

Il prossimo capitolo descrive i lavori che devono essere concretamente intrapresi da Confederazione e Cantoni prima che la NPC possa essere messa in vigore integralmente.

1.7 Lavori preparatori all'introduzione della NPC

1.7.1 Perequazione finanziaria in senso stretto

Nell'ambito della *perequazione finanziaria in senso stretto* (perequazione delle risorse nonché perequazione degli oneri della Confederazione) i lavori necessari in vista dell'introduzione della NPC sono a buon punto. Da un lato, occorre colmare completamente le lacune in materia di statistiche che sussistono a proposito del calcolo dell'*indice delle risorse*. Vi rientrano segnatamente la registrazione dell'utile netto delle persone giuridiche nonché il calcolo degli utili delle imprese a imposizione privilegiata e la determinazione dei *fattori beta*[11]. È inoltre in fase di elaborazione, sotto la direzione della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF), un concetto per l'assicurazione della qualità dell'indice delle risorse. Grazie all'allestimento a livello svizzero di una statistica relativa all'aiuto sociale, le lacune di natura statistica saranno colmate anche nel settore della *perequazione dell'aggravio sociodemografico* (PAS) *della Confederazione*[12]. Come avevamo già esposto nel messaggio concernente il progetto costituzionale, l'entrata in vigore della NPC è esclusa senza basi statistiche più rigorose[13].

I risultati definitivi di questi lavori tecnici saranno ripresi nelle *ordinanze* relative alla LPFC del 3 ottobre 2003. Dato che sono di notevole importanza per i Cantoni, abbiamo già sottolineato in occasione dei dibattiti parlamentari sul progetto di modifica della Costituzione che i progetti di ordinanze saranno presentati tempestivamente ai Cantoni per la consultazione. Va da sé che i citati lavori sono portati avanti da specialisti della Confederazione *e* dei Cantoni che si avvalgono della collaborazione di esperti esterni scelti di comune accordo.

11 cfr. messaggio NPC, FF **2002** 2145
12 cfr. messaggio NPC, FF **2002** 2176
13 FF **2002** 2145

1.7.2 Lavori preparatori cantonali in vista dell'attuazione della nuova ripartizione dei compiti e delle nuove forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni

In vista dell'introduzione della NPC, non solo la Confederazione ma anche i Cantoni devono adeguare leggi, cambiare le procedure, apportare correttivi al budget e risolvere i problemi legati alla transizione.

In linea di principio ogni Cantone assume la propria responsabilità per l'attuazione della NPC sul proprio territorio. La maggior parte dei Cantoni hanno già avviato i propri lavori di applicazione e istituito le relative organizzazioni di progetto. In questo compito molto complesso, i Cantoni potranno avvalersi del sostegno della Conferenza dei Governi cantonali (CdC) e delle varie conferenze di direttori interessate. La CdC sostiene i Cantoni nei lavori di attuazione, assicura la collaborazione tra Confederazione e Cantoni e garantisce il flusso di informazioni tra le autorità federali, gli organi del progetto e i singoli Cantoni. Le conferenze dei direttori sostengono il coordinamento nei rispettivi settori di compiti.

La portata degli adeguamenti necessari non va sottovalutata. Le problematiche principali possono essere riepilogate come qui di seguito.

1.7.2.1 Necessità di adeguamento a livello di legislazione cantonale

Per gli adeguamenti legislativi occorre distinguere tra i settori di compiti con dissociazione dei compiti e quelli con nuove forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni.

1.7.2.1.1 Settori con dissociazione dei compiti

Per i settori con dissociazione dei compiti, occorre istituire o adeguare le basi legislative necessarie a livello cantonale.

I settori che in futuro saranno di competenza esclusiva della Confederazione dovrebbero creare meno problemi. I settori di compiti la cui responsabilità sarà attribuita interamente o parzialmente ai Cantoni comporteranno invece un impegno maggiore per i Cantoni. In questo caso, al momento dell'entrata in vigore della NPC i Cantoni dovranno essere in grado di adempiere i nuovi compiti che sono stati loro attribuiti. Ciò vale non solo per i settori per i quali non è previsto un periodo di transizione, bensì anche per quelli per i quali è stabilito un periodo di transizione. Questa situazione è resa ancora più difficile dal fatto che nei settori importanti, come quelli concernenti le prestazioni complementari e i sussidi alle istituzioni per gli invalidi, i lavori legislativi concreti possono iniziare solo quando l'Assemblea federale avrà licenziato le corrispondenti leggi quadro proposte nel presente messaggio.

1.7.2.1.2 Attuazione delle nuove forme di collaborazione

Per attuare le nuove forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni, potrebbe essere necessaria l'istituzione, da parte dei Cantoni, delle basi legali per la stipulazione degli accordi di programma, in particolare per quanto concerne le competenze. A seconda dell'impostazione della relativa legge speciale a livello federale, può risultare indispensabile anche un nuovo disciplinamento della collaborazione tra Cantone e Comuni nei settori in questione.

1.7.2.2 Collaborazione intercantonale

La dissociazione dei compiti investe diversi settori, per i quali la collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri può essere dichiarata obbligatoria conformemente all'articolo 48*a* Cost. (nuovo). SI tratta delle istituzioni per invalidi, del traffico negli agglomerati e dell'esecuzione delle pene e delle misure. Tuttavia, una maggiore collaborazione intercantonale è auspicabile in particolare anche nell'istruzione scolastica speciale ed eventualmente nell'esercizio delle strade nazionali.

La convenzione quadro intercantonale (CQI) costituisce la base della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. Un progetto di CQI è già stato pubblicato nell'ambito del primo messaggio NPC[14]. Le modifiche, decise dalle Camere federali, delle basi costituzionali determinanti e della legge sulla perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri hanno reso necessari vari adeguamenti di lieve entità. La struttura della convenzione è stata nel contempo modificata, i termini utilizzati sono stati definiti in modo chiaro e il suo campo d'applicazione è stato esteso a settori diversi da quelli menzionati nell'articolo 48*a* Cost. La versione definitiva è stata adottata dall'assemblea plenaria della Conferenza dei governi cantonali (CdC) nel giugno 2005 ai fini della ratifica nei singoli Cantoni. I Governi cantonali sono invitati a eseguire la procedura di ratifica nei loro Cantoni nel quadro dei lavori per l'attuazione della NPC. Parallelamente alla ratifica della convenzione quadro intercantonale, dovranno essere adeguati i trattati di collaborazione esistenti in alcuni settori di compiti. In questo contesto riveste particolare importanza la convenzione intercantonale per le istituzioni sociali (CIIS).

Nei singoli Cantoni, occorre controllare e, se del caso, adeguare le attuali basi giuridiche della collaborazione intercantonale.

1.7.2.3 Adeguamenti a livello di rapporti intercantonali e di rapporti con i fornitori di prestazioni

Risulta che l'introduzione della NPC si ripercuoterà finanziariamente in forma diversa anche sui Comuni di molti Cantoni. Per questo motivo, in tali Cantoni si impone contemporaneamente una riforma della compensazione degli oneri intracantonale. A tal fine, i principi della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri devono essere applicati per analogia anche negli affari interni. Sono dunque infondati i timori delle città e dei Comuni secondo cui gli oneri supplementari ricadano in ultima analisi su di loro.

14 FF **2002** 2334 segg.

In vari settori di compiti, è necessario ridefinire i rapporti con i fornitori, i beneficiari e i fruitori di prestazioni.

1.7.2.4 Adeguamenti del budget e problemi di transizione tecnico-finanziari

1.7.2.4.1 Adeguamenti del budget

La dissociazione dei compiti comporterà per i Cantoni maggiori oneri per complessivi 606 milioni di franchi[15]. I Cantoni riceveranno questi mezzi sotto forma di trasferimenti a destinazione libera nel quadro della perequazione delle risorse e della perequazione dell'aggravio sociodemografico e dell'aggravio geo-topografico. La compensazione dei casi di rigore assicura che con il passaggio alla NPC i Cantoni deboli di risorse non saranno svantaggiati dal profilo finanziario rispetto al sistema attuale.

Il saldo di 606 milioni di franchi non fornisce indicazioni sufficienti sulla portata delle modifiche apportate ai flussi finanziari; questo dato è sicuramente più significativo se si considera che risulta dalla differenza tra maggiori oneri pari a 3,5 miliardi e sgravi che ammontano a 2,9 miliardi di franchi. A ciò si aggiungono il trasferimento di una quota dell'imposta federale diretta alla perequazione verticale delle risorse e degli oneri, la compensazione dei casi di rigore e la perequazione finanziaria orizzontale.

Questi nuovi flussi finanziari devono figurare nei piani finanziari e nei preventivi dei singoli Cantoni al momento della entrata in vigore della NPC. I Cantoni deboli di risorse beneficeranno di uno sgravio finanziario, mentre i Cantoni forti di risorse saranno gravati da oneri supplementari.

1.7.2.4.2 Problemi di transizione tecnico-finanziari

Anche a livello cantonale, come già a livello federale (cfr. n. 3.4), per diversi settori di compiti si devono cercare soluzioni per sostituire gli aiuti finanziari previsti nel quadro del diritto previgente. I settori in questione dovranno essere indicati separatamente in ogni Cantone.

2 Commento alla legislazione d'esecuzione nei singoli settori di compiti

2.1 Misurazione ufficiale

2.1.1 Situazione iniziale

2.1.1.1 Soluzione attuale

Unitamente al registro fondiario, la misurazione ufficiale serve a tutelare diritti, doveri, oneri e ipoteche su un fondo. Essa è pure utilizzata, al pari della misurazione nazionale, come indicazione di riferimento per l'esercizio di sistemi di informazione

15 Bilancio globale attualizzato 2001/02, cfr. numero 3.1.2

del territorio. Concretamente, la misurazione ufficiale si fonda sul sistema di coordinate e altimetrico della misurazione nazionale. I piani ufficiali del registro fondiario, che sono allestiti in scala da 1:250 a 1:10'000 a seconda del valore dei fondi e che costituiscono un estratto grafico della misurazione ufficiale, sono documenti pubblici con effetto giuridico. La base giuridica è data da alcuni articoli del Codice civile svizzero[16] (CC) e dalle pertinenti ordinanze.

La misurazione ufficiale è un compito svolto in comune da Confederazione e Cantoni dal 1912 (entrata in vigore del CC). La Confederazione ne assume l'alta direzione mentre ai Cantoni è affidata la gestione operativa sul proprio territorio. Il servizio competente della Confederazione è la Direzione federale delle misurazioni catastali (D+M), che attualmente fa parte dell'Ufficio federale di topografia. Ogni Cantone esercita la vigilanza cantonale sulle misurazioni. L'allestimento e la tenuta a giorno della misurazione ufficiale sono effettuati per lo più da ingegneri geometri privati patentati. Nel nostro Stato, basato sulla democrazia e sull'economia di mercato, la misurazione ufficiale unitamente al registro fondiario è uno strumento importante volto a garantire il rispetto delle disposizioni di diritto privato concernenti la proprietà fondiaria.

Già nel 1993 sono entrate in vigore importanti semplificazioni della misurazione ufficiale. Diversi atti legislativi della Confederazione sono stati sostituiti da due nuove ordinanze che conferiscono ai Cantoni un margine di manovra più ampio. Visto però che la D+M continua in parte a interferire nelle questioni operative dei Cantoni, all'inizio del 1998 si è proceduto ad adeguare l'ordinanza concernente la misurazione ufficiale operando una migliore distinzione tra compiti strategici (Confederazione) e compiti operativi (Cantoni). La D+M gestisce la misurazione ufficiale dal 1998 sulla base di mandati di prestazione quadriennali e accordi di prestazione annuali.

2.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

D'ora in poi la base giuridica per tutte le attività nell'ambito delle informazioni legate al territorio sarà data da una sola legge, basata sul nuovo articolo costituzionale 75*a* «Misurazione» il quale recita:

1 La misurazione nazionale è compito della Confederazione.

2 La Confederazione emana prescrizioni sulla misurazione ufficiale.

3 Può emanare prescrizioni sull'armonizzazione delle informazioni fondiarie ufficiali.

A livello di competenza non dovrebbe in generale cambiare nulla. La misurazione nazionale rimane anche in futuro di competenza esclusiva della Confederazione. L'attuale collaborazione tra Confederazione e Cantoni dovrà essere oggetto di ulteriori sviluppi. Le informazioni fondiarie devono essere gestite in modo più efficace ed efficiente e rese disponibili, affinché le autorità a tutti i livelli ma anche le persone che operano nel settore economico, politico e sociale e nell'ambito della ricerca dispongano di informazioni affidabili, aggiornate e complete.

16 RS **210**

2.1.1.3 Relazione con le revisioni di legge in corso

Al momento dell'attuazione del nuovo articolo costituzionale a livello di legge è emerso che dal punto di vista materiale una nuova legge federale sulla geoinformazione (LGI) travalicherebbe il quadro della NPC, motivo per cui il progetto LGI è stato separato dal progetto NPC. Abbiamo avviato la consultazione relativa alla LGI il 22 giugno 2005. Ambedue i progetti legislativi vengono elaborati in parallelo e dovrebbero entrare in vigore a un intervallo breve se non addirittura allo stesso tempo.

2.1.1.4 Risultati della consultazione

Nel quadro della NPC è stato posto in consultazione il progetto di un'ordinanza dell'Assemblea federale sul finanziamento della misurazione ufficiale (OFMU). Questa nuova normativa non sarà per principio respinta: dodici Cantoni nonché alcuni partiti e associazioni si sono addirittura espressi esplicitamente a favore. Suggerimenti e proposte di modifica, provenienti prevalentemente dai Cantoni, sono stati formulati soprattutto a proposito dell'allegato all'articolo 3 OFMU. Dal momento che nel settore della misurazione ufficiale i supplementi perequativi costituiscono circa il 45 per cento delle attuali indennità federali – una percentuale nettamente superiore rispetto ad altri compiti in comune – da più parti si è rilevato che l'abbandono di tali supplementi dovuto al sistema ridurrebbe sensibilmente la partecipazione finanziaria della Confederazione (ammontando ormai spesso solo al 10–15 %). Perdendo la sua capacità di influsso, la Confederazione avrebbe maggiori difficoltà ad attuare i suoi obiettivi strategici e a effettuare in tempo utile la misurazione ufficiale su tutto il territorio. Nei loro pareri, i Cantoni hanno quindi rilevato che sono interessati a una forte partecipazione della Confederazione. Inoltre alcuni Cantoni hanno sottolineato che la tenuta a giorno periodica è un compito di maggiore importanza per i vari servizi della Confederazione che non per i livelli inferiori del sistema federale e che può essere svolto in modo razionale soltanto con una partecipazione finanziaria importante da parte della Confederazione. Infine, i Cantone UR e TI criticano la suddivisione in tre zone (zona I, II e III) nonché la differenziazione tra «primo rilevamento», «nuovo rilevamento», «rinnovamento», «demarcazione» e così via.

Ci atteniamo essenzialmente alle differenziazioni previste. Riteniamo che anche il futuro regime delle sovvenzioni dovrà tenere debitamente conto delle diverse condizioni topografiche e che il calcolo differenziato dei forfait per ogni progetto di misurazione sia inevitabile. Proponiamo tuttavia di distinguere meglio tra i compiti d'importanza strategica e gli altri, sussidiando maggiormente i primi che i secondi. In tal modo intendiamo anche fugare i timori di coloro che ritengono che in futuro il sostegno finanziario della misurazione ufficiale sarà generalmente insufficiente.

2.1.2 Nuova soluzione

2.1.2.1 Compendio

Anche se l'elaborazione di una legge completa sulla geoinformazione avviene al di fuori della NPC, la misurazione ufficiale, in particolare il suo finanziamento, è sempre stata parte integrante del progetto NPC, motivo per cui non è esclusa dal pacchetto. È possibile separare i progetti LGI e NPC disciplinando nel contempo il finanziamento della misurazione ufficiale come compito in comune nel progetto NPC, se viene modificato l'articolo 39 titolo finale CC.

Questa modifica sarà integrata nella legge sulla geoinformazione, mentre l'OFMU, commentata qui di seguito, è mantenuta.

L'OFMU stabilisce in particolare le percentuali che servono a calcolare gli importi forfettari versati dalla Confederazione a favore della misurazione ufficiale. Come l'attuale decreto federale sulle indennità della misurazione ufficiale essa non sottostà a referendum.

2.1.2.2 Attuazione a livello legislativo

Le basi giuridiche per tutti i dati territoriali devono essere riunite in una nuova ampia legge sulla geoinformazione, al di fuori dell'ambito della NPC. Nell'ambito della NPC, la riforma è limitata al finanziamento della misurazione ufficiale e dunque a una modifica dell'articolo 39 del titolo finale CC nonché all'emanazione di una nuova ordinanza dell'Assemblea federale in sostituzione del vigente decreto federale concernente il contributo alle spese per la misurazione ufficiale.

Il testo della modifica di legge del titolo finale CC risulta dall'atto mantello (n. 1*)* e il relativo commento figura al numero 2.1.3. Anche il testo della nuova ordinanza dell'Assemblea federale si trova nell'allegato e il relativo commento al numero 2.1.3.

2.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Nell'ambito della misurazione ufficiale non sono attualmente necessarie modifiche a livello di ordinanza. Con l'entrata in vigore della nuova legge sulla geoinformazione, le disposizioni dell'ordinanza del 18 novembre 1992[17] concernente la misurazione ufficiale (OMU) dovranno essere adeguate alla nuova legge.

2.1.2.4 Disciplinamento della collaborazione e finanziamento da parte di Confederazione e Cantoni

Già dal 1998 la misurazione ufficiale è gestita secondo un nuovo sistema, basato su accordi di prestazione e, quanto meno parzialmente, su indennità forfettarie. Alla Confederazione compete la gestione strategica, mentre i Cantoni sono responsabili delle questioni operative.

17 RS **211.432.2**

Ogni quattro anni la Confederazione stabilisce la strategia per la misurazione ufficiale, in base alla quale i Cantoni allestiscono i propri piani di realizzazione per lo stesso periodo di tempo. Questi documenti costituiscono la base per gli accordi di programma (accordi di prestazioni quadriennali e annuali) tra Confederazione e Cantoni.

Le esperienze maturate con questo sistema sono assolutamente positive. Si sono registrati un considerevole incremento dell'efficienza e un miglioramento dell'efficacia della misurazione ufficiale.

Non vi è attualmente alcuna necessità di intervenire sulla collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Per quanto riguarda il finanziamento, la NPC impone anche in questo settore di compiti, come in tutti gli altri, lo svincolo della perequazione finanziaria dal sussidiamento. In tal modo si riducono necessariamente i sussidi federali ai Cantoni medi o deboli dal profilo finanziario. Sottolineiamo pertanto l'importanza di differenziare il calcolo degli importi forfettari a seconda dei vari progetti: per quelli di grande importanza strategica per la Confederazione la quota forfettaria sarà sensibilmente maggiore.

2.1.2.5 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Tra le ripercussioni sulla misurazione ufficiale imputabili esclusivamente alla NPC è importante soltanto la soppressione dei supplementi in virtù della forza finanziaria. I supplementi attualmente esistenti, nella NPC vengono tuttavia sostituiti mediante i nuovi fondi di perequazione con mezzi supplementari della Confederazione a libera disposizione dei Cantoni. Questi ultimi li utilizzeranno secondo le proprie priorità, se del caso anche a favore della misurazione ufficiale.

2.1.3 Commento relativo alle modifiche del CC e alla nuova ordinanza del Parlamento

1. Art. 39 titolo finale CC

Affinché la NPC possa essere applicata nell'ambito della misurazione ufficiale, l'attuale *articolo 39 del titolo finale del Codice civile svizzero (titolo finale CC)* dovrà essere modificato come segue:

- Il vigente articolo 39 capoverso 1 titolo finale CC stabilisce che le spese della misurazione saranno sopportate principalmente dalla Confederazione; tuttavia la quota della Confederazione è attualmente già inferiore al 50 per cento. Con la soppressione dei supplementi di capacità finanziaria, prevista dalla NPC, tale percentuale sarà ancora più bassa. Si rende pertanto assolutamente necessaria la modifica del capoverso 1.
- Il finanziamento è stato finora disciplinato a titolo di prova da accordi di programma tra Confederazione e Cantoni. Questo disciplinamento dovrà ora essere ancorato nella legge a titolo definitivo nel capoverso 2.

Poiché nel caso del titolo finale del CC si tratta di disposizioni transitorie del CC, occorre stabilire in un terzo capoverso per via di diritto transitorio che tutti i progetti di misurazione autorizzati in base al diritto vigente sono ultimati e finanziati conformemente a tale diritto.

Per quanto concerne la competenza, già contemplata dal vigente articolo 39 capoverso 3 titolo finale CC, dell'Assemblea federale in materia di disciplinamento definitivo dei dettagli, la modifica legislativa offre tra l'altro anche l'occasione per effettuare una correzione redazionale in linea con la terminologia utilizzata dall'entrata in vigore della nuova Costituzione federale.

Se in futuro il settore relativo alla misurazione ufficiale dovesse essere disciplinato in modo esaustivo nella legge sulla geoinformazione, l'articolo 39 titolo finale CC sarebbe sostituito presumibilmente con una corrispondente norma in questa nuova legge.

2. Ordinanza dell'Assemblea federale sul finanziamento della misurazione ufficiale (OFMU)

Come menzionato nel numero 2.1.1.2.2, il finanziamento della misurazione ufficiale è disciplinato in una nuova ordinanza parlamentare che non sottostà al referendum (OFMU). Come il decreto federale concernente il contributo alle spese per la misurazione ufficiale, che dovrà essere sostituito con questa ordinanza, anche l'ordinanza in questione contiene disposizioni determinanti per le indennità della Confederazione, in particolare quelle per il calcolo dell'indennità forfettaria (per le varie categorie di progetti di misurazione).

L'*articolo 1* stabilisce i principi più importanti del finanziamento della misurazione ufficiale. A tal fine, per sottolineare che si tratta di un compito in comune, nel capoverso 1 viene ripetuto il principio già definito nel nuovo articolo 39 capoverso 1 titolo finale CC, ossia che Confederazione e Cantoni finanziano congiuntamente la misurazione ufficiale. È evidente che, nel quadro del loro ordinamento interno, i Cantoni possono accollare ai Comuni, per intero o in parte, la propria quota ai costi. Per i costi della tenuta a giorno, si applica come sinora il principio di causalità.

I Cantoni si assumono a titolo sussidiario i costi della tenuta a giorno che non possono essere coperti né dai contributi della Confederazione né, conformemente al capoverso 2, dalla persona che li ha causati. Nella propria legislazione, essi possono stabilire che tali costi possono essere assunti interamente o parzialmente da terzi (p. es. dai Comuni). Questa regolamentazione è conforme all'articolo 49 della vigente ordinanza del 18 novembre 1992 concernente la misurazione ufficiale (OMU; RS *211.432.2*). Ai costi della tenuta a giorno periodica che il Cantone non può accollare a terzi, la Confederazione partecipa nella misura del 60 per cento, sempreché il Cantone provi che il finanziamento dei costi secondo l'articolo 1 capoverso 3 è garantito (cfr. n. 6 lett. b dell'allegato dell'ordinanza sul finanziamento della misurazione ufficiale).

Il capoverso 4 conferisce ai Cantoni, in sintonia con la legge sulla geoinformazione attualmente in preparazione, la possibilità di riscuotere emolumenti per estratti, valutazioni e dati della misurazione ufficiale.

L'*articolo 2* disciplina il sistema delle indennità della Confederazione. Lo strumento dell'accordo di programma, già sperimentato nell'ambito della misurazione ufficiale, deve essere introdotto definitivamente in occasione dell'introduzione della NPC.

Secondo *l'articolo 3,* le indennità della Confederazione sono ora fissate sotto forma di importi forfettari per ogni progetto nei limiti dei crediti stanziati. La possibilità dell'indennità dei forfait per progetti, già prevista come strumento opzionale nell'articolo 48bis OMU, assurge a principio e viene ancorata nell'OFMU.

Le aliquote per l'indennità forfettaria sono fissate nell'allegato. I valori si basano sulle aliquote in vigore per i Cantoni finanziariamente forti.

Dobbiamo poter fissare in un'ordinanza, come già ora (art. 47 seg. OMU), quali costi sono computabili per il calcolo delle indennità della Confederazione.

L'*articolo 4* vincola il pagamento delle indennità della Confederazione a esigenze minime. Il progetto di misurazione ufficiale deve soddisfare le prestazioni concordate negli accordi di programma e, il suo risultato, le esigenze del diritto federale. Il capoverso 2 consente pagamenti parziali in funzione del previsto anziché dell'effettivo stato di avanzamento dei lavori. Con questa semplificazione si dovrebbero evitare lavori amministrativi superflui.

L'*articolo 5* disciplina l'esecuzione. La presente ordinanza rende presumibilmente necessario l'adeguamento di alcune disposizioni dell'OMU.

L'*articolo 7* precisa che il diritto vigente si applica, senza modifiche, ai progetti che sono stati autorizzati secondo tale diritto e per i quali sono stati versati contributi sulla base del decreto federale del 20 marzo 1992[18] concernente il contributo alle spese per la misurazione ufficiale. Nelle condizioni definite nell'articolo 20 LPFC, tali progetti sono conclusi integralmente secondo il diritto previgente. L'articolo 7 corrisponde pertanto al nuovo articolo 39 capoverso 3 titolo finale CC.

L'*articolo 8* disciplina l'entrata in vigore.

Allegato: i casi d'indennizzo corrispondono al decreto federale in vigore. I valori delle rispettive aliquote si basano sulle aliquote attualmente valide per i Cantoni finanziariamente forti, fatta eccezione per l'aliquota di cui al numero 6. Tuttavia, esse sono state leggermente corrette al fine di tenere meglio conto dell'importanza dei diversi generi di misurazione dal punto di vista della Confederazione e di sostenere gli obiettivi strategici della Confederazione. Nel complesso, questa correzione non si traduce in un maggiore aggravio finanziario per la Confederazione; l'importo complessivo della Confederazione (circa 410 milioni secondo l'aliquota applicabile ai Cantoni finanziariamente forti) per completare la misurazione ufficiale rimane invariato. La questione della computabilità dei costi è disciplinata in un'ordinanza del nostro Consiglio (cfr. art. 3 cpv. 3).

In futuro la Confederazione non verserà più indennità per provvedimenti particolari volti a mantenere la misurazione particellare, dato che questa attività non rientra più nei suoi obiettivi strategici. In compenso aumenta l'indennità concessa alla tenuta a giorno periodica, considerata di importanza strategica *(n. 6 lett. b)*, a condizione che il Cantone fornisca la prova del finanziamento delle spese residue. Ciò consente di procedere rapidamente su vasti territori connessi che si estendono su diversi Comuni.

Il *numero 6 lettera a* prevede una nuova indennità. Il crescente processo di digitalizzazione nell'ambito della misurazione ufficiale aumenta le esigenze nazionali rispetto a quelle locali. I lavori che ne derivano sono per lo più lavori di adeguamento

18 RU **1992** 2461, **1994** 1612

(p. es. modifica del modello di dati della Confederazione, rettifica a livello nazionale dei confini territoriali ecc.) di grande interesse per la Confederazione ma a costi relativamente bassi. I costi che ne derivano per la Confederazione sono proporzionalmente modesti – nonostante una quota di contribuzione elevata – e ammontano al massimo all'1,5 per cento dell'attuale credito federale. Anche in questo caso, l'assunzione imperativa della prova del finanziamento dei costi residui da parte dei Cantoni (Comuni e terzi ne sono esclusi) permette una procedura rapida su vasti territori che si estendono su diversi Comuni.

2.2 Diritto penale

2.2.1 Esecuzione delle pene e delle misure

2.2.1.1 Situazione iniziale

2.2.1.1.1 Soluzione attuale

Basi giuridiche

Ai sensi dell'articolo 123 Cost. la legislazione nel campo del diritto penale materiale e della procedura penale compete alla Confederazione. Ciononostante, attualmente la Confederazione non ha un'ampia competenza nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure, dato che la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture detentive rientrano nella competenza dei Cantoni. Con l'assegnazione di sussidi ai Cantoni la Confederazione può tuttavia esercitare la propria influenza.

Le norme giuridiche importanti ai fini dell'esecuzione delle pene sono attualmente sparse in molti atti normativi cantonali, in parte nel Codice penale[19] (CP), nella legge federale del 5 ottobre 1984[20] sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (LPPM) nonché nelle relative direttive dei Cantoni. A ciò si aggiungono la giurisprudenza del Tribunale federale e i principi che sottendono all'esecuzione delle pene derivanti da trattati internazionali.

Collaborazione e finanziamento Confederazione – Cantoni

Secondo la LPPM, la Confederazione concede sussidi per la costruzione di istituti per adulti nonché per la costruzione e l'esercizio delle case di educazione. La costruzione e l'esercizio di tali istituti sono anzitutto di competenza dei Cantoni, i quali decidono circa la loro costruzione, la loro ubicazione e il loro esercizio. A questo proposito, occorre operare una distinzione tra l'esecuzione delle pene e delle misure concernente gli adulti e quella concernente i fanciulli e gli adolescenti.

Riteniamo che sia l'attuale collaborazione tra Confederazione e Cantoni nell'ambito dell'esecuzione delle pene e delle misure sia l'impostazione dei sussidi federali siano complessivamente adeguati, anche se ci sembra opportuno apportarvi miglioramenti specifici. Questa valutazione sostanzialmente positiva della situazione attuale deriva dal fatto che già nel quadro del nostro rapporto sul riesame dei sussidi federali (riesame dei sussidi 1997), l'esecuzione delle pene e delle misure era stata analizzata in modo critico e che la necessità di apportare miglioramenti allora accertata è già stata attuata o è in fase di realizzazione. Gli esperti hanno quindi stabilito

19 RS **311.0**
20 RS **341**

che i sussidi forfettari introdotti nel caso dell'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti danno risultati sia dal punto di vista della Confederazione sia da quello dei Cantoni e che questo calcolo forfettario comporta una riduzione dei costi. Di conseguenza, non è giustificato rinunciare al sistema già messo a punto o, per quanto concerne le case di educazione, ancora allo stato di progetto.

Collaborazione intercantonale

Come già esposto, la competenza per la costruzione e l'esercizio delle istituzioni per l'esecuzione delle pene e delle misure spetta ai Cantoni. In questo settore i Cantoni già collaborano tra loro su base istituzionale.

La collaborazione intercantonale nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure è disciplinata in tre concordati. Tutti i 26 Cantoni aderiscono a uno di questi concordati:

- Concordato della Svizzera nord-occidentale e centrale (UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG);
- Concordato della Svizzera orientale (ZH, GL, SH, AR, AI, SG, GR TG);
- Concordato della Svizzera occidentale e Ticino (FR, VD, VS, NE, GE, JU, TI).

Gli esperti in materia di esecuzione delle pene ritengono che la dimensione e il numero dei concordati siano adeguati. La loro dimensione è infatti tale da consentire un lavoro efficiente e innovativo. I concordati riuniscono regioni sufficientemente omogenee, per mentalità e compiti da svolgere, che permettono di ottenere consensi. Dato che avrebbe sicuramente senso – soprattutto a livello di pianificazione – riunire tutta la Svizzera tedesca in un unico concordato, la questione è stata presa in considerazione alcuni anni or sono, ma poi è stata respinta a favore di una cooperazione di caso in caso.

Con riferimento al carattere vincolante delle decisioni in virtù del concordato va rilevato che, sebbene stabiliscano quale Cantone deve gestire determinate istituzioni in materia di esecuzione delle pene e delle misure, in caso di rifiuto di un Cantone o di mancata approvazione dei pertinenti crediti da parte del popolo, i concordati non sono tuttavia in grado di imporre alcuna decisione.

A livello governativo, il coordinamento e lo scambio di idee tra i concordati sono offerti dalla Commissione per l'esecuzione delle pene e il sistema penitenziario della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia – il cosiddetto «Comitato dei Nove» – nonché dalla cosiddetta Conferenza dei segretari, che fornisce una collaborazione più o meno informale dei segretari dei tre Concordati e del Comitato dei Nove. Questi hanno tuttavia possibilità di azione molto limitate. Un certo ruolo di coordinamento nell'esecuzione delle pene e delle misure è inoltre svolto dal Centro svizzero di formazione per il personale dei penitenziari (CSFPP) che propone una variegata offerta di corsi.

Nella prassi dell'esecuzione esiste una collaborazione minima che travalica i limiti del concordato. In singoli settori esistono segnali di regolamentazioni valide per tutta la Svizzera e accordi bilaterali tra concordati, per esempio per quanto concerne il ricovero di persone che subiscono una pena o una misura e che necessitano di cure ospedaliere. Non esiste tuttavia alcuna regolamentazione tra concordati.

2.2.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Basi giuridiche

A differenza della Costituzione del 1999, l'articolo 123 capoverso 3 conferisce ora alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure. Benché questa disposizione sia formulata in modo potestativo, è la prima volta che la Confederazione ha esplicitamente la competenza di legiferare in dettaglio nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure. Il complemento proposto porta quindi la chiarezza auspicata a livello costituzionale.

Per quanto riguarda le basi legali, il messaggio NPC esige il raggruppamento delle norme giuridiche relative all'esecuzione delle pene attualmente molto sparpagliate. Il primo messaggio NPC aveva lasciato in sospeso la questione di sapere se occorreva elaborare una legge federale d'esecuzione autonoma e dettagliata o se era sufficiente una revisione di alcuni punti specifici del CP e della LPPM. Il presente messaggio risponde a tale questione.

Collaborazione e finanziamento Confederazione – Cantoni

Come già accennato, l'attuale collaborazione tra Confederazione e Cantoni non richiede grandi cambiamenti. In questi ultimi anni sono stati apportati miglioramenti – già effettivi o in corso – alle modalità di sovvenzionamento. Per la NPC è di fondamentale importanza che l'uniformizzazione mirata delle norme e l'adozione di forfait rafforzino non solo la consapevolezza dei costi presso i beneficiari di sussidi, ma aumenti anche il loro margine di manovra. Queste misure comporteranno uno snellimento considerevole anche dal profilo amministrativo, sia a livello federale che cantonale.

Collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri

La NPC mira a fare dell'esecuzione delle pene e delle misure un elemento obbligatorio della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. Poiché le decisioni degli organi concordatari hanno soltanto valore di raccomandazione, s'impone una forma di collaborazione più vincolante tra i Cantoni.

Secondo il messaggio NPC, la collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri dovrebbe essere potenziata anche nel caso di misure destinate a rei fanciulli e adolescenti il cui comportamento sociale è gravemente turbato (art. 82 segg. e 89 segg. CP), settore per il quale non esistono concordati. Nel mese di settembre del 2002, la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) ha istituito una piattaforma di coordinamento per tutta la Svizzera, ossia la Convenzione intercantonale per le istituzioni sociali (CIIS) che subentra alla Convenzione intercantonale sulle istituzioni. Tale convenzione, che si prefigge principalmente di finanziare l'esecuzione di misure destinate ai giovani e di istituti nel settore AI può, tra l'altro, servire alla pianificazione comune, al coordinamento e alla garanzia della qualità. A livello cantonale sono attualmente in corso trattative in vista di un'adesione.

Dal profilo materiale, la modifica costituzionale da noi proposta non ha trovato opposizione in Parlamento. Le Camere si sono pronunciate per una disposizione potestativa, senza tuttavia mettere in discussione la necessità d'introdurre prescrizioni federali. Il Parlamento intendeva apportare una modifica di carattere redazio-

nale al fine di meglio uniformare il tenore dell'articolo costituzionale e le corrispondenti spiegazioni del messaggio.

2.2.1.1.3 Relazione con le revisioni di legge in corso

Adeguamenti della LPPM sono altresì necessari in seguito alla revisione della parte generale del CP e dell'elaborazione del Codice svizzero di procedura penale (CPP). Tali modifiche non hanno tuttavia alcun rapporto con quelle proposte nel quadro della NPC.

2.2.1.1.4 Risultati della consultazione

Dodici Cantoni e tre partiti si sono espressi esplicitamente a favore della nuova normativa. Non vi è alcuna opposizione al principio dell'uniformazione dell'esecuzione delle pene a livello svizzero. Dato che la responsabilità principale incombe ai Cantoni, la Confederazione dovrebbe formulare le proprie prescrizioni con cautela, sia per quanto riguarda la loro densità che per la loro portata. A proposito di un'esecuzione unitaria, i partecipanti alla consultazione sottolineano che gli attuali tre concordati permettono già, con crescente successo, di eseguire le pene e le misure secondo principi unitari. Le particolarità cantonali e regionali continueranno pertanto ad essere rispettate. È stato inoltre rilevato che la realizzazione di una legge d'esecuzione federale sarebbe estremamente difficile e avrebbe dimensioni notevoli.

Abbiamo stabilito che in materia d'esecuzione delle pene e delle misure intende aumentare la densità normativa solo nella misura in cui sia indispensabile affinché la Confederazione possa assicurare una funzione di sostegno orientata su obiettivi. Ha inoltre rinunciato ad emanare una legislazione quadro federale dettagliata sull'esecuzione delle pene e delle misure, come era ancora previsto quale variante nel primo messaggio NPC (cfr. n. 2.2.1.2.1). Anche per quanto concerne la futura densità normativa, si rinvia in particolare al commento all'articolo 3 capoverso 1 LPPM, nel numero 2.2.1.3.

2.2.1.2 Nuova soluzione

2.2.1.2.1 Compendio

Intendiamo rinunciare a emanare una nuova legge federale dettagliata sull'esecuzione delle pene e delle misure per i seguenti motivi:

- per i Cantoni sarebbe pressoché insostenibile dovere attuare, accanto ai lavori in corso concernenti la parte generale del CP e il nuovo CPP, una nuova legge quadro sull'esecuzione delle pene e delle misure;
- una nuova legge quadro sull'esecuzione delle pene e delle misure dovrebbe necessariamente avere una vasta portata e appesantirebbe la NPC in misura considerevole;

– il buon funzionamento della collaborazione intercantonale nel settore delle pene e delle misure è assicurato da tre concordati già esistenti. In questo settore esistono quindi buone condizioni per un adeguato adempimento dei compiti nello spirito del federalismo.

Raccomandiamo pertanto di adottare, nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure, soltanto quelle modifiche specifiche delle leggi esistenti rese necessarie dall'applicazione dei nuovi strumenti della NPC.

Per l'esecuzione delle pene e delle misure, ciò implica quindi le seguenti esigenze:

– assicurare un'esecuzione unitaria delle pene e delle misure;
– concedere sussidi federali soltanto nella misura in cui un'esecuzione conforme al diritto federale sia garantita;
– garantire, nell'ambito di concordati e in seno ai Cantoni, una pianificazione vincolante delle costruzioni di case di educazione per adolescenti;
– fissare le esigenze federali che i concordati devono soddisfare in materia di prova della necessità;
– inserire nella legge il principio dei sussidi forfettari a titolo di regola nel settore delle costruzioni;
– inserire nella legge la possibilità di concedere indennità forfettarie a favore di case di educazione nel quadro di un accordo sulle prestazioni;
– istituire una base legale concernente un sostegno finanziario della Confederazione al Centro svizzero di formazione per il personale dei penitenziari (CSFPP).

È quindi necessario adottare provvedimenti non solo nell'ambito delle relazioni tra Confederazione e Cantoni, ma anche a livello di collaborazione intercantonale. Questo livello deve infatti essere ulteriormente rafforzato con l'obiettivo di conseguire una forma di collaborazione tra i Cantoni più vincolante. In questo settore i Cantoni e i Concordati sono chiamati a prendere le misure del caso.

2.2.1.2.2 Attuazione a livello legislativo

Oltre ai diversi adeguamenti nei Concordati concernenti l'esecuzione delle pene, le principali esigenze summenzionate implicano modifiche puntuali del CP e della LPPM.

Il testo delle singole modifiche legislative figura nell'atto mantello (n. 2 e 3) e il relativo commento al numero 2.2.1.3.

2.2.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

La modifica nel codice penale non comporta alcuna modifica d'ordinanza.

In seguito alla revisione della LPPM anche la sua ordinanza d'esecuzione, la OPPM[21], sarà oggetto di varie modifiche.

Nell'ordinanza dovranno essere definite le informazioni che devono contenere i dati di pianificazione cantonali. Inoltre, il nuovo capoverso 3 dell'articolo 3 LPPM deve essere concretizzato in tal senso nella OPPM, precisando quando e in che misura il sussidio può essere ridotto o negato. L'ordinanza dovrà inoltre definire le basi per il calcolo delle indennità forfetarie concesse in presenza di un accordo di prestazione. Infine bisognerà definire nell'ordinanza le prestazioni che il Centro svizzero di formazione per il personale dei penitenziari (CSFPP) deve fornire e fissare i criteri di calcolo del sussidio federale.

2.2.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Le modifiche del CP e della LPPM non avranno ripercussioni sulle legislazioni cantonali.

Per contro, alcuni adeguamenti necessari a livello degli statuti dei concordati o l'attuazione di tali adeguamenti potrebbero interessare i Cantoni.

2.2.1.3 Commento alle modifiche del CP e della LPPM

Art. 372 cpv. 3 CP

Secondo la Costituzione federale l'esecuzione delle pene e delle misure era finora di competenza dei Cantoni. Ora anche la Confederazione potrà regolarne i principi (cfr. il nuovo art. 123 cpv. 3 Cost. proposto nel quadro del primo messaggio NPC). I Cantoni non vogliono tuttavia un diritto federale in materia di esecuzione delle misure. L'esecuzione delle pene e delle misure è attualmente disciplinata in parte nel CP, in parte nelle normative cantonali d'esecuzione e infine tramite le direttive dei concordati. Anche le sentenze del Tribunale federale e le norme delle convenzioni internazionali limitano il margine di manovra dei Cantoni. Dato che non viene assicurata un'esecuzione uniforme, proponiamo di completare l'articolo 372 della nuova parte generale del CP con un nuovo capoverso 2.

Secondo il parere del nostro Consiglio, è compito dei Cantoni definire fin dove possa estendersi la postulata uniformità dell'esecuzione. Almeno i principi materiali dovrebbero essere attuati in modo uniforme, conformemente al diritto di rango superiore (diritto internazionale, diritto federale, prassi del Tribunale federale).

21 RS **341.1**

Art. 1 LPPM

Nella LPPM dovrebbe inoltre essere rafforzata l'intenzione della Confederazione di promuovere un'esecuzione uniforme per ragioni di diritto istituzionale. L'articolo sullo scopo deve quindi essere modificato di conseguenza.

Art. 3 cpv. 1 LPPM

Secondo la LPPM attualmente in vigore deve essere dimostrato che l'istituto al quale la Confederazione dovrebbe concedere sussidi risponde a una necessità. Nel settore degli adulti, i concordati confermano l'esistenza di tale necessità nei confronti dell'autorità che accorda i sussidi. Nel settore dell'aiuto ai giovani, i Cantoni presentano le loro pianificazioni. Le basi per la pianificazione evidenziano tuttavia grandi differenze tra loro dal profilo del valore informativo, della qualità nonché del carattere obbligatorio delle stesse. Questi documenti non sono quindi utilizzabili come strumenti di gestione. Si tratta quindi di rafforzare le esigenze previste nell'articolo in questione della LPPM. Nel settore degli adulti, è opportuno promuovere una pianificazione intercantonale, mentre in quello dei giovani occorrerà disporre almeno di una pianificazione cantonale.

Le basi della pianificazione dei Cantoni devono essenzialmente includere l'evoluzione del fabbisogno di posti e il grado d'occupazione di ogni istituzione negli ultimi cinque anni, l'offerta di posti disponibile, suddivisa per categorie, e lo scambio intercantonale di posti. Inoltre occorre procedere a valutazioni sull'evoluzione del fabbisogno di posti sulla base delle modifiche nell'ambito di leggi, ordinanze, basi teoriche e direttive politiche. I concordati in materia di esecuzione penale dimostrano per gli istituti del concordato il fabbisogno sulla base di quanto affermato in precedenza.

Nella riformulazione delle esigenze in materia di prova del fabbisogno da parte della Confederazione a livello di ordinanza occorrerà tener presente la necessità di migliorare nel contempo anche la statistica in questo settore, perché senza basi dei dati sufficienti, la gestione e il coordinamento non sono possibili. Nel rilevamento e nella valutazione dei dati occorre coinvolgere l'UST. Va limitato il fatto che un'estensione importante dei rilevamenti statistici non è prevista; i rilevamenti di dati si limiteranno allo stretto necessario anche in futuro.

Art. 3 cpv. 3 (nuovo) LPPM

Con i sussidi di costruzione la Confederazione sovvenziona un determinato progetto. La concessione di tali sussidi le consente di imporre norme minime e di esigere condizioni di costruzione che consentano di rispettare il diritto superiore e la giurisprudenza. Con questi sussidi riferiti a un progetto, la Confederazione non può tuttavia garantire che l'esecuzione sul territorio di un Cantone sia uniforme e conforme al diritto federale. Per giungere all'uniformità auspicata dalla Confederazione e ottimizzare l'effetto dei sussidi di costruzione, il Consiglio federale propone di completare l'articolo 3 LPPM. Il nuovo capoverso 3 introduce una sorta di sistema bonus-malus, in quanto i sussidi a un determinato istituto possono essere ridotti o negati, qualora le norme non siano rispettate in un altro stabilimento del Cantone.

Art. 4 LPPM

In questo articolo sono previste tre modifiche.

L'articolo 4 viene modificato in modo che la forfettizzazione nel calcolo dei sussidi non dovrebbe più essere una mera possibilità, bensì costituire la regola. In tal modo si terrà espressamente conto di uno degli aspetti preminenti della NPC, ossia che i sussidi dovrebbero essere per quanto possibile forfettizzati. Nella prassi non cambia nulla, dato che la forfettizzazione è già la regola attualmente in vigore. La base dei sussidi forfettari sono i tre stabilimenti tipo: «chiuso», «semiaperto» e «carcere distrettuale». Per questi sono fissate le superfici sussidiabili, divise per settori, e i corrispondenti prezzi del settore (cfr. art. 7*a* e 7*b* dell'ordinanza del 29 ottobre 1986[22] sulle prestazioni della Confederazione nel campo delle pene e delle misure). In base alla prassi, nella quale i sussidi forfettari sono la regola, si raccomanda di cambiare, dal profilo redazionale, la successione dei capoversi e di non menzionare più la forfettizzazione soltanto nel capoverso 4.

Dovrebbe inoltre essere modificato il calcolo del sussidio: nel settore dei sussidi di costruzione l'attuale deduzione forfettaria di 200'000 franchi è tuttora criticata dai Cantoni, poiché tocca in modo diverso i singoli committenti. Dato che negli ultimi anni sono stati soppressi costi sussidiabili a svantaggio dei Cantoni (p. es. l'acquisto del terreno) e che l'indennizzo forfettario consente anche un margine di manovra di circa il 30 per cento di copertura eccessiva o insufficiente, tale deduzione forfettaria dovrebbe essere soppressa. In questo modo può essere eliminata la disparità di trattamento tra i committenti. A titolo compensatorio proponiamo di aumentare l'importo minimo di un sussidio di costruzione dagli attuali fr. 50 000 a fr. 100 000. Una quantificazione attendibile delle ripercussioni finanziarie di questa misura non è possibile e deve rimanere ipotetica. L'aggravio supplementare della Confederazione potrebbe tuttavia ammontare a saldo a meno di 0,5 milioni di franchi all'anno.

Infine occorre stralciare l'attuale capoverso 2 lettera b, dato che dopo l'entrata in vigore della NPC l'assicurazione invalidità non verserà più sussidi di costruzione.

Art. 7 LPPM

Sebbene nel settore dei sussidi d'esercizio non occorra stabilire nessuna necessità d'intervento, bisognerebbe in ogni caso prendere in considerazione una semplificazione. Alcuni Cantoni esercitano in modo eccellente il proprio obbligo di vigilanza nel settore delle case di educazione. Con tali Cantoni la Confederazione dovrebbe poter concludere accordi di programma e di prestazione, i quali possono fungere da stimolo positivo anche per altri Cantoni. In tali accordi viene stabilito quali case di educazione a quali condizioni e per quale clientela sono riconosciute dalla Confederazione e quali hanno diritto ai sussidi. Sarà inoltre possibile definire i risultati da conseguire. L'attuale LPPM non prevede ancora nessuna base giuridica per tali accordi di prestazione; occorre quindi provvedere ad istituirla. Il Cantone assume la vigilanza e riceve il sussidio federale destinato alle case di educazione.

Va inoltre stralciato l'attuale capoverso 3, poiché dopo l'entrata in vigore della NPC l'assicurazione invalidità non verserà più sussidi d'esercizio.

22 RS **341.1**

Art. 10a (nuovo) LPPM

Facendo presente che il Centro svizzero di formazione per il personale dei penitenziari (CSFPP) era stato a suo tempo costruito insieme da Confederazione e Cantoni, che nel nuovo articolo 377 capoverso 5 CP la Confederazione obbliga espressamente i Cantoni al sostegno della formazione e del perfezionamento del personale dei penitenziari e che l'esecuzione delle pene e delle misure anche secondo la NPC rappresenta un compito in comune, nel quadro della NPC dovrebbe essere prevista la possibilità di reintrodurre il sostegno finanziario del CSFPP da parte della Confederazione. Con circa un milione di franchi annui, il carico finanziario della Confederazione è modesto; esso sarà esposto nel bilancio globale della NPC.

2.3 Formazione

2.3.1 Formazione professionale

2.3.1.1 Situazione iniziale

I sussidi forfettari ai Cantoni nel settore della formazione professionale sono attualmente graduati in base alla capacità finanziaria dei Cantoni.

2.3.1.1.1 Relazione con revisioni di legge in corso

Il disegno non ha alcuna relazione con le revisioni di legge in corso.

2.3.1.1.2 Risultati della consultazione

La nuova normativa in materia di formazione professionale – con la soppressione dei supplementi di capacità finanziaria – non solleva alcuna obiezione. Alla Confederazione viene tuttavia chiesto di potenziare il suo impegno finanziario nei prossimi anni, tenendo debitamente conto della densità della nuova normativa.

A tale proposito rileviamo che la formazione – fatta salva la soppressione della graduazione dei sussidi federali in funzione della capacità finanziaria – esula dalla NPC.

2.3.1.2 Nuova soluzione

2.3.1.2.1 Compendio

Con la NPC, la perequazione finanziaria dei Cantoni non si fonderà più su sussidi federali a destinazione vincolata bensì su mezzi liberamente disponibili nell'ambito della perequazione delle risorse e degli oneri. In tal modo anche nel settore della formazione professionale decadranno i cosiddetti «supplementi di capacità finanziaria».

2.3.1.2.2 Attuazione a livello legislativo

Nell'articolo 53 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002[23] sulla formazione professionale (LFPr) deve essere eliminata la graduazione dei sussidi in base alla capacità finanziaria dei Cantoni.

Il testo della modifica di legge scaturisce dall'atto mantello allegato (n. 4).

2.3.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Di conseguenza, nell'ordinanza del 19 novembre 2003[24] sulla formazione professionale (OFPr) deve essere eliminata la graduazione dei sussidi della Confederazione in base alla capacità finanziaria (art. 62 cpv. 4).

2.3.2 Aiuto alle università

2.3.2.1 Situazione iniziale

I sussidi agli investimenti che la Confederazione versa alle università sono attualmente graduati in base alla capacità finanziaria dei Cantoni.

2.3.2.1.1 Attuazione a livello legislativo

Occorre stralciare la graduazione dei sussidi in base alla capacità finanziaria dei Cantoni prevista dall'articolo 18 capoverso 4 della legge dell'8 ottobre 1999[25] sull'aiuto alle università (LAU).

Il testo della modifica di legge scaturisce dall'atto mantello allegato (n. 5).

2.3.2.1.2 Risultati della consultazione

I Cantoni BE, LU, OW, SO, BS, BL, SG, GR, AG, TG, TI, GE, i partiti PLR, PPD, PEV, nonché SIC Svizzera e la Conferenza universitaria svizzera approvano la soluzione proposta.

Il Cantone di Neuchâtel mette in guardia da un rischio residuo di sovrapposizione fra diverse competenze nel settore universitario (p. es. in relazione al «modello di Bologna»). Dal canto suo, il Cantone del Giura chiede nuove trattative tariffali nell'ambito degli accordi intercantonali sulle università.

Secondo economiesuisse sarebbe auspicabile che a medio termine i sussidi in ambito universitario non siano più stanziati in funzione delle spese, bensì della qualità delle prestazioni.

23 RS **412.10**
24 RS **412.101**
25 RS **414.20**

A tale proposito ribadiamo che l'aiuto alle università – fatta salva la soppressione della graduazione dei sussidi federali in funzione della capacità finanziaria – esula dalla NPC.

2.3.2.2 Nuova soluzione

2.3.2.2.1 Compendio

Con la NPC, la perequazione finanziaria dei Cantoni non si fonderà più su sussidi federali a destinazione vincolata, bensì su mezzi liberamente disponibili nell'ambito della perequazione delle risorse e degli oneri. In tal modo decadranno anche nel settore dell'aiuto alle università i cosiddetti supplementi di capacità finanziaria.

2.3.2.2.2 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Di conseguenza, anche nell'ordinanza del 13 marzo 2000[26] relativa alla legge sull'aiuto alle università (OUA) deve essere abrogata la graduazione dei sussidi federali agli investimenti in base alla capacità finanziaria (art. 18 cpv. 1).

2.3.3 Ginnastica e sport

2.3.3.1 Situazione iniziale

2.3.3.1.1 Soluzione attuale

Nell'ambito di «Ginnastica e sport» la NPC comprende i settori parziali «Sport scolastico volontario» e «Pubblicazione di materiale didattico per la ginnastica e lo sport nella scuola». La questione relativa all'obbligatorietà della ginnastica imposta dalla Confederazione (art. 1 cpv. 1 ordinanza sul promovimento dello sport[27]) viene analizzata al di fuori della NPC nell'ambito della vasta revisione della legge federale che promuove la ginnastica e lo sport[28].

Secondo la normativa attuale, la Confederazione può coordinare e cofinanziare lo sport scolastico volontario. Attualmente la Confederazione pubblica inoltre materiale didattico per la ginnastica e lo sport nella scuola.

2.3.3.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Secondo il primo messaggio concernente la NPC, la Confederazione dovrebbe ritirarsi completamente dai settori «Sport scolastico volontario» e «Pubblicazione di materiale didattico per la ginnastica e lo sport nella scuola», delegando entrambi i compiti ai Cantoni.

26 RS **414.201**
27 RS **415.01**
28 RS **415.0**

Nel settore «Ginnastica e sport» la NPC non prevede alcuna modifica della Costituzione, ragion per cui questo settore non è contemplato dal decreto federale del 3 ottobre 2003.

2.3.3.1.3 Relazione con revisioni di legge in corso

Come già menzionato nel numero 2.3.3.1.1, è attualmente in corso la revisione della legge che promuove la ginnastica e lo sport, al fine di tenere conto dei cambiamenti avvenuti dalla sua adozione nel 1972. Nell'ambito della revisione – al di fuori della NPC – si valuterà altresì la questione dell'obbligo della ginnastica prescritto a livello federale. Il dibattito parlamentare sul messaggio relativo alla revisione della legge che promuove lo sport dovrebbe iniziare nell'inverno 2007 e le relative modifiche entreranno in vigore al più presto per il 1° gennaio 2010.

2.3.3.1.4 Risultati della consultazione

In generale, nessuno si oppone al ritiro della Confederazione dal settore ginnastica e sport. La CDPE si chiede addirittura se la Confederazione non debba delegare ai Cantoni la competenza esclusiva di legiferare in questo ambito. Diversi Cantoni (SZ, SO, AI, SG, VD, VS, NE), il PPD ed economiesuisse si sono espressi in tal senso e chiedono di conseguenza il ritiro completo della Confederazione. In particolare si auspica l'abolizione dell'obbligo relativo alle tre ore di ginnastica settimanali. Il Cantone di Sciaffusa chiede invece, per considerazioni di politica sanitaria, che tale obbligo venga salvaguardato. Sia il PS che l'UDC approvano la nuova normativa ma chiedono altresì che la Confederazione mantenga la competenza relativa all'insegnamento obbligatorio della ginnastica.

I Cantoni di Argovia, Vaud e Vallese chiedono che nel settore «Ginnastica e sport» si armonizzino gli obiettivi e i contenuti delle lezioni e che i Cantoni, congiuntamente, elaborino nuovo materiale scolastico o aggiornino quello esistente.

Condividiamo quest'ultimo parere (cfr. n. 2.3.3.2.4 qui di seguito). Per quanto concerne l'obbligo della ginnastica, rinviamo alla revisione – parallela alla NPC – della legge che promuove lo sport e della rispettiva ordinanza (cfr. n. precedente).

2.3.3.2 Nuova soluzione

2.3.3.2.1 Compendio

La Confederazione si ritira dal coordinamento e dal sovvenzionamento dello sport scolastico volontario, nonché dalla pubblicazione di materiale didattico per la ginnastica e lo sport nella scuola.

2.3.3.2.2 Attuazione a livello legislativo

Cfr. n 2.3.3.3.

2.3.3.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Nell'ordinanza del 21 ottobre 1987[29] sul promovimento della ginnastica e dello sport (Ordinanza sul promovimento dello sport) occorre abrogare l'articolo 3 capoverso 2, mentre l'articolo 46 capoverso 1 deve essere modificato affinché la Commissione federale dello sport (CFS) riunisca periodicamente la Conferenza dei responsabili cantonali dell'educazione fisica nella scuola (CRCEFS).

2.3.3.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Ai fini della pubblicazione del materiale didattico per la ginnastica e lo sport nella scuola occorre eventualmente trovare una nuova forma di istituzione intercantonale coordinata a livello nazionale che garantisca la qualità e l'«uniformità» del materiale.

2.3.3.3 Commento alle modifiche della legge federale che promuove la ginnastica e lo sport

Nella legge federale del 17 marzo 1972 che promuove la ginnastica e lo sport occorre *abrogare* l'articolo 2 capoverso 3 e l'articolo 4 (*cfr. atto mantello, n. 6*).

2.3.4 Borse e prestiti di studio

2.3.4.1 Situazione iniziale

2.3.4.1.1 Soluzione attuale

Secondo l'ordinamento attuale, le borse di studio sono di norma di competenza dei Cantoni che elaborano una propria normativa in materia. L'articolo sulle borse di studio, iscritto nel 1964 nella Costituzione federale, autorizza la Confederazione a sussidiare le spese sostenute dai Cantoni nell'assegnazione di borse e prestiti di studio rispettando la sovranità cantonale. Attualmente, i criteri di distribuzione tengono conto del volume delle uscite. Secondo la normativa vigente sono computabili le spese relative alle borse di studio per cicli di formazione post-obbligatori e (dal 1999) anche la mancata rimunerazione degli interessi per i prestiti concessi.

2.3.4.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

La NPC prevede in questo ambito una dissociazione parziale. Le borse e i prestiti di studio per l'istruzione al di sotto del livello universitario (fino all'insegnamento medio superiore compreso) rimangono di competenza esclusiva dei Cantoni, poiché la Confederazione non intende più impegnarsi a questo livello. Le borse e i prestiti di studio per la formazione terziaria sono invece considerati un compito comune dei

[29] RS **415.01**

Cantoni e della Confederazione. Nell'ambito di questa dissociazione parziale, e in virtù della separazione fra adempimento dei compiti e perequazione finanziaria, si rinuncia all'erogazione di supplementi di capacità finanziaria.

La Confederazione non avrà soltanto, come finora, una funzione di promotore, ma eserciterà, mediante standard minimi quali requisiti giuridici per i sussidi, un maggior influsso sull'impostazione delle borse e dei prestiti di studio. In particolare, la definizione degli standard – e quindi dei requisiti relativi ai sussidi per gli aiuti finanziari della Confederazione – dovrà favorire l'armonizzazione delle borse di studio. L'articolo 66 capoverso 1 Cost., nella nuova versione, istituisce la base legale a tal fine.

Di fronte al ritiro della Confederazione, ossia alla delega ai Cantoni delle competenze in materia di borse e prestiti di studio nell'ambito dell'insegnamento medio superiore, i Cantoni sono chiamati a definire congiuntamente i requisiti minimi applicabili. Soltanto in questo modo sarà possibile salvaguardare i successi in materia di armonizzazione conseguiti negli ultimi 30 anni.

2.3.4.1.3 Relazione con revisioni di legge in corso

Le borse e i prestiti di studio sono attualmente oggetto di due diverse riforme: la NPC – avviata di gran lunga prima – e il «Panorama universitario 08».

Se per quanto concerne la NPC occorre soprattutto ridefinire i compiti della Confederazione e dei Cantoni anche nel settore delle borse e dei prestiti di studio, il «Panorama universitario 08» rappresenta una vera e propria svolta nel settore universitario: l'obiettivo è di realizzare e assicurare nel tempo le pari opportunità e la mobilità degli studenti in Svizzera quale piazza di ricerca e formazione. In particolare occorre eliminare le disparità fra i Cantoni, anche attraverso il finanziamento della formazione. La riforma dovrà tenere conto delle borse e dei prestiti di studio ma anche, viste le interconnessioni esistenti, delle tasse di iscrizione. Al momento si prevede di delegare all'istituenda conferenza dei responsabili delle scuole universitarie (in cui sono rappresentati la Confederazione e i Cantoni) l'elaborazione di principi applicabili su tutto il territorio per quanto concerne le borse e i prestiti di studio nonché le tasse di iscrizione nella formazione terziaria.

Dal profilo temporale, la revisione della NPC sarà sottoposta al dibattito parlamentare molto prima del «Panorama universitario 08», che rientra nei lavori attualmente in corso relativi all'iniziativa Zbinden «Articolo costituzionale sull'istruzione» (97.419) e che prevede la riformulazione degli articoli costituzionali sulle scuole universitarie. Dopo che le Commissioni incaricate avranno portato a buon fine i lavori e le vostre Camere avranno dibattuto il relativo disegno, sarà possibile, presumibilmente entro la fine del 2006, sottoporre l'oggetto a votazione popolare. La consultazione relativa alla legge sulle scuole universitarie fondata sulle nuove disposizioni costituzionali che tiene conto dei requisiti summenzionati è prevista per la fine del 2005. L'entrata in vigore è prevista per il 2008.

Per motivi di coerenza e per consentire una veduta d'insieme, la «legge federale sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria» elaborata ed adottata nell'ambito della NPC dovrà eventualmente essere adeguata alla nuova situazione.

2.3.4.1.4 Risultati della consultazione

Circa la metà dei Cantoni si dichiara d'accordo con il principio della nuova normativa proposta nell'avamprogetto (AP). Per alcuni partecipanti alla consultazione, le disposizioni sono tuttavia troppo incisive, mentre per altri non lo sono abbastanza.

La critica principale riguarda il disimpegno finanziario della Confederazione (dagli attuali 80 milioni di franchi ai circa 25 milioni di franchi futuri), che secondo molti non sarebbe conforme al maggior impegno assunto dal profilo giuridico. Da più parti si chiede pertanto che la Confederazione assuma impegni vincolanti, ad esempio iscrivendo nella legge un'aliquota fissa oppure stralciando la menzione «Nei limiti dei crediti stanziati, … ».

Alcune critiche concernono inoltre la terminologia utilizzata: diversi Cantoni (ZH, OW, NW, FR, BS, BL, VD, SH, SG, VS), nonché PS, CDPE, SIC Svizzera, CIBS, UNSS e GS, chiedono di sostituire il termine «aiuti all'istruzione» con «sussidi all'istruzione». Inoltre occorrerebbe precisare i termini di «prima formazione», «seconda formazione» e «perfezionamento». Da ultimo, dalla legge dovrebbe risultare chiaramente che la prima formazione universitaria non si arresta al bachelor, ma si estende sino al master e che lo stesso vale per la frequentazione di una scuola universitaria professionale dopo il conseguimento di un apprendistato con maturità professionale.

Ai fini dell'armonizzazione linguistica, si propone di integrare nei successivi lavori parlamentari i risultati del Gruppo di lavoro nomenclatura della CIBS.

I Cantoni di Zurigo, Appenzello Interno e Grigioni non approvano il fatto che la nuova normativa preveda di considerare le quote dei Cantoni di tutte le spese computabili degli ultimi cinque anni ai fini della distribuzione dei sussidi federali (art. 4 AP). I Cantoni potrebbero di fatto essere vittime di disparità e, di conseguenza, essere indotti ad adottare comportamenti strategici. Quale alternativa, il Cantone di Uri propone ad esempio di ripartire i sussidi federali ai Cantoni in funzione del numero degli studenti nella formazione terziaria.

Vi sono inoltre delle resistenze, se non addirittura un netto rifiuto, per quanto concerne la proposta di non limitare il versamento delle borse e dei prestiti di studio in base all'età del richiedente (art. 6 AP).

Da ultimo, secondo alcuni Cantoni (NW, BL, GR e TG) il riconoscimento pubblico o statale del ciclo di formazione deve essere più importante del riconoscimento dei centri di formazione (art. 8 AP).

Le due varianti relative all'articolo 10 AP, secondo cui per la prima formazione possono essere versati soltanto borse di studio (variante 1) oppure, a scelta, sia borse sia prestiti di studio (variante 2), hanno entrambe suscitato pareri favorevoli. La maggioranza dei partecipanti (fra cui 22 Cantoni e i due partiti di Governo PPD e PS) si è tuttavia espressa per la variante 1. In particolare è stata accolta positivamente la «variante 1 modificata» proposta dalla CDPE.

Per quanto concerne i Cantoni e i partiti di Governo, soltanto Uri, San Gallo e il PLR privilegiano la variante 2.

Da più parti è stata contestata la proposta relativa al calcolo del reddito computabile (art. 11 AP) che, a detta di molti, avrebbe conseguenze eccessive sul futuro impegno finanziario della Confederazione.

Ulteriori obiezioni e proposte concernono da ultimo la durata degli aiuti (art. 12 AP), le strutture di formazione particolari (art. 13 AP), il cambiamento di indirizzo formativo (art. 14 AP) e i provvedimenti di armonizzazione (art. 16 AP).

Contrariamente a una stragrande maggioranza di partecipanti alla consultazione, abbiamo privilegiato una formulazione aperta per quanto concerne la forma degli aiuti, cosicché i Cantoni potranno scegliere fra borse o prestiti di studio anche nell'ambito della prima formazione e disporranno pertanto del necessario margine di manovra.

Abbiamo considerato con estrema serietà le critiche secondo cui le disposizioni relative ai limiti di età (art. 6 AP) e l'ammontare degli aiuti all'istruzione (art. 11 AP) ingerirebbero eccessivamente nelle competenze dei singoli Cantoni. Di conseguenza abbiamo stralciato entrambi gli articoli.

Per quanto concerne le richieste relative alle definizioni, abbiamo tenuto sostanzialmente conto del parere dei partecipanti alla consultazione: nel commento all'articolo 1 (cfr. n. 2.3.4.3) si precisa che il campo di applicazione della legge comprende tutti i cicli di formazione, sino al master, cui si aggiunge la seconda formazione di grado terziario finanziata dai Cantoni. È inoltre compreso il perfezionamento a condizione che sia dispensato nei centri di formazione di grado terziario.

Per il resto, al momento dell'adozione del presente messaggio è nostra intenzione attenerci essenzialmente al testo della normativa posta in consultazione. Se del caso, riesamineremo le questioni sollevate dai partecipanti alla consultazione alla luce delle conoscenze acquisite nell'ambito della riforma in corso «Panorama universitario Svizzera».

2.3.4.2 Nuova soluzione

2.3.4.2.1 Compendio

La Confederazione si ritirerà dal cofinanziamento delle borse e dei prestiti di studio al di sotto del settore universitario, ossia sino al livello medio superiore compreso. Le borse e i prestiti di studio nel grado terziario saranno considerati un compito assunto congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni.

2.3.4.2.2 Basi della nuova forma di finanziamento

Mentre fino ad oggi gli aiuti finanziari sono stati determinati in base a criteri commisurati ai costi e alla rispettiva capacità finanziaria dei Cantoni, in futuro il calcolo dei sussidi avverrà secondo un metodo forfettario. Per il calcolo delle quote cantonali al contributo federale saranno determinanti le spese medie cantonali per le borse e i prestiti di studio degli ultimi cinque anni. Le spese per borse di studio e per gli interessi dei prestiti di studio non ancora restituiti saranno presi in considerazione secondo un tasso unitario stabilito dal nostro Collegio. In un primo tempo, si determinerà il coefficiente di cui sopra per ogni Cantone e successivamente si ripartiranno i fondi a disposizione in base ai coefficienti calcolati.

Questo modello tiene tuttora conto delle spese. Si tratta comunque di una soluzione accettabile se si considera che serviranno soltanto per determinare la chiave di ripartizione e si ripercuoteranno tutt'al più indirettamente sull'importo dei sussidi. Fra tutti i modelli proposti (numero degli studenti di grado terziario, numero di diplomati, numero di abitanti, numero di beneficiari di borse e prestiti di studio negli anni precedenti), quello prescelto risulta tuttavia essere il più adeguato, il più equo e quello con gli svantaggi minori. Il calcolo dei coefficienti è semplice e rapido.

2.3.4.2.3 Attuazione a livello legislativo

Sulla scorta di quanto esposto sopra, la nuova legge federale contemplerà sia disposizioni volte al promovimento (contributi alle spese cantonali e misure per favorire l'armonizzazione intercantonale), sia disposizioni concernenti i principi da osservare quali requisiti per l'ottenimento di sussidi nell'ambito di borse e prestiti di studio.

Gli elementi principali a questo riguardo sono:

Disposizioni di promovimento:

Aiuti finanziari ai Cantoni:

- gli aiuti finanziari sono legati ai crediti annui stanziati dalle vostre Camere (riserva di credito);
- gli aiuti finanziari coprono di principio tutte le spese cantonali per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria (scuole universitarie, scuole universitarie professionali e altri istituti di formazione di grado terziario);
- i sussidi sono versati in forma forfettaria.

Aiuti finanziari a favore dell'armonizzazione intercantonale delle borse di studio:

- la Confederazione può finanziare nel limite dei crediti autorizzati gli sforzi profusi a favore dell'armonizzazione a livello svizzero.

Principi relativi agli aiuti finanziari:

- per determinare qual è il Cantone competente per un determinato richiedente si considera il domicilio giuridico agli effetti del riconoscimento delle borse di studio (abbreviato nella legge con «domicilio giuridico»),
- quali possibili beneficiari di borse e prestiti di studio sono previsti i seguenti gruppi di persone: i cittadini svizzeri, gli stranieri con il permesso di domicilio in Svizzera, i rifugiati e gli apolidi residenti in Svizzera e riconosciuti in quanto tali. Per il resto devono essere rispettate le conseguenze degli accordi bilaterali conclusi con l'UE (borse e prestiti di studio per figli di lavoratori provenienti dall'UE e per i lavoratori stessi);
- le normative cantonali in materia di finanziamento dell'istruzione non devono limitare la libera scelta dell'indirizzo né del luogo di studio;
- per quanto concerne la forma dei sussidi i Cantoni sono liberi di versare borse o prestiti di studio, indipendentemente dal fatto che si tratti di una prima formazione. Nell'ambito della consultazione era stata proposta anche una variante secondo cui «per la prima formazione sono di norma concesse borse di studio che possono essere completate o, in via eccezionale, sostituite da

prestiti di studio». Benché questa variante abbia raccolto molti pareri favorevoli, abbiamo optato per la soluzione che consentisse la libera scelta, conferendo in tal modo ai Cantoni il necessario margine di manovra;

- le borse e i prestiti di studio sono previsti per la formazione in centri di formazione riconosciuti dalla Confederazione o dai Cantoni;
- ai fini dell'assegnazione di borse e prestiti di studio occorre considerare l'idoneità dei richiedenti. È idoneo alla formazione chiunque adempia le condizioni di ammissione e di promozione dei centri di formazione;
- le borse e i prestiti di studio sono versati per la durata ordinaria di formazione, ossia per la durata normalmente prevista. Per i cicli di studi pluriennali il versamento di sussidi è prorogato al massimo di due semestri oltre la durata normale degli studi;
- le normative cantonali in materia di borse e prestiti di studio devono tenere conto delle peculiarità strutturali dal profilo temporale o contenutistico di taluni studi (p. es. conformemente alla dichiarazione di Bologna – bachelor/master, sistema di crediti);
- Se il richiedente cambia indirizzo formativo per motivi importanti, i sussidi sono versati anche per la nuova formazione (le normative cantonali definiscono i motivi importanti). I Cantoni sono tenuti ad armonizzare la definizione di «motivi importanti»
- i Cantoni mettono a disposizione dell'UST i dati specifici relativi al finanziamento della formazione al fine dell'allestimento di statistiche annue nazionali.

Il testo della nuova legge scaturisce dall'atto mantello (allegato 1); per i commenti ai singoli articoli si rinvia al numero 2.3.4.3.

2.3.4.2.4 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Numerosi aspetti della nuova legislazione federale dovranno essere precisati a livello di ordinanza. In particolare occorrerà:

- concretizzare le modalità di calcolo del forfait (ossia: ultimi cinque anni determinanti; tasso d'interesse per i prestiti non ancora restituiti);
- definire i criteri per un eventuale finanziamento dei provvedimenti di armonizzazione;
- definire i requisiti per la statistica delle borse di studio.

Inoltre occorrerà adeguare l'ordinanza del 30 giugno 1993[30] sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali.

30 RS **431.012.1**

2.3.4.2.5 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Tutti i Cantoni dispongono, conformemente alla loro competenza di base, di normative sull'assegnazione di borse e prestiti di studio che, dal profilo materiale, possono essere più o meno incisive. Di conseguenza, la necessità di adeguamento delle singole disposizioni cantonali varierà sensibilmente di caso in caso.

Di per sé, la nuova forma di aiuti finanziari (importi forfettari) non implica alcun adeguamento del diritto cantonale. I Cantoni dovranno invece adeguarsi – a seconda dei provvedimenti già adottati in questo senso – per quanto concerne la definizione di standard minimi imposti dalla Confederazione. In svariati settori saranno necessari adeguamenti più o meno importanti o soprattutto formali. In tutti i Cantoni saranno sicuramente necessarie modifiche per quanto concerne:

- la durata di erogazione delle borse e dei prestiti di studio;
- le strutture di formazione particolari;
- la statistica delle borse di studio.

2.3.4.3 Commento alla legge federale sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria

1. I principi della nuova legge

L'attuale legge federale è incentrata essenzialmente sul promovimento e contiene pertanto poche disposizioni sul calcolo dei sussidi federali. Il nuovo sistema si prefigge di andare ben oltre: sulla base del pertinente articolo costituzionale, la normativa proposta definisce i principi, sotto forma di standard minimi, che reggono il versamento di borse e prestiti di studio e quindi l'elaborazione dei relativi atti normativi cantonali. Inoltre, disposizioni specifiche hanno lo scopo di promuovere in modo mirato l'armonizzazione intercantonale nel settore delle borse e dei prestiti di studio. In particolare vanno evidenziate le seguenti innovazioni:

- sussidi federali sotto forma di importi forfettari;
- sussidi federali solo per borse e prestiti di studio per le formazioni terziarie;
- sussidi federali solo se sono osservati determinati standard minimi, in particolare per quanto concerne:
  - la competenza dei Cantoni,
  - le categorie dei beneficiari,
  - la scelta dell'indirizzo e del luogo di studio,
  - i centri di formazione ,
  - l'idoneità del richiedente,
  - il cambiamento dell'indirizzo formativo;
- possibilità, per la Confederazione, di partecipare a provvedimenti speciali per l'armonizzazione intercantonale delle borse e dei prestiti di studio;
- allestimento di una statistica nazionale.

Gli standard minimi summenzionati consentiranno di definire a livello giuridico le condizioni per l'assegnazione dei sussidi federali. Dal punto di vista materiale, tali principi sono praticamente già contemplati da lungo tempo dai documenti di fondo della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), senza che sia tuttavia mai stata conferita loro una forma giuridicamente vincolante a livello nazionale.

2. Commento alle singoli disposizioni

Art. 1 Oggetto e campo d'applicazione

Conformemente al nuovo articolo costituzionale, si delimita espressamente il campo di applicazione alle borse e ai prestiti di studio nella formazione terziaria. Gli aiuti cantonali erogati saranno pertanto versati per le scuole universitarie (università e politecnici) e per le scuole universitarie professionali, ma anche per i centri di formazione terziaria (centri di formazione superiore che non hanno lo statuto di università o di scuola universitaria professionale). Per quanto concerne gli studi summenzionati, sono compresi tutti i cicli sino al master, ma anche le seconde formazioni di grado terziario finanziate dai Cantoni mediante borse o prestiti di studio. Sono inoltre inclusi i cicli di perfezionamento che si svolgono in centri di formazione terziaria riconosciuti.

Successivamente viene definito l'oggetto della legge: i principi e le norme che i beneficiari sono tenuti a rispettare, nonché due disposizioni per la promozione dell'armonizzazione intercantonale.

Art. 2 Definizioni

Le espressioni «borse di studio» e «prestiti di studio» sono definite conformemente alla loro accezione usuale (cfr. anche la legge del 19 marzo 1965[31] sulle indennità di studio).

Art. 3 Principi

Analogamente a quanto avviene in altri settori di compiti, anche nell'ambito dei sussidi all'istruzione occorrerà rinunciare a un'aliquota fissa a carico della Confederazione. Se i sussidi fossero versati in modo direttamente proporzionale alle spese, ne risulterebbero degli incentivi sbagliati: proprio ciò che la NPC si prefigge di eliminare. Le vostre Camere fisseranno invece l'importo annuo disponibile di volta in volta. Per quanto concerne l'ordine di grandezza del futuro contributo della Confederazione possiamo affermare che, come negli altri settori di compiti interessati dalla NPC, la prestazione della Confederazione durante la transizione potrà essere determinata – fatta salva la sovranità parlamentare in materia di budget – mediante un modello in funzione dell'attuale «sussidio di base» agli aiuti all'istruzione forniti dai Cantoni nell'ambito della formazione terziaria (cfr. Bilancio globale, n. 3.1.2). Per «sussidio di base» si intende il sussidio senza supplementi di capacità finanziaria.

Il capoverso 2 stabilisce che i sussidi federali potranno essere concessi soltanto se i Cantoni riempiranno le condizioni per il versamento di borse e prestiti di studio.

31 RS **416.0**

Il capoverso 3 prevede da ultimo che i sussidi federali saranno versati in forma forfettaria e non più in funzione delle spese e della capacità finanziaria dei Cantoni.

Art. 4 Calcolo dei sussidi federali

Per il calcolo della quota cantonale del sussidio federale saranno determinanti le spese medie cantonali per le borse e i prestiti di studio degli ultimi cinque anni. Oltre alle uscite per le borse di studio si considereranno gli interessi dei prestiti di studio non ancora restituiti. In un primo tempo si determinano le spese medie summenzionate per ogni Cantone e successivamente si ripartiranno i fondi a disposizione in applicazione dei coefficienti così calcolati.

Benché si fondi in parte ancora sulle spese, il modello adottato è il più adeguato e il più equo fra tutte le varianti esaminate. Inoltre presenta il vantaggio decisivo di non comportare particolari oneri per il conteggio, poiché i coefficienti possono essere desunti facilmente e rapidamente dai dati esistenti.

Art. 5 Beneficiari di borse e prestiti di studio

L'elenco dei beneficiari corrisponde ampiamente all'attuale prassi in materia di borse e prestiti di studio.

L'innovazione è costituita dalla menzione dei cittadini UE residenti in Svizzera che in applicazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e Unione europea sono praticamente equiparati ai cittadini svizzeri per quanto concerne il diritto alle borse e ai prestiti di studio (lavoratori, figli di lavoratori).

Art. 6 Idoneità del richiedente

Lo scopo non è di graduare l'idoneità dei richiedenti (p. es. sulla base delle note), che deve invece essere presunta fintanto che lo studente adempia le condizioni di ammissione e di promozione del centro di formazione in questione. Se, ad esempio, il centro di formazione prevede la possibilità di ripetere un esame, la condizione di idoneità è soddisfatta anche sulla base di questo requisito minimo.

Art. 7 Centri di formazione riconosciuti

Questa disposizione serve a garantire che le borse e i prestiti di studio siano versati per le formazioni in centri di formazione riconosciuti dalla Confederazione o dal Cantone.

Art. 8 Libera scelta dell'indirizzo di studio e del luogo di studio

La tutela della libera scelta dell'indirizzo di studio e del luogo di studio è particolarmente importante proprio nella formazione terziaria. Di fatto è già una delle (poche) condizioni previste dalla legge attualmente vigente.

Art. 9 Durata

I sussidi dovranno essere versati – sempreché le altre condizioni siano soddisfatte – per la durata normale della formazione, ossia per la durata prevista di norma per lo studio scelto.

Art. 10 Strutture di formazione particolari

I cicli di studio devono essere adeguati sempre più rapidamente – dal profilo organizzativo e contenutistico – al mutare delle esigenze e delle situazioni. Ad esempio, molte formazioni non saranno più offerte soltanto nella forma tradizionale, bensì anche mediante corsi modulari, strutturati in modo flessibile. Le normative cantonali in materia di borse di studio dovranno tenere debitamente conto di questa nuova realtà.

Art. 11 Cambiamento di formazione

Questa disposizione si prefigge di garantire che il diritto alle borse e ai prestiti di studio non decada per principio in caso di cambiamento di formazione (p.es. dopo un anno). I Cantoni sono tenuti a concordare una definizione di «motivi importanti» applicabile in questo ambito.

Art. 12 Cantone competente

La definizione della nozione di «domicilio giuridico» agli effetti del riconoscimento delle borse di studio si è ampiamente imposta nella prassi dei Cantoni, rivelandosi del tutto valida. Di conseguenza viene adottata a livello nazionale.

Art. 13 Promozione dell'armonizzazione intercantonale

Da molti anni si chiede un ulteriore rafforzamento dell'armonizzazione intercantonale delle borse di studio, ad esempio mediante l'istituzione di una «Segreteria svizzera delle borse di studio». Varie cerchie, fra cui i Cantoni e la Conferenza intercantonale delle borse di studio, sono da tempo favorevoli a tale (piccola) istituzione. Se le borse e i prestiti di studio sono definiti in quanto compito comune dei Cantoni e della Confederazione, anche la promozione dell'armonizzazione intercantonale deve essere di competenza di entrambe le istanze. L'articolo 13 consentirà alla Confederazione di parteciparvi nell'ambito dei crediti stanziati. Altri provvedimenti potrebbero essere costituiti in particolare di studi condotti congiuntamente in relazione ai problemi del finanziamento della formazione. Tenendo conto delle uscite complessive dei Cantoni e della Confederazione per le borse e i prestiti di studio, la spesa dovrebbe essere relativamente esigua, ma del tutto utile.

Art. 14 Statistica

L'impostazione di una politica nazionale in materia di borse di studio coerente e trasparente presuppone l'accesso costante ai dati più importanti. La CIBS ha allestito durante molti anni – a titolo volontario – una statistica nazionale relativa al finanziamento della formazione. Recentemente, l'Ufficio federale di statistica ha assunto questo compito sulla base di un progetto elaborato con i Cantoni e vari Servizi della Confederazione. I dati amministrativi forniti dai Cantoni vengono elaborati in informazioni statistiche con valenza politica.

Art. 15 e 16 Disposizioni finali

Le disposizioni finali sono quelle usuali.

Si prevede di continuare a versare posticipatamente i sussidi della Confederazione. Se la NPC entrerà in vigore il 1° gennaio 2008, nel 2008 la Confederazione assegnerà per l'ultima volta i sussidi secondo il diritto vigente quale contributo alle spese sopportate dai Cantoni nel 2007. I nuovi importi forfettari – relativi alle spese del 2008 – saranno versati per la prima volta nel 2009. Non è pertanto necessaria alcuna disposizione transitoria.

2.4 Protezione della natura e del paesaggio

2.4.1 Protezione della natura e del paesaggio

2.4.1.1 Situazione iniziale

2.4.1.1.1 Soluzione attuale

La protezione della natura e del paesaggio costituisce, come la conservazione dei monumenti storici e delle vie di comunicazioni storiche, un compito svolto congiuntamente da Confederazione e Cantoni. La base giuridica comune è la legge federale del 1° luglio 1966[32] sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), che prevede alcune disposizioni in materia di sussidi, sotto forma sia di aiuti finanziari che di indennità.

2.4.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

La protezione della natura e del paesaggio (N+P) rimane un compito che la Confederazione e i Cantoni svolgono congiuntamente. L'attuale sistema di sussidi – ossia il finanziamento di singoli progetti in funzione dei costi, dell'importanza dell'oggetto (nazionale, regionale o locale), della capacità finanziaria del Cantone nonché dell'onere a carico del Cantone per la protezione di biotopi e delle zone palustri – sarà tuttavia sostituito da accordi di programma che la Confederazione concluderà con i Cantoni sulla base di programmi cantonali pluriennali, nonché da indennità globali per le prestazioni concordate.

2.4.1.1.3 Deliberazioni del Parlamento

Dal momento che non era necessaria alcuna modifica costituzionale, la nuova normativa non è stata oggetto di dibattito parlamentare.

32 RS **451**

2.4.1.1.4 Relazione con revisioni di legge in corso

Con la decisione del 2 luglio 2003, abbiamo preso atto del risultato della procedura di consultazione relativa a una revisione parziale della LPN, incaricando il DATEC di elaborare il pertinente messaggio. L'obiettivo era di sostenere l'istituzione di parchi di importanza nazionale. Le modalità di finanziamento erano già state impostate tenendo conto della NPC, poiché prevedevano il versamento di indennità globali sulla base di accordi di programma. Il 23 febbraio 2005 abbiamo adottato il messaggio che non conteneva tuttavia più alcuna disposizione in materia di finanziamento. Nella sessione estiva 2005 il Consiglio degli Stati ha discusso dell'oggetto in qualità di prima Camera, reintroducendovi gli aspetti legati al finanziamento come previsto inizialmente. Visto che gli aiuti finanziari sono stati accettati dal Consiglio nazionale, la revisione parziale della LPN è strutturata conformemente alla NPC.

2.4.1.1.5 Risultati della consultazione

In generale, il principio di continuare a considerare la protezione della natura e del paesaggio un compito comune è visto positivamente, così come ha raccolto pareri favorevoli la proposta relativa alla gestione mediante accordi di programma. Si evidenzia tuttavia la necessità di vegliare affinché tali accordi siano per quanto possibile semplici e non comportino maggiori oneri amministrativi per i Cantoni. Le cerchie ecologiste chiedono che siano previsti meccanismi di sanzionamento o di incentivazione per garantire che tutti i Cantoni adempiano adeguatamente ai compiti della Confederazione relativi alla protezione della natura e del paesaggio. In caso contrario vi sarebbe il rischio che taluni Cantoni non assumano i loro obblighi con la dovuta serietà. Queste richieste dovranno essere debitamente considerate nelle future fasi di applicazione, ma non hanno alcuna ripercussione diretta sui testi legislativi.

Per il resto, secondo tre Cantoni l'obbligo di pubblicazione e il diritto di ricorso per provvedimenti che non richiedono la licenza di costruzione costituiscono un elemento di disturbo. La richiesta non ha alcuna relazione diretta con la NPC e non è pertanto recepita nel presente messaggio.

2.4.1.2 Nuova soluzione

2.4.1.2.1 Compendio

La protezione della natura e del paesaggio (N+P) rimane un compito in comune della Confederazione e dei Cantoni. L'attuale finanziamento di singoli progetti in funzione dei costi, dell'importanza dell'oggetto, della capacità finanziaria del Cantone nonché dell'onere a carico del Cantone per la protezione di biotopi e delle zone palustri sarà tuttavia sostituito da accordi di programma con indennità globali per le prestazioni concordate. Un'eccezione sarà costituita dai progetti che, per la loro complessità, richiedono una valutazione specifica da parte della Confederazione e che possono pertanto essere finanziati in quanto singoli progetti in applicazione degli articoli 13, 18*d* e 23*c* LPN. In particolare si pensi, per l'esiguità del numero dei

casi, alle misure di risanamento dei corsi d'acqua previste dall'articolo secondo la legge federale del 24 giugno 1991[33] sulla protezione delle acque (LPAc).

Gli accordi di programma da concludere si fonderanno su programmi cantonali pluriennali. A livello federale dovrebbero essere definiti soltanto i principi.

2.4.1.2.2 Attuazione a livello legislativo

A livello federale occorre adeguare gli articoli 13, 16*a*, 18*d* e 23*c* LPN, che dovranno sancire unicamente i principi, garantendo la necessaria flessibilità per l'ulteriore sviluppo della normativa. In particolare va rilevato che in futuro i sussidi federali potranno essere stanziati soltanto sulla base di accordi di programma e soltanto a condizione che i mezzi siano impiegati in modo efficiente. Le rimanenti disposizioni definiscono l'importo dei sussidi. L'attuale graduazione dei contributi in base alla capacità finanziaria del Cantone viene meno.

Non è necessario adeguare l'articolo 2 capoverso 1 lettera c LPN alle nuove forme di collaborazione fra la Confederazione e i Cantoni, poiché dal testo attuale scaturisce chiaramente che le indennità accordate nell'ambito di accordi di programma sono comprese.

Il testo delle singole modifiche di legge risulta dall'atto mantello (n. 7).

2.4.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Occorre adeguare tutti gli articoli dell'ordinanza del 16 gennaio 1991[34] sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN) relative all'applicazione delle disposizioni della LPN sottoposte a modifica. Sono inoltre necessarie modifiche redazionali per le cinque ordinanze, che si riferiscono all'OPN, concernenti gli inventari federali secondo gli articoli 5, 18*a* e 23*b* LPN.

Per quanto riguarda gli accordi di programma quale nuovo strumento, le principali modifiche concernono: la determinazione del contenuto minimo in relazione agli accordi di programma, i compiti e le competenze della Confederazione e dei Cantoni, i criteri per il calcolo delle indennità, la procedura dell'accordo, il controlling e la composizione delle controversie. Vanno inoltre menzionati i criteri per la ripartizione dei fondi fra i Cantoni.

2.4.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Alcune normative cantonali in materia di sussidi fanno direttamente riferimento alle pertinenti disposizioni federali, in particolare mediante l'applicazione di aliquote in relazione ai costi. In questo ambito saranno necessari alcuni adeguamenti, sia a livello di legge che di ordinanza. I Cantoni che non hanno ancora istituito la base giuridica per gli accordi di programma dovranno altresì disciplinare se e come

33 RS **814.20**
34 RS **451.1**

compensare la soppressione dei supplementi di capacità finanziaria della Confederazione. Gli adeguamenti dovrebbero poter avvenire nel rispetto dei termini.

2.4.2 Protezione del paesaggio e conservazione dei monumenti storici

2.4.2.1 Situazione iniziale

2.4.2.1.1 Soluzione attuale

La Confederazione promuove la protezione del paesaggio e la conservazione dei monumenti storici assegnando sussidi sino al 35 per cento delle spese computabili (in caso di provvedimenti indispensabili fino al 45 %) per la conservazione e la manutenzione di località caratteristiche, luoghi storici e monumenti culturali meritevoli di protezione, nonché per le acquisizioni e i lavori d'esplorazione e di documentazione necessari. Di regola gli oggetti archeologici rientrano nel concetto di luoghi storici, vie di comunicazione storiche e in quello di monumenti culturali.

I sussidi della Confederazione vengono stanziati solamente se anche il Cantone contribuisce equamente alle spese. Entrambi i livelli statali partecipano insieme alle misure per il mantenimento degli oggetti da proteggere: nel caso di oggetti di importanza nazionale con complessivamente il 65 per cento, nel caso di oggetti di importanza regionale con il 50 per cento e nel caso di importanza locale con il 35 per cento delle spese computabili.

I Cantoni esaminano e valutano i singoli progetti e li attuano per fasi. Su questa base la Confederazione e i Cantoni stabiliscono un piano di finanziamento comune secondo priorità nazionali e regionali. La Confederazione provvede dalla sua prospettiva nazionale, tra l'altro, alla perequazione tra i Cantoni e le regioni culturali del nostro Paese.

2.4.2.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Nel nostro messaggio sulla NPC la soluzione proposta è illustrata come segue:

«Con la revisione parziale della legge del 1° luglio 1966[35] 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».

La necessità di una modifica costituzionale è stata di nuovo esaminata dall'Ufficio federale di giustizia nel quadro dell'elaborazione del messaggio. Poiché secondo tale Ufficio la norma costituzionale vigente (art. 78 cpv. 3 Cost.) consente al legislatore

35 RS **451**

di limitare la competenza della Confederazione agli oggetti d'importanza nazionale, il settore dei compiti della tutela del paesaggio e della conservazione dei monumenti storici non è stato oggetto della modifica costituzionale proposta nel primo messaggio e quindi neanche oggetto del decreto federale del 3 ottobre 2003.

2.4.2.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Durante l'elaborazione della legislazione di esecuzione, la soluzione proposta nel primo messaggio e le sue conseguenze sono state oggetto di intense discussioni, in particolare poiché il testo del messaggio necessitava di chiarimenti circa l'assetto di una dissociazione parziale. La procedura di consultazione ha poi evidenziato chiaramente come una netta maggioranza ritenga più adeguata ed efficiente l'attuale assetto di compito in comune. Il nostro Consiglio propone quindi di salvaguardare integralmente l'assetto di compito in comune: in futuro la Confederazione continuerà a partecipare, in comune con i Cantoni, all'adozione di misure relative a oggetti d'importanza nazionale, regionale e locale. La novità risiede però nel fatto che la Confederazione e i Cantoni concluderanno accordi di programma pluriennali.

2.4.2.1.4 Relazione con revisioni di legge in corso

Non esiste alcuna relazione con revisioni di legge in corso.

2.4.2.1.5 Risultati della consultazione

La maggior parte dei partecipanti ritiene inadeguata l'idea di trasferire ai Cantoni le competenze relative agli oggetti della protezione del paesaggio e della conservazione dei monumenti storici d'importanza regionale e locale. Inoltre i Cantoni SH, AI, SG, AG, TG, VD e JU, come pure il PPD hanno richiesto espressamente la salvaguardia integrale dell'attuale assetto di compito in comune. I nuovi strumenti della NPC (accordi di programma) non sono però stati oggetto di critiche: alcuni partecipanti li considerano invece strumenti moderni atti a creare le premesse ottimali per l'attuazione di questi compiti in comune.

Il chiaro risultato della consultazione ci ha indotto a rinunciare alla proposta originaria, optando invece per il mantenimento dell'attuale assetto di compito in comune. Anche in questo ambito però la Confederazione offrirà il proprio sostegno in base ad accordi di programma.

2.4.2.2 Nuova soluzione

2.4.2.2.1 Compendio

La protezione del paesaggio e la conservazione dei monumenti storici rimangono integralmente compiti in comune tra la Confederazione e i Cantoni: la Confederazione offre, in comune con i Cantoni, aiuti finanziari per il mantenimento e la conservazione di monumenti culturali, località caratteristiche nonché luoghi storici e vie

di comunicazione storiche. I contributi verranno assegnati nella forma di importi globali per le prestazioni concordate. Con il passaggio alla NPC l'entità degli aiuti della Confederazione non dovrebbe subire variazioni, ad eccezione dei supplementi di capacità finanziaria.

La Confederazione definisce inoltre gli standard, provvede alle basi scientifiche nonché alla formazione e al perfezionamento di esperti. Essa offre sostegno all'attività dei Servizi cantonali con la consulenza specialistica del Centro d'esperti per la conservazione dei monumenti storici e provvede alla gestione e al coordinamento dei compiti internazionali (tra gli altri: Comitato direttivo del patrimonio culturale al Consiglio d'Europa, patrimonio mondiale dell'UNESCO), provvede alla loro attuazione e in caso di messa in pericolo di oggetti nazionali può adottare misure urgenti per la loro tutela.

2.4.2.2.2 Principi delle nuove forme di collaborazione e di finanziamento

La collaborazione tra Confederazione e Cantoni è regolata da accordi di programma pluriennali in cui la Confederazione stabilisce le condizioni quadro tenendo conto delle esigenze dei Cantoni. Le prestazioni accordate sono erogate, laddove possibile, con importi globali. A seguito del carattere particolare e individuale dei compiti legati alla conservazione dei monumenti storici, non è sempre possibile operare una standardizzazione che preveda categorie di prestazioni ricorrenti. In questi casi, il costo del provvedimento costituisce la base per il calcolo del sussidio federale. Fanno eccezione i progetti che a causa della loro complessità richiedono una valutazione del singolo caso da parte della Confederazione e per i quali ai sensi dell'articolo 13 LPN possono essere concessi sussidi federali per singoli progetti. Per garantire l'uguaglianza giuridica riteniamo opportuno prevedere anche in futuro aliquote massime per i contributi a singoli oggetti nel settore della protezione del paesaggio e della conservazione dei monumenti storici.

2.4.2.2.3 Attuazione a livello legislativo

L'articolo 13 LPN considera compito in comune tutto il settore della protezione del paesaggio e della conservazione dei monumenti storici. Per garantire la necessaria flessibilità nell'ulteriore sviluppo degli strumenti disponibili, in questo articolo devono essere enunciati solo i principi fondamentali. In particolare occorre stabilire che in futuro i sussidi federali saranno concessi sulla base di accordi di programma pluriennali. Inoltre sono poste le condizioni per determinare l'ammontare dei contributi. L'attuale graduazione dei sussidi in base alla capacità finanziaria dei Cantoni viene soppressa.

Il testo delle modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 7) e il relativo commento al numero 2.4.3.

2.4.2.2.4 Modifiche previste nel diritto regolamentare

È necessario adeguare tutti gli articoli dell'OPN che concretizzano le disposizioni della LPN soggette a modifica.

Nelle principali modifiche conseguenti all'introduzione dell'accordo di programma vengono specificati i seguenti aspetti: contenuto minimo degli accordi di programma, compiti e competenze della Confederazione e dei Cantoni, criteri di calcolo dei sussidi, procedura relativa alla conclusione dell'accordo, controlling e risoluzione delle controversie.

2.4.2.2.5 Adeguamenti necessari nei Cantoni

La nuova forma di collaborazione mediante accordi di programma rende necessario l'adeguamento di singole norme sul piano cantonale. Tali adeguamenti possono essere posti tempestivamente in vigore.

2.4.3 Commento alle modifiche della LPN

Art. 13 Aiuti finanziari per la conservazione d'oggetti meritevoli di protezione

L'attuale forma di concessione dei sussidi in funzione di singoli progetti viene sostituita, conformemente al capoverso 1, da una nuova forma di collaborazione sulla base di accordi di programma con mandato di prestazioni.

I settori della protezione della natura, del paesaggio e dei monumenti storici rimangono integralmente compiti in comune della Confederazione e dei Cantoni. Gli oggetti che danno diritto ai sussidi sono, come finora, i paesaggi degni di protezione, le località caratteristiche, i luoghi storici e i monumenti naturali e culturali. Fra gli oggetti che possono fruire di aiuti finanziari figurano anche quelli di importanza internazionale menzionati nell'elenco del patrimonio dell'umanità in base all'articolo 11 paragrafo 2 della Convenzione del 23 novembre 1972 per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale[36] e quelli riconosciuti dall'UNESCO come riserva della biosfera. Gli oggetti archeologici rientrano di regola nel concetto di luoghi storici e le vie di comunicazione storiche nel concetto di monumenti culturali.

L'importo dei sussidi federali dipende ora dall'importanza degli oggetti da tutelare e dall'efficacia delle misure. Nella determinazione dell'importanza degli oggetti si distingue tra quelli di importanza nazionale, regionale e locale.

Nel settore della *protezione della natura e del paesaggio* l'importo degli aiuti finanziari dipende anche dal potenziale di pericolo (ad es. gravità e urgenza d'intervento in caso di danno a paesaggi o monumenti naturali), dalla complessità della problematica (ad es. applicazione di misure di tutela sperimentate o nuove) e da criteri quantitativi, come una misura di superficie (ad es. ettari per zona protetta). L'efficacia delle misure è determinata dalla qualità della prestazione (risultato) e dalla qualità della fornitura della prestazione (processo). Nel settore della *protezione del*

36 RS **0.451.41**

paesaggio e della conservazione dei monumenti storici, l'efficacia di una misura si riferisce di regola all'attività di conservazione o di restauro; nel caso delle vie di comunicazione storiche, essa si riferisce anche alla sua integrazione nella rete viaria del traffico lento (percorsi pedonali, sentieri e piste ciclabili). Per garantire l'uguaglianza giuridica, devono esistere criteri dettagliati e applicabili ovunque ai fini della valutazione delle misure. Tali criteri devono essere fissati nelle disposizioni esecutive. In questi rientra essenzialmente un contributo cantonale alle misure. Per contro, la capacità finanziaria dei Cantoni non costituisce più criterio per il calcolo degli aiuti finanziari.

In base al *capoverso 2* la Confederazione può, in *casi eccezionali e motivati*, concedere aiuti finanziari *mediante decisione*, per progetti che richiedono una valutazione del *singolo caso* da parte delle autorità federali. In tal caso è necessario procedere a una differenziazione in base ai singoli settori, poiché il termine «progetto» nell'ambito della protezione del paesaggio può riguardare una proposta piuttosto complessa, mentre nella conservazione dei monumenti storici può essere utilizzato anche in presenza di un singolo oggetto (ad esempio una casa o una fontana). A livello di ordinanza le condizioni necessarie per l'assegnazione di aiuti finanziari conformemente al capoverso 2 dovranno essere precisate *in modo specifico per ogni settore*.

Si procederà al sovvenzionamento di un singolo oggetto in particolare nel caso in cui fosse necessario intervenire a breve scadenza in situazioni che non potevano essere previste in anticipo. Anche in questo caso l'importo dei sussidi dipende dall'importanza dell'oggetto da proteggere e dall'efficacia delle misure proposte.

Gli aiuti finanziari sono accordati solo se le misure sono attuate in modo economico e competente.

Art. 16a Stanziamento dei sussidi

Gli accordi di programma sono pluriennali, ragion per cui sono previsti crediti quadro pluriennali e di durata limitata. Possono essere creati crediti quadro propri per i ciascuno dei settori «protezione della natura e del paesaggio», «protezione del paesaggio e conservazione dei monumenti» e «vie di comunicazione storiche».

Art. 18d Finanziamento

L'oggetto del sussidio rimane invariato; l'orientamento ai costi e di conseguenza le aliquote (in percento) dei sussidi sono però soppressi. Il finanziamento non avviene sostanzialmente più in funzione dei singoli progetti, ma nell'ambito degli accordi di programma tramite contributi globali. L'importo dei sussidi federali è determinato ora in base all'importanza degli oggetti da tutelare e all'efficacia delle misure. Nella determinazione dell'importanza degli oggetti si distingue tra quelli di importanza nazionale, regionale e locale. Sono d'importanza nazionale segnatamente gli oggetti menzionati negli inventari federali ai sensi dell'articolo 18*a* LPN, mentre i Cantoni stabiliscono quali oggetti sono d'importanza regionale e locale nonché le misure di compensazione ecologica. La valutazione dei contributi è inoltre determinata in funzione del potenziale di pericolo (gravità e urgenza di intervento in caso di danno dei biotopi), della complessità della problematica (attuazione di misure di tutela sperimentate e nuove, ad es. per la rivitalizzazione di un biotopo), degli incentivi (ad es. importo dei contributi di coltivazione agli agricoltori, affinché l'adozione di

misure di compensazione ecologica sia per loro più interessante dello sfruttamento intensivo) e dei criteri quantitativi, come ad esempio la misura di superficie (ad es. ettari per biotopo). Vengono inoltre tenuti in considerazione eventuali oneri superiori alla media gravanti sui Cantoni nell'ambito della protezione dei biotopi. L'efficacia delle misure è determinata dalla qualità della prestazione (risultato) e dalla qualità della fornitura della prestazione (processo).

Nel caso eccezionale del sovvenzionamento di un singolo oggetto dovrà essere stabilita nell'OPN un'aliquota massima per le indennità che corrisponda all'attuale aliquota minima del 60 per cento per biotopi di importanza nazionale (senza tener conto dei supplementi in base alla capacità finanziaria e al carico). Anche in questo caso l'importo dell'aiuto finanziario è determinato in funzione dell'importanza degli oggetti da tutelare.

Le indennità sono accordate solo se i provvedimenti sono attuati in modo economico e competente.

Art. 23c cpv. 3 e 4–6 (nuovi) Protezione delle zone palustri

L'oggetto del sussidio rimane invariato; l'orientamento ai costi e quindi le aliquote (in percento) sono soppressi. Il finanziamento non avviene sostanzialmente più per ogni singolo progetto, ma nel quadro di accordi di programma tramite contributi globali. L'importo dei sussidi federali è determinato ora in funzione del potenziale di pericolo (ad es. gravità e urgenza di intervento in caso di danno alle zone palustri), della complessità della problematica (ad es. applicazione di misure di tutela sperimentate e nuove, ad esempio per l'interrelazione di biotopi all'interno delle zone palustri), degli incentivi (ad es. importo dei contributi di coltivazione agli agricoltori affinché l'adozione di misure di compensazione ecologica sia per loro più interessante dello sfruttamento intensivo) e di criteri quantitativi come, ad esempio, una misura di superficie (ad es. ettari per ogni biotopo in rete). Vengono inoltre tenuti in considerazione eventuali oneri superiori alla media gravanti sui Cantoni nell'ambito della protezione delle zone palustri. L'efficacia delle misure è determinata dalla qualità della prestazione (risultato) e dalla qualità della fornitura della prestazione (processo). A differenza dei sussidi secondo gli articoli 13 e 18*d*, è soppresso il criterio dell'importanza degli oggetti per la valutazione dei sussidi, poiché in virtù dell'articolo 23*b* LPN sono promosse solo le zone palustri di importanza nazionale. In caso di progetti singoli, nell'OPN deve essere fissato l'importo massimo delle indennità, che secondo l'attuale prassi ammonta al 60 per cento dei costi.

Le indennità sono accordate solo se i provvedimenti sono attuati in modo economico e competente.

2.5 Difesa nazionale

2.5.1 Materiale dell'esercito ed equipaggiamento personale

2.5.1.1 Situazione di partenza

2.5.1.1.1 Soluzione attuale

La Costituzione federale attribuisce ai Cantoni la competenza per la fornitura di parte del vestiario e dell'equipaggiamento personale. La legge federale del 3 febbraio 1995[37] sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM) trasferisce ai Cantoni la manutenzione e la sostituzione dell'equipaggiamento personale. La responsabilità per il materiale di corpo e il restante materiale dell'esercito spetta alla Confederazione. I Cantoni sono indennizzati dalla Confederazione per la fornitura, la manutenzione e la sostituzione.

2.5.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

La responsabilità in campo logistico (equipaggiamento personale e altro materiale dell'esercito) è ora di esclusiva pertinenza della Confederazione. In tal modo, l'acquisto, la manutenzione e la sostituzione dell'equipaggiamento personale passano completamente sotto la competenza della Confederazione.

2.5.1.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

In occasione dell'esame del primo messaggio sulla NPC, il Parlamento ha deciso di sopprimere integralmente il capoverso 2 dell'articolo 60 Cost. Di conseguenza è abrogata anche la competenza dei Cantoni per la costituzione di formazioni cantonali e per la nomina e la promozione degli ufficiali delle medesime. A livello legislativo tale modifica è già stata applicata nell'ambito di Esercito XXI (modifica del 4 ottobre 2002 della legge militare).

Quale conseguenza del suo decreto sull'articolo 60 capoverso 2 Cost., il Parlamento ha inoltre abrogato il secondo periodo del capoverso 3 dell'articolo 58 Cost., secondo cui per mantenere l'ordine pubblico, i Cantoni possono impiegare a determinate condizioni le loro formazioni sul territorio cantonale.

2.5.1.1.4 Relazione con revisioni di legge in corso

Le modifiche della legge militare contenute in questa proposta non hanno una relazione diretta con la revisione della legge militare attualmente in corso e la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2009.

37 RS **510.10**

2.5.1.1.5 Risultati della consultazione

Più della metà dei Cantoni approva la nuova normativa. Alcuni Cantoni esprimono il timore che l'attribuzione delle competenze alla Confederazione comporti un incremento dell'aggiudicazione di commesse all'estero, con conseguenze negative soprattutto per l'attività artigianale nelle regioni di montagna che finora aveva potuto beneficiare di commesse cantonali.

Riteniamo necessaria – in particolare dal punto di vista organizzativo, ma anche da quello economico – la centralizzazione prevista nell'ambito dell'acquisto, della manutenzione e della sostituzione del materiale dell'esercito e dell'equipaggiamento personale. Si tratta di uno dei pochi settori in cui la dissociazione completa dei compiti mediante attribuzione integrale delle competenze alla Confederazione comporta vantaggi evidenti (vedi in particolare il numero 3.2.1 con le indicazioni sui guadagni di efficienza previsti). Le regioni di montagna non saranno comunque escluse a priori dalle commesse, ma dovranno – come tutti gli altri potenziali interessati – cercare l'affermazione sul piano della concorrenza, in un processo ineluttabile soprattutto per motivi finanziari.

2.5.1.2 Nuova soluzione

2.5.1.2.1 Compendio

Nei settori del materiale dell'esercito e dell'equipaggiamento personale si tratta di abrogare le competenze e la responsabilità cantonali di fornitura, manutenzione e gestione previste nella legge militare e nelle disposizioni d'esecuzione.

La concentrazione presso la Confederazione di tutte le forniture, della manutenzione e della lavorazione riduce la necessità di coordinazione tra i servizi di fornitura cantonali e federali finora coinvolti, rafforza la competitività tra gli offerenti e comporta un impiego più efficiente dei mezzi finanziari pubblici. Il numero dei centri di produzione e dei luoghi di deposito diminuirà. A medio termine i risparmi sul fronte dei crediti annui per forniture raggiungeranno un valore chiaramente superiore ai 100 milioni, mentre per i singoli progetti di acquisto si situeranno tra il 20 e il 50 per cento.

2.5.1.2.2 Attuazione a livello legislativo

Gli adeguamenti necessari nella legge militare (LM) concernono segnatamente:

- la fornitura dell'equipaggiamento personale (art. 106 segg. LM);
- la manutenzione e la sostituzione dell'equipaggiamento personale (art. 110 segg. LM);
- l'amministrazione del materiale di corpo e del rimanente materiale dell'esercito (art. 115 LM).

Il contenuto delle singole modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 8) e il relativo commento al numero 2.5.1.3.

2.5.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Le modifiche della legge militare richiedono adeguamenti nelle seguenti ordinanze:

- Ordinanza sull'equipaggiamento personale dei militari[38] (OEPer);
- Ordinanza del DDPS sull'equipaggiamento personale[39] (OEPer-DDPS);
- Ordinanza concernente l'acquisto dell'equipaggiamento personale[40];
- Ordinanza sull'equipaggiamento dell'esercito[41] (OEE).

2.5.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Per l'attuale competenza cantonale sulla fornitura di parti del vestiario e dell'equipaggiamento non esistono basi legislative cantonali specifiche, ragion per cui non sono necessari adeguamenti delle leggi cantonali.

Sono necessari degli adeguamenti nei contratti di fornitura e nella procedura di ordinazione. A questo fine occorre un periodo transitorio di almeno tre anni.

2.5.1.3 Commento alle modifiche della LM

Art. 105

Nel quadro della riforma Esercito XXI sono stati introdotti nuovi concetti nel settore del materiale. Partendo dal «concetto generale» (finora equipaggiamento dell'esercito) l'intero materiale dell'esercito è stato ripartito in dieci classi. A livello legislativo dovrebbe essere introdotto il nuovo concetto generale e dovrebbe essere soppressa l'espressione in disuso «materiale di corpo». Nella legge deve essere mantenuta l'espressione «equipaggiamento personale». La ripartizione del «rimanente materiale dell'esercito» avviene a livello subordinato. Queste modifiche meramente terminologiche non hanno influenza sulla NPC; la possibilità di questa revisione legislativa dovrebbe tuttavia essere sfruttata per la rettifica delle espressioni in questione.

Art. 106

Con la soppressione nell'articolo 60 Cost. della competenza cantonale degli acquisti di parti del vestiario e dell'equipaggiamento, la Confederazione acquisisce la competenza esclusiva della fornitura dell'intero equipaggiamento dell'esercito e di tutto il materiale dell'esercito. L'indennità ai Cantoni per la fornitura dell'equipaggiamento personale diventa obsoleta, come anche la delega di competenze al nostro Consiglio (cpv. 2), che aveva la propria ragione principalmente nella ripartizione dei compiti tra i Cantoni. In caso di necessità le prescrizioni del nostro Consiglio – de lege ferenda rivolte soltanto alle istanze degli acquisti della Confederazione – si fondavano sull'articolo 150 capoverso 1 LM.

38 RS **514.10**
39 RS **514.101**
40 RS **514.103**
41 RS **514.21**

Art. 106a (nuovo)

Anche dopo la soppressione delle responsabilità cantonali la Confederazione dovrebbe poter incaricare i Cantoni, laddove opportuno, delle attività di gestione e manutenzione attraverso la conclusione di contratti bilaterali. Questa possibilità deve essere espressamente prevista (cpv. 2) – per tutti i tipi di materiale dell'esercito – con riferimento al principio enunciato nel capoverso 1.

Art. 107

Dopo l'abrogazione della competenza dei Cantoni in materia di fornitura, manutenzione e sostituzione dell'equipaggiamento personale, la disposizione concernente la facoltà di disporre del materiale dell'esercito diventa superflua.

Art. 110 cpv. 2 e art. 111

Se la responsabilità esecutiva nel settore della logistica in futuro spetterà esclusivamente alla Confederazione, sarà soppressa anche l'attribuzione del corrispondente compito di esecuzione ai Cantoni (art. 110 cpv. 2 e art. 111 cpv. 2). Il principio contenuto nell'articolo 111 capoverso 1 deriva dall'articolo 110 capoverso 1, ragion per cui l'intero articolo 111 può essere abrogato.

Art. 115

Dopo l'assunzione da parte della Confederazione della responsabilità esclusiva nel settore logistico, l'emanazione delle corrispondenti prescrizioni all'indirizzo dei Cantoni diventa obsoleta. In caso di necessità, le prescrizioni del nostro Consiglio – de lege ferenda rivolte soltanto alle istanze di fornitura della Confederazione – si fondavano sull'articolo 150 capoverso 1 LM. In merito al principio fondamentale cfr. anche l'articolo 106a (nuovo) LM.

Art. 149a, primo periodo

Adeguamento di un termine («materiale» invece di «equipaggiamento») all'articolo 106.

2.6 Finanze pubbliche

2.6.1 Legge sui sussidi

2.6.1.1 Situazione iniziale

2.6.1.1.1 Soluzione attuale

Per l'esecuzione di compiti statali la Confederazione accorda ai Cantoni a determinate condizioni sussidi che possono essere versati sotto forma di aiuti finanziari o di indennità. Nell'impostazione attuale si rilevano tra l'altro le seguenti lacune:

– i sussidi della Confederazione che hanno una funzione di incitamento nell'esecuzione di compiti possono essere versati secondo l'articolo 8 capoverso 1 della legge del 5 ottobre 1990[42] sui sussidi (LSu) in funzione 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;

– 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. Ciò riduce la trasparenza e aumenta il lavoro di coordinamento;

– secondo l'articolo 16 capoverso 1 LSu, i 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.

Nell'ambito dei compiti in comune viene inoltre considerata quale lacuna principale il margine di manovra troppo ridotto dei Cantoni. Causa primaria sono le direttive troppo restrittive della Confederazione anche nel campo operativo. In questo contesto è auspicabile una limitazione dell'intervento della Confederazione nei settori strategici, accompagnata comunque dalla determinazione di obiettivi più chiari e da maggior orientamento all'efficacia, da un lato, e da un controlling più efficace, dall'altro.

2.6.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Le nuove forme di collaborazione e finanziamento tra Confederazione e Cantoni si prefiggono di concedere maggior margine di manovra ai Cantoni nel settore operativo e di impiegare i mezzi finanziari in modo economico e al contempo efficace. Intendono inoltre ridurre l'attuale densità normativa.

I principali strumenti sono, da una parte, gli accordi di programma tra Confederazione e Cantoni e, dall'altra, i sussidi globali o forfettari. Con la nuova impostazione si intende 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 di programma tra Confederazione e Cantoni sulla base delle relative legislazioni speciali della Confederazione. Inoltre devono essere introdotti un controlling e un sistema di bonus-malus per un impiego economico dei mezzi previsti.

I settori delle foreste e della misurazione ufficiale, in cui già attualmente si lavora con accordi di programma, hanno peraltro dimostrato in che misura è eterogeneo il contesto nel quale deve aver luogo la ripartizione delle competenze tra Confedera-

42 RS **616.1**

zione e Cantoni. In altri termini, occorre ripartire le competenze tra 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. È stato inoltre dimostrato che anche le modalità di concessione dei sussidi devono essere impostate diversamente a seconda del settore di compiti.

Dalle precedenti riflessioni risulta che gli accordi di programma nonché i sussidi globali e forfettari sono strumenti importanti per la collaborazione tra Confederazione e Cantoni, ma non possono essere introdotti ovunque e soprattutto non unitariamente. Si pone tuttavia la questione quali siano, concretamente, gli adeguamenti da effettuare nella legge sui sussidi della Confederazione, ma anche quali effetti esplicheranno le nuove forme di collaborazione e di finanziamento sui regimi delle competenze e sugli ordinamenti giuridici cantonali.

Anche se l'effettiva impostazione degli accordi di programma risulterà differente nei diversi settori di compiti, i contenuti principali rimarranno gli stessi. Pertanto un accordo di programma fornirà informazioni su

- 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;
- il controlling e il reporting;
- le conseguenze in caso di mancato adempimento del contratto;
- le modalità di adeguamento, ad esempio in caso di cambiamento delle condizioni quadro;
- l'impostazione della vigilanza finanziaria mediante la collaborazione tra il Controllo federale delle finanze e i Controlli cantonali delle finanze.

2.6.1.1.3 Relazione con revisioni di legge in corso

Non sussiste alcuna relazione con revisioni di legge in corso.

2.6.1.1.4 Risultati della consultazione

Nessun partecipante alla consultazione dichiara esplicitamente di respingere le nuove disposizioni proposte per la LSu.

Il nuovo strumento degli accordi di programma pluriennali viene da più parti considerato adeguato e risulta quindi benaccolto (ad esempio dal PS). Alcuni partecipanti però esprimono anche scetticismo (ad esempio il PCS).

Gran parte dei Cantoni e quattro partiti (PCS, PEV, PS, UDC) si dichiarano esplicitamente d'accordo di precisare anche la posizione dei fornitori di prestazioni, in particolare Città e Comuni, nell'ambito della revisione parziale della LSu. Cinque

Cantoni sono invece contrari a questa normativa, ritenendo che la procedura intercantonale di consultazione fra Cantone e Comuni per l'elaborazione di accordi di programma dovrebbe essere disciplinata dai Cantoni medesimi. Essi reputano che si tratta di un compito cantonale che non necessita una normativa nell'ambito della LSu.

L'Associazione dei Comuni svizzeri e l'Unione delle Città svizzere apprezzano l'intenzione della Confederazione di rafforzare la posizione dei Comuni e delle Città nella LSu, ma contemporaneamente chiedono che, nell'ambito degli accordi di programma, i Comuni e le Città possano beneficiare, in qualità di fornitori di prestazioni, di diritti di partecipazione più incisivi: secondo alcune associazioni di Comuni il semplice diritto di audizione previsto all'articolo 19 cpv. 2 LSu non è abbastanza vincolante.

Abbiamo constatato l'esistenza di due opinioni divergenti in merito alla posizione da attribuire ai Comuni nell'ambito degli accordi di programma fra la Confederazione e i Cantoni: da un lato alcuni Cantoni sottolineano soprattutto l'autonomia cantonale e quindi respingono per ragioni di principio un eventuale diritto di audizione dei Comuni dettato dalla legislazione federale; dall'altro invece l'associazione dei Comuni e l'unione della Città ritengono in particolare ancora insufficiente il diritto di partecipazione previsto e ne chiedono un'ulteriore estensione.

Di fronte a questa contrapposizione ci dichiariamo ancora più convinti che la soluzione proposta possa rappresentare una via di mezzo praticabile. Da un lato vanno evidentemente mantenute le promesse fatte ai Comuni nel corso del progetto, ma dall'altro è necessario rispettare la sfera cantonale e quindi limitare in questo processo l'influsso dei Comuni al diritto di audizione.

2.6.1.2 Nuova soluzione

2.6.1.2.1 Compendio

Per quel che concerne la sistematica della LSu, occorre evidenziare due particolarità:

1. il secondo capitolo della LSu sulla disciplina (art. 4–10) si rivolge al nostro Consiglio e all'Amministrazione federale e contiene disposizioni materiali secondo le quali bisogna elaborare un diritto nuovo o adeguato in materia di sussidi (art. 4). Pertanto, le suddette disposizioni non sono direttamente applicabili a singoli rapporti di sussidio;
2. il terzo capitolo della LSu comprende disposizioni generali su aiuti finanziari e indennità (art. 11–40). È applicabile (in via sussidiaria) a singoli rapporti di sussidio, salvo disposizioni contrarie di altre leggi (leggi speciali) (art. 2 cpv. 2).

Ciò ha un triplice significato. In primo luogo le modifiche di legge dovute alla NPC hanno un notevole peso sugli adeguamenti delle leggi speciali, ove la LSu fissa le condizioni quadro. Secondariamente, nell'adeguamento delle leggi speciali esiste un ampio margine di manovra. Infine, scostamenti dal secondo o terzo capitolo LSu, che rappresenta in pari tempo anche il filo conduttore per la legislazione speciale, devono evidentemente essere comunque ben motivati. Le singole proposte di modifica riguardanti la LSu (cfr. atto mantello) tengono conto solo della necessità di adeguamenti che derivano direttamente dalle esigenze della NPC.

In tal modo i proposti adeguamenti della LSu si limitano a due aspetti principali:

1. la separazione dei sussidi dalla perequazione finanziaria prevista con la NPC richiede che in diversi articoli del capitolo 1 e 2 venga eliminato il criterio della capacità finanziaria cantonale, utilizzato per il calcolo;
2. gli strumenti degli accordi di programma nonché dei sussidi globali e forfettari devono essere ancorati nella LSu.

In relazione all'introduzione di accordi di programma viene inoltre tenuto conto di due richieste specifiche di Comuni e Città qualora questi fossero fornitori di prestazioni: essere sentiti prima della conclusione dei relativi accordi di programma tra la Confederazione e i Cantoni e obbligare i Cantoni in base alla legislazione federale a inoltrare i contributi federali ai Comuni fornitori di prestazioni.

2.6.1.2.2 Attuazione a livello legislativo

Le modifiche della LSu discusse nei numeri precedenti figurano nell'atto mantello (n. 9) e il commento ai singoli articoli al numero 2.6.1.3.

2.6.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Non vi è alcuna ordinanza d'esecuzione relativa alla legge sui sussidi.

2.6.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Abbiamo preso atto delle ripercussioni sui Cantoni delle nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni, in particolare sui loro ordinamenti giuridici e in materia di competenze (competenza di concludere accordi all'interno dei Cantoni, questioni relative alla posizione negoziale della Confederazione e alla parità di trattamento dei Cantoni, problematiche riguardanti il coordinamento tra Cantoni, obbligo di informazione e di consultazione della Confederazione nonché questioni concernenti la pubblicazione degli accordi di programma). Si è inoltre proceduto all'esame dei rapporti all'interno dei Cantoni, fra Cantone Città e Comuni quali fornitori di prestazioni come pure delle questioni giuridiche a carattere transitorio nell'ottica cantonale. Il rapporto tra Cantoni, Città e Comuni quali fornitori di prestazioni verrà trattato più approfonditamente anche al numero 3.5 del presente messaggio.

2.6.1.3 Commento alle modifiche della LSu

Negli *articoli 1, 6, 7, 8, 9 e 10* viene stralciato il criterio della perequazione finanziaria rispettivamente della capacità finanziaria dei Cantoni nel calcolo dei sussidi federali.

Pertanto il termine «capacità economica» (dei beneficiari di sussidi) di cui all'*articolo 7 lettera c* non si riferisce ai Cantoni ma agli altri beneficiari. Con la NPC i sussidi ai Cantoni non sono più commisurati alla loro forza finanziaria. Le differenti

potenzialità economiche dei Cantoni vengono infatti ora già considerate nell'ambito della perequazione delle risorse a libera disposizione dei Cantoni.

Mediante una *nuova lettera i nell'articolo 7* (aiuti finanziari) nonché nell'*articolo 10 capoverso 2 lettera b* (indennità) gli aiuti finanziari e le indennità possono essere accordati nell'ambito di accordi di programma e fissati globalmente o forfettariamente. Per non offrire falsi incentivi, nella misura del possibile si cercherà di evitare l'assegnazione di sussidi commisurati alle spese. Non sussiste però l'obbligo di assegnare importi forfettari unitari. Qualora fosse necessario fissare quote di partecipazione differenziate, sarebbe opportuno determinarle, nel limite del possibile, in base a criteri tecnici e non commisurati alle spese.

Nell'*articolo 9 capoverso 2 lettera d* viene chiarito che le indennità possono essere versate anche nell'ambito di accordi di programma. Ciò è necessario perché nei settori con accordi di programma, nel caso di delega di compiti, il diritto federale non dovrebbe esulare dalla legislazione quadro, altrimenti potrebbe rendere dubbia l'ammissibilità di indennità a motivo dell'articolo 9 capoverso 2 lettera a.

Nell'*articolo 16 capoverso 1* viene precisato che gli aiuti finanziari e le indennità possono essere concessi anche mediante contratto. In tal modo viene evidenziato che a seconda della situazione concreta e del beneficiario del sussidio si ricorre alla decisione *o* al contratto.

La proposta estensione dell'*articolo 19 capoverso 2 (nuovo secondo periodo)* tiene conto della richiesta di Comuni e Città, nel senso che la Confederazione obbliga i Cantoni a sentire i Comuni, qualora fossero fornitori di prestazioni. In casi eccezionali in rappresentanza dei singoli Comuni può essere sentita l'Associazione cantonale dei Comuni. In tal modo non sarà pregiudicata la possibilità di qualificare singoli Comuni quali «terzi legittimati a ricorrere» ai sensi dell'articolo 19 capoverso 3. Se ciò fosse il caso e fosse ravvisabile dall'autorità federale competente, il Comune interessato riceverebbe la richiesta due volte, una volta direttamente dalle autorità federali e una volta dal Cantone nel quadro della consultazione ai sensi dell'articolo 19 capoverso 2, secondo periodo. Parimenti, il Comune potrà in questo modo presentare i propri interessi due volte, una per il tramite del parere all'attenzione del Cantone, e la seconda chiedendo una decisione impugnabile.

Nell'ambito della consultazione è stato espresso il timore che il nuovo secondo periodo dell'articolo 19 capoverso 2 comporti un incremento di burocrazia dovuto ai doppioni procedurali e finisca quindi per ostacolare la conclusione di accordi di programma. Si tratta di timori non completamente infondati. Effettivamente, come si è già fatto rilevare, il doppione è evidente nella misura in cui venga riconosciuto il diritto di ricorso dei Comuni, in particolare per quanto concerne l'obbligo dei Cantoni di trasferire ai fornitori di prestazione comunali la quota versata dalla Confederazione, come previsto dall'articolo 20*a* capoverso 4. Inoltre vi è il rischio che un Comune esiga, nell'ambito delle disposizioni previste dall'articolo 19 capoverso 3, l'emanazione di una decisione impugnabile, anche solo per cautelarsi e salvaguardare il breve termine di 30 giorni, ritardando o bloccando quindi la conclusione dell'accordo di programma. Questi timori vanno però relativizzati. Il nuovo secondo periodo dell'articolo 19 capoverso 2 non va interpretato nel senso che i Cantoni dovrebbero o addirittura sarebbero autorizzati a consultare i Comuni solo dopo la conclusione delle trattative. Al contrario, ci si aspetta che i Comuni interessati vengano coinvolti dai Cantoni prima di concludere le trattative. In questo contesto bisogna però attualmente prestare attenzione anche alla Carta europea dall'autono-

mia locale (cfr. FF *2004* 67 e segg.; entrata in vigore il 1° giugno 1005). Essa contempla una garanzia direttamente applicabile che impone ai Cantoni di sentire i Comuni in tutte le questioni che li riguardano direttamente (cfr. art. 4 par. 6 della Carta; in merito all'applicazione diretta: FF *2004* 75 e decreto federale del 15 dicembre 2004, RU *2005* 2391). In questo contesto ci sembra quindi sostenibile la proposta di mantenere il secondo periodo dell'articolo 19 capoverso 2, in conformità ai risultati della consultazione.

L'articolo 19 è applicabile unicamente ai contratti, che dovrebbero costituire la regola nell'ambito degli accordi di programma. Se un accordo di programma venisse allestito sotto forma di decisione, si tratterebbe di un caso speciale per il quale sarebbe necessario organizzare una consultazione dei Comuni in funzione delle particolari circostanze e che non può essere generalmente disciplinato a priori.

Il *nuovo articolo 20a* fissa lo strumento dell'accordo di programma. A favore di questi nuovi accordi, l'articolo 20a prevede intenzionalmente un ampio margine. In questo modo si vuole non da ultimo lanciare un segnale politico. Si tratta quindi di una disposizione quadro, che permette o richiede una concretizzazione in un atto speciale. La soluzione si basa su una perizia del prof. Biaggini dell'agosto 2000 e dell'Ufficio federale di giustizia del mese di giugno del 2002.

Il *capoverso 2* definisce gli elementi principali degli accordi di programma: gli obiettivi, i contributi finanziari della Confederazione e la vigilanza finanziaria. Alla luce dei risultati della consultazione proponiamo la seguente precisazione: gli accordi di programma dovrebbero contenere anche obiettivi strategici di programma, cioè una concretizzazione degli obiettivi e dei principi contenuti nella legislazione federale che disciplina l'adempimento dei relativi compiti. Gli obiettivi strategici di programma esplicitano quindi la strategia scelta per l'attuazione della legislazione federale. Con questa precisazione si intende chiarire che gli accordi di programma non devono disciplinare anche le modalità operative per il conseguimento degli obiettivi di programma convenuti. La responsabilità operativa deve essere riservata ai Cantoni. In altri termini, negli accordi di programma la concretizzazione relativa all'adempimento di compiti previsti dalla legislazione federale non deve pregiudicare la libertà d'impostazione dei Cantoni in ambito operativo. Con la nuova formulazione non è quindi più necessario definire separatamente nel capoverso 2 il principio secondo cui ai Cantoni va lasciata la più ampia libertà d'impostazione possibile.

La *vigilanza finanziaria* comprende il controllo giuridico e quello degli effetti. Le questioni di dettaglio vengono disciplinate d'intesa con il Controllo federale delle finanze (CDF). L'articolo 16 della legge sul Controllo delle finanze (RS *614.0*) definisce le competenze del CDF in materia di vigilanza nei confronti dei Cantoni, condizionandole però all'esistenza di una base legale specifica (cpv. 1) oppure di una soluzione consensuale (cpv. 2). L'*articolo 20a capoverso 2 LSu* chiarifica il ruolo assegnato al CDF nell'ambito degli accordi di programma e consente di evitare la ripetizione della medesima disposizione nelle varie leggi speciali. Esso mantiene inoltre il principio del consenso. In questo ambito si persegue l'obiettivo di una gestione uniforme della vigilanza finanziaria nel senso di best practice. Si prevede quindi di suddividere gli accordi di programma in varie categorie e di applicare al loro interno regole di vigilanza standardizzate.

Nel *capoverso 4* si tiene conto della richiesta formulata dai Comuni e dalle Città di operare affinché la Confederazione obblighi i Cantoni a versare i contributi federali ai Comuni fornitori di prestazioni. Anche la Convenzione quadro intercantonale

(CQI) contiene una disposizione identica nell'articolo 12 capoversi 1 e 2. La CQI ha però per oggetto la collaborazione orizzontale, intercantonale e non quella verticale tra Confederazione e Cantoni (e Comuni).

Il *capoverso 5* stabilisce che l'articolo 23 LSu non si applica agli accordi di programma, in quanto lo stesso articolo si riferisce a sussidi per progetti. L'applicazione al cofinanziamento di programmi deve quindi essere esplicitamente esclusa.

2.6.2 Imposta federale diretta

2.6.2.1 Situazione iniziale

Secondo la legge federale del 14 dicembre 1990[43] sull'imposta federale diretta, attualmente il 30 per cento del ricavo dell'imposta federale diretta spetta ai Cantoni. Conformemente alla legge federale del 19 giugno 1959[44] concernente la perequazione finanziaria tra i Cantoni, il 13 per cento è destinato alla perequazione finanziaria intercantonale, mentre il 17 viene distribuito ai Cantoni in base al gettito fiscale.

2.6.2.1.1 Relazione con revisioni di legge in corso

Non vi è alcuna relazione con le revisioni di legge in corso.

2.6.2.1.2 Risultati della consultazione

Il nuovo disciplinamento nel settore dell'imposta federale diretta riscontra l'approvazione generale. A tratti viene tuttavia criticata o rifiutata la norma proposta secondo cui la quota dell'imposta federale diretta che spetta ai Cantoni potrebbe essere ridotta al 15 per cento qualora gli effetti della perequazione finanziaria lo richiedano.

Teniamo a sottolineare che tale norma, ovvero la corrispondente modifica dell'articolo 128 capoverso 4 della Costituzione federale (nuovo secondo periodo), è stata approvata il 28 novembre 2004 da popolo e Cantoni nella votazione sulla NPC.

2.6.2.2 Nuova soluzione

2.6.2.2.1 Compendio

Al fine di incrementare l'efficacia, la NPC prevede che la perequazione finanziaria in senso stretto sia attuata con uno strumentario separato (perequazione delle risorse, perequazione dell'aggravio geo-topografico e perequazione dell'aggravio sociodemografico). Nel nuovo regime viene in tal modo soppressa la graduazione dei trasferimenti tra Confederazione e Cantoni a seconda della capacità finanziaria dei Cantoni. La quota che i Cantoni percepiscono sul ricavo dell'imposta federale diretta

43 RS **642.11**
44 RS **613.1**

ammonterebbe così al 17 per cento. La ripartizione tra i Cantoni, inoltre, avverrà in futuro esclusivamente in base al gettito fiscale.

Qualora le ripercussioni della perequazione finanziaria lo richiedano, la quota dei Cantoni all'imposta federale diretta potrebbe essere ridotta, conformemente al decreto federale del 3 ottobre 2003 (art. 128 cpv. 4 Cost.), al 15 per cento. Se questo si dovesse dimostrare inevitabile in ragione del bilancio globale, che verrà riattualizzato nei prossimi anni, il nostro Consiglio chiederebbe un'adeguata modifica di legge nel terzo messaggio NPC (per la tabella di marcia, cfr. n. 1.7).

2.6.2.2.2 Attuazione a livello legislativo

Nell'articolo 196 capoverso 1 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta, la quota delle imposte incassate che i Cantoni devono versare alla Confederazione passa dal 70 all'83 per cento. Viene inoltre stralciato il secondo periodo dell'articolo 197 capoverso 1 (disposizioni sulla perequazione finanziaria).

Il testo delle singole modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 10).

2.6.3 Imposta preventiva

2.6.3.1 Situazione iniziale

Secondo l'articolo 2 della legge federale del 13 ottobre 1965[45] sull'imposta preventiva (LIP), l'aliquota dei Cantoni al prodotto netto annuo dell'imposta preventiva ammonta al 10 per cento. Riguardo alla ripartizione tra i Cantoni, il capoverso 2 precisa che la metà è ripartita tra tutti i Cantoni proporzionalmente al numero di abitanti e l'altra metà secondo la capacità finanziaria dei Cantoni.

2.6.3.1.1 Relazione con revisioni di legge in corso

Non vi è alcuna relazione con le revisioni di legge in corso.

2.6.3.1.2 Risultati della consultazione

Il nuovo disciplinamento nel settore dell'imposta preventiva non incontra opposizione.

45 RS **642.21**

2.6.3.2 Nuova soluzione

2.6.3.2.1 Compendio

Al fine di incrementare l'efficacia, la NPC prevede che la perequazione finanziaria in senso stretto sia attuata con uno strumentario separato (perequazione delle risorse, perequazione dell'aggravio geo-topografico e perequazione dell'aggravio sociodemografico). Nel nuovo regime viene in tal modo soppressa la graduazione dei trasferimenti tra Confederazione e Cantoni secondo la capacità finanziaria. In futuro, la quota cantonale sul ricavo netto dell'imposta preventiva verrà quindi ripartita tra i Cantoni soltanto proporzionalmente al numero di abitanti.

2.6.3.2.2 Attuazione a livello legislativo

Nell'articolo 2 capoverso 2 della legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva viene abrogata la capacità finanziaria quale criterio di ripartizione tra i Cantoni.

Nell'articolo 2 capoverso 1, l'aliquota dei Cantoni viene inoltre fissata al 10 per cento conformemente alla prassi vigente. In tal modo viene tenuto conto della disposizione transitoria dell'articolo 196 numero 16 della Costituzione federale[46], che dev'essere abrogata secondo il decreto federale del 3 ottobre 2003 concernente la NPC.

Il testo delle singole modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 11).

2.7 Opere pubbliche e trasporti

2.7.1 Protezione contro le piene

2.7.1.1 Situazione iniziale

2.7.1.1.1 Soluzione attuale

Nel quadro dei crediti stanziati, la Confederazione versa indennità per le misure di protezione contro le piene ai Cantoni con capacità finanziaria media o debole, in particolare per:

a. l'esecuzione di opere e installazioni di protezione; l'aliquota di contribuzione ordinaria massima ammonta al 45 per cento;

b. l'allestimento di catasti e carte dei pericoli, l'approntamento e l'esercizio di stazioni di misurazione nonché la creazione di sistemi d'allarme per la sicurezza di centri abitati e vie di comunicazione; l'aliquota di contribuzione massima ammonta al 70 per cento (analogamente alle opere di protezione nel settore forestale);

46 Articolo 196 numero 16 Cost. (disposizione transitoria dell'art. 132, Quota cantonale di partecipazione all'imposta preventiva): «Fino all'entrata in vigore del nuovo ordinamento della perequazione finanziaria, la quota cantonale di partecipazione al gettito dell'imposta preventiva è del 12 per cento. Se l'aliquota dell'imposta preventiva è di oltre il 30 per cento, la quota cantonale si riduce al 10 per cento».

c. il ripristino dell'equilibrio naturale in acque pregiudicate dall'esecuzione di lavori; l'aliquota di contribuzione massima ammonta al 45 per cento.

Tutti i contributi federali sono graduati in funzione della capacità finanziaria, i Cantoni finanziariamente forti sono esclusi dai sussidi.

Per il ripristino di opere e installazioni a seguito di intemperie vengono versati indennizzi.

Se in rapporto alla sua capacità finanziaria un Cantone deve sostenere oneri considerevoli per misure straordinarie di protezione contro le piene, la Confederazione può versare in via eccezionale un supplemento del 20 per cento al massimo.

Non sono concessi indennizzi per misure di manutenzione. Di regola non sono assegnati indennizzi e aiuti finanziari inferiori a 100 000 franchi.

2.7.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

La protezione contro le piene rimane un compito comune di Confederazione e Cantoni. L'attuale formula di collaborazione, secondo cui la Confederazione esercita la direzione strategica e i Cantoni esercitano quella operativa, deve essere migliorata. 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 concluderà accordi di prestazione con i Cantoni.

2.7.1.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Alla fine del 2001 sono state pubblicate le nuove direttive per la protezione contro le piene dei corsi d'acqua. Esse definiscono la strategia della Confederazione in merito alla protezione contro le piene, strategia derivata dalle esperienze raccolte negli anni passati durante le forti intemperie. Gli eventi del 2002 dimostrano l'utilità della strategia in materia di protezione contro le piene e confermano la sua interpretazione quale compito comune. A livello nazionale bisogna raggiungere standard di sicurezza comparabili. Questa strategia è attualmente ripresa anche da diversi Paesi confinanti.

2.7.1.1.4 Deliberazioni del Parlamento

Poiché non richiede alcuna modifica costituzionale, il nuovo disciplinamento non è stato discusso in Parlamento.

2.7.1.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

Non vi è alcuna relazione con revisioni di legge in corso.

2.7.1.1.6 Risultati della consultazione

In linea di massima, il nuovo disciplinamento non incontra opposizione. I Cantoni di montagna hanno tuttavia espresso il timore che stabilendo un ordine di priorità dei progetti basato su criteri essenzialmente economici si penalizzerebbero le zone periferiche.

Le esigenze espresse verranno considerate, nella misura del possibile, in fase di concretizzazione a livello di ordinanza (cfr. n. 2.7.1.2.3).

2.7.1.2 Nuova soluzione

2.7.1.2.1 Compendio

La Confederazione fornisce contributi al fine di raggiungere i seguenti obiettivi:

- protezione analoga in tutta la Svizzera contro i pericoli dell'acqua;
- la documentazione sui pericoli (carte indicative dei pericoli, carte dei pericoli) è disponibile in tutta la Svizzera e i piani direttori e di utilizzazione ne tengono conto;
- le acque dispongono di spazio sufficiente per garantire un'adeguata protezione contro le piene e per adempiere la loro funzione ecologica.

La Confederazione è essenzialmente responsabile della direzione strategica. I Cantoni esercitano la direzione operativa e provvedono all'esecuzione.

I Cantoni finanziariamente forti sono attualmente esclusi dai contributi federali. Questa situazione è destinata a cambiare, poiché la perequazione delle risorse e degli oneri è disciplinata diversamente e tutti i Cantoni devono essere trattati alla stessa stregua. A tal fine, le risorse verranno generalmente garantite mediante accordi di programma. I Cantoni disporranno così di un margine di manovra più ampio nell'impiego dei mezzi, anche se dovranno assumersi maggiori responsabilità.

I tre oggetti di sovvenzionamento seguenti devono essere disciplinati negli accordi di programma riguardanti tutto il Cantone:

- offerta di base: progetti senza oneri particolari, il ripristino di edifici e installazioni nonché delle acque;
- documenti sui pericoli;
- progetti di rinaturazione senza oneri particolari.

La lunghezza dei corsi d'acqua è utilizzata come indicatore determinante per l'offerta di base. Nell'attribuzione di fondi ai Cantoni occorre considerare anche altri indicatori disponibili in tutta la Svizzera affinché i mezzi possano essere impiegati possibilmente in funzione degli obiettivi e dell'efficienza. Gli indicatori per i programmi di rinaturazione senza oneri particolari, la documentazione sui pericoli e così via. non sono ancora stati sviluppati. A tal fine, dev'essere garantito il coordinamento con il settore «pericoli naturali foresta».

I progetti che comportano oneri particolari continuano ad essere trattati singolarmente. Essi interessano un'area specifica (ad es. bacino idrografico, comune politico/distretto/regione). Nella fase transitoria, la determinazione della partecipazione della Confederazione avviene come finora mediante decisione formale sulla base

dell'efficacia dei provvedimenti. Appena sussisteranno le premesse per la conclusione di accordi di programma, anche i progetti con oneri particolari dovranno essere finanziati in conformità con tali accordi. Il finanziamento sulla base di indicatori delle prestazioni (contributi forfettari per unità di prestazione) non è ancora possibile poiché mancano corrispondenti indicatori oggettivi, che occorrerà dapprima elaborare. La loro introduzione è comunque auspicata.

Grazie alla nuova soluzione proposta, solo un terzo circa del totale dei progetti, che peraltro assorbe tre quarti dei mezzi, deve essere trattato come singolo progetto; la maggior parte dei progetti è sostenuta con contributi globali nel quadro degli accordi di programma.

L'efficacia delle misure dev'essere valutata secondo i principi contenuti nelle direttive 2001 per la protezione contro le piene dei corsi d'acqua. Occorre in particolare considerare il rapporto costi/utilità, i miglioramenti a livello ecologico e l'urgenza. Se i requisiti minimi non sono soddisfatti, i progetti non beneficiano del sostegno.

I crediti sono approvati dal Parlamento sotto forma di crediti quadro quadriennali. Siffatti crediti quadro non consentono di tener conto di eventi eccezionali non pianificabili. Per farvi fronte, il Parlamento deve dunque accordare crediti separati. A seconda della portata degli eventi, i mezzi supplementari necessari devono essere approvati mediante crediti aggiuntivi o oggetti sottoposti in via eccezionale al Parlamento.

Diverse grandi opere di correzione hanno raggiunto il loro limite di usura e devono essere rinnovate. Il risanamento di tali opere richiede tuttavia periodi più lunghi di quelli previsti dai crediti quadro. A titolo di esempio si può citare la terza correzione del Rodano, in fase di preparazione. Tali investimenti preventivi importanti per la Confederazione e i Cantoni devono essere iscritti in una rubrica finanziaria speciale e approvati separatamente dal Parlamento. Questo garantisce ai Cantoni, indipendentemente dal credito quadro ordinario, una migliore pianificazione delle fasi progettuali prioritarie connesse tra di loro. L'ammontare e il versamento dei contributi si basano sugli stessi principi validi per i singoli progetti.

2.7.1.2.2 Attuazione a livello legislativo

Devono essere adeguati diversi articoli della legge federale del 21 giugno 1991[47] sulla sistemazione dei corsi d'acqua.

Il testo delle singole modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 13) e il relativo commento nel n. 2.7.1.3.

2.7.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

A livello di ordinanza, occorre fissare le prescrizioni esecutive comprendenti i criteri per l'assegnazione di fondi, l'entità della partecipazione finanziaria della Confederazione e per i contenuti minimi degli accordi di programma, nonché concretizzare i criteri per l'assegnazione di fondi e il calcolo degli importi forfettari. Per raggiungere l'obiettivo degli accordi di programma è indispensabile che i Cantoni partecipino

47 RS **721.100**

al finanziamento: un elemento in sintonia con la filosofia di base dell'adempimento comune dei compiti.

Dalla primavera 2004, un gruppo di lavoro paritetico composto di specialisti cantonali del settore forestale e della sistemazione dei corsi d'acqua collabora con gli uffici federali competenti (UFAEG, UFAFP) alla realizzazione concreta del nuovo modello di sovvenzionamento. Le esigenze espresse dai Cantoni di montagna in occasione della procedura di consultazione sono già state integrate e verranno considerate, per quanto possibile, in fase di concretizzazione a livello di ordinanza. Nella fattispecie, vengono sviluppati indicatori disponibili su tutto il territorio svizzero e il trattamento prioritario dei progetti proposto considera tutti gli aspetti della sostenibilità.

2.7.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Affinché lo svolgimento congiunto dei compiti possa essere svolto su base partenariale, i Cantoni dovranno adeguare la propria legislazione a quella federale.

Le normative cantonali devono essere armonizzate con le nuove disposizioni federali. È raccomandabile separare i contributi federali da quelli cantonali. In base al principio di sussidiarietà, la Confederazione elimina le disparità tra i Cantoni e i Cantoni compensano quelle tra i Comuni.

2.7.1.3 Commento alle modifiche della legge sulla sistemazione dei corsi d'acqua

Art. 6 Indennità per misure di protezione contro le piene

Il *capoverso 1* comprende e menziona, al pari della disposizione vigente, le attività degne di essere promosse dalla Confederazione. La formulazione della frase introduttiva corrisponde all'articolo 36 capoverso 1 LFo. Secondo la *lettera a*, d'ora in poi dev'essere indennizzato anche il ripristino di opere e installazioni di protezione. La lettera a è stata armonizzata con le disposizioni della legge sulle foreste e della legge sull'agricoltura.

Art. 7 Aiuti finanziari per le rinaturazioni

La formulazione corrisponde al vecchio articolo 7, ma non menziona più la capacità finanziaria dei Cantoni. Inoltre, in luogo del termine «rivitalizzazioni» viene impiegato il più usuale «rinaturazioni».

Art. 8 Forma dei contributi

Quale novità si introduce lo strumento degli accordi di programma. I Cantoni ricevono contributi globali per il conseguimento degli obiettivi programmatici convenuti (cpv. 1). Per progetti particolarmente onerosi possono essere accordati, come finora, indennità e aiuti finanziari nel caso concreto (cpv. 2).

La legge non prevede più aliquote massime delle sovvenzioni. I principi dettagliati concernenti la partecipazione della Confederazione sono stabiliti a livello di ordinanza.

Art. 9 Condizioni per la concessione dei contributi

Il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 6 capoverso 2 vigente. Viene aggiunto il criterio dell'economicità.

Il *capoverso 2* corrisponde all'articolo 9 capoverso 5 vigente, al quale viene aggiunto il mandato conferito al Consiglio federale di emanare prescrizioni d'esecuzione che prevedano criteri per la determinazione dell'ammontare dei contributi.

Art. 10 Stanziamento dei mezzi

In luogo dei crediti annui saranno stanziati crediti quadro quadriennali.

Al fine di far fronte a eventi naturali non pianificabili, possono essere stanziati crediti aggiuntivi mediante decreti specifici.

I mezzi per i grandi progetti verranno messi a disposizione separatamente, oltre ai mezzi di promozione ordinari.

Nell'ambito della revisione totale della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC), attualmente in corso, nell'articolo 24 è contenuta una norma generale sui casi in cui i crediti d'impegno devono essere sottoposti all'Assemblea federale mediante messaggio separato. Qualora detta norma fosse adottata dal Parlamento, il *capoverso 3* del presente articolo decadrebbe. I lavori legislativi nell'ambito della LFC, della NPC e della legge sulla sistemazione dei corsi d'acqua devono quindi essere coordinati.

2.7.2 Strade nazionali

2.7.2.1 Situazione iniziale

2.7.2.1.1 Soluzione attuale

La costruzione, la manutenzione e la gestione delle strade nazionali sono compiti congiunti di Confederazione e Cantoni. Le competenze delle due autorità, dalla pianificazione all'utilizzazione, passando per la progettazione, la costruzione e la manutenzione, sono fissate nella legge federale (LSN)[48] e nell'ordinanza (OSN)[49] sulle strade nazionali. Per quanto concerne il finanziamento, è determinante la legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin)[50]. La partecipazione della Confederazione al finanziamento dei singoli compiti parziali è graduata secondo l'onere sostenuto dai singoli Cantoni per le strade nazionali, il loro interesse per le strade in questione e la loro capacità finanziaria.

48 RS **725.11**
49 RS **725.111**
50 RS **725.116.2**

La gestione delle strade nazionali è strettamente collegata con la gestione del traffico, affidata oggi principalmente ai Cantoni. Alla Confederazione sono attribuite competenze specifiche in caso di gravi perturbazioni del traffico (art. 53*a* della legge sulla circolazione stradale[51]).

2.7.2.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

La nuova soluzione si presenta come segue:

alla luce dello stato avanzato dei lavori, il completamento della rete delle strade nazionali approvata rimane un compito congiunto di Confederazione e Cantoni. È applicato l'attuale disciplinamento delle competenze e il finanziamento congiunto. La sistemazione della rete stabilita (p. es. nuove corsie) nonché l'ampliamento della rete con l'integrazione di nuove tratte, la manutenzione e la gestione delle strade nazionali diventano di competenza esclusiva della Confederazione. Questo concerne sia l'esecuzione dei compiti sia il finanziamento. La Confederazione può provvedere essa stessa all'esecuzione o affidarla in tutto o in parte a enti pubblici, privati o misti.

2.7.2.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

I lavori di approfondimento successivi non hanno modificato la concezione di base prevista. Sono stati svolti lavori dettagliati in particolare nel settore della gestione del traffico.

2.7.2.1.4 Deliberazioni del Parlamento

Le disposizioni costituzionali non hanno sollevato obiezioni in Parlamento. Per quanto concerne l'articolo 83 capoverso 2 Cost. è stata semplicemente sostituita l'espressione «istituzioni statali» con «istituzioni pubbliche» affinché, se del caso, anche i Comuni vi possano rientrare.

2.7.2.2 Panoramica sulle discussioni degli ultimi anni

In vista della realizzazione di una soluzione federale integrale, la Confederazione e i Cantoni hanno avviato già da anni i lavori preliminari al proposito. La panoramica che segue illustra il percorso degli approcci finora dibattuti.

Un'analisi del sistema vigente dimostra che, per quanto riguarda le strade nazionali, già oggi i mandati affidati a privati costituiscono il 93 per cento dei costi. Considerato che vi sono compiti che non possono essere delegati, il potenziale per un'ulteriore privatizzazione è limitato. Gli sforzi intesi a ottenere uno svolgimento dei compiti mirato, efficiente ed economico nel settore delle strade nazionali sono pertanto

51 RS **741.01**

incentrati sulle forme organizzative, le competenze, i modelli di gestione e i processi.

Dopo un'analisi approfondita, è stata adottata una decisione di massima in favore del tipo di modello secondo cui alla Confederazione (quale unica responsabile) devono competere almeno la gestione strategica e i compiti di committenza non delegabili (definizione delle prestazioni, acquisto delle prestazioni e scelta dei partner commerciali, controlling, finanziamento). È pure stato stabilito che l'esecuzione dei compiti costruzione/sistemazione/manutenzione, da un lato, ed esercizio, dall'altro, non deve essere commissionata agli stessi mandatari. Questo perché la riunione dei compiti ridurrebbe considerevolmente la cerchia dei possibili offerenti, gli offerenti non potrebbero sfruttare i loro punti forti e le dimensioni ottimali delle zone di manutenzione ed esercizio non corrispondono. Costruzione, sistemazione e manutenzione sono inoltre compiti relativi a progetti, mentre l'esercizio rappresenta un compito permanente relativo alla rete e alle tratte. Si tratta infine anche di scegliere un modello che consenta ai Cantoni di assumersi una parte dei compiti inerenti all'esercizio al fine di sfruttare le sinergie tra strade nazionali e cantonali, in linea con la NPC. La gestione operativa di questi settori deve essere affidata a un unico ente affinché gli obiettivi della NPC (equivalenza fiscale, economicità, concentrazione delle conoscenze ecc.) possano essere attuati. Un'altra soluzione risulterebbe analoga al modello attuale.

In seguito sono stati esaminati i modelli più disparati. In fase di consultazione è stato proposto il seguente modello:

La gestione strategica è di competenza, come finora, dell'Assemblea federale, del Consiglio federale e del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), nonché dell'Ufficio federale delle strade (USTRA). Vi rientrano in particolare la pianificazione della rete, la definizione di standard per le prestazioni in materia di progetti e di esercizio, la pianificazione dell'intero portafoglio del progetto (programma d'investimento, compreso il corrispondente controlling) e il finanziamento.

Le mansioni di gestione puramente operativa vengono affidate a un istituendo ente autonomo di diritto pubblico della Confederazione (Ente Strade nazionali svizzere, SNS), il quale a sua volta potrebbe istituire un numero contenuto di filiali regionali. Questo dovrebbe consentire maggiore autonomia imprenditoriale ed evitare sovrapposizioni tra gestione strategica e operativa. L'ente SNS svolgerebbe la funzione di vero e proprio committente, funzione finora assicurata dai Cantoni. Queste funzioni comportano in particolare la gestione dei lavori di progettazione nell'ambito di progetti di costruzione, sistemazione e manutenzione, le gare d'appalto e l'assegnazione delle prestazioni edili, la direzione generale dei lavori, i collaudi e il controlling finanziario. Tra Confederazione e SNS verrebbe stipulato un cosiddetto accordo di prestazioni per un periodo di quattro anni. Accentrando i compiti di committenza nelle mani della Confederazione, si verificherebbero più possibilità di risparmio rispetto alla situazione attuale.

I compiti nell'ambito dell'esercizio, per contro, verrebbero eseguiti principalmente dai Cantoni nel quadro di una convenzione sulle prestazioni. L'aumento dell'efficienza si ottiene grazie a perimetri d'esercizio più grandi, nonché a un nuovo modello di gestione: i confini cantonali non sono più determinanti; l'intera rete verrà invece suddivisa probabilmente in undici unità territoriali secondo criteri di gestione aziendale. Invece di indennizzare le spese effettive, la fornitura di prestazioni avvie-

ne conformemente al catalogo delle prestazioni, generalmente in cambio di un indennizzo forfettario delle prestazioni. Assegnando questo compito ai Cantoni diventa più verosimile che questi ultimi possano realizzare le sinergie auspicate con la loro rete di strade cantonali (p. es. grazie a posti di manutenzione misti).

Considerato che la Confederazione diventerà responsabile per l'intera gestione delle strade nazionali, in futuro essa dovrà anche occuparsi della gestione del traffico sulle strade nazionali. Per gestione del traffico s'intendono le principali funzioni volte a influenzare il traffico, ossia la regolazione (regolazione dell'intera rete delle strade nazionali), la ripartizione (su un tratto) e il controllo (su determinati nodi stradali o opere), nonché la gestione dei veicoli in sosta, l'amministrazione dei permessi di circolazione e le informazioni sul traffico. Al fine di far fronte a questi compiti, la Confederazione si occupa dell'allestimento, della manutenzione e della gestione delle infrastrutture in questione sulle strade nazionali, di una centrale di gestione del traffico, di una centrale dei dati sul traffico e di una centrale d'informazione sul traffico. L'*enforcement*, ossia il controllo dell'osservanza delle norme della circolazione, il sanzionamento delle relative violazioni e gli interventi in caso di incidenti stradali, rimane invece di competenza dei Cantoni. In casi particolari, quali incidenti o eventi analoghi, i Cantoni rimangono autorizzati ad assumersi una parte delle prestazioni di gestione del traffico (ripartizione e controllo del traffico) sulle strade nazionali.

I provvedimenti di gestione del traffico sulle strade nazionali necessitano di un coordinamento con i Cantoni e con le aree limitrofe estere. Per affrontare le situazioni di emergenza ricorrenti e prevedibili viene dunque elaborato un catalogo coordinato di raccomandazioni e istruzioni (piani di gestione del traffico, PGT), le quali costituiscono una base vincolante per il comportamento degli organi competenti qualora siffatte situazioni di verifichino. I Cantoni, i gestori di altri vettori di trasporto e i terzi (fornitori di servizi a valore aggiunto) devono inoltre poter partecipare alle strutture della Confederazione contro un indennizzo.

Per quanto riguarda la protezione contro i danni e l'organizzazione di catastrofe, il nuovo ordinamento riprende in sostanza quello attuale. Tuttavia sono da riesaminare il numero dei servizi di protezione contro i danni e sostituire, per quanto possibile, le unità di pompieri attribuiti ai posti di manutenzione delle strade nazionali.

2.7.2.2.1 Risultati della consultazione e illustrazione della nuova soluzione

In fase di consultazione, la proposta di fondare un ente SNS è stata respinta da PDC, PS e UDC come pure dalla maggioranza dei Cantoni con le seguenti motivazioni:

è contestata l'utilità e l'economicità dell'ente SNS, analogamente alla realizzabilità degli auspicati aumenti dell'efficienza. La realizzazione dell'ente SNS potrebbe richiedere un eccessivo investimento di tempo e di denaro e comportare un notevole dispendio di esperienze, conoscenze e sinergie. Il coordinamento tra i diversi enti preposti allo svolgimento dei compiti e dei servizi (segnatamente Confederazione e Cantoni) si farebbe più complicato. Le risorse disponibili nei Cantoni dovrebbero essere sfruttate in modo più opportuno. L'USTRA può svolgere i compiti assegnatigli conformemente alla NPC anche senza istituire l'ente SNS. Si teme che l'ente possa presto seguire la propria via e che venga meno il peso politico dei Cantoni e il

controllo democratico e politico diretto su tale ente. L'ente SNS costituirebbe una soluzione centralizzata che non tiene conto del principio di sussidiarietà.

Viene infine contestata, in particolare dai Cantoni, la separazione tra sistemazione/manutenzione ed esercizio; si chiede che la sistemazione, la manutenzione e l'esercizio si svolgano entro gli stessi perimetri e siano affidati agli stessi responsabili. La motivazione è sostanzialmente la seguente: la realizzazione di provvedimenti edilizi richiede uno stretto contatto con il livello dell'esercizio. Separando i livelli sistemazione/manutenzione dall'esercizio andrebbero perse importanti conoscenze degli impianti, l'identificazione dei responsabili con gli impianti e l'attuale flessibilità di saper reagire nei tempi più brevi a tutte le situazioni pensabili. Si obietta infine che prevedendo un indennizzo forfettario per l'esercizio, i gestori si limiterebbero ad adempiere i requisiti minimi, un fattore che implica maggiori spese successive per la manutenzione e il rinnovo.

I Cantoni contrari danno in gran parte la preferenza al modello proposto dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DCPA), il quale prevede che:

- le mansioni di gestione operativa siano affidate all'USTRA;
- la sistemazione, la manutenzione e l'esercizio siano delegati ai Cantoni (coordinamento, direzione dei progetti e dei lavori);
- i Cantoni si riuniscano in «regioni» (8–11); a tal proposito, la forma organizzativa e giuridica rimarrebbe in un primo tempo aperta;
- tutti i compiti (sistemazione, manutenzione ed esercizio) siano svolti all'interno di tali regioni e non più entro gli attuali confini cantonali;
- i posti di manutenzione e di polizia rimangano di proprietà dei Cantoni, senza prevedere indennizzi.

Le seguenti obiezioni sono state valutate dettagliatamente:

la sistemazione e la manutenzione sono compiti di durata limitata relativi a progetti, mentre l'esercizio è un compito permanente relativo al territorio. Questa differenza fondamentale richiede anche corrispondenti disciplinamenti giuridici e provvedimenti organizzativi. Le attività nell'ambito degli investimenti e dell'esercizio nella stessa area devono già oggi essere coordinate. Le conoscenze acquisite nel corso dell'esercizio sono ulteriormente utilizzabili dai Cantoni nello svolgimento della stessa attività. Le conoscenze in materia di costruzione acquisite con l'esperienza e sugli impianti devono comunque essere inserite in una documentazione informatizzata, indipendentemente da chi è chiamato a svolgere tale compito, perché in caso contrario andrebbero perse sul filo degli anni. La pretesa flessibilità si rivelerebbe vantaggiosa essenzialmente per l'esercizio, non però per la sistemazione e la manutenzione. In linea di massima, in questo ambito non s'impongono interventi urgenti. Si possono creare sinergie soltanto a livello di esercizio delle strade nazionali e cantonali. I piccoli lavori di manutenzione realizzabili senza ingenti spese di progettazione e con un onere finanziario limitato devono pur sempre essere parificati all'esercizio, in quanto i gestori sono responsabili anche per questi lavori nell'ambito dei mandati di prestazioni. Si riduce così il rischio che l'indennizzo forfettario per l'esercizio si traduca in una riduzione al minimo delle prestazioni e quindi in maggiori spese successive d'investimento. Questo rischio può inoltre essere

scongiurato allestendo un preciso catalogo delle prestazioni, collegato con standard di qualità e efficaci strumenti di controlling.

Per quanto concerne l'organizzazione e la suddivisione, nonché l'adempimento dei compiti, il modello DCPA corrisponde all'approccio del modello SNS. La differenza fondamentale risiede nel fatto che, oltre ai compiti operativi supplementari per l'USTRA, occorrerebbe istituire *da otto a undici* «SNS» cantonali o intercantonali in luogo di un unico SNS federale, una conseguenza da evitare con la stessa argomentazione. Considerato che, secondo la NPC, la Confederazione è l'unica responsabile per le strade nazionali, la Costituzione non le conferisce la competenza di obbligare i Cantoni a costituire e ad aderire a siffatte società. Se tuttavia un Cantone intendesse assumersi l'esercizio ma non i compiti parziali sistemazione/manutenzione, a livello di esecuzione questo comporterebbe competenze disuguali, una conseguenza non auspicabile secondo il parere della DCPA. Al contrario, in questo caso la Confederazione deve impostare una doppia organizzazione, poiché per determinate aree dovrebbe eventualmente assumersi questo compito. Al modello DCPA può inoltre essere opposto l'articolo 43*a* Cost., il quale stabilisce principi per l'assegnazione e l'esecuzione dei compiti statali. I capoversi 2 e 3 fissano il principio dell'equivalenza fiscale (i beneficiari e i responsabili dei costi e delle decisioni devono coincidere). Ne consegue che la Confederazione, quale unica responsabile dei costi, può decidere autonomamente anche in merito alla prestazione. Nel passaggio dall'attuale svolgimento congiunto dei compiti al compito esclusivo della Confederazione risulta imperativo rispettare determinati requisiti, altrimenti non sarebbero soddisfatti alcuni dei principi portanti della NPC: tutti i compiti strategici sono affidati alla Confederazione. Di conseguenza, anche i compiti di committenza e di gestione non delegabili, attualmente svolti dai Cantoni, devono entrare a far parte delle competenze della Confederazione. Tutti i compiti delegabili, invece, non devono essere di competenza della Confederazione. Si tratta in particolare dello svolgimento dell'esercizio, dell'elaborazione dei progetti di costruzione, sistemazione e manutenzione, dell'assunzione della direzione dei lavori e dell'esecuzione dei progetti (prestazioni edili).

In seguito, il modello con SNS proposto nella procedura di consultazione è stato messo a confronto con un modello secondo cui l'USTRA assume tutti i compiti dell'ente SNS (modello senza SNS), tenendo conto in parte degli argomenti della DCPA. Valutando i due modelli in considerazione dei citati principi della NPC si giunge alla conclusione che, dal profilo materiale, essi si equivalgono. In particolare, gli aumenti di efficienza attesi con il modello con SNS possono essere raggiunti anche con il modello senza SNS.

Siamo favorevoli al «*modello senza SNS*», secondo il quale i compiti sono accentrati presso l'USTRA. È vero che tale modello non consente di separare nettamente i compiti strategici da quelli operativi, riunendoli in un'unica unità organizzativa. Mediante gli adeguati provvedimenti organizzativi, tuttavia, questo svantaggio può essere attenuato. Dal profilo organizzativo, risulta altresì più semplice introdurre questo modello rispetto all'ente SNS, poiché buona parte delle strutture è già esistente. È pure vantaggioso il fatto che, fino all'ultimazione della rete di strade nazionali, tutti i compiti in materia d'investimenti siano gestiti dall'USTRA. Il passaggio al modello SNS rimane inoltre comunque possibile, per esempio dopo l'ultimazione della rete.

Sulle competenze a livello di procedure, questo modello ha le seguenti ripercussioni:

- le competenze per l'allestimento della rete restano invariate (Assemblea federale);
- il Consiglio federale conserva la competenza di approvare i progetti generali. La predisposizione tecnica non viene più affidata ai Cantoni, bensì all'USTRA;
- l'USTRA, oppure i Cantoni (per il completamento della rete), elabora i progetti esecutivi relativi ai progetti di costruzione e sistemazione, consegnandoli al DATEC per l'approvazione dei piani. Il DATEC rimane l'autorità preposta all'autorizzazione per i progetti esecutivi;
- la progettazione di dettaglio e l'attuazione sono di esclusiva competenza dell'USTRA, oppure rimangono di competenza dei Cantoni fino al completamento della rete, anche se l'autorizzazione dei progetti di dettaglio è di competenza dell'USTRA.

Per quanto attiene alla *manutenzione*, per la maggior parte dei Cantoni e degli altri enti consultati è incontestato che il perimetro non debba essere determinato secondo i confini cantonali, bensì in base a criteri di economia aziendale. Prevediamo che l'esercizio sia suddiviso in 8–11 unità territoriali definite secondo criteri di economia aziendale, come delineato nei documenti per la consultazione. Numerosi enti consultati chiedono a questo proposito che i confini definitivi siano convenuti con i Cantoni, che questi ultimi vengano coinvolti nella determinazione degli standard e che venga negoziato l'indennizzo delle prestazioni.

Considerate le conoscenze del territorio, è opportuno da un lato coinvolgere i Cantoni nelle consultazioni relative alla determinazione dei perimetri, degli standard e del catalogo delle prestazioni. Dall'altro non si può pretendere di *negoziare* la convenzione sulle prestazioni con i Cantoni. La Confederazione è tenuta a concedere ai Cantoni un indennizzo equo, che copra mediamente i costi e calcolato secondo criteri unitari e trasparenti per tutti i fornitori di prestazioni e, allo stesso tempo, è anche tenuta a garantire effettivamente gli aumenti di efficienza perseguiti e potenzialmente raggiungibili. Qualora i Cantoni interessati dal profilo territoriale non intendano assumere la gestione alle condizioni offerte, sono previste soluzioni alternative. In tal modo si istituisce la miglior situazione di concorrenza alle condizioni date e si evita una situazione di monopolio sul piano dell'offerta. A questo proposito, la galleria stradale del San Gottardo costituisce un caso particolare in ragione della sua lunghezza e della sua importanza (asse nord-sud). Si dovrà tener conto di questa particolarità.

Per quanto concerne il *passaggio gratuito di proprietà* dei tratti di strade nazionali (inclusi i posti di manutenzione ecc.), occorre osservare quanto segue: sarebbe praticamente impossibile calcolare l'età e il beneficio delle singole tratte. In casi analoghi di assunzione di strade nei Cantoni l'organizzazione cedente non ha ricevuto indennità, ma ha addirittura versato una rimunerazione per la futura manutenzione. E questo per un valido motivo: chi cede una strada viene sgravato, poiché non deve più assumersi la futura manutenzione. La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione concorda dunque con il passaggio gratuito di proprietà. Questo si applica anche al passaggio di proprietà dei posti di manutenzione. Alcuni Cantoni e la DCPA chiedono che i posti di manutenzione rimangano di proprietà dei Cantoni senza rimunerazione. A questa rivendicazione si può opporre l'argomento che i posti

di manutenzione, al pari degli impianti stradali, sono componenti essenziali delle strade nazionali e quindi sono stati cofinanziati in modo determinante dalla Confederazione. La Confederazione è competente per l'esercizio. I posti di manutenzione devono dunque diventare di proprietà della Confederazione assieme agli impianti stradali. Secondo il sistema previsto, per quanto attiene all'esercizio e alla piccola manutenzione la rete di strade nazionali viene presumibilmente suddivisa in undici perimetri d'esercizio; rimane ancora da stabilire quali Cantoni assumeranno l'esercizio per le singole regioni. È quindi senz'altro ipotizzabile che Cantoni confinanti, privati o anche la Confederazione assumano l'esercizio. Tale attività richiede l'utilizzo dei posti di manutenzione, che la Confederazione metterà a loro disposizione. A questo scopo, la Confederazione dev'essere proprietaria dei posti di manutenzione. In merito ai centri di polizia che servono ancora ai Cantoni in ragione della loro competenza in materia di *enforcement* sulle strade nazionali, la situazione si presenta diversamente. Occorre quindi valutare l'opportunità di lasciare che queste costruzioni e infrastrutture rimangano di proprietà dei Cantoni senza rimunerazione.

La soluzione proposta per la gestione del traffico ha riscontrato in generale un ampio consenso. È stato possibile tener conto di buona parte delle preoccupazioni di diversi Cantoni, nel senso che le competenze della Confederazione sono state limitate alle strade nazionali. L'avamprogetto prevedeva di affidare alla Confederazione competenze anche per altre strade rilevanti per la gestione delle strade nazionali. Lo strumento dei PGT consente di tener conto delle ulteriori esigenze dei Cantoni. Le misure ordinate dalla Confederazione per le strade nazionali devono essere armonizzate con le misure cantonali. Occorrerà quindi disciplinare chi ha la competenza di ordinare le misure necessarie, in quali situazioni e secondo quali modalità. Rimane garantita la competenza dei Cantoni di assumersi in parte la gestione del traffico (ripartizione e controllo del traffico) anche sulle strade nazionali in casi particolari (quali incidenti).

Per il resto, i Cantoni restano competenti per la gestione del traffico sulle altre strade. Il coordinamento delle misure cantonali con le strade nazionali si svolge a sua volta nell'ambito dei PGT, i quali devono essere autorizzati dalla Confederazione.

2.7.2.2.2 Attuazione a livello legislativo

Il nuovo disciplinamento nel settore delle strade nazionali richiede in particolare un'ampia revisione parziale della legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN). Conformemente alla nuova soluzione devono essere attuate in particolare le modifiche in materia di procedura e di competenze. Sono altresì interessate la legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin) e la legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr).

Il testo delle singole modifiche legislative figura nell'atto mantello (n. 12, 14 e 15); il relativo commento si trova al numero 2.7.2.3.

2.7.2.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

La nuova concezione della ripartizione dei compiti nella costruzione delle strade nazionali richiede in particolare una rielaborazione dell'ordinanza del 18 dicembre 1995[52] sulle strade nazionali (OSN).

2.7.2.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Considerato che secondo la NPC l'esercizio delle strade nazionali non sarà più affidato ai Cantoni da una legge federale, il Cantone che si candida per l'esercizio di un'unità territoriale deve disporre di una propria base legale (in particolare perché non riceverà più semplicemente l'indennità proporzionale ai costi, ma dovrà assumersi il rischio imprenditoriale e anche una parte della responsabilità civile). Spetta pertanto ai Cantoni istituire, se del caso, una base giuridica per l'eventualità di una convenzione sulle prestazioni tra Confederazione e Cantoni, sia essa a livello costituzionale o legislativo.

Nel caso di una cooperazione tra più Cantoni in un'unità territoriale occorrerà predisporre a tale scopo convenzioni giuridiche intercantonali, un concordato intercantonale o un'unione dei Cantoni interessati sotto forma di persona giuridica competente per questo compito. Anche in questo caso, occorre eventualmente creare una base giuridica cantonale.

Occorre inoltre procedere a un riesame e a un adeguamento degli atti legislativi cantonali relativi alla proprietà delle strade nazionali, alle competenze e all'organizzazione, alla polizia edilizia stradale e via dicendo.

2.7.2.3 Commento alle modifiche della LSN, della LUMin e della LCStr

2.7.2.3.1 Legge federale sulle strade nazionali

Art. 7 cpv. 3

L'esercizio delle aree di servizio lungo la rete delle strade nazionali non è mai stato e non è nemmeno oggi compito della Confederazione. La Confederazione non ha mai fornito contributi finanziari alle aree di servizio. Il sistema attuale funziona bene e quindi rimarrà invariato. Occorre tuttavia precisare, nell'articolo 8 capoverso 2, che i Cantoni rimangono proprietari delle aree di servizio. L'ubicazione di queste ultime rientra invece nel piano settoriale dei trasporti. Questo serve al coordinamento dell'assetto territoriale e quindi anche alla sicurezza dei Cantoni in materia di pianificazione. Indipendentemente dalla questione della proprietà, la Confederazione deve inoltre poter fissare i requisiti minimi (p. es. impianti sanitari accessibili al pubblico nonché ai disabili) per le aree di servizio.

52 RS **725.111**

Art. 8 cpv. 1 e 2

Con il trasferimento alla Confederazione delle responsabilità per i compiti di costruzione, sistemazione, manutenzione ed esercizio, anche la proprietà delle strade nazionali dev'essere trasferita alla Confederazione, considerato che la proprietà comporta molteplici diritti e obblighi (responsabilità del proprietario di un'opera, diritto di vicinato, stipulazione di contratti, concessione di diritti ecc.) che possono essere adempiuti ragionevolmente solo dal proprietario stesso. In merito al capoverso 2 si rinvia alle osservazioni relative all'articolo 7 capoverso 3.

Art. 14 cpv. 2

Questa disposizione riveste importanza soltanto per quanto attiene al completamento della rete stradale approvata, per la quale i Cantoni rimangono competenti.

Art. 16 cpv. 2 secondo periodo

Per ragioni di gerarchia, è più corretto che debba essere sentito l'Ufficio federale e non il Dipartimento.

Art. 18 cpv. 2

Questo articolo dev'essere adeguato in ragione delle diverse competenze (completamento della rete prevista da parte dei Cantoni, costruzione di nuove strade e sistemazione di quelle esistenti da parte dell'USTRA).

Art. 21

Mentre per il completamento i Cantoni continuano ad allestire i progetti esecutivi, per la costruzione e la sistemazione questo compito spetta all'USTRA.

Art. 24 cpv. 2 secondo periodo

Per ragioni di gerarchia, è più corretto che debba essere sentito l'Ufficio federale e non il Dipartimento.

Art. 25 cpv. 3

Questo articolo dev'essere adeguato in ragione delle diverse competenze (completamento della rete prevista da parte dei Cantoni, costruzione di nuove strade e sistemazione di quelle esistenti da parte dell'USTRA).

Art. 27c

A seconda del progetto di costruzione, l'avviso è inviato dall'USTRA o dai Cantoni.

Art. 28 cpv. 5

Nel capoverso 5, la denominazione «Commissione di ricorso del DATEC» è sostituita con «Commissione federale di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente».

Art. 32 cpv. 1 e 2 primo periodo

Per quanto riguarda l'acquisto del terreno, a livello di completamento per i Cantoni non cambia nulla. La costruzione e la sistemazione sono invece di competenza dell'USTRA.

Art. 39 cpv. 1

A livello di completamento, per i Cantoni non cambia nulla. Di conseguenza all'USTRA, quale autorità federale competente per la costruzione e la sistemazione, spetta anche il diritto di espropriazione.

Art. 40

Adeguamento al nuovo ordinamento delle competenze.

Art. 40a

Questo articolo disciplina esplicitamente le competenze. L'Ufficio federale diventa competente per la costruzione e la sistemazione delle strade nazionali esistenti, i Cantoni rimangono responsabili per il completamento della rete delle strade nazionali già prevista.

Art. 41 cpv. 2

Nell'ambito della costruzione e della sistemazione, l'USTRA aggiudica i mandati di costruzione. A tal proposito è determinante la legislazione sugli acquisti della Confederazione. Per i Cantoni non cambia nulla: sul piano della procedura di aggiudicazione si applicano i requisiti minimi vigenti secondo l'OSN.

Art. 42 cpv. 1

Adeguamento al nuovo ordinamento delle competenze.

Art. 44 cpv. 3

Adeguamento al nuovo ordinamento delle competenze.

Art. 45 cpv. 1

La legislazione sulle telecomunicazioni più recente prevede una disposizione a questo proposito. Questo è il motivo per cui occorre precisare che questa nuova disposizione prevale per quanto attiene alla ripartizione dei costi.

Art. 47 cpv. 2 primo periodo

Non concerne il testo italiano.

Art. 49 cpv. 1

La Confederazione è competente per l'esercizio e la manutenzione, motivo per cui l'espressione «dai Cantoni» può essere stralciata. Per il resto viene precisato che, oltre a considerazioni di carattere economico, si cerca di assicurare la viabilità in occasione di lavori di manutenzione.

Art. 49a

In linea di massima, la Confederazione è competente per la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali. L'esercizio e i piccoli lavori di manutenzione realizzabili senza ingenti spese di progettazione e con un onere finanziario limitato vengono affidati ai Cantoni in primo luogo mediante convenzioni sulle prestazioni. A tale scopo la rete delle strade nazionali viene suddivisa in unità territoriali secondo criteri di economia aziendale. In occasione di una prima procedura di aggiudicazione, i Cantoni interessati da un'unità dal profilo territoriale sono invitati a convenire tra di loro chi intenda assumere la responsabilità per l'esercizio delle strade nazionali alle condizioni date. Essi possono anche costituire un'organizzazione comune. Se nessuno di questi Cantoni è disposto ad assumere tale compito, si consultano i Cantoni limitrofi. Se neppure in questo caso si trovasse una soluzione, ci si rivolgerà a terzi. In ogni caso, la Confederazione può riservarsi il diritto di garantire essa stessa l'esercizio di singole unità territoriali o parti di esse (p. es. grandi gallerie).

Per la determinazione del catalogo delle prestazioni e del loro indennizzo, le unità territoriali sono suddivise in unità di esercizio. L'indennizzo annuale per la manutenzione dell'intera unità di esercizio o dell'unità territoriale viene fissato conformemente alla situazione concreta delle strade nazionali in tali unità di esercizio, basandosi sulle valutazioni di benchmark dell'USTRA e tenendo conto degli effetti sinergici dati dalle unità di esercizio più grandi.

Il nuovo sistema offre ai gestori più ampie libertà imprenditoriali e istituisce incentivi conformi alla NPC. La gestione economica avviene mediante la determinazione delle unità territoriali e delle direttive sulle prestazioni e sugli indennizzi.

Il nostro Consiglio stabilirà i principi riguardanti le unità territoriali, l'ampiezza e l'indennizzo della prestazione. Esso determina inoltre quali gestori o enti possono assumere le singole unità territoriali. Spetta invece all'USTRA stipulare la convenzione sulle prestazioni.

I mandati che la Confederazione affida ai Cantoni non sottostanno al diritto sugli acquisti della Confederazione. Sebbene nella legislazione sugli appalti pubblici della Confederazione manchi una definizione di principio degli acquisti pubblici, basandosi sui criteri sviluppati dalla giurisprudenza e dalla dottrina si può desumere che quando lo Stato acquista beni, servizi o prestazioni edili da un offerente privato impiegando fondi pubblici si tratta di un acquisto pubblico.

L'assegnazione di un mandato della Confederazione a uno o più Cantoni ai sensi dell'articolo 49*a* è una transazione di diritto pubblico. Si tratta infatti di una convenzione fra due organizzazioni di diritto pubblico (Confederazione/Cantone) oppure tra un'organizzazione di diritto pubblico (Confederazione) e un ente di diritto pubblico formato da Cantoni allo scopo di adempiere un compito pubblico. In questo caso manca dunque una condizione determinante perché si tratti di un acquisto pubblico, poiché non vi è uno scambio di prestazioni con un offerente privato. Se l'esercizio viene affidato a terzi per mancato interesse da parte dei Cantoni, il diritto sugli

acquisti della Confederazione si applica a pieno titolo; l'USTRA ha il compito di assegnare il mandato.

Art. 50

Si tratta di una modifica redazionale. In particolare, il termine «esercizio» è sostituito con «gestione».

Art. 54

Alla Confederazione è dunque attribuita la competenza per le strade nazionali. Il Consiglio federale è così chiamato a esercitare l'alta vigilanza soltanto a livello di completamento, precisazione contenuta in questo articolo. Per contro, la competenza del Consiglio federale per un'impostazione più precisa dei lavori di progettazione, costruzione e manutenzione necessari come pure le prescrizioni relative all'esercizio sono ora definite nell'articolo 60 capoverso 2.

Art. 55

Si tratta di modifiche redazionali in quanto le disposizioni del Capo quinto in vigore vengono soppresse in quanto tali.

Capo quinto: (art. 56–58)

Le disposizioni relative al finanziamento sono disciplinate nella LUMin. Gli articoli da 56–58 possono essere abrogati.

Art. 60

L'articolo 60 vigente diventa il capoverso 1. In merito al capoverso 2, si vedano le osservazioni relative all'articolo 54.

Art. 61a

Attualmente, i trattati internazionali sul collegamento di strade nazionali con strade estere a grande capacità vengono sottoposti all'Assemblea federale per approvazione, come ad esempio l'Accordo del 29 gennaio 2003 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica federale di Germania concernente la costruzione e la manutenzione di un ponte autostradale sul Reno tra Rheinfelden (Cantone di Argovia) e Rheinfelden (Baden-Württemberg). Per principio, il collegamento delle strade nazionali con le strade estere a grande capacità è determinato dalla disposizione della rete stradale. Considerata l'importanza relativamente ridotta e il carattere tecnico di questo tipo di accordi, si giustifica che il Consiglio federale li possa concludere autonomamente.

Art. 62a cpv. 1 e 2

In forza di questa disposizione, le strade nazionali e tutte le parti d'impianti diventano, per principio e senza indennizzo, proprietà della Confederazione (successione universale). In caso di utilizzazione mista di posti di manutenzione e altri impianti, la ripresa corrisponde alla partecipazione alle strade nazionali, ossia vi è comproprietà.

Il passaggio di proprietà delle strade nazionali alla Confederazione senza indennizzo potrebbe causare ai Cantoni una maggiore necessità di ammortamento al momento del trasferimento, nella misura in cui le quote cantonali dei valori patrimoniali sono ancora contabilizzate. L'ammortamento unico dei valori contabili residui potrebbe comportare, senza che vi sia un'erosione di liquidità, un consistente disavanzo nel conto corrente. Tale disavanzo potrebbe a sua volta entrare in collisione con le disposizioni cantonali relative a un contenimento del disavanzo oppure causare un aumento della pressione fiscale.

Nell'ambito delle loro prescrizioni sul bilancio, i Cantoni hanno tuttavia la possibilità di trasformare in modo autonomo, al momento del trasferimento di proprietà, i relativi valori contabili residui in «contributi agli investimenti della Confederazione». In tal modo, gli ammortamenti possono essere effettuati nei tempi previsti e, di conseguenza, è possibile evitare oneri straordinari nel conto corrente dei Cantoni.

Questa soluzione è pertinente poiché non interviene nella legislazione finanziaria cantonale; in altre parole sono i Cantoni a decidere *come* affrontare, dal punto di vista legislativo, le modalità di ammortamento dei valori contabili residui al momento del trasferimento della proprietà.

Nella proprietà rientrano anche i diritti e i doveri stabiliti per contratto o mediante decisione formale (p. es. doppie destinazioni, condutture per l'acqua, acque di scarico, gas, calore prodotto a distanza, telecomunicazioni, elettricità, impianti di aerazione, serbatoi, ripari fonici, antenne di telefonia mobile, aree di posteggio sotto manufatti, cavalcavia e sottopassaggi). Non tutti questi diritti e doveri sono registrati nel registro fondiario (come servitù). Tali contratti e decisioni formali devono essere ripresi.

I beni mobili dei posti di manutenzione (veicoli, apparecchiature, installazioni ecc.) sono finora stati acquistati dai Cantoni senza partecipazione federale. L'ammortamento a carico del conto delle strade nazionali avviene attraverso la compensazione aziendale delle prestazioni. Le spese per i beni mobili necessari al gestore sono ora coperte da un indennizzo forfettario. Non vi è dunque un trasferimento di proprietà dei beni mobili.

Art. 62a cpv. 3

Per determinate fattispecie, il nostro Consiglio dovrà adottare disciplinamenti specifici in materia di proprietà e di indennizzo:

per quanto concerne le superfici che non sono più necessarie per le strade nazionali e devono pertanto essere vendute, si chiede preventivamente ai Cantoni se intendono rimanerne in possesso. In caso affermativo, essi devono fornire alla Confederazione un indennizzo pari alla quota (in franchi) del valore di acquisto. In caso contrario, la Confederazione vende queste superfici e indennizza i Cantoni nella misura della loro quota rispetto al ricavato della vendita (percentuale).

La soluzione dell'area residuale deve essere applicata anche ai posti di manutenzione che non servono più alla Confederazione per l'esercizio dei suoi compiti in materia di strade nazionali (tuttavia al valore attuale e non al valore d'acquisto). Questo garantisce la parità di trattamento nei confronti dei Cantoni. Se un posto di manutenzione non è più utilizzato, il Cantone lo può acquistare a un prezzo modico ed eventualmente cambiarne la destinazione. In merito a questioni di indennità bisogna decidere in modo flessibile nel caso concreto.

La situazione si presenta diversamente par quanto concerne le costruzioni e le installazioni destinate all'*enforcement* di polizia (centri di polizia e centrali d'intervento). I Cantoni continuano ad assumersi gli stessi compiti di polizia sulle strade nazionali. Le costruzioni e le installazioni non sono più sostenute finanziariamente. Occorre dunque valutare se tali impianti debbano rimanere di proprietà dei Cantoni senza indennizzo. Lo stesso si può dire delle centrali e delle installazioni di gestione del traffico che non servono più alla Confederazione.

Art. 62a cpv. 4

Per quanto concerne i fondi e i diritti reali limitati assunti dalla Confederazione, è opportuno stabilire che, al momento dell'entrata in vigore del disciplinamento, questi ultimi sono trasferiti dall'ufficiale del registro al nuovo proprietario o al titolare (la Confederazione). A tale scopo, gli uffici del registro fondiario ricevono un elenco dei fondi e dei diritti reali limitati trasferiti alla Confederazione, i quali sono designati dal Consiglio federale. Bisogna rinunciare a ulteriori formalità. L'iscrizione nel registro fondiario è esente da tasse e imposte; l'esenzione fiscale è data dall'articolo 62*d* della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione[53].

Art. 62a cpv. 5

Le particelle che sono state acquistate secondo il diritto previgente per terminare tratte di strade nazionali rimangono di proprietà dei Cantoni fino all'apertura al traffico della strada nazionale. A questo punto avviene il trasferimento di proprietà in forza della legge (successione universale).

È tuttavia necessario chiarire quali tratte e quali lavori rientrino tuttora nel capitolo «completamento». La legge deve pertanto affidare al nostro Consiglio la competenza di disciplinare detta fattispecie. Nell'ordinanza designeremo dunque con precisione le tratte che dovranno essere realizzate conformemente al regime attuale; specificheremo inoltre quali altri lavori vi rientrano.

Art. 62a cpv. 6

Al momento del trasferimento della proprietà alla Confederazione, l'USTRA necessita, per sé stesso e per i futuri gestori, di tutti i documenti rilevanti in possesso dei Cantoni (atti concernenti le opere edilizie, documenti per la manutenzione e l'esercizio delle opere edilizie ecc.) conformemente all'attuale stato d'esecuzione. I documenti d'interesse storico e i giustificativi contabili rimangono invece presso i Cantoni.

Art. 62a cpv. 7

Fino all'entrata in vigore della NPC, la sistemazione e la manutenzione rimangono un compito comune. In seguito, tali compiti sono interamente assunti dalla Confederazione. Vi è da attendersi che la realizzazione pluriennale di progetti di sistemazione e di manutenzione si protrarrà oltre la data dell'entrata in vigore. È previsto che i Cantoni completeranno siffatti progetti, a seconda dello stato dei lavori, sulla base di

53 RS **172.010**

un mandato. Spetta al nostro Collegio la competenza di disciplinare questa fattispecie.

2.7.2.3.2 Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata

Art. 6 cpv. 2, art. 7–11

Il finanziamento rimane invariato anche per quanto concerne il completamento della rete delle strade nazionali. In questo caso vale l'attuale ripartizione dei costi, fermo restando che ci si baserà, per tutta la durata transitoria sino all'ultimazione della rete delle strade nazionali, sulle aliquote di contributi applicabili immediatamente prima dell'entrata in vigore di questa legge. La Confederazione si assume invece integralmente i rimanenti costi di costruzione, sistemazione, manutenzione ed esercizio. Questo è il contenuto dei presenti articoli. Al riguardo gran parte delle attuali disposizioni può essere ripresa.

Viene definito il concetto di «piccoli lavori di manutenzione» che, nell'ambito delle convenzioni di prestazione, sono pure affidati ai gestori (art. 10 cpv. 3).

La gestione dei trasporti, quale parte dell'esercizio, è menzionata esplicitamente (art. 8 cpv. 2 lett. f e 10 cpv. 1 e 4). Occorre precisare che la Confederazione sopporta anche i costi per la costruzione e la sistemazione di installazioni fisse per i controlli del peso e altri controlli del traffico sulle strade nazionali. Inoltre, l'«enforcement» (controllo del comportamento conforme alla legge e perseguimento di infrazioni alle norme della circolazione, interventi in caso d'incidenti) rimane però di competenza dei Cantoni, cosicché la Confederazione non partecipa né ai costi dei centri di polizia né ad altre spese dei Cantoni nell'ambito dei loro compiti di polizia.

La Confederazione partecipa ancora alle spese dei Cantoni relative alle strade nazionali per la protezione contro i danni.

Art. 41b cpv. 1

Sino all'entrata in vigore della NPC, il potenziamento e la manutenzione rimangono un compito comune. Con l'entrata in vigore della NPC, questo compito passerà interamente alla Confederazione. Vi è da ritenere che progetti pluriennali di potenziamento e manutenzione si estenderanno temporalmente oltre il termine d'entrata in vigore. Di conseguenza, l'assunzione dei costi è disciplinata nella legge.

Art. 41b cpv. 2

Conformemente alla legge sul trasferimento del traffico[54], le infrastrutture che servono alla gestione e al controllo del traffico merci pesante attraverso le Alpi dovranno essere costruite il più rapidamente possibile e messe in esercizio. Gli sforzi profusi dai Cantoni interessati per realizzare al più presto queste infrastrutture non devono essere ostacolati dal fatto che i Cantoni saranno ancora chiamati a finanziare i costi secondo le vigenti regole di partecipazione.

54 RS **740.1**

Art. 41b cpv. 5

A seguito del trasferimento di competenze dai Cantoni alla Confederazione occorre prevedere una possibile riduzione del personale cantonale a causa dei previsti vantaggi sinergici (cfr. considerazioni nel n. 3.3). In questo capoverso è data la base legale che permetterà alla Confederazione di partecipare finanziariamente ad eventuali piani sociali dei Cantoni.

2.7.2.3.3 Legge federale sulla circolazione stradale

Art. 2 cpv. 3bis

Dal momento che la Confederazione sarà competente integralmente per le strade nazionali, la restrizione della competenza di disporre sulle strade nazionali di prima e seconda classe è superflua.

Art. 53a

La gestione del traffico è ora trattata in una sezione a sé stante. Di conseguenza, il contenuto normativo degli attuali capoversi 1 e 2 è trasferito in questa nuova sezione.

Art. 57a cpv. 1

Secondo il vigente articolo 57*a* LCStr, sulle strade riservate alla circolazione dei veicoli a motore sono istituiti, dopo consultazione dei Cantoni, settori di competenza per il servizio di polizia, che coincidono con i settori per la manutenzione della strada. A questo scopo vanno conclusi concordati cantonali. Con l'eliminazione degli attuali settori per la manutenzione, la disposizione dev'essere adeguata.

La polizia deve inoltre poter intervenire sull'autostrada non solo per pochi chilometri sul territorio del Cantone confinante, ma a seconda del singolo caso deve poter servire il territorio di tutto il Cantone confinante o di più Cantoni.

Art. 57c

In questo articolo sono fissate le competenze della Confederazione (principio nel cpv. 1).

Il capoverso 2 concretizza le competenze della Confederazione. Misure di regolazione del traffico rappresentano un intervento non irrilevante nella situazione dei privati interessati. Per questa ragione, simili misure devono essere adottate solo se occorre impedire o eliminare gravi perturbazioni del traffico (lett. a). D'altro canto, misure di controllo o ripartizione del traffico non costituiscono un intervento essenziale, ragione per cui devono già essere adottate quando la sicurezza e la fluidità del traffico sono in pericolo. Con il rinvio all'articolo 3 capoverso 6, i Cantoni mantengono la loro competenza di prendere misure adeguate in casi particolari (p. es. incidenti) (lett. b). La lettera c corrisponde all'attuale lettera b dell'articolo 53*a* capoverso 1.

Per eventi ricorrenti e prevedibili sono allestiti piani di gestione del traffico (PGT), dai quali si evince quali misure vengono adottate in quali casi. Questi piani sono approntati d'intesa e, se possibile, in collaborazione con i Cantoni interessati (cpv. 3). Al riguardo si stabilisce pure in quali casi i Cantoni assumono parti della gestione del traffico (ripartizione e controllo del traffico) sulle strade nazionali.

Il capoverso 4 disciplina la competenza e i compiti della Confederazione relativi all'informazione sul traffico.

Per poter adempiere i compiti di gestione del traffico, la Confederazione necessita di una centrale dei dati sul traffico, nella quale si raccolgono le informazioni di base aggiornate, nonché dati dinamici. Questi dati sono a disposizione gratuita dei Cantoni (cpv. 7). La centrale di gestione del traffico assicura infine la plausibilità e la validità dei dati, come pure l'approntamento e il completamento di informazioni sul traffico. Essa allestisce anche le previsioni relative al traffico tenuto conto di dati meteorologici e di altra natura, sempre che questi siano rilevanti ai fini della gestione del traffico (cpv. 5). Per poter espletare completamente questi compiti, i Cantoni sono obbligati ad annunciare alla Confederazione eventi e altri dati sul traffico (cpv. 6).

Nei capoversi 7 e 8 sono garantite unicamente le possibilità di partecipazione dei Cantoni e dei gestori di imprese di trasporto (in particolare del trasporto pubblico) relative alle loro reti di trasporto e agli offerenti di prestazioni a valore aggiunto. In tal modo si potranno sfruttare in maniera ottimale le sinergie. Conformemente ai principi della NPC, le prestazioni della Confederazione devono essere indennizzate.

Art. 57d

Per quanto riguarda la gestione del traffico sulle rimanenti strade sono e saranno competenti ancora i Cantoni. I capoversi 2–4 sono conformi all'attuale disciplinamento dell'articolo 57*c* LCStr. Per eventi ricorrenti e prevedibili sulle strade, che sono importanti per la gestione del traffico delle strade nazionali, i Cantoni saranno obbligati, dal canto loro, ad allestire d'intesa con la Confederazione piani di gestione del traffico (cpv. 1).

2.7.3 Strade principali

2.7.3.1 Situazione iniziale

2.7.3.1.1 Soluzione attuale

Determinate strade cantonali costituiscono una rete d'importanza nazionale e in parte internazionale. Questa rete di strade principali, lunga circa 2300 km, è fissata dal nostro Consiglio. L'assegnazione delle risorse avviene attualmente secondo programmi pluriennali, tenuto conto che ogni singolo progetto pronto per la realizzazione necessita di una garanzia finanziaria. Il sussidiamento di questa soluzione comune è limitato alla costruzione di nuove strade e alla sistemazione 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 nella regione delle Alpi e nel Giura, esse si situano tra il 40 e il 75 per cento e per quelle di pianu-

ra tra il 15 e il 60 per cento (secondo la decisione presa nel quadro del programma di stabilizzazione 1998).

2.7.3.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

La nuova soluzione prevede, secondo il messaggio sulle modifiche costituzionali, una dissociazione parziale dei compiti per le strade principali:

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 per la costruzione e, d'ora in poi, anche per l'esercizio e la manutenzione.

Grandi progetti: si intendono progetti di difficile finanziamento che i Cantoni non possono realizzare con i propri mezzi. I grandi progetti rimangono dunque un compito comune. La gestione dei fondi spetta alla Confederazione mediante appositi programmi.

2.7.3.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

La ricerca di soluzioni praticabili per progetti singoli difficilmente finanziabili è risultata molto difficoltosa. Sono stati esaminati le varianti e i criteri più diversi. Al riguardo è stato constatato che non vi è un sistema che, da un lato, non contenga fattori di costo e, dall'altro, non sia esposto a un'enorme pressione politica della concorrenza. Occorre quindi rinunciare a una vera e propria categoria di «progetti singoli difficilmente finanziabili» e impiegare il credito complessivo disponibile nella rubrica «strade principali» per i contributi globali.

Per i progetti di difficile finanziamento è stata parimenti esaminata una soluzione speciale esterna alla rubrica «strade principali», ma nell'ambito del finanziamento speciale «circolazione stradale». Tale soluzione dovrebbe però rispettare il principio della «neutralità di bilancio»; questo significherebbe prelevare i mezzi necessari da un'altra rubrica (a destinazione vincolata). A tal fine sono a disposizione i contributi globali per le strade principali e i contributi non vincolati alle opere; di queste rubriche beneficiano in egual misura tutti i Cantoni a seconda dei meccanismi di ripartizione utilizzati (cfr. n. 2.7.2. e 2.7.4.), per cui è poco sensato ridurne la resa. Seguendo il principio della «neutralità di bilancio» non si individua una soluzione finanziariamente realizzabile e politicamente sostenibile. Bisogna dunque rinunciare a una soluzione straordinaria.

2.7.3.1.4 Deliberazioni del Parlamento

A livello costituzionale si è dovuto modificare l'articolo 86 capoverso 3 lettera c, al fine di rendere possibile l'impiego dei contributi federali per l'esercizio e la manutenzione delle strade principali. Questa disposizione non è stata contestata.

2.7.3.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

Attualmente viene allestito un «piano settoriale traffico», nel quale saranno definite le strade (strade nazionali e principali) d'interesse federale. Sono inoltre in corso lavori nell'ambito del «Dopo Avanti» (fondo infrastrutturale); anche qui si discute della chiave di riparto per le strade principali.

2.7.3.1.6 Risultati della consultazione

Numerose cerchie consultate mettono in relazione i due progetti «piano settoriale traffico» e fondo infrastrutturale.

A questo riguardo occorre osservare quanto segue: la NPC risponde a questioni fondamentali di natura federalistica, il «piano settoriale traffico» si occupa della politica dei trasporti. Questioni fondamentali di politica federale e problemi politici concreti vanno tuttavia tenuti separati. Con il «piano settoriale traffico», in futuro singoli Cantoni riceveranno contributi globali adeguati. Chi otterrà meno a questo titolo, trarrà profitto per lo più dal fatto che alcune fra le sue tratte saranno integrate nella rete delle strade nazionali. La lunghezza della rete delle strade nazionali non può quindi influenzare il principio secondo cui per le strade principali sono erogati contributi globali, né i criteri della chiave di riparto. Occorre aspettare i risultati dei lavori nell'ambito del fondo infrastrutturale. Se questo progetto dovesse entrare in vigore prima della NPC, la soluzione adottata varrà anche per la NPC.

La rinuncia alla categoria di progetti singoli difficilmente finanziabili è inoltre criticata. La soluzione di integrarli nella rete delle strade nazionali non è pressoché praticabile per le strade principali poco o mediamente trafficate. Vi sarebbe persino il pericolo che alcune tratte (p. es. strade di passaggio) vengano cancellate dalla rete delle strade principali. Per questa ragione, singoli progetti difficilmente finanziabili devono essere sussidiati separatamente e senza riduzione dei contributi globali, ragione per cui occorre creare un'apposita base legale.

La delusione è comprensibile. Tuttavia, non vengono nemmeno formulate proposte di soluzione fattibili per il finanziamento. Riprendere singoli progetti difficilmente finanziabili senza ridurre i contributi globali non appare realistico alla luce del principio della neutralità di bilancio, che va rispettato nell'ambito del finanziamento stradale a destinazione vincolata, poiché i Cantoni non dispongono di un bacino di compensazione.

2.7.3.2 Nuova soluzione

2.7.3.2.1 Compendio

Allo scopo di predisporre la ripartizione dei mezzi in modo trasparente, equilibrato, appropriato e conforme alle esigenze, sono state fatte diverse proposte per il calcolo dei contributi globali destinati ai Cantoni con strade principali. Il processo di valutazione si è sviluppato durante l'elaborazione delle proposte, a cominciare da quella concernente la complessità edilizia sino a quelle relative al valore di riacquisto e al chilometro ponderato.

Per la ripartizione dei contributi globali ai Cantoni bisogna utilizzare il modello del «chilometro di strada principale ponderato». Questo modello di ripartizione è semplice, comprensibile e aggiornabile con poco dispendio. Inoltre si utilizzano due fattori di ponderazione, più precisamente il «volume di traffico» (con otto livelli di valutazione) nonché l'altitudine e la particolarità di strada di montagna (con sei livelli di valutazione). L'indicatore «volume di traffico» vale anche per il rumore e le immissioni nell'aria. La Confederazione partecipa pertanto anche in futuro ai costi per le misure di protezione dell'ambiente ai sensi dell'articolo 50 capoverso 1 lettera a della legge federale del 7 ottobre 1983[55] sulla protezione dell'ambiente, tuttavia non con contributi vincolati alle opere, bensì nel quadro di contributi globali.

2.7.3.2.2 Attuazione a livello legislativo

Per attuare il nuovo disciplinamento, occorre adeguare la LUMin.

L'esatto tenore si evince dal testo mantello (n. 14); il commento figura nel numero 2.7.3.3.

2.7.3.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

L'ordinanza dell'8 aprile 1987[56] sulle strade principali deve essere sottoposta a revisione totale, poiché si passerà dai contributi in funzione del progetto ai contributi globali.

2.7.3.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Occorre verificare se bisogna adeguare testi cantonali, poiché i contributi globali sono vincolati alle strade principali.

2.7.3.3 Commento alle modifiche della LUMin

Art. 3 lett. b

Il termine «costruzione» è da stralciare, in quanto i contributi globali possono essere impiegati anche per l'esercizio e la manutenzione.

Art. 4 cpv. 3 e 4

L'articolo 4 disciplina il meccanismo di bilancio. Considerato l'elevato numero di nozioni giuridiche vaghe e l'ampio margine di manovra dell'Assemblea federale nella determinazione dei contributi, si può rinunciare agli attuali capoversi 3 e 4.

55 RS **814.01**
56 RS **725.116.23**

Titolo prima dell'art. 12 e art. 12 cpv. 1

Le espressioni «di costruzione» e «alla cui costruzione» vanno stralciati, in quanto i contributi globali possono essere impiegati anche per l'esercizio e la manutenzione.

Art. 13 (nuovo)

Qui viene istituita la base giuridica per il calcolo dei contributi globali.

Art. 14–15

Per effetto della nuova regolamentazione, queste disposizioni possono essere abrogate (cfr. però le osservazioni in merito all'art. 41 cpv. 1).

Art. 17

I Cantoni devono impiegare i contributi globali per scopi vincolati, come espressamente prescritto in quest'articolo.

Art. 27

Nell'ambito delle strade principali non vengono più erogati contributi vincolati alle opere. Le spese dei provvedimenti devono essere indennizzate mediante i contributi globali.

Art. 30

Nell'ambito delle strade principali non vengono più erogati contributi vincolati alle opere. Le spese dei provvedimenti di protezione del paesaggio devono essere indennizzate mediante i contributi globali.

Art. 33

Nell'ambito delle strade principali non vengono più erogati contributi vincolati alle opere. Le spese delle costruzioni protettive devono essere indennizzate mediante i contributi globali.

Art. 41b cpv. 3

I progetti di costruzione iniziati, ma non ancora terminati al momento dell'entrata in vigore della NPC, dovranno essere finanziati integralmente secondo il diritto anteriore. Dal momento che essi abbisogneranno ancora di tre o quattro anni dopo l'entrata in vigore, ciò che rappresenta un periodo di tempo non troppo lungo, è giuridicamente ammissibile rifarsi al diritto anteriore (abrogato) (art. 13–15).

Art. 41b cpv. 4

Dopo l'introduzione della NPC, la rubrica «strade principali» dovrà essere temporaneamente suddivisa in due «panieri». Mediante il primo paniere saranno sussidiati i progetti autorizzati prima della NPC, ma non ancora conclusi. Occorrerà dotarlo delle risorse necessarie. La parte rimanente va nel paniere «contributi globali». I Cantoni al beneficio di contributi vincolati a oggetti (per progetti autorizzati prima

della NPC) non ricevono fondi dal paniere «contributi globali», se la somma dei contributi relativi a oggetti si situa al di sopra del contributo globale conformemente alla chiave di riparto. Se la somma dei contributi vincolati a oggetti è tuttavia inferiore al contributo globale secondo la chiave di riparto, il Cantone ottiene i mezzi vincolati all'oggetto e la differenza sino a concorrenza del contributo globale dato dalla chiave di riparto. Questa bipartizione fissata artificialmente è limitata nel tempo, finché tutti i progetti autorizzati sono finanziati. Questa soluzione impedisce che i Cantoni che ricevono già sussidi vincolati a oggetti ricevano mezzi supplementari della Confederazione sotto forma di contributi globali.

2.7.4 Altri contributi vincolati all'opera

2.7.4.1 Situazione iniziale

2.7.4.1.1 Soluzione attuale

Si tratta di classiche fattispecie di sussidi a sostegno dei Cantoni per l'adempimento dei loro compiti nel settore di competenza «Strada» (passaggi a livello, provvedimenti contro l'inquinamento fonico e atmosferico, tutela del patrimonio nazionale, gallerie paravalanghe e tunnel).

2.7.4.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

La nuova soluzione secondo il messaggio prevede un'ampia dissociazione dei compiti.

La soppressione dei passaggi a livello e altri provvedimenti destinati a separare i modi di traffico saranno di esclusiva competenza dei Cantoni. I rispettivi mezzi federali attuali saranno ora impiegati per finanziare il contributo federale ai consorzi per il traffico negli agglomerati.

Gli altri contributi 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) e forze della natura (inondazioni, gallerie paravalanghe) saranno finanziati in parte dai Cantoni e in parte dalla Confederazione mediante programmi o altri strumenti.

2.7.4.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Gli ulteriori lavori di approfondimento non hanno modificato il concetto di base previsto.

Con il programma di sgravio 03, le fattispecie di sussidi relative ai passaggi a livello, ai provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico, alla tutela del patrimonio nazionale, alle gallerie paravalanghe e ai tunnel sono state abrogate. Ciò significa un'anticipazione o una modifica delle condizioni definite con la NPC. Per contro, riguardo alle misure antirumore non vi è stata abrogazione dei sussidi, bensì unicamente un dimezzamento dell'aliquota contributiva.

2.7.4.1.4 Risultati della consultazione

Per la maggior parte, le proposte non sono state contestate. Diversi partecipanti alla consultazione hanno chiesto che la Confederazione conceda ancora contributi per misure contro l'inquinamento dell'aria. La decisione presa nell'ambito del programma di sgravio 03 non deve tuttavia essere revocata.

2.7.4.2 Nuova soluzione

2.7.4.2.1 Compendio

2.7.4.2.1.1 Protezione fonica

La protezione fonica lungo le strade nazionali e quelle principali esistenti nonché lungo le strade in fase di costruzione e sistemazione è finanziata attingendo al budget o ai contributi globali per le strade principali. I contributi residui per le misure di protezione fonica e di isolamento acustico nella *rimanente* rete stradale dovranno, d'ora in poi, essere versati ai Cantoni sulla base di accordi di programma. L'attuale graduazione secondo la capacità finanziaria deve essere soppressa (cfr. nel dettaglio n. 2.8.1.2.).

2.7.4.2.1.2 Altre fattispecie di sussidi

Si vedano i corrispondenti capitoli del presente messaggio (n. 2.7.7.2 Provvedimenti volti a separare i modi di traffico, n. 2.4.1.2 Protezione della natura e del paesaggio, n. 2.4.2.2 Protezione del paesaggio e conservazione dei monumenti storici, n. 2.7.1.2 Protezione contro le piene, n. 2.11.1.2 Foreste).

2.7.5 Contributi non vincolati ad opere

2.7.5.1 Situazione iniziale

2.7.5.1.1 Soluzione attuale

La quota dei contributi non vincolati ad opere ammonta almeno al 12 per cento delle entrate a destinazione vincolata riservate alle strade. Da diversi anni essa viene aumentata con contributi straordinari. 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 %).

2.7.5.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

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 sono favori-

ti dalla nuova perequazione dell'aggravio geo-topografico. La situazione particolare dei due Cantoni di Appenzello, quali Cantoni privi di strade nazionali, è considerata anche nell'ambito della nuova chiave di riparto per i contributi non vincolati alle opere.

Per la parte «contributi generali» è stata definita una nuova base di calcolo, che abolisce il criterio della capacità finanziaria. La nuova chiave di riparto comporterà variazioni tra i Cantoni. I contributi devono essere calcolati di nuovo sulla base di indicatori strutturali (chilometri di strada) e di una componente «oneri stradali» (compensazione per aggravi superiori alla media conformemente al conto stradale).

2.7.5.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Gli ulteriori lavori d'approfondimento non hanno modificato il concetto di base previsto. La ponderazione applicata nel bilancio globale conformemente al primo messaggio per la ripartizione di contributi non vincolati ad opere, che prevedeva fra l'altro una ponderazione del 70 per cento degli oneri stradali dei Cantoni (oneri netti), nel corso dei lavori successivi si è tuttavia rivelata compatibile con i principi della NPC solo a determinate condizioni. Il fatto di basarsi sugli oneri netti dei Cantoni è problematico nella misura in cui questi sono direttamente influenzabili e non possono essere formulate indicazioni sulla necessità ed economicità delle spese. Infine, gli oneri netti non permettono di sapere per quale categoria di strade siano sorte le spese e in quale misura rientrino nell'interesse della Confederazione. Per questa ragione, nella consultazione si è proceduto a una ponderazione più aderente alla filosofia della NPC.

2.7.5.1.4 Deliberazioni del Parlamento

Le proposte non hanno sollevato contestazioni in Parlamento.

2.7.5.1.5 Risultati della consultazione

La proposta ha trovato in linea di massima ampio consenso fra le cerchie consultate. Molte di queste hanno tuttavia respinto l'indicatore «oneri stradali» quale criterio di ripartizione. La ripartizione deve poggiare piuttosto su un conto finanziario che consideri i costi effettivi di manutenzione e d'esercizio.

Attualmente si tiene già conto di questa richiesta dal momento che gli oneri stradali si fondano sulle spese dirette annuali (spese nette), vale a dire che dalle spese lorde dei Cantoni occorre dedurre i contributi stradali della Confederazione. Occorrerà esaminare e fissare a livello d'ordinanza se, oltre alle prestazioni della Confederazione per l'ultimazione della rete delle strade nazionali, ai contributi globali alle strade principali e ai sussidi per la protezione fonica, si dovranno pure considerare anche i contributi della Confederazione per le strade nell'ambito del traffico d'agglomerato e le quote cantonali ai proventi netti della TTPCP.

L'Associazione dei Comuni e l'Unione delle città chiedono che i Cantoni siano ancora tenuti a riversare proporzionalmente i mezzi ai Comuni.

I Cantoni devono tuttavia decidere autonomamente come intendano sostenere i compiti dei Comuni relativi alle strade. Inoltre, solo gli oneri netti dei Cantoni, senza quindi quelli dei Comuni, fungono da base di calcolo.

2.7.5.2 Nuova soluzione

2.7.5.2.1 Compendio

Rinunciare completamente all'attuale indicatore «oneri stradali» non è opportuno. Entrambi gli indicatori «oneri stradali» e «attenuazione degli aggravi superiori alla media» vengono tuttavia riuniti in un indicatore di nuova concezione «oneri stradali» e ponderati, secondo la filosofia della NPC, solo con il 40 per cento. La problematica dei falsi incentivi può in tal modo essere accantonata. Gli oneri stradali beneficiano di una ponderazione meno forte rispetto ai chilometri di strada. Secondo la notevole importanza delle strade principali dal punto di vista sia della Confederazione sia anche dei Cantoni, l'indicatore «chilometri di strada» figurerà come sinora quale criterio separato e sarà ponderato con il 30 per cento. Le rimanenti strade cantonali e le strade comunali sono pure considerate insieme con il 30 per cento. Questa fusione è opportuna perché la Confederazione non conosce criteri per delimitare le strade cantonali rispetto alle strade comunali. Nei Cantoni vigono disciplinamenti molto diversi e questi non dovrebbero influenzare l'aliquota contributiva. A questo proposito, la Confederazione non dovrebbe intervenire nella legislazione cantonale riguardo a questa delimitazione. In tal modo i cambiamenti di categoria da strade cantonali a strade comunali e viceversa non hanno comunque alcuna ripercussione sulla chiave di riparto.

2.7.5.2.2 Attuazione a livello legislativo

Per attuare la nuova legislazione occorre adeguare la LUMin.

Il tenore delle modifiche di legge si evince dall'atto mantello (n. 14); il commento a questo riguardo figura nel n. 2.7.5.3.

2.7.5.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

L'ordinanza del 9 dicembre 1985 sulla ripartizione delle quote dell'imposta sugli oli minerali non direttamente vincolate alle opere deve essere adeguata alla nuova situazione.

2.7.5.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Occorre esaminare se gli atti cantonali debbano essere adeguati, poiché i contributi sono a destinazione vincolata.

2.7.5.3 Commento alle modifiche nella LUMin

Art. 3 lett. d n. 1

L'espressione «perequazione finanziaria» viene stralciata.

Art. 3 lett. d n. 2

L'espressione «Cantoni aventi strade alpine» viene stralciata.

Art. 34 rubrica, cpv. 1 lett. a, c, d nonché cpv. 3 e 4

Nella lettera a viene soppresso il criterio delle strade nazionali. Le lettere c e d possono essere stralciate, in quanto la capacità finanziaria e l'imposizione fiscale degli autoveicoli non rappresentano più un criterio di ripartizione. La rubrica è da adeguare.

I Cantoni devono impiegare i contributi secondo una destinazione vincolata, come qui espressamente prescritto.

Art. 35 rubrica e cpv. 1, 2 e 4

L'espressione «Cantoni con strade alpine» viene stralciata. La rubrica è quindi da adeguare e il capoverso 1 può essere abrogato.

Per analogia al calcolo dei contributi generali secondo l'articolo 34 (cpv. 2), quale criterio di ripartizione devono essere determinanti i chilometri di strada anziché la capacità finanziaria.

Per i Cantoni AI e AR, l'impiego dei contributi è vincolato a compiti stradali, come qui espressamente prescritto.

2.7.6 Traffico negli agglomerati

2.7.6.1 Situazione iniziale

Pressoché tre quarti della popolazione svizzera abita in agglomerati. Una simile concentrazione comporta problemi di traffico in queste aree. Esiste un fabbisogno urgente nell'ambito di progetti stradali e ferroviari, nonché nel traffico lento. Alla luce dell'attuale situazione legislativa e finanziaria esistono negli agglomerati notevoli lacune a livello finanziario. Un traffico d'agglomerato ben funzionante si riflette in un'accresciuta qualità di vita della popolazione e in un rafforzamento della piazza economica. Questo obiettivo è anche nell'interesse della Confederazione. Per questa ragione, in futuro la Confederazione intende impegnarsi in maniera più marcata a favore del traffico negli agglomerati.

2.7.6.1.1 Soluzione attuale

Le infrastrutture del trasporto pubblico negli agglomerati sono finanziate attualmente mediante convenzioni o involucri di spesa delle FFS e delle imprese di trasporto concessionarie (ITC), analogamente a quanto succede nel traffico regionale. La

Confederazione non partecipa tuttavia a investimenti a favore del traffico locale vero e proprio nelle aree urbane. Inoltre, negli agglomerati diversi progetti stradali sono oggi difficilmente finanziabili.

2.7.6.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Il maggior impegno della Confederazione a favore dei trasporti negli agglomerati non deve essere profuso attraverso contributi a singoli progetti, bensì grazie a un finanziamento basato su programmi d'agglomerato, parte Trasporti e ordinamento del territorio. L'obiettivo dei programmi d'agglomerato è di coordinare meglio la pianificazione dei singoli mezzi di trasporto e di armonizzarla con lo sviluppo degli insediamenti nel quadro della sistemazione del territorio. La condizione per i contributi finanziari della Confederazione è data qualora gli agglomerati siano organizzati in enti. Al fine di rendere possibili soluzioni su misura, il disciplinamento delle modalità di affiliazione, della forma organizzativa e così via è lasciato agli stessi enti.

Nel primo messaggio erano previste due modifiche costituzionali:

art. 82 Cost. Circolazione stradale: con il completamento previsto nel capoverso 3 si dovrebbe creare la base costituzionale per un'eventuale introduzione del road-pricing e delegare al Consiglio federale la competenza per tale introduzione.

Art. 86 Cost. Imposta di consumo sui carburanti e altre tasse sul traffico: il capoverso 3 lettera b^{bis} proposto crea la base costituzionale per il cofinanziamento dei trasporti negli agglomerati da parte della Confederazione.

Nel quadro della NPC, i contributi versati attualmente per il risanamento dei passaggi a livello e per altri provvedimenti volti a separare i modi di traffico devono essere destinati alla promozione dei trasporti negli agglomerati.

2.7.6.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Nel controprogetto all'iniziativa Avanti, i trasporti negli agglomerati erano parte integrante del programma che il nostro Consiglio avrebbe dovuto presentare un anno dopo l'accettazione del controprogetto. Vi si prevedeva di finanziare, per tutta la durata del programma, i contributi federali destinati ai trasporti negli agglomerati con mezzi provenienti dal nuovo fondo per le infrastrutture. A tale scopo, nel nostro messaggio avevamo quantificato in 300–350 milioni di franchi annui il sostegno federale per i progetti di costruzione delle infrastrutture dei trasporti negli agglomerati. A seguito della reiezione del controprogetto all'iniziativa Avanti da parte di popolo e Cantoni in occasione della votazione popolare dell'8 febbraio 2004, i mezzi a disposizione per il cofinanziamento dei trasporti negli agglomerati si aggirano attorno ai 30–40 milioni di franchi annui e provengono da trasferimenti nell'ambito del finanziamento speciale «circolazione stradale» (cfr. al riguardo anche i recenti sviluppi nel capitolo 2.7.6.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso).

2.7.6.1.4 Deliberazioni del Parlamento

Il nuovo articolo 86 capoverso 3 lettera b^{bis} Cost. crea la possibilità di impiegare i mezzi a destinazione vincolata provenienti dalle tasse sul traffico anche per la promozione dei trasporti negli agglomerati. Tale possibilità ha trovato ampio sostegno in Parlamento. La nuova formulazione «provvedimenti volti a migliorare *l'infrastruttura dei trasporti* nelle città e negli agglomerati» al posto di «provvedimenti volti a migliorare lo *scorrimento del traffico*» consente di stabilire chiaramente che bisogna cofinanziare solo le infrastrutture dei trasporti e in nessun caso i costi di esercizio.

Il Parlamento ha invece stralciato l'attribuzione al Consiglio federale della competenza, proposta nell'articolo 82 capoverso 3 Cost., di stabilire deroghe al principio secondo cui l'utilizzazione delle strade pubbliche è esente da tasse, ad esempio per l'introduzione del «road pricing». Nella discussione l'introduzione di una tale tassa non è stata del tutto esclusa; la competenza dovrebbe però spettare sempre all'Assemblea federale.

2.7.6.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

Dopo il rifiuto del controprogetto all'iniziativa Avanti, il DATEC ha chiarito come potevano essere risolti gli evidenti problemi nel traffico d'agglomerato. Su questa base, il 13 aprile 2005 abbiamo posto in consultazione un avamprogetto. In esso proponiamo fra l'altro un sostegno per il periodo 2007–2011 a progetti urgenti per il traffico negli agglomerati con circa 2,5 miliardi di franchi (fondo d'urgenza). Questo disciplinamento sarà sostituito a partire dal 2012 da un fondo infrastrutturale previsto per un ventennio con una dotazione globale di 6 miliardi di franchi destinati a progetti infrastrutturali negli agglomerati. Il cofinanziamento delle infrastrutture del traffico negli agglomerati si basa sul concetto esistente di NPC, ma lo realizza, a differenza della soluzione originaria della NPC, con mezzi notevolmente superiori e con l'istituzione di un fondo.

2.7.6.1.6 Risultati della consultazione

Mentre il disciplinamento secondo cui la Confederazione cofinanzierebbe il traffico negli agglomerati è stato in generale accettato, altre proposte nel settore del traffico negli agglomerati erano controverse. In particolare l'importo di 30–40 milioni di franchi menzionato nell'avamprogetto per il cofinanziamento del traffico negli agglomerati solleva riserve.

Le opinioni in merito alla definizione di «agglomerato» sono contrastanti e contemplano suggerimenti che prevedono una restrizione ad alcuni grandi agglomerati, un'apertura a tutte le regioni nonché l'inclusione di tutti i capoluoghi cantonali. La maggioranza si è tuttavia dimostrata favorevole alla definizione dell'UST, che si basa sugli (attuali) 50 agglomerati e 5 città isolate.

2.7.6.2 Nuova soluzione

2.7.6.2.1 Compendio

Il cofinanziamento dell'infrastruttura per i trasporti negli agglomerati da parte della Confederazione sarà strutturato in futuro come segue:

- la responsabilità per i trasporti negli agglomerati incombe a Cantoni e Comuni (eccetto le reti regionali e i trasporti regionali su rotaia). La Confederazione si impegna in modo sussidiario. Verranno sostenuti gli investimenti, ma con un'aliquota massima del 50 per cento. Sono esclusi i contributi ai costi di esercizio;
- i contributi vengono versati per le infrastrutture stradali e ferroviarie (comprese le ferrovie regionali) situate all'interno di città e agglomerati, che servono per migliorare i sistemi di traffico in queste aree e che non sono finanziabili in altro modo mediante le risorse della Confederazione;
- per il pagamento dei contributi, la Confederazione pone condizioni a livello di pianificazione e organizzazione. Per ogni agglomerato bisogna presentare dei cosiddetti programmi d'agglomerato parte Trasporti e ordinamento del territorio, che prevedano una pianificazione globale in materia di trasporti armonizzata con lo sviluppo degli insediamenti, e creare enti idonei per il traffico negli agglomerati;
- il pagamento dei contributi federali avviene principalmente nell'ambito di un programma di finanziamento, allestito sotto forma di programmi pluriennali. La Confederazione paga i contributi per questi programmi.

Le opere d'infrastruttura per le reti prioritarie negli agglomerati (trasporto ferroviario prioritario, strade nazionali, strade principali) non sono oggetto del finanziamento dei trasporti negli agglomerati. Tali opere sono finanziate, come sinora, mediante programmi e crediti esistenti.

La condizione per il versamento di contributi federali destinati ai trasporti negli agglomerati è data qualora gli agglomerati siano organizzati in enti adeguati. Questi enti si finanziano in gran parte autonomamente ricorrendo a quote sociali e contributi dei Cantoni, tasse di parcheggio e così via. Beneficiari dei contributi sono gli enti stessi quali responsabili dei programmi.

I contributi federali non sono versati per singoli progetti, bensì per programmi che contengono misure infrastrutturali destinate al traffico nell'area del rispettivo agglomerato. Questi programmi d'agglomerato parte Ordinamento del territorio e Trasporti consentono di coordinare l'intervento dei diversi enti responsabili e di armonizzarlo con gli obiettivi di pianificazione del territorio. A questi programmi la Confederazione pone esigenze in materia di trasporti e di pianificazione del territorio. Le esigenze metodologiche sono definite in uno strumento di lavoro ausiliario.

Per stabilire il campo d'applicazione geografico, l'Amministrazione si è basata, nell'ambito dei dibattiti parlamentari riguardanti la NPC e Avanti, sulla definizione di agglomerati e città isolate dell'Ufficio federale di statistica. In questa definizione rientrano 50 agglomerati e cinque città singole, ripartite su tutto il territorio nazionale.

Affinché non vi siano nuovi sussidi erogati «a innaffiatoio», gli scarsi mezzi a disposizione devono essere impiegati prioritariamente laddove si ritragga il maggior vantaggio dall'eliminazione dei problemi legati al traffico. L'impiego di tali mezzi deve essere gestito definendo delle priorità per quanto riguarda i progetti, sulla base delle esigenze poste dalla Confederazione alla pianificazione del traffico e del territorio nel quadro dei programmi d'agglomerato parte Ordinamento del territorio e Trasporti.

2.7.6.2.2 Attuazione a livello legislativo

Il sostegno all'infrastruttura dei trasporti negli agglomerati da parte della Confederazione è fornito sulla base della legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata. Nell'articolo 3 bisogna stabilire il principio, mentre le condizioni per la garanzia dei contributi federali devono essere sancite in un nuovo capitolo 4*a*.

Il testo delle modifiche di legge figura nell'atto legislativo mantello (n. 14) e il relativo commento al numero 2.7.6.3.

2.7.6.2.3 Modifiche necessarie nel diritto regolamentare

Per concretizzare il finanziamento dei trasporti negli agglomerati sarà necessaria una nuova ordinanza relativa alla legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali (Ordinanza concernente il finanziamento dei trasporti negli agglomerati). Essa dovrà disciplinare in particolare i seguenti punti:

- organizzazione e competenza a livello federale;
- definizione delle città e degli agglomerati o degli agglomerati parziali per i quali si possono presentare programmi d'agglomerato.
- precisazione di nozioni importanti, come la delimitazione fra contributi d'infrastruttura e contributi d'esercizio.

2.7.6.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Di regola, il finanziamento delle infrastrutture dei trasporti è disciplinato nei Cantoni con leggi formali. Queste sono materialmente diverse per le strade, i trasporti pubblici e la ferrovia.

Le vigenti basi legali devono essere esaminate individualmente in ogni Cantone. Potrebbero risultare necessità di adeguamento nei seguenti settori:

- *creazione di un ente o adesione del Cantone a un ente responsabile:* in questo caso la necessità di adeguare le leggi cantonali dipende dalla forma giuridica degli enti, dalla composizione dei loro membri e dal trasferimento delle competenze. A seconda della struttura e della competenza dell'ente, devono essere stipulati accordi intercantonali o trattati internazionali tra le parti;

– *adeguamento delle leggi cantonali sulle finanze:* tali adeguamenti potrebbero essere necessari se gli enti ricevessero competenze decisionali dal Governo cantonale o dal Parlamento e/o se la Confederazione stabilisse che la decisione in materia di finanziamento di un pacchetto d'investimenti spetti all'ente responsabile e ciò fosse in contraddizione con quanto possibilmente prescritto dal diritto cantonale in merito all'avvio di singoli progetti;
– *armonizzazione con il piano direttore:* anche in questo settore si può presupporre che le esigenze poste ai programmi d'agglomerato debbano essere formulate in modo da non pregiudicare in linea di principio il quadro giuridico inerente al piano direttore cantonale.

La necessità di adeguamenti legislativi nei Cantoni non può essere indicata in modo definitivo, poiché essa dipende dalla situazione giuridica in ogni singolo Cantone. Le ripercussioni devono essere chiarite in ogni Cantone. Vi è da attendersi che i Cantoni con grandi agglomerati, interessati a un contributo federale, provvedano, se necessario, a rielaborare tempestivamente le loro leggi.

2.7.6.3 Commento alle modifiche nella LUMin

Nella legge federale del 22 marzo 1985[57] concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin) si renderanno necessari i seguenti adeguamenti:

Art. 3 lett. b^{bis} Principio

La nuova disposizione contenuta nell'articolo 86 capoverso 3 lettera b^{bis} della Costituzione conferisce alla Confederazione un nuovo compito connesso con il traffico negli agglomerati. Nell'articolo 3 LUMin bisogna quindi introdurre una nuova lettera (b^{bis}), secondo cui la Confederazione può versare contributi per provvedimenti intesi a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati. Essa preleva questi contributi dal prodotto dell'imposta sugli oli minerali. I contributi sono esplicitamente vincolati alle infrastrutture dei trasporti. Non possono essere erogati contributi per i costi d'esercizio.

Titolo prima dell'art. 17a:

Capitolo 4*a*:
Contributi alle infrastrutture dei trasporti negli agglomerati

Art. 17a Scopo

Nel *capoverso 1* è esplicitato lo scopo che si intende perseguire mediante i contributi versati alle infrastrutture di trasporto nelle città e negli agglomerati. In queste aree dev'essere accresciuta l'efficienza e la sostenibilità di tutto il sistema dei trasporti.

Nel *capoverso 2* si stabilisce che le infrastrutture per il traffico stradale, il traffico ferroviario (trasporto pubblico nel complesso) nonché il traffico lento devono essere potenziate. Al riguardo i singoli vettori di trasporto (strada, TP, traffico lento) devo-

57 RS **725.116.2**

no essere impiegati viepiù secondo i loro rispettivi vantaggi e integrati. Per motivi finanziari, in futuro non sarà più possibile «massimizzare» i vettori di trasporto. Negli agglomerati e nelle città vanno incentivati soprattutto il traffico lento e il trasporto pubblico.

Nel *capoverso 3* viene data la possibilità alla Confederazione di partecipare anche a miglioramenti dei sistemi del traffico negli Stati confinanti. Questo riveste importanza soprattutto negli agglomerati che si estendono oltre i confini nazionali (p. es. Basilea, Ginevra, Sottoceneri, Lago Bodanico).

Nel *capoverso 4* si sancisce espressamente che non sono concessi contributi d'esercizio.

Art. 17b Beneficiari

Capoverso 1: condizione affinché un programma d'agglomerato riceva contributi è la costituzione di un ente. Per ente in un programma d'agglomerato entrano in considerazione uno o più Cantoni, agglomerati/agglomerati parziali o città. L'esatta delimitazione è compito del diritto cantonale. È tuttavia necessario che gli enti possano concludere con la Confederazione convenzioni giuridicamente valide.

Capoverso 2: i programmi d'agglomerato possono essere presentati unicamente da città e agglomerati designati dal nostro Consiglio quali aventi diritto ai contributi, che al riguardo si fonderà sulle recenti constatazioni dell'Ufficio federale di statistica. Secondo quest'ufficio, per agglomerati s'intendono regioni adiacenti formate da numerosi Comuni con complessivamente almeno 20'000 abitanti, e per città Comuni di più di 10'000 abitanti. Con questa formulazione sarà anche possibile riconoscere programmi di agglomerati «parziali» o quelli a carattere transfrontaliero. Ulteriori dettagli saranno oggetto dell'ordinanza d'esecuzione.

Nel *capoverso 3* è stabilito che i contributi federali alle ferrovie urbane sono versati direttamente alle imprese di trasporto mediante accordi sulle prestazioni e non per il tramite degli enti. Le ferrovie urbane sono parte integrante della rete di base nel traffico ferroviario svizzero e sono finanziate come sinora con lo strumento degli accordi sulle prestazioni. Di conseguenza, i contributi agli enti vanno ridotti. Questo meccanismo semplifica in questo settore i flussi finanziari e si rivela quindi più efficace rispetto al finanziamento per il tramite degli enti.

Art. 17c Condizioni

La Confederazione non parteciperà al finanziamento di singoli progetti relativi all'infrastruttura negli agglomerati, ma fornirà solo un contributo ai programmi. Affinché la Confederazione possa farsi un'idea chiara dei programmi, i singoli progetti e provvedimenti devono essere indicati nei programmi d'agglomerato.

Nei programmi d'agglomerato gli enti devono indicare come i previsti progetti si inseriscano in una pianificazione generale dei trasporti. Al riguardo occorre pure procedere a un'armonizzazione con la rete delle strade nazionali e con la rete ferroviaria prioritaria. I contributi della Confederazione a queste reti prioritarie non saranno però erogati nell'ambito di programmi d'agglomerato bensì attraverso i canali attuali. Inoltre bisogna indicare le modalità della futura armonizzazione tra lo sviluppo dei trasporti e lo sviluppo territoriale. Si tratta in primo luogo di sapere come sia possibile organizzare il traffico in modo che il consumo di superfici sia limitato al minimo. Ciò dovrebbe comportare in particolare tragitti brevi nonché

favorire la creazione di poli di sviluppo e promuovere lo sviluppo degli insediamenti in aree sufficientemente servite dai trasporti pubblici. Inoltre, bisogna indicare come è possibile arginare, attraverso l'adozione di ulteriori provvedimenti, l'estensione disordinata degli insediamenti e migliorare la densificazione delle aree di insediamento.

I progetti previsti nei programmi d'agglomerato devono essere inoltre resi conformi ai piani direttori cantonali. Il Consiglio federale deciderà circa gli adeguamenti necessari nei piani direttori cantonali (art. 11 LPT).

Gli enti dovranno anche adoperarsi affinché sia garantito un finanziamento globale. Gli investimenti connessi con il programma d'agglomerato devono infine presentare nel complesso un effetto globale favorevole.

Art. 17d Ammontare dei contributi

Capoverso 1: per l'ammontare dei contributi è determinante l'effetto globale dei programmi d'agglomerato (sia in relazione ad altri programmi d'agglomerato sia anche all'interno degli stessi programmi). I contributi della Confederazione ammontano al massimo alla metà dei costi computabili dei programmi, per cui hanno carattere sussidiario.

Capoverso 2: nell'esame dei programmi d'agglomerato, la Confederazione deve attenersi a determinati criteri, che vengono elencati in questo capoverso. Si tratta in particolare delle seguenti prove che i programmi devono poter fornire:

- il miglioramento della qualità del sistema dei trasporti (ad es. maggiore offerta di trasporti pubblici, maggiore frequenza delle corse, meno code, più sicurezza);
- la promozione dello sviluppo centripeto delle zone abitate (ad es. promozione dei poli di sviluppo, densificazione degli insediamenti ben serviti dai trasporti pubblici e dal traffico lento);
- la riduzione del carico inquinante e del consumo di risorse (ad es. meno rumore e gas di scarico, utilizzo di una minore superficie per l'infrastruttura e gli insediamenti);
- l'aumento della sicurezza dei trasporti.

I programmi d'agglomerato che sulla base di detti criteri conseguono il più grande effetto complessivo possono beneficiare anche del più elevato contributo sussidiario della Confederazione.

Capoverso 3: si tratta di determinare la priorità dei programmi d'agglomerato approvati. La priorità è data ai programmi che devono risolvere i maggiori problemi di traffico. Per ogni franco investito occorre quindi ottenere il profitto massimo.

2.7.7 Provvedimenti volti a separare i modi di traffico

2.7.7.1 Situazione iniziale

2.7.7.1.1 Soluzione attuale

Sulla base dell'attuale Costituzione federale (art. 86 cpv. 3 lett. b Cost.), nel quadro della separazione dei modi di traffico la pertinente legge (LUMin)[58] persegue tre obiettivi di rilievo per il presente messaggio:

1. la soppressione o il risanamento di passaggi a livello;
2. il trasferimento di binari ferroviari o strade per separare il traffico privato motorizzato da quello su rotaia delle ferrovie del traffico generale;
3. provvedimenti intesi a separare i modi di traffico e a migliorare la viabilità negli agglomerati.

Nel programma di stabilizzazione 1998 i contributi federali per i provvedimenti fuori dagli agglomerati sono stati ridotti in misura consistente. In compenso tuttavia i Cantoni hanno potuto beneficiare allora di un sensibile aumento degli utili della Banca nazionale. Con il programma di sgravio 2003 è poi stata abrogata, con effetto dal 1° gennaio 2005, la base legale per il risanamento dei passaggi a livello. Nel novembre 2004 abbiamo comunque deciso che la Confederazione sosterrà finanziariamente il risanamento dei passaggi a livello pericolosi ancora fino a fine 2006. La base legale a sostegno degli altri provvedimenti volti a separare i modi di traffico non è stata toccata. Negli anni 2001 e 2002 (i dati sul bilancio globale più recenti a disposizione al momento della redazione del messaggio) sono stati spesi in media complessivamente 33 milioni di franchi per il risanamento dei passaggi a livello e per i provvedimenti volti a separare i modi di traffico fuori dagli agglomerati.

2.7.7.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

La separazione dei modi di traffico è stralciata dalla Costituzione e al suo posto è istituita la base per il finanziamento degli agglomerati. Nella NPC è previsto che i summenzionati 33 milioni di franchi annui di contributi federali alla separazione dei modi di traffico siano versati agli enti istituzionali sotto forma di contributi globali per i trasporti negli agglomerati (vedi al riguardo n. 2.7.6). All'interno degli agglomerati la Confederazione contribuirà quindi ancora al finanziamento dei provvedimenti di separazione dei modi di traffico sempreché questi siano parte integrante di un piano generale, ossia di un cosiddetto «programma d'agglomerato».

2.7.7.1.3 Relazione con revisioni di leggi in corso

Si rimanda in proposito al capoverso finale del numero 2.7.7.1.1.

58 RS **725.116.2**

2.7.7.1.4 Risultati della consultazione

Il nuovo disciplinamento relativo ai passaggi a livello è condiviso da tutti ad eccezione di Zugo che vuole risparmiare. Diversi partecipanti alla consultazione chiedono comunque che i Cantoni siano obbligati da una legge federale ad abolire i passaggi a livello.

Già nel primo messaggio NPC avevamo prospettato che i mezzi resi disponibili dalla soppressione dei contributi federali ai provvedimenti per la separazione dei modi di traffico al di fuori degli agglomerati avrebbero dovuto essere impiegati a favore del traffico negli agglomerati. In considerazione dell'urgente necessità di mezzi da parte del traffico negli agglomerati, che attende anch'esso provvedimenti di separazione dei modi di traffico, non riteniamo quindi opportuno cambiare direzione.

Per quanto riguarda la seconda richiesta emersa dalla consultazione, dobbiamo puntualizzare che per un compito interamente «cantonalizzato» come il risanamento o la soppressione di passaggi a livello, alla Confederazione non spetta più alcuna competenza legislativa. A tale proposito ribadiamo tuttavia che per il risanamento di passaggi a livello particolarmente pericolosi abbiamo assicurato un sostegno finanziario da parte della Confederazione ancora fino a fine 2006 (cfr. capoverso conclusivo del n. 2.7.7.1.1).

2.7.7.2 Nuova soluzione

2.7.7.2.1 Compendio

A livello di legge, la nuova soluzione richiede due tipi di adeguamento. Da un lato bisogna istituire le basi legali affinché l'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata possa essere utilizzata per gli investimenti destinati al traffico negli agglomerati (cfr. a questo proposito n. 2.7.6). Dall'altro, viene a cadere già con effetto al 1° gennaio 2005 la base legale ai fini dell'utilizzazione di questi mezzi per il risanamento dei passaggi a livello mentre nuovi progetti per la separazione dei modi di traffico fuori dagli agglomerati non saranno più sostenuti finanziariamente dalla Confederazione. I pagamenti saranno effettuati per contro fino alla fine del 2006.

2.7.7.2.2 Attuazione a livello legislativo

Il nuovo disciplinamento richiede modifiche della LUMin e della legge federale del 5 ottobre 1990[59] sui binari di raccordo ferroviari.

Il testo delle singole modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 14 e 17) e il relativo commento al numero 2.7.7.3.

[59] RS **742.141.5**

2.7.7.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

L'ordinanza del 6 novembre 1991[60] concernente i contributi per la soppressione o la sicurezza dei passaggi a livello e per altri provvedimenti intesi a separare i modi di traffico (Ordinanza sulla separazione dei modi di traffico) viene abrogata.

2.7.7.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Dato che i contributi per la separazione dei modi di traffico sono stati sensibilmente ridotti nell'ambito del programma di stabilizzazione 1998, i proprietari delle strade hanno sinora già dovuto sostituire i mezzi mancanti, in particolare per i passaggi a livello, e la maggior parte dei Cantoni ha già istituito le rispettive basi. Con riferimento ai trasporti negli agglomerati, si rimanda al numero 2.7.6 più sopra.

2.7.7.3 Commento alle modifiche della LUMin e della legge federale sui binari di raccordo ferroviari

I riferimenti alla separazione del traffico di cui agli *articoli 3, 18 e 19 della legge federale del 22 marzo 1985[61] concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin*) devono essere stralciati. Di conseguenza l'intero articolo 20 diviene caduco. Per quanto concerne il risanamento dei passaggi a livello non è più necessario operare modifiche di legge poiché in questo contesto la base legale federale decade già con effetto al 1° gennaio 2005 a seguito del programma di sgravio 2003. Nel novembre 2004 abbiamo comunque deciso che la Confederazione sosterrà finanziariamente il risanamento dei passaggi a livello pericolosi ancora fino a fine 2006.

Il *capoverso 1 dell'articolo 19* è inoltre adeguato alla prassi odierna per quanto riguarda il finanziamento dei binari di raccordo e diventa il capoverso 2 dell'articolo 18. L'articolo 19 viene quindi abrogato e le disposizioni concernenti i contributi federali ai binari di raccordo privati possono essere riunite in un unico articolo. Il margine del 40–80 per cento si riferiva ai passaggi a livello e ai provvedimenti intesi a separare i modi di traffico. Poiché i riferimenti al riguardo vengono soppressi, le aliquote dei contributi superiori al 60 per cento non sono più attuali.

Dato che l'articolo 19 viene abrogato, nell'*articolo 11 capoverso 2* della legge federale sui binari di raccordo ferroviari[62] dovrà essere stralciato il rinvio all'articolo 19 LUMin; ora si rinvia unicamente all'articolo 18 LUMin.

60 RS **725.121**
61 RS **725.116.2**
62 RS **742.141.5**

2.7.8 Traffico regionale

2.7.8.1 Situazione iniziale

2.7.8.1.1 Soluzione attuale

Il finanziamento del traffico regionale è un compito comune di Confederazione e Cantoni. Nel quadro della gestione globale, in cui lo strumento centrale è costituito dalle quote cantonali, sono fissate le quote di finanziamento di Confederazione e Cantoni per le indennità destinate al traffico regionale. Secondo l'ordinanza del 18 dicembre 1995[63] sulle quote cantonali di partecipazione alle indennità e agli aiuti finanziari destinati al traffico regionale (OQC), la quota della Confederazione a destinazione vincolata ammonta in media al 69 per cento. L'indennità destinata al traffico regionale comprende comunque tutti i contributi ai costi non coperti sia dell'esercizio dell'infrastruttura delle ferrovie private sia delle prestazioni del traffico di tutte le imprese di trasporto che hanno diritto all'indennità ai sensi della legge federale sulle ferrovie[64] (Lferr) (probabile modifica con la Riforma delle ferrovie 2; cfr. n. 2.7.8.1.3). Le quote cantonali di partecipazione alle indennità ammontano in media al 31 per cento. Attualmente (ossia a partire dall'anno d'orario 2004), il valore delle quote della Confederazione oscilla tra il 37 per cento per il Cantone Basilea Città e il 92 per cento per il Cantone del Giura. La partecipazione dei Cantoni è determinata in funzione della capacità finanziaria e delle condizioni strutturali del rispettivo Cantone (densità demografica, lunghezza della rete delle ferrovie private). Oltre alle già citate quote cantonali di partecipazione alle indennità destinate al traffico regionale, l'OQC prevede anche una quota cantonale ai contributi d'investimento. In questo caso, la quota di finanziamento media della Confederazione è del 50 per cento circa; tuttavia, attualmente essa oscilla tra il 5 per cento (BS e ZG) e l'82 per cento (GR). Questa soluzione di finanziamento introdotta con la revisione del 1996 della legge federale sulle ferrovie tiene già conto di importanti obiettivi della NPC.

2.7.8.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Le indennità destinate al traffico regionale pubblico restano un compito comune di Confederazione e Cantoni. Le quote cantonali di partecipazione costituiranno anche in futuro gli strumenti per la gestione globale. Esse saranno rielaborate nel modo seguente:

- la quota della Confederazione sarà ridotta in media al 50 per cento;
- la graduazione del contributo federale finalizzato all'adeguamento degli oneri netti dei Cantoni per abitante avviene senza tener conto della capacità finanziaria dei Cantoni.

Nel settore del traffico regionale, la NPC non prevede modifiche costituzionali. Questo settore non è stato quindi oggetto del decreto federale del 3 ottobre 2003.

63 RS **742.101.2**
64 RS **742.101**

2.7.8.1.3 Relazione con revisioni di leggi in corso

Nel febbraio 2005 abbiamo trasmesso al Parlamento il messaggio sulla Riforma delle ferrovie 2. Già nel quadro del primo messaggio concernente la NPC era comunque stato deciso che la Riforma delle ferrovie 2 sarebbe stata realizzata al di fuori della NPC. Anche nell'ottica odierna ribadiamo questa conclusione.

L'entrata in vigore della Riforma delle ferrovie 2 è prevista per il 1° gennaio 2007, ossia prima della NPC. Le premesse nel traffico regionale valide attualmente per la NPC potrebbero quindi ancora cambiare leggermente. Questo potrebbe succedere in particolare per il finanziamento dell'infrastruttura. La Riforma delle ferrovie 2 comprende una revisione della legge del 29 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr; RS *742.101*). In particolare l'infrastruttura ferroviaria svizzera è suddivisa in una rete di base (finanziata soltanto dalla Confederazione) e una rete complementare (finanziata unicamente dai Cantoni). Per la NPC questo comporta una riduzione dei compiti comuni nel traffico regionale: i contributi d'investimento sono completamente soppressi e l'indennità si riduce della parte destinata all'infrastruttura delle ferrovie private. I mezzi finanziari da impiegare per il compito *comune* «traffico regionale» da parte di Confederazione e Cantoni *assieme,* si riducono complessivamente di almeno 400 milioni di franchi, di cui 300 milioni concernono le indennità. La riduzione per le indennità si aggira attorno al 20 per cento. Di conseguenza, con la Riforma delle ferrovie 2 il trasferimento di oneri dalla Confederazione ai Cantoni nel caso del traffico regionale, da presentare nel bilancio globale della NPC, dovrebbe risultare di 50–60 milioni di franchi inferiore a quanto ammonterebbe senza la Riforma delle ferrovie 2, ciò che comporterà nuovamente una riduzione corrispondente dei fondi senza destinazione vincolata nella nuova perequazione finanziaria. La Riforma delle ferrovie 2 comporterà inoltre la rielaborazione dell'OQC. Come di consueto, la proposta di modifica sarà sottoposta per parere ai Cantoni nel quadro delle disposizioni d'esecuzione della Riforma delle ferrovie 2.

2.7.8.1.4 Risultati della consultazione

Conformemente all'articolo 53 capoverso 2 Lferr, la capacità finanziaria dei Cantoni non deve più essere presa in considerazione nel calcolo delle indennità. Questo disciplinamento corrisponde alle idee di base della NPC ed è condivisa da diversi partecipanti alla consultazione. Molti Cantoni, inoltre, condividono il mantenimento delle condizioni strutturali quale criterio di calcolo per le indennità, mentre una chiara minoranza dei Cantoni si è dichiarata contraria. A più riprese, poi, si è ribadito in questo ambito che il calcolo delle indennità è una questione politica, che va presentata apertamente coinvolgendo i Cantoni. Giustificano questa proposta facendo notare che i Cantoni dovrebbero essere a conoscenza degli oneri che devono sopportare, dei contributi che la Confederazione verserà loro e della base di calcolo utilizzata.

Da più parti si ritiene giusto distinguere nettamente la Riforma delle ferrovie 2 dal progetto della NPC e disciplinarle separatamente.

Alcuni partecipanti alla consultazione chiedono che la nuova ripartizione dei compiti non comporti in alcun caso lo smantellamento dei trasporti pubblici (soprattutto nelle regioni di montagna e in quelle periferiche).

In accordo con la maggioranza dei Cantoni auspichiamo che nel calcolo dei contributi cantonali e federali al traffico regionale ci si attenga, per diverse ragioni, al criterio delle differenti condizioni strutturali dei singoli Cantoni. Ricordiamo infatti che ci sono anche altri settori nei quali non è possibile sostenere i beneficiari di sussidi mediante un'aliquota contributiva federale unica per tutta la Svizzera, dal momento che le situazioni iniziali da Cantone a Cantone sono molto diverse: situazioni differenti *vanno* trattate in modo differenziato. Il legislatore, inoltre, persegue da sempre l'obiettivo di un servizio di trasporto pubblico durevole e capillare (art. 51 cpv. 2 Lferr). Perciò anche in futuro intendiamo fare in modo che, mediante le quote cantonali, gli oneri residui dei singoli Cantoni siano più o meno paragonabili dopo deduzione dei contributi federali. Evidenziamo quindi che la nuova compensazione degli oneri dettati da fattori geo-topografici non può sostituire il sistema delle aliquote di contributo differenziate per Cantone in singoli settori di compiti.

Riconosciamo il desiderio di diversi Cantoni di vedere pubblicati il nuovo calcolo dei contributi e le ripercussioni finanziarie sui singoli Cantoni. Lo faremo nel quadro dei lavori di approfondimento della Riforma delle ferrovie 2 che interesserà anche il calcolo dei contributi al traffico regionale e che è in stretta relazione con la NPC (cfr. le spiegazioni al numero precedente).

Con le modifiche legislative proposte non intendiamo assolutamente smantellare il traffico regionale. In effetti, i Cantoni saranno interamente indennizzati per la riduzione dei contributi al 50 per cento mediante i mezzi finanziari liberamente disponibili. Dal momento che la nuova perequazione finanziaria federale va di pari passo con un importante rafforzamento della compensazione fra i Cantoni, le regioni periferiche finanziariamente più deboli beneficeranno tendenzialmente di una sovracompensazione mediante fondi senza destinazione vincolata, così che in queste regioni non vi sarà una maggiore pressione per ridurre il traffico regionale.

2.7.8.2 Nuova soluzione

2.7.8.2.1 Compendio

La nuova soluzione si contraddistingue per gli obiettivi e le condizioni quadro seguenti:

a) Principi:
   - l'intero traffico regionale pubblico rimane un compito comune di Confederazione e Cantoni (con la Riforma delle ferrovie 2 il settore dell'infrastruttura non costituirà probabilmente più un compito comune);
   - oltre alle offerte per il traffico regionale pubblico, la Confederazione continua a finanziare insieme ai Cantoni le infrastrutture ferroviarie private (con la Riforma delle ferrovie 2 il finanziamento comune da parte di Confederazione e Cantoni verrà probabilmente a cadere);
   - il nuovo sistema deve, nell'interesse di una politica del traffico nazionale durevole e capillare, garantire il mantenimento dell'offerta di prestazioni nelle regioni poco popolate ed economicamente svantaggiate.

b) Settore indennità:
   - le indennità della Confederazione destinate al traffico viaggiatori regionale si riducono dall'attuale 69 per cento a circa il 50 per cento dei costi non coperti;
   - i contributi della Confederazione devono portare a un livellamento degli oneri netti pro-capite dei Cantoni. Essi vengono graduati in base a un indice, al fine di tenere conto delle condizioni strutturali, ma senza prendere in considerazione la capacità finanziaria dei Cantoni;
   - la Confederazione provvede alla gestione globale attraverso le quote cantonali.

c) Settore contributi d'investimento (sarà verosimilmente soppresso con la Riforma delle ferrovie 2):
   - il volume dei contributi della Confederazione non cambia;
   - i contributi della Confederazione sono graduati secondo un indice strutturale, senza tenere conto della capacità finanziaria dei Cantoni. Per i singoli Cantoni, le aliquote di contribuzione variano solo marginalmente rispetto alla situazione attuale.

2.7.8.2.2 Linee fondamentali della nuova forma di collaborazione e di finanziamento

La collaborazione tra Cantoni, Confederazione e imprese di trasporto deve essere ulteriormente semplificata. Inoltre è auspicabile una più chiara ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Come già spiegato nel primo messaggio concernente la NPC, queste esigenze saranno rielaborate nel quadro della Riforma delle ferrovie 2. Di conseguenza, il progetto di NPC precisa che i contributi federali al traffico regionale pubblico non saranno versati ai Cantoni ma, come finora, direttamente alle imprese di trasporto, contrariamente a quanto sancito dall'articolo 8 capoverso 2 della legge sui sussidi (LSu)[65].

2.7.8.2.3 Attuazione a livello legislativo

Occorre adeguare l'articolo 53 della legge federale del 20 dicembre 1957[66] sulle ferrovie (Lferr; cfr. il commento alle singole disposizioni di legge al n. 2.7.8.3).

Il tenore delle singole modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 16).

65 RS **616.1**
66 RS **742.101**

2.7.8.2.4 Modifiche previste nel diritto regolamentare

È necessario adeguare l'OQC, ovvero gli articoli 3, 4 e 9.

Gli adeguamenti più importanti a livello materiale sono:

- l'abbandono della graduazione dei contributi in base alla capacità finanziaria dei Cantoni;
- la modifica della formula, affinché in occasione dei calcoli periodici delle quote di Confederazione e Cantoni la quota della Confederazione ammonti a circa il 50 per cento sia per i contributi d'investimento sia per le indennità;
- il disciplinamento dello scarto massimo della quota della Confederazione da questo 50 per cento durante il periodo che intercorre fra due successive definizioni di tale quota.

Raccomandiamo di fissare parametri che corrispondano per quanto possibile alla variante contenuta nel primo messaggio concernente la NPC. In particolare, nel caso dei contributi d'investimento la formula viene modificata in modo che le variazioni a livello cantonale siano il più possibile esigue rispetto a tale variante.

2.7.8.2.5 Adeguamenti necessari nei Cantoni

La partecipazione dei Comuni e delle Città al finanziamento del traffico regionale è disciplinata in modo differenziato nei diversi Cantoni. Se le modifiche proposte dalla NPC dovessero essere finanziariamente neutre per i Comuni e le Città, bisognerebbe adeguare a livello cantonale le leggi e le normative riguardanti la partecipazione dei Comuni e delle Città.

2.7.8.3 Commento alle modifiche della Lferr

Nella legge federale sulle ferrovie (Lferr) sono necessari i seguenti adeguamenti:

I *vigenti capoversi 1 e 2* dell'*articolo 53* saranno invertiti. Poiché in futuro non verrà più tenuto conto della capacità finanziaria per stabilire la quota ascritta ai Cantoni, viene soppresso il passaggio «in particolare … della capacità finanziaria dei Cantoni».

Secondo il *nuovo capoverso 1 dell'articolo 53*, la Confederazione partecipa nella misura del 50 per cento all'indennizzo complessivo delle offerte di trasporto nel traffico regionale presentate insieme ai Cantoni. Nella legge non sono quindi più fissate le quote minime e massime (per Cantone) della partecipazione della Confederazione, ma la quota applicabile a tutti i Cantoni.

A tenore del *capoverso 2,* le quote della Confederazione e dei Cantoni sono stabilite dal Consiglio federale di norma ogni quattro anni. A tale proposito, consultiamo i Cantoni. Come finora, le quote vengono determinate tenendo conto delle condizioni strutturali del Cantone, ma non più della sua capacità finanziaria.

L'intervallo di quattro anni per stabilire le quote di Confederazione e Cantoni costituisce la norma. Tuttavia, le quote devono essere ricalcolate anche in occasione di riforme di ampia portata quali ad esempio la riforma delle ferrovie. In questi casi i necessari adeguamenti devono poter essere effettuati rapidamente.

Il *capoverso 2bis* istituisce la base affinché le fluttuazioni della quota della Confederazione dovute al sistema possano essere compensate nel periodo tra un calcolo e l'altro secondo il capoverso 2. Tali fluttuazioni possono risultare dall'aumento delle quote di singoli Cantoni (senza il quale l'attuale sistema di ordinazione non funzionerebbe), dal diverso sfruttamento delle quote di un Cantone in un singolo anno oppure dal fatto che, per quanto riguarda le quote cantonali, nelle percentuali vengono utilizzati solamente numeri interi.

Il nostro Consiglio disciplina nell'OQC lo scarto massimo della quota della Confederazione dal valore medio del 50 per cento nel periodo tra una definizione e l'altra della quota.

A seguito delle modifiche dell'articolo 53 occorre altresì adeguare l'*articolo 61*. Dato che nell'ambito dei contributi d'investimento bisogna mantenere il volume complessivo, nei criteri di calcolo non rientra più la capacità finanziaria.

2.7.9 Aerodromi

2.7.9.1 Situazione iniziale

2.7.9.1.1 Soluzione attuale

Conformemente alla legge federale del 21 dicembre 1948[67] sulla navigazione aerea (LNA), la soluzione attuale prevede che la Confederazione può concedere prestiti con interessi e condizioni d'ammortamento preferenziali per migliorie e ampliamenti degli aeroporti nazionali nonché degli aerodromi che servono principalmente al traffico commerciale regionale sino a concorrenza del 25 per cento delle spese di costruzione.

Tale disposizione (formulazione «potestativa») è entrata in vigore il 1° gennaio 1995 dopo la revisione parziale della LNA. Da allora l'articolo 101*a* non è mai stato applicato. Finora è stata presentata una sola richiesta per la concessione di un prestito della Confederazione, ovvero quella dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse del mese di novembre del 2001. Essa è però stata respinta dal nostro Consiglio il 7 marzo 2003.

2.7.9.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Bisogna abolire la possibilità di concedere prestiti. Poiché questa soppressione non richiede alcuna modifica costituzionale, il Parlamento non si è espresso al riguardo in occasione dei dibattiti concernenti il primo messaggio.

67 cfr. art. 101*a*; RS **748.0**

2.7.9.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

In seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, commessi poco prima del primo messaggio, la domanda di prestazioni nel settore del trasporto aereo è calata in tutto il mondo. A seguito del grounding di Swissair, si è prodotto un peggioramento della situazione economica, in particolare dell'aviazione svizzera. Questo peggioramento ha colpito soprattutto gli aeroporti di Zurigo e Basilea-Mulhouse.

Nella nostra risposta del 7 marzo 2003 al Consiglio di Stato del Cantone di Zurigo, abbiamo ribadito la nostra posizione, secondo cui gli aiuti finanziari agli aeroporti devono essere assunti dai Cantoni d'ubicazione tanto più che la Confederazione ha già fornito, con la sua quota al finanziamento della nuova compagnia aerea Swiss, un contributo rilevante al fine di garantire il mantenimento delle infrastrutture concernenti la navigazione aerea svizzera, in particolare di quelle dell'aeroporto di Zurigo.

2.7.9.1.4 Risultati della consultazione

Diversi Cantoni approvano il nuovo disciplinamento che, tuttavia, è respinto dai gruppi d'interessi e dai Cantoni di Zurigo, Basilea Città e Basilea Campagna.

Nel nostro rapporto del 10 dicembre 2004 sulla politica aeronautica della Svizzera 2004 ci siamo indirettamente espressi anche sulla questione del finanziamento degli aeroporti. Affinché la Confederazione in futuro possa assumere la propria responsabilità in materia di politica aeronautica, nonché difendere i propri interessi e perseguire gli obiettivi in modo più completo e diretto, stiamo esaminando le possibilità di accordarle competenze più importanti. Stiamo valutando fra l'altro nuove forme di enti responsabili. L'attuazione pratica di questi obiettivi necessita di spiegazioni dettagliate in ambito giuridico e politico-finanziario. In questo contesto sarà trattata nuovamente la questione del finanziamento degli aeroporti.

2.7.9.2 Nuova soluzione

2.7.9.2.1 Compendio e attuazione a livello legislativo

Constatiamo che dal primo messaggio non sono sorti nuovi elementi di valutazione che giustifichino, almeno per il momento, un ripensamento riguardo all'abrogazione proposta dell'articolo 101*a* LNA. Questa abrogazione esige un adeguamento redazionale dell'articolo 103 capoverso 1 lettera a LNA nel senso che il relativo riferimento all'articolo 101*a* LNA diviene caduco, ragion per cui deve essere stralciato[68].

Il testo della modifica di legge figura nell'atto mantello (n. 18).

68 Art. 103 LNA nel suo tenore secondo la modifica del 19 marzo 2004 FF **2004** 1197. Il termine di referendum è scaduto inutilizzato l'8 luglio 2004.

2.7.9.2.2 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Eventuali aiuti finanziari agli aerodromi devono essere forniti dai Cantoni (di ubicazione). Secondo le informazioni disponibili, esistono pertinenti basi legali per simili aiuti cantonali.

2.8 Ambiente

2.8.1 Protezione dell'aria e lotta contro i rumori

2.8.1.1 Situazione iniziale

2.8.1.1.1 Soluzione attuale

Nell'ambito dell'impiego del prodotto netto dei dazi all'importazione sui carburanti per l'adempimento di compiti connessi con il traffico stradale, la Confederazione partecipa attualmente alle spese per le misure di protezione dell'ambiente necessarie lungo le strade o, in via subordinata, negli edifici. Mentre il contributo della Confederazione per le misure di protezione dell'ambiente lungo le strade nazionali e lungo quelle principali che devono essere sistemate con l'aiuto federale è calcolato secondo le aliquote fissate per tali strade, per il risanamento della rimanente rete stradale sono determinanti sia la capacità finanziaria del Cantone sia i costi del risanamento.

2.8.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

La revisione parziale degli articoli 50 e 51 della legge del 7 ottobre 1983[69] sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) dovrebbe permettere di accelerare e semplificare le 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, impiegando i mezzi attribuiti dalla Confederazione nell'ambito della destinazione vincolata dell'imposta sugli oli minerali. A Cantoni e Comuni verrà in tal modo accordata la massima autonomia possibile. Ne consegue la possibilità di rinunciare al controllo dei singoli progetti da parte della Confederazione.

2.8.1.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Nell'ambito del programma di sgravio 2003 è stato modificato l'articolo 50 LPAmb. I sussidi federali per le misure di protezione dell'ambiente nella rimanente rete stradale sono stati concessi unicamente per le misure di protezione fonica e di isolamento acustico e la rispettiva aliquota è stata ridotta. I sussidi relativi ai progetti per le misure di protezione dell'aria nella rimanente rete stradale sono stati integralmente soppressi. Dovrebbe essere soppressa anche l'indennità forfettaria destinata inizialmente ai Cantoni per l'esecuzione della legislazione nell'ambito della protezione dell'aria resa necessaria dal traffico stradale.

69 RS **814.01**

2.8.1.1.4 Deliberazioni in Parlamento

Poiché non è necessaria alcuna modifica costituzionale, il nuovo disciplinamento non è stato dibattuto in Parlamento.

2.8.1.1.5 Relazione con revisioni di leggi in corso

Fatta eccezione per la citata modifica nell'ambito del programma di sgravio 2003, non sono previste modifiche di altre leggi.

2.8.1.1.6 Risultati della consultazione

Il PCS è l'unico partecipante alla consultazione a respingere il cambiamento di sistema in base al quale la Confederazione non si occuperebbe più direttamente dell'esame dei singoli progetti ma trasferirebbe tale compito ai Cantoni nel quadro degli accordi di programma. Economiesuisse e l'Unione svizzera degli imprenditori chiedono un disimpegno della Confederazione nell'ambito delle misure di protezione dell'aria e di protezione contro l'inquinamento fonico: non dovrebbero più essere assegnati sussidi in questi settori. Le associazioni del traffico approvano il nuovo disciplinamento.

In materia di inquinamento dell'aria, nove Cantoni chiedono la reintroduzione di contributi per misure non tecniche a favore di provvedimenti per la protezione dell'aria adottati dai Cantoni. Gli altri Cantoni non si esprimono su questo tema. Riteniamo di non dover entrare in materia su questa richiesta.

2.8.1.2 Nuova soluzione

2.8.1.2.1 Compendio

La protezione dell'ambiente lungo le strade nazionali e quelle principali esistenti, nonché lungo le strade in fase di costruzione o sistemazione è finanziata per il tramite del budget delle strade nazionali rispettivamente dei contributi globali per le strade principali. Si applicano le disposizioni della LUMin determinanti per queste strade.

Nella *fattispecie* si tratta di trovare una soluzione per la protezione fonica lungo le *rimanenti* strade. Questo compito deve essere adempiuto anche in futuro come compito comune. Bisogna però cambiare la forma di finanziamento e rinunciare al controllo dei singoli progetti.

L'attribuzione dei mezzi deve avvenire sulla base di accordi di programma e dipendere dalla qualità del progetto, ossia dagli effetti raggiunti. I mezzi a disposizione devono permettere alla popolazione toccata di beneficiare di una sensibile riduzione dell'inquinamento fonico.

Gli accordi di programma conclusi con i Cantoni designano le strade da risanare e fissano i sussidi federali in funzione dell'efficacia delle misure previste. L'assegnazione dei mezzi è graduata in funzione della riduzione effettiva dell'inquinamento

fonico. Questo meccanismo dovrebbe incentivare la diminuzione dell'inquinamento fonico a cui è sottoposta la popolazione. Per garantire il principio della proporzionalità, nella concessione dei contributi si terrà conto del rapporto fra costi e benefici. Questo criterio non è nuovo dal momento che già attualmente è spesso applicato in progetti di risanamento. I benefici si misurano sia sull'effettiva riduzione dell'inquinamento fonico sia sul numero di persone che beneficiano della protezione.

Qualora i mezzi stanziati annualmente dal Parlamento non dovessero bastare, i versamenti a favore dei programmi con il peggior rapporto costi-benefici saranno rinviati. Durante l'intero periodo di risanamento, per lo stesso rapporto costi-benefici devono essere versati gli stessi sussidi.

In zone densamente abitate le finestre insonorizzate sono spesso l'unica possibilità per ottenere all'interno delle abitazioni un'adeguata protezione dal rumore stradale. I proprietari di strade devono pertanto poter ottenere contributi per i costi di finestre insonorizzate. Si prevede un forfait per ogni finestra di questo tipo.

2.8.1.2.2 Attuazione a livello legislativo

A livello legislativo è necessario adeguare l'articolo 50 LPAmb. Per le misure di protezione fonica e di isolamento acustico nell'ambito del risanamento della rimanente rete stradale, le indennità sono assegnate d'ora in poi sulla base di accordi di programma, purché i mezzi siano impiegati in modo efficace. Conformemente al rapporto sull'esecuzione delle prescrizioni relative al risanamento ai sensi della legislazione sulla protezione dell'ambiente, occorre riferire sull'utilizzazione dei sussidi per le misure di protezione dell'ambiente lungo le strade principali e le rimanenti strade.

Il testo delle singole modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 19) e il relativo commento al numero 2.8.1.3.

2.8.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

È necessario modificare l'ordinanza del 15 dicembre 1986[70] contro l'inquinamento fonico, poiché la Confederazione rinuncia al controllo dei singoli progetti per le rimanenti strade.

Per quanto riguarda l'introduzione dell'accordo di programma quale nuovo strumento, le suddette modifiche contengono la definizione del contenuto minimo dell'accordo di programma, dei compiti e delle competenze della Confederazione e dei Cantoni, dei criteri per il calcolo dei contributi, della procedura in materia di accordo, del controlling e della composizione delle controversie.

Occorre adeguare pure l'ordinanza del 19 ottobre 1988[71] concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA). L'articolo 22 OEIA, che disciplina la procedura per gli impianti sottoposti all'EIA per i quali vengono concessi sussidi federali, può essere applicato come sinora in caso di finanziamento di corrispondenti singoli progetti (finanziamento che non viene effettuato nell'ambito di un accordo di pro-

70 RS **814.41**
71 RS **814.011**

gramma). Le disposizioni dell'articolo 22 OEIA non possono più essere fatte valere per i progetti per i quali vengono concessi sussidi federali nell'ambito di un accordo di programma. In questi casi il Cantone è l'autorità che deve esaminare prima o dopo l'autorizzazione dell'opera se il progetto è conforme alle direttive dell'accordo di programma (e del diritto federale in materia di protezione dell'ambiente). Di conseguenza, l'autorità direttiva cantonale competente dovrebbe coinvolgere, nel quadro della procedura di autorizzazione, l'autorità *cantonale* che accorda il sussidio. La partecipazione sul piano strategico dell'Ufficio federale interessato all'elaborazione dell'accordo di programma è garantita ai sensi dell'articolo 2 LPN[72]. L'articolo 22 OEIA deve pertanto essere modificato nell'ambito della nuova ordinanza sulla perequazione finanziaria.

2.8.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

A livello cantonale, occorre istituire le basi per poter concludere accordi di programma con la Confederazione.

2.8.1.3 Commento alle modifiche della LPAmb

Art. 50 Sussidi per misure di protezione dell'ambiente lungo le strade

Gli accordi di programma, conclusi con i Cantoni in merito alle misure di protezione fonica e di isolamento acustico nell'ambito del risanamento della rimanente rete stradale, devono consentire di effettuare in primo luogo risanamenti che permettano di conseguire un'elevata qualità in termini di effetti: i risanamenti devono cioè condurre a una diminuzione del rumore. L'andamento dei lavori di risanamento deve essere verificato mediante controlling. Il rapporto sull'utilizzazione dei sussidi per le misure di protezione dell'ambiente lungo le strade principali e le rimanenti strade permette il coordinamento con la vigilanza della Confederazione sull'esecuzione delle disposizioni relative al risanamento.

2.8.2 Protezione delle acque

2.8.2.1 Situazione iniziale

2.8.2.1.1 Soluzione attuale

La Svizzera si è impegnata a ridurre l'immissione di azoto nel Mare del Nord adottando provvedimenti relativi alle stazioni di depurazione delle acque di scarico e all'agricoltura nel bacino del Reno.

Le installazioni per l'eliminazione dell'azoto nelle stazioni di depurazione delle acque di scarico dovrebbero essere messe in funzione al più tardi nel 2005. Esse sono sussidiate dalla Confederazione nella misura del 50 per cento conformemente all'articolo 61 della legge federale del 24 gennaio 1991[73] sulla protezione delle

72 RS **451**
73 RS **814.20**

acque (LPAc). Al momento attuale non vengono più versati ulteriori sussidi per le stazioni di depurazione delle acque di scarico. Fornendo la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate, l'agricoltura ha contribuito in modo positivo al bilancio di azoto.

In virtù dell'articolo 62*a* LPAc, la Confederazione assegna indennità per provvedimenti presi dall'agricoltura intesi a eliminare le emissioni di sostanze (azoto, fosforo) nelle acque superficiali e sotterranee. Il contributo federale ammonta al massimo all'80 per cento dei costi. Negli anni 2001, 2002 e 2003, la Confederazione ha pagato rispettivamente 2,2, 3,6 e 4 milioni di franchi.

La Confederazione assegna inoltre indennità per la ricerca delle cause dell'insufficiente qualità di un corso d'acqua importante e per la ricerca di falde freatiche importanti che possono essere sfruttate. Essa sostiene mediante aiuti finanziari la formazione professionale e l'informazione della popolazione e versa ai Cantoni indennità per la compilazione di inventari cantonali degli impianti per l'approvvigionamento di acqua nonché delle falde freatiche.

2.8.2.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

La legge sulla protezione delle acque deve essere migliorata nel senso che deve definire meglio le rispettive competenze e responsabilità finanziarie di Confederazione e Cantoni.

2.8.2.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Un bilancio intermedio delle riduzioni di azoto attualmente oggetto di discussione e necessarie per l'adempimento di accordi di diritto internazionale o decisioni di organizzazioni internazionali finalizzati alla protezione del Mare del Nord evidenzia tuttavia che gli obiettivi fissati potranno essere raggiunti nel settore della depurazione delle acque di scarico (art. 61 LPAc) ma non in quello dell'agricoltura. In questo campo sarà dunque necessario compiere ulteriori sforzi a partire dal 2006.

Le attuali stazioni di depurazione delle acque di scarico non sono in grado di eliminare determinate sostanze. Tra queste sostanze figurano quelle che provocano effetti endocrini come gli ormoni naturali o sintetici e i prodotti di decomposizione dei medicamenti nelle urine o i metaboliti di pesticidi come pure certi prodotti cosmetici. Tali sostanze hanno gravi conseguenze sugli ecosistemi. Tra l'altro, nei pesci si sono riscontrati seri danni a determinati organi e un indebolimento del sistema immunitario. Le applicazioni mediche dimostrano in particolare che la possibilità di attuare provvedimenti volti a eliminare queste sostanze alla fonte è limitata. Di conseguenza, dovrebbero essere necessari provvedimenti anche per i sistemi di depurazione delle acque di scarico (impianti sanitari, canalizzazioni e stazioni di depurazione delle acque di scarico). Il genere di provvedimenti e i relativi costi non sono però ancora noti.

L'eliminazione di sostanze attive a livello endocrino è attualmente oggetto di discussione. Essa rappresenta in effetti un'ulteriore sfida, che può avere conseguenze finanziarie. La procedura per la modifica della legge sulla protezione delle acque

sarà avviata al momento opportuno. La consultazione sarà effettuata con messaggio separato indipendentemente dalla NPC.

2.8.2.1.4 Deliberazioni in Parlamento

Poiché non era necessaria nessuna modifica costituzionale, il nuovo disciplinamento non è stato discusso in Parlamento.

2.8.2.1.5 Relazione con revisioni di leggi in corso

Non vi è alcuna relazione con revisioni di legge in corso.

2.8.2.1.6 Risultati della consultazione

Il nuovo disciplinamento è condiviso esplicitamente da 14 partecipanti alla consultazione. Alcuni auspicano che la Confederazione si limiti a prescrizioni strategiche in materia di protezione delle acque e che i costi siano coperti in base al principio di causalità.

La principale proposta in materia di protezione delle acque concerne il disciplinamento del finanziamento secondo l'articolo 62*a* LCIA. Con essa si chiede l'abolizione del finanziamento misto parzialmente a carico della Confederazione. Quest'ultima dovrebbe assumere il finanziamento secondo il sistema d'incentivi già in vigore per misure a favore di un'agricoltura estensiva (art. 70 LAgr). L'Unione svizzera dei contadini respinge un trasferimento dei fondi verso misure a favore di un'agricoltura più estensiva.

2.8.2.2 Nuova soluzione

2.8.2.2.1 Compendio

Confederazione e Cantoni cooperano nell'ambito della protezione delle acque. La direzione strategica dei compiti importanti che devono essere svolti in questo settore spetta alla Confederazione. Essa impiega i suoi mezzi laddove è possibile ottenere il massimo beneficio per l'ambiente con il minor costo per l'economia nazionale. Questo vale in particolare per la soluzione del problema dell'azoto, per la quale la Svizzera si è impegnata nell'ambito della protezione del Mare del Nord.

Pertanto, la Confederazione gestisce i pagamenti diretti nell'agricoltura e riserva in modo mirato il denaro per investimenti puntuali solo nelle stazioni di depurazione delle acque di scarico che servono esclusivamente all'adempimento di accordi di diritto internazionale (Accordo sul Mare del Nord).

Una politica ottimale di protezione delle acque richiede una visione globale.

2.8.2.2.2 Attuazione a livello legislativo

Occorre modificare gli articoli 61, 62*a*, 64 e 65 della legge sulla protezione delle acque (LPAc). Le indennità sono assegnate d'ora in poi sulla base di accordi di programma, purché i mezzi siano impiegati in modo efficace. Inoltre, vengono emanate direttive sull'ammontare dei contributi.

Il testo delle singole modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 20) e il relativo commento al numero 2.8.2.3.

2.8.2.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Bisogna adeguare l'ordinanza del 28 ottobre 1998[74] sulla protezione delle acque.

Per quanto riguarda l'introduzione dell'accordo di programma quale nuovo strumento, le modifiche principali contengono la determinazione dei contenuti minimi dell'accordo di programma, dei compiti e delle competenze della Confederazione e dei Cantoni, dei criteri per il calcolo dei contributi, della procedura in materia di accordo, del controlling e della composizione delle controversie. Occorre inoltre adeguare i criteri per la ripartizione dei mezzi.

2.8.2.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Non sono necessari adeguamenti a livello cantonale.

2.8.2.3 Commento alle modifiche della LPAc

I seguenti articoli della legge sulla protezione delle acque[75] (LPAc) devono essere modificati:

Art. 61 Impianti per le acque di scarico

Per avviare il processo di definizione di una strategia di riduzione, è necessario che in futuro, per le stazioni di depurazione delle acque di scarico che servono all'adempimento di accordi di diritto internazionale o decisioni di organizzazioni internazionali, sia la Confederazione a stabilire l'obiettivo strategico della riduzione delle emissioni di azoto e a mettere a disposizione i mezzi necessari. Questi devono essere impiegati laddove è possibile ottenere un effetto ottimale. A tal fine sono necessari accordi di programma tra Confederazione e Cantoni. Con l'indennità per una prestazione ecologica (versata per tonnellata di riduzione d'azoto), la Confederazione agisce in modo mirato nel luogo giusto (soltanto nei Cantoni del Bacino del Reno a valle dei laghi).

Le condizioni che danno diritto ai sussidi restano le stesse; la novità consiste nell'assegnazione di indennità globali sulla base di accordi di programma tra Confederazione e Cantoni. La legge non stabilisce più l'ammontare delle indennità ma soltanto

74 RS **814.201**
75 RS **814.20**

il criterio per il loro calcolo. Determinante al riguardo è la quantità di azoto eliminata annualmente mediante i provvedimenti di riduzione. Negli impianti di depurazione in questione, sono previste riduzioni tra il 30 e il 60 per cento del carico di azoto immesso.

Art. 62a cpv. 2–4 Provvedimenti presi dall'agricoltura

Nell'applicazione della legge sull'agricoltura e in particolare della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate, bisogna considerare che la riduzione prevista dell'inquinamento (messaggio concernente la riforma agraria 2007) dei corsi d'acqua e dell'ambiente in generale può avvenire a tappe. Maggiori saranno i risultati ottenuti con provvedimenti ecologici generali nell'ambito dell'agricoltura (prova che le esigenze ecologiche sono rispettate) minori saranno i mezzi che bisognerà mettere a disposizione per i costi di investimento e gestione degli impianti di depurazione o per ulteriori provvedimenti relativi ai bacini di acqua sotterranea.

L'adempimento delle condizioni di gestione intese a prevenire il convogliamento e il dilavamento di sostanze non contemplate dalla prova che le esigenze ecologiche sono rispettate comporta per gli agricoltori ulteriori costi, che devono essere indennizzati anche in futuro.

Proponiamo di rinunciare all'attuale finanziamento misto di Confederazione e Cantoni delle indennità che devono essere considerate complementari ai pagamenti diretti finanziati dalla Confederazione (provvedimenti di gestione). Come già evidenziato in precedenza, questa soluzione è stata accolta favorevolmente dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione. Per contro, i costi per gli interventi strutturali necessari nell'ambito degli accordi di programma sono ripartiti tra Confederazione, Cantoni e agricoltori. I contributi della Confederazione sono stabiliti ora in funzione della quantità di sostanze di cui si previene annualmente il convogliamento e il dilavamento, delle rispettive proprietà nonché dei costi supplementari dei provvedimenti che non sono già indennizzati attraverso i contributi ai sensi della legge sull'agricoltura o della legge sulla protezione della natura e del paesaggio.

L'Ufficio federale dell'agricoltura accorda i contributi ai Cantoni nell'ambito di accordi di programma, sulla base della prassi vigente, per ogni zona in cui sono necessari provvedimenti.

Art. 64 cpv. 1 e 3 Studi di base, formazione e informazione

Il progetto iniziale della NPC prevedeva di sostituire l'articolo 64 con un nuovo capoverso 1bis dell'articolo 57. Tale proposta non conteneva fattispecie chiare e perciò era imprecisa. L'articolo 64 non va dunque stralciato bensì modificato.

Per quanto riguarda le ricerche sulle cause della insufficiente qualità di un corso d'acqua importante al fine di stabilire le misure di risanamento necessarie, bisogna indennizzare peraltro i lavori preliminari in relazione con le indennità per i provvedimenti presi dall'agricoltura (art. 62*a*). I casi che danno diritto ai sussidi vengono ridotti. Per le ricerche sulle falde freatiche importanti che possono essere sfruttate, le indennità non vengono più assegnate poiché non si tratta di un provvedimento di protezione delle acque in senso stretto (cpv. 1).

Gli inventari degli impianti per l'approvvigionamento di acqua nonché delle falde freatiche sono utilizzati quale strumento di lavoro in seno all'Amministrazione federale. La scadenza temporale del sostegno finanziario deve però essere stabilita in

modo che i Cantoni (più piccoli) che non hanno effettuato questo lavoro possano ancora adempiere il proprio compito mediante l'aiuto della Confederazione. Per aver diritto all'indennità bisogna presentare la domanda prima del 1° novembre 2010 (cpv. 3).

Art. 65 cpv. 1 Finanziamento

Non è possibile mantenere il meccanismo attuale di assegnazione annua. Gli accordi di programma sono pluriennali, di conseguenza sono previsti crediti quadro pluriennali limitati nel tempo.

2.9 Sicurezza sociale

2.9.1 Prestazioni individuali dell'AVS

2.9.1.1 Situazione iniziale

2.9.1.1.1 Soluzione attuale

Le prestazioni individuali dell'AVS comprendono rendite di vecchiaia, per vedove e 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, come 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 legale per poterne beneficiare. Il 20 per cento delle spese dell'AVS sono finanziate mediante contributi degli enti pubblici. Il contributo della Confederazione a favore dell'assicurazione ammonta al 16,36 per cento delle spese, quello dei Cantoni al 3,64 per cento. Le rimanenti uscite sono coperte mediante entrate dell'assicurazione o con le riserve del Fondo.

2.9.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Sia nel primo messaggio del 14 novembre 2001 concernente la NPC sia nel decreto federale del 3 ottobre 2003 il settore di compiti relativo alle prestazioni individuali dell'AVS è attribuito all'esclusiva competenza della Confederazione. Questo richiede una modifica dell'articolo 112 capoverso 3 Cost.

2.9.1.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Il 1° giugno 2002 è entrato in vigore l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (LF dell'8 ottobre 1999 concernente l'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone)[76]. Al fine di evitare che l'assegno per grandi invalidi dell'AVS sia versato all'estero, nella legge federale del 20 dicembre 1946[77] sull'assi-

76 RU **2002** 701 722, FF **1999** 5092
77 RS **831.10**

curazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) è stato fissato che questa prestazione è finanziata esclusivamente dall'ente pubblico (art. 102 cpv. 2 e 103 cpv. 1bis LAVS).

2.9.1.1.4 Deliberazioni del Parlamento

La competenza esclusiva della Confederazione nel settore delle prestazioni individuali dell'AVS non è stata contestata dalle vostre Camere.

2.9.1.1.5 Relazione con revisioni di leggi in corso

Il programma di sgravio 2003 proroga la riduzione al 16,36 per cento del contributo della Confederazione all'AVS, decisa con il programma di stabilizzazione 1998[78], sino all'entrata in vigore della NPC. Inoltre, si propone di sopprimere il contributo della Confederazione destinato al cofinanziamento dei costi per la riscossione anticipata delle rendite (contributo Flexa, introdotto con la 10a revisione dell'AVS il 1° gennaio 1997; art. 103 cpv. 3 LAVS). Il messaggio del 16 febbraio 2005 concernente la legge federale sul nuovo ordinamento del finanziamento delle cure (FF *2005* 1839) propone ora di accordare gli assegni per grandi invalidi di grado lieve ai beneficiari di una rendita AVS.

2.9.1.1.6 Risultati della consultazione

Il nuovo disciplinamento è approvato.

2.9.1.2 Nuova soluzione

2.9.1.2.1 Compendio

La NPC introduce una completa dissociazione del finanziamento. La competenza per il contributo dell'ente pubblico alle prestazioni individuali dell'AVS è assunta esclusivamente dalla Confederazione. I Cantoni saranno completamente sgravati dal finanziamento delle prestazioni individuali dell'AVS. La nuova ripartizione dei compiti non ha alcuna ripercussione sulla struttura organizzativa degli uffici di esecuzione, in particolare delle casse di compensazione cantonali, né sulle prestazioni dell'AVS.

2.9.1.2.2 Attuazione a livello legislativo

La competenza esclusiva della Confederazione per il settore di compiti relativo alle prestazioni individuali dell'AVS richiede la modifica degli articoli 102, 103 e 107 della LAVS[79].

78 RU **1999** 2374
79 RS **831.10**

Il testo delle singole modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 21) e il relativo commento al numero 2.9.1.3.

2.9.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

L'ordinanza del 2 dicembre 1985[80] concernente i contributi dei Cantoni all'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti deve essere abrogata. Essa contiene disposizioni relative al calcolo e all'esecuzione che cessano di essere applicabili a seguito della dissociazione.

2.9.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Se il cofinanziamento delle uscite da parte dei Cantoni ed eventualmente dei Comuni è disciplinato a livello di legge o di ordinanza (ad es. in una legge d'applicazione della legge federale), occorre abrogare le corrispondenti disposizioni. Poiché nella maggior parte dei Cantoni, i Comuni devono attualmente assumersi una parte dei contributi cantonali, è necessaria una nuova regolamentazione della ripartizione degli oneri nei Cantoni.

2.9.1.3 Commento alle modifiche della LAVS

La soppressione dei contributi cantonali a seguito della dissociazione esige di conseguenza l'adeguamento degli articoli 102, 103 e 107 LAVS.

2.9.2 Sostegno dell'aiuto agli anziani comprese l'assistenza e le cure a domicilio

2.9.2.1 Situazione iniziale

2.9.2.1.1 Soluzione attuale

L'aiuto alle persone anziane da parte di organizzazioni private come Pro Senectute, Croce Rossa o organizzazioni Spitex è finanziato mediante sussidi, affinché possano essere fornite diverse prestazioni a favore degli anziani. I sussidi attuali sono erogati in base all'articolo 101bis 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 con il proprio ambiente nonché per prestazioni di assistenza come l'aiuto domestico, l'aiuto per l'igiene personale e il servizio pasti come pure per la formazione e il perfezionamento professionale del personale insegnante, specializzato e ausiliario. L'aiuto agli anziani è attualmente un compito comune. 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

80 RS **831.191.2**

soprattutto nella dotazione delle case di riposo e delle case di cura come pure nell'organizzazione Spitex.

2.9.2.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Sia il primo messaggio del 14 novembre 2001 concernente la NPC sia il decreto federale del 3 ottobre 2003 prevedono la dissociazione parziale per il settore di compiti relativo all'aiuto agli anziani comprese l'assistenza e le cure a domicilio: i sussidi alle organizzazioni private continuano a essere versati dalla Confederazione per le attività a livello nazionale, mentre le attività cantonali e comunali sono finanziate dai Cantoni. Ciò richiede l'introduzione del nuovo articolo 112*c* Cost.

2.9.2.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

I sussidi AVS per il settore Spitex, che sarà cantonalizzato con la NPC, sono ulteriormente aumentati. Nel 2000, essi ammontavano a 157,2 milioni di franchi; nel 2001, a 160 milioni di franchi e nel 2002 a 172,8 milioni di franchi.

2.9.2.1.4 Deliberazioni del Parlamento

Con l'articolo 197 numero 5 Cost., le vostre Camere hanno deciso di introdurre una disposizione transitoria a livello costituzionale. Tale disposizione impegna i Cantoni, sino all'entrata in vigore di un disciplinamento cantonale in materia, a continuare a versare le prestazioni per l'assistenza e le cure a domicilio conformemente all'articolo 101bis LAVS.

2.9.2.1.5 Relazione con revisioni di leggi in corso

Non vi è alcuna relazione con revisioni di leggi in corso.

2.9.2.1.6 Risultati della consultazione

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione, in particolare i Cantoni, condividono il nuovo disciplinamento. La maggior parte dei pareri fanno riferimento al finanziamento, alla formazione e alla formazione continua. Inoltre PS, CSPS, DOK, CRS, Pro Senectute fanno notare che il trasferimento della responsabilità ai Cantoni per quanto concerne l'assistenza e le cure a domicilio non deve comportare una diminuzione delle strutture diurne e delle strutture per le cure ambulatoriali.

2.9.2.2 Nuova soluzione

2.9.2.2.1 Compendio

La NPC prevede la dissociazione parziale nel settore dell'aiuto agli anziani. I sussidi alle organizzazioni private continuano a essere versati dalla Confederazione per le attività a livello nazionale come la consulenza e l'assistenza delle persone anziane, l'organizzazione di corsi nonché lo svolgimento di compiti di coordinamento e sviluppo. Le attività cantonali e comunali (cure mediche, cure a domicilio, aiuto domestico come pure pasti a domicilio e istituti diurni) sono finanziate dai Cantoni.

2.9.2.2.2 Attuazione a livello legislativo

La dissociazione parziale nel settore di compiti relativo al sostegno dell'aiuto agli anziani comprese l'assistenza e le cure a domicilio richiede l'adeguamento dell'articolo 101bis LAVS[81]. Inoltre, la disposizione transitoria a livello costituzionale (art. 197 n. 5 Cost.) deve essere completata con una disposizione transitoria dell'articolo 101bis LAVS, che disciplina la modalità di calcolo.

Il testo delle singole modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 21) e il relativo commento al numero 2.9.2.3.

2.9.2.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Nell'ordinanza del 31 ottobre 1947[82] sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS), l'articolo 222 capoverso 1 lettera a deve sancire il diritto ai sussidi unicamente per le organizzazioni attive a livello nazionale. L'articolo 222 capoverso 1 lettere b–c come pure l'articolo 224 capoversi 2 e 3 vengono abrogati a seguito della dissociazione parziale. Inoltre, bisogna adeguare l'articolo 225. Dal momento che l'assegnazione dei sussidi sarà ormai disciplinata mediante contratti di prestazioni, i contributi per singoli corsi saranno aboliti.

2.9.2.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Nelle leggi cantonali bisogna disciplinare il finanziamento dell'assistenza e delle cure a domicilio (Spitex, istituti diurni, servizio pasti). Fintanto che non si provvederà a siffatto disciplinamento, i Cantoni devono versare i sussidi conformemente alle norme vigenti dell'AVS, come recita la disposizione transitoria dell'articolo 112*c* Cost.

81 RS **831.10**
82 RS **831.101**

2.9.2.3 Commento alle modifiche della LAVS

I contratti di prestazione dell'AVS consentono di sostenere anche le attività delle organizzazioni nazionali di assistenza alle persone anziane quali il coordinamento delle offerte, la garanzia della qualità, i compiti di sviluppo, la rappresentanza degli interessi delle persone anziane ecc. Ciò è ora statuito nella *lettera c dell'articolo 101bis capoverso 1* LAVS.

Conformemente alla *disposizione transitoria dell'articolo 112c Cost*., fino all'entrata in vigore di un disciplinamento cantonale in materia, i Cantoni devono versare i sussidi secondo le norme vigenti dell'AVS. Le modalità di finanziamento nel periodo di transizione devono essere stabilite a livello di legge. Il sussidio dell'AVS alle organizzazioni Spitex è fissato in percento della somma salariale. I Cantoni sono quindi tenuti ad applicare l'aliquota percentuale determinante nell'anno civile prima dell'entrata in vigore della NPC. In base al sistema attuale, l'AVS versa, per i pasti a domicilio, un franco per pasto e, per gli istituti diurni, 30 franchi per giorno di presenza. I Cantoni devono assumersi questi sussidi durante il periodo di transizione.

2.9.3 Prestazioni individuali dell'AI

2.9.3.1 Situazione iniziale

2.9.3.1.1 Soluzione attuale

L'AI fornisce le seguenti prestazioni individuali conformemente alla legge federale del 19 giugno 1959[83] sull'assicurazione per l'invalidità (LAI):

- provvedimenti d'integrazione, compreso il pagamento di indennità giornaliere (art. 8 segg. LAI);
- rendite (art. 28 segg. LAI);
- assegni per grandi invalidi (art. 42 segg. LAI).

La Confederazione disciplina le prestazioni in denaro e in natura, mentre in materia di finanziamento e di esecuzione le competenze sono suddivise tra Confederazione e Cantoni. La metà delle spese annue è finanziata dall'ente pubblico, di cui tre quarti sono a carico della Confederazione e un quarto dei Cantoni.

2.9.3.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Sia nel primo messaggio del 14 novembre 2001 concernente la NPC sia nel decreto federale del 3 ottobre 2003, il settore di compiti relativo alle prestazioni individuali dell'AI è attribuito all'esclusiva competenza della Confederazione. Questo richiede una modifica dell'articolo 112 capoverso 3 Cost.

83 RS **831.20**

2.9.3.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

La 4ª revisione dell'AI (LAI e adeguamenti dell'OAI[84]) è entrata in vigore il 1° gennaio 2004. Essa non ha alcun influsso materiale sulle modifiche previste nell'ambito della NPC.

2.9.3.1.4 Deliberazioni del Parlamento

La competenza esclusiva della Confederazione nel settore delle prestazioni individuali dell'AI non è stata contestata dalle vostre Camere.

2.9.3.1.5 Relazione con revisioni di leggi in corso

La 5ª revisione della LAI, che deve ancora essere discussa dal Parlamento, mira tra l'altro all'armonizzazione della prassi vigente in ambito AI attraverso una maggiore vigilanza da parte della Confederazione. La ripartizione attuale dei compiti per l'esecuzione dell'assicurazione tra l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, gli uffici AI e gli organi dell'AVS rende complessa l'organizzazione dell'AI. Con la 5ª revisione della LAI si propongono pertanto diverse misure di armonizzazione. Visto che con lo strumento della dissociazione dei compiti anche la NPC pone nuove esigenze al settore organizzativo dell'AI, è necessario adeguare le corrispondenti disposizioni legali di cui all'articolo 54 LAI a quelle della 5ª revisione della LAI.

2.9.3.1.6 Risultati della consultazione

Quasi tutti gli ambienti consultati condividono l'idea che la questione della struttura dell'AI debba essere affrontata nel quadro della 5ª revisione della LAI.

Condividiamo questa posizione. Il tenore dell'articolo 54 discusso in questa sede corrisponde al progetto secondo la 5ª revisione della LAI.

2.9.3.2 Nuova soluzione

2.9.3.2.1 Compendio

Il finanziamento e l'esecuzione delle prestazioni individuali dovranno essere di competenza della Confederazione. L'istruzione scolastica speciale, per contro, in virtù della sovranità cantonale in materia, passa ai Cantoni (cfr. n. 2.9.7). Il passaggio alla competenza della Confederazione non ha di per sé alcuna influenza sul sistema delle prestazioni individuali dell'AI. Anche se le competenze in ambito organizzativo sono trasferite alla Confederazione, gli uffici AI continueranno ad essere presenti per gli assicurati a livello cantonale rispettivamente regionale.

84 RS **831.201**

2.9.3.2.2 Attuazione a livello legislativo

La competenza della Confederazione per il settore di compiti relativo alle prestazioni individuali dell'AI richiede l'adeguamento degli articoli 54 (Uffici AI), 77 (Cespiti), 78 (Contributi dell'ente pubblico) e 78bis (Computo dei contributi cantonali) della legge federale del 19 giugno 1959[85] sull'assicurazione per l'invalidità (LAI).

Il testo delle singole modifiche di legge figura nell'atto legislativo mantello (n. 22) e il relativo commento al numero 2.9.3.3.

2.9.3.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Non sono necessarie modifiche dell'ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità[86] (OAI).

L'ordinanza del 2 dicembre 1985[87] concernente i contributi dei Cantoni all'assicurazione per l'invalidità deve essere abrogata. Con la modifica degli articoli 54, 77, 78 e 78bis LAI cadono le basi legali di quest'ordinanza.

2.9.3.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Se il cofinanziamento delle uscite da parte dei Cantoni ed eventualmente dei Comuni è disciplinato a livello di legge o di ordinanza (ad es. in una legge d'applicazione della legge federale), occorre abrogare le corrispondenti disposizioni. Poiché nella maggior parte dei Cantoni, i Comuni devono attualmente assumersi una parte dei contributi cantonali, è necessaria una nuova regolamentazione della ripartizione degli oneri nei Cantoni.

2.9.3.3 Commento alle modifiche della LAI

Ad art. 54, 77, 78 e 78bis

Secondo l'articolo 112*b* capoverso 1 Cost., la Confederazione sarà responsabile dell'integrazione degli invalidi. A tale scopo, essa può impiegare fondi dell'assicurazione per l'invalidità. Nella LAI bisogna dunque adeguare gli articoli che riguardano i diritti e i doveri dei Cantoni. L'attribuzione della competenza alla Confederazione pone nuove esigenze all'organizzazione dell'AI. Gli uffici AI rispettivamente l'articolo 54 LAI devono essere adeguati alle corrispondenti disposizioni della 5a revisione della LAI, in modo tale da chiarire che ora la Confederazione è responsabile dell'istituzione degli uffici AI cantonali. In compenso, i Cantoni non devono più versare i contributi all'AI. Nella modifica dell'articolo 77 è stabilito che i contributi all'AI sono forniti dalla Confederazione (art. 77 cpv. 1 lett. b) rispettivamente che l'assegno per grandi invalidi è finanziato dalla Confederazione (art. 77 cpv. 2). Il finanziamento dell'assegno per grandi invalidi da parte dell'ente pubblico (e non

85 RS **831.20**
86 RS **831.201**
87 RS **831.272.1**

attraverso i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori) è una condizione importante per fare in modo che questa prestazione non debba essere versata nemmeno in futuro negli Stati membri dell'UE, contrariamente alle altre prestazioni in denaro fornite in caso di vecchiaia o invalidità. L'articolo 78 disciplina l'ammontare del contributo della Confederazione all'AI. L'articolo 78bis è abrogato, poiché i Cantoni non versano più contributi all'AI.

2.9.4 Sussidi per la costruzione e le spese d'esercizio di case per invalidi, laboratori e centri diurni

2.9.4.1 Situazione iniziale

2.9.4.1.1 Soluzione attuale

Conformemente all'articolo 73 LAI, l'AI assegna sussidi per la costruzione, l'ampliamento e il rinnovo nonché per le spese di esercizio di case che accolgono gli invalidi per un soggiorno temporaneo o duraturo, di laboratori per l'occupazione permanente di invalidi come pure di istituzioni che eseguono provvedimenti d'integrazione dell'assicurazione. Diverse istituzioni offrono sia posti volti a favorire l'integrazione sia posti di lavoro e gestiscono l'offerta in modo flessibile: a seconda della domanda, i posti sono occupati per favorire l'integrazione o per un'occupazione permanente. Attualmente in Svizzera in circa 170 istituzioni si eseguono provvedimenti d'integrazione professionale. Trenta di queste istituzioni sono laboratori d'apprendistato specializzati e le altre 140 sono istituti misti.

2.9.4.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Sia nel primo messaggio del 14 novembre 2001 concernente la NPC sia nel decreto federale del 3 ottobre 2003, il settore di compiti relativo ai sussidi per la costruzione e per le spese di esercizio di case per invalidi, laboratori e centri diurni è attribuito alla esclusiva competenza dei Cantoni. La Confederazione emana una legge quadro che stabilisce gli obiettivi, i principi e i criteri dell'integrazione. Tale legge richiede però l'aggiunta del nuovo articolo 112*b* Cost.

2.9.4.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

La 4a revisione della LAI (LAI e adeguamenti dell'OAI) è entrata in vigore il 1° gennaio 2004. Essa non ha alcun influsso materiale sulle modifiche previste nell'ambito della NPC.

2.9.4.1.4 Deliberazioni del Parlamento

Le vostre Camere hanno preso la decisione di introdurre con l'articolo 197 numero 4 Cost. una disposizione transitoria a livello costituzionale. Questa disposizione transitoria impegna i Cantoni ad assumere le attuali prestazioni dell'AI in materia di

stabilimenti, laboratori e case per invalidi fino all'adozione di una loro propria strategia a favore degli invalidi che includa anche la concessione di contributi cantonali alla costruzione e alla gestione di istituzioni che accolgono anche residenti fuori Cantone, ma almeno per tre anni. Nel primo messaggio concernente la NPC, la suddetta disposizione transitoria era prevista a livello di legge.

Nell'articolo 112*b* capoverso 3 Cost., le vostre Camere precisano che la legge stabilisce non solo gli obiettivi dell'integrazione bensì anche i principi e i criteri che ne derivano.

Abbiamo promesso alle vostre Camere di attuare a livello di legge la proposta Gross e di prevedere nella legge quadro sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn) un iter ricorsuale sino al Tribunale federale.

2.9.4.1.5 Relazione con revisioni di leggi in corso

Il programma di sgravio 2003 ha ridotto globalmente la crescita delle uscite per i sussidi d'esercizio alle istituzioni a partire dal 2004. Le modifiche previste nel quadro del programma di sgravio hanno ripercussioni su ogni bilancio globale, allestito sulla base dell'anno 2005 o di anni successivi.

2.9.4.1.6 Risultati della consultazione

La sola UDC si è fondamentalmente opposta all'introduzione della nuova legge quadro LIPIn che, accanto ai consensi, ha raccolto anche critiche nella sua forma proposta: esse sono state quindi l'occasione per proporre diverse modifiche.

Alcuni Cantoni (GL, SH, BL, AR, AI, SG, GR, TG, VD) criticano, in particolare, l'avamprogetto posto in consultazione per quanto riguarda la forma. Ritengono, infatti, che vada ben al di là di una legge quadro dal momento che evidenzia una densità normativa molto alta e s'intromette eccessivamente nella sfera decisionale di competenza dei Cantoni.

Abbiamo rielaborato nuovamente il progetto tenendo conto delle critiche emerse e abbiamo trasmesso al Parlamento una legge quadro semplificata. Rileviamo che le prescrizioni costituzionali (art. 112*b nuova* Cost.) e le promesse fatte dal nostro Consiglio e dai Cantoni alla vigilia della votazione devono essere comunque rispettate. Questo vale in particolare per la prevista protezione giuridica.

Concretamente, rispetto al progetto in consultazione proponiamo le seguenti modifiche:

- i *laboratori* protetti non devono essere esclusi dall'obbligo di assumere i costi. Con questo non s'introduce un diritto individuale o giustiziabile a un posto in un laboratorio, ma piuttosto un *obbligo di cofinanziamento* del Cantone di domicilio. La gestione dell'offerta avviene mediante la pianificazione del fabbisogno;
- si precisa inoltre che la prevista «strategia a favore degli invalidi» deve essere adottata dal Governo cantonale. Si sottolinea così che la strategia non ha il carattere di un semplice «documento amministrativo». È di competenza dei

Cantoni decidere se sottoporre anche al Parlamento la strategia decisa dal Governo (p.es. nella forma di un rapporto di pianificazione);

– il testo in consultazione prevedeva che in caso di modifiche importanti, una strategia avrebbe dovuto essere nuovamente approvata dal nostro Consiglio. Questa disposizione può essere abrogata in virtù della protezione giuridica prevista e per il fatto che la strategia adottata dal Governo cantonale assume una maggiore forza politica.

2.9.4.2 Nuova soluzione

2.9.4.2.1 Compendio

In base al nuovo articolo costituzionale 112*b* Cost., la Confederazione emana una legge quadro sull'integrazione degli invalidi. L'AI si ritira 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 i provvedimenti di integrazione individuali in base agli articoli 16 e 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.

La tariffa AI per l'integrazione professionale copre sia il sussidio individuale attuale sia quello collettivo futuro. L'integrazione professionale rimane di competenza dell'AI poiché si tratta di un provvedimento individuale dell'AI, mentre la competenza in materia di lavoro protetto viene attribuita ai Cantoni. Nei centri di integrazione veri e propri, che sono finanziati interamente mediante la tariffa AI, questa soluzione non crea alcun problema. Spesso gli istituti offrono però sia posti volti a favorire l'integrazione sia posti di lavoro. I posti volti a favorire l'integrazione sono finanziati mediante la tariffa AI mentre i posti di lavoro dai Cantoni. La ripartizione della competenza tra Confederazione e Cantoni comporterà in futuro la gestione di due diverse unità di costo, per le quali si applicheranno eventualmente disposizioni tecniche divergenti tra loro. La compatibilità delle esigenze qualitative dell'AI per i posti volti a favorire l'integrazione, con le esigenze dei Cantoni relative ai posti di lavoro può essere garantita attraverso disposizioni sotto forma di istruzioni (calcolo dei costi, rilevamento delle prestazioni). Ciò presuppone un'intensa attività di coordinamento e collaborazione tra AI e Cantoni.

L'impegno dei Cantoni comprende i settori stazionario e parzialmente stazionario di un soggiorno temporaneo o permanente (per fanciulli, adolescenti e adulti con o senza possibilità di occupazione interna), il soggiorno di adolescenti e adulti in un centro diurno come pure i lavori di adolescenti e adulti in un'officina per invalidi (occupazione o produzione centralizzata o decentralizzata). In merito, i Cantoni dovranno strutturare l'offerta in maniera compatibile con le disposizioni d'integrazione formulate quali standard minimi nella legislazione federale.

Abbiamo promesso alle vostre Camere di prevedere a livello di legge un iter ricorsuale sino al Tribunale federale. Questa possibilità è connessa con una formulazione giustiziabile della legge quadro. Dai soli programmi cantonali previsti nel primo messaggio concernente la NPC non è possibile ricavare diritti da invocare davanti a

un tribunale. Di conseguenza, nella legge quadro bisogna disciplinare materialmente molto di più a livello federale di quanto previsto nel primo messaggio concernente la NPC. Infatti, il disegno di legge prevede che un invalido che non trova un posto adeguato in un'istituzione riconosciuta dal suo Cantone di domicilio ha il diritto che tale Cantone partecipi alle spese di soggiorno in un'altra istituzione. Questo diritto può essere fatto valere sino davanti al Tribunale federale.

2.9.4.2.2 Attuazione a livello legislativo

La cantonalizzazione del settore di compiti relativo ai sussidi per la costruzione e le spese d'esercizio delle case per invalidi, laboratori e centri diurni rende necessaria l'abrogazione dell'articolo 73 della *legge federale sull'assicurazione per l'invalidità*[88] (LAI). Tale abrogazione è possibile unicamente perché anche i contributi per l'istruzione scolastica speciale sono soppressi (cfr. n. 2.9.7). Inoltre, bisogna adeguare gli articoli 75 (Disposizioni comuni) e 75bis (Rimedi giuridici) e disciplinare l'eventuale restituzione dei contributi in una disposizione transitoria.

Il testo delle singole modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 22) e il relativo commento al numero 2.9.4.3.

Nuova legge federale sulle istituzioni per l'integrazione degli invalidi

La nuova legge quadro della Confederazione sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn) ha per oggetto i punti principali seguenti: garanzia dell'integrazione, obbligo dei Cantoni di garantire un'offerta di posti nelle istituzioni che soddisfi le necessità e relativo finanziamento, condizioni che devono adempiere le istituzioni, contenuto minimo della strategia cantonale a favore degli invalidi nonché diritti degli invalidi e diritto di ricorso delle organizzazioni. Gli standard minimi formulati nella LIPIn sono concretizzati dalla Confederazione unicamente mediante una lista delle organizzazioni nazionali e intercantonali che hanno il diritto di ricorso. Altre prescrizioni di esecuzione della LIPIn sono oggetto della legislazione cantonale per effetto della cantonalizzazione del relativo settore di compiti.

Il testo delle singole modifiche di legge figura nell'atto mantello (allegato 2) e il relativo commento al numero 2.9.4.4.

2.9.4.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

2.9.4.2.3.1 Ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità

La cantonalizzazione rende necessaria l'abrogazione degli articoli 99, 100, 101, 102, 103, 104, 104bis, 104ter, 105, 106, 106bis, 107 e 107bis dell'ordinanza del 17 gennaio 1961[89] sull'assicurazione per l'invalidità (OAI). Con lo stralcio dell'articolo 73 LAI cadono le basi legali per queste disposizioni dell'ordinanza.

88 RS **831.20**
89 RS **831.201**

Gli standard minimi formulati nella legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi sono concretizzati dalla Confederazione unicamente mediante una lista delle organizzazioni nazionali e intercantonali che hanno il diritto di ricorso.

2.9.4.2.3.2 Ordinanza del DFI sulla promozione dell'aiuto agli invalidi

Bisogna abrogare l'ordinanza del DFI del 4 dicembre 2003[90] sulla promozione dell'aiuto agli invalidi. Con l'abrogazione dell'articolo 73 LAI e le rispettive disposizioni della OAI cadono le basi legali per quest'ordinanza dipartimentale.

2.9.4.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

In vista del disciplinamento definitivo secondo la NPC, bisogna effettuare i seguenti adeguamenti:

- emanazione delle necessarie leggi cantonali d'esecuzione;
- elaborazione della strategia cantonale a favore degli invalidi sulla base delle disposizioni della legge quadro;
- ratifica delle CIIS e creazione ed estensione delle strutture ivi previste per la collaborazione intercantonale;
- regolamentazione dei rapporti con le istituzioni, eventualmente mediante la conclusione di contratti di prestazioni con le istituzioni;
- esame e adeguamento delle vie di ricorso cantonali per gli interessati e le rispettive organizzazioni. Al momento attuale si applicano già le norme del diritto amministrativo. Contro le decisioni degli organi della CIIS (è in corso la procedura di adesione) è possibile presentare ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale.

Gli adeguamenti legislativi necessari potranno essere apportati solo quando le disposizioni definitive della legge quadro saranno note. Per il periodo di transizione di almeno tre anni, bisogna inoltre creare le basi giuridiche per l'assunzione degli attuali contributi dell'AI da parte dei Cantoni.

2.9.4.3 Commento alle modifiche della LAI

Ad art. 73

Secondo l'articolo 112*b* capoverso 2 Cost. la promozione dell'integrazione degli invalidi mediante contributi alla costruzione e alla gestione di istituzioni per invalidi è d'ora in poi di esclusiva competenza dei Cantoni. Parallelamente, l'articolo 62 capoverso 3 Cost. trasferisce ai Cantoni la responsabilità per l'istruzione scolastica speciale. I sussidi collettivi attuali (sussidi per la costruzione, l'installazione e la

90 RS **831.201.813**

gestione) ai centri d'integrazione professionale saranno integrati nella tariffa per i provvedimenti individuali d'integrazione professionale conformemente agli articoli 16 e 17 LAI. In tal modo, l'attuale responsabilità dell'AI per i sussidi collettivi decade per quanto riguarda le istituzioni d'aiuto agli invalidi e quelle che operano nell'ambito dell'istruzione scolastica speciale. L'articolo 73 LAI può dunque essere stralciato senza che debba essere sostituito.

Ad art. 75

Visto che l'articolo 73 viene abrogato, bisogna stralciare anche i riferimenti a questo articolo.

In merito alla disposizione transitoria

Viene ripreso il disciplinamento del vigente articolo 104bis OAI.

2.9.4.4 Commento alla legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn)

Titolo e ingresso

La LIPIn si basa sull'articolo 112*b* capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)[91], ripreso nel decreto federale del 3 ottobre 2003 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Secondo l'articolo 112*b* capoversi 2 e 3 Cost., spetta ai Cantoni promuovere «l'integrazione degli invalidi, in particolare mediante contributi alla costruzione e alla gestione di istituzioni a scopo abitativo e lavorativo»; il legislatore federale ha però il compito, verso i Cantoni, di stabilire «gli obiettivi, i principi e i criteri dell'integrazione degli invalidi».

Non si tratta di definire dettagliatamente a livello di legge gli obiettivi, i principi e i criteri d'integrazione per le molteplici forme di invalidità, ma piuttosto di fissare delle regole generali. Queste sono contenute nelle differenti disposizioni del disegno di legge in questione, in particolare in quelle concernenti le condizioni minime fissate per il riconoscimento delle istituzioni (art. 5) e il contenuto delle strategie cantonali (art. 10). Tutti questi elementi si inseriscono sostanzialmente nel quadro fornito dal nostro messaggio del 14 novembre 2001[92] concernente la NPC.

Scopo

Art. 1

L'articolo 1 esprime l'intenzione generale del legislatore federale. L'accesso a un'istituzione deve essere garantita a tutti gli invalidi che ne hanno bisogno e che lo desiderano, indipendentemente dalle loro risorse finanziarie, dalla loro situazione personale o dal loro stato di salute. Deve essere ripreso fondamentalmente il contenuto dell'articolo 73 capoverso 3 della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)[93].

91 RS **101**
92 FF **2002** 2208 segg.
93 RS **831.20**

La LIPIn tratta unicamente l'integrazione stazionaria. Ai Cantoni compete il disciplinamento dell'integrazione ambulatoriale. Le istituzioni a cui ci si riferisce sono designate nell'articolo 3. Esse devono rispondere in maniera adeguata alle esigenze degli invalidi (art. 2), segnatamente per quanto concerne l'alloggio e il lavoro o l'occupazione.

Il termine «invalido» corrisponde a quello utilizzato nell'articolo 112*b* Cost. La Costituzione fa distinzione tra il termine «invalido», impiegato nell'ambito delle assicurazioni sociali, e la nozione più ampia di «disabile» (art. 8 cpv. 4 Cost.), ripresa nella legge sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili[94]. Per ragioni di coerenza dell'ordinamento giuridico, è opportuno adottare nella LIPIn il medesimo termine usato nell'articolo 112*b* Cost.; tanto più che esso è stato ancora confermato in occasione dell'adozione della NPC. Nel quadro della 5ª revisione dell'assicurazione invalidità abbiamo anche noi proposto di attenersi alla terminologia attuale[95].

I Cantoni non potranno scegliere una definizione di invalido più ristretta di quella usata nella Costituzione. Tale definizione dovrà contemplare almeno tutte le situazioni riconosciute come casi di invalidità dal diritto delle assicurazioni sociali (art. 8 della legge federale del 6 ottobre 2000[96] sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali [LPGA], art. 4 e 5 LAI ecc.). Gli invalidi che sono stati accolti da un'istituzione prima del raggiungimento dell'età che dà diritto alla rendita AVS e vi rimangono anche dopo il raggiungimento della suddetta età non perdono lo statuto di invalido ai sensi della LIPIn (come è il caso attualmente, visto che l'art. 73 cpv. 2 LAI dispone che i sussidi dell'AI alle istituzioni continuino ad essere versati per gli invalidi). Per contro, le persone che manifestano un'invalidità dopo l'età di pensionamento non sono assoggettate alla LIPIn. Anche oggi esse non sono assoggettate all'articolo 73 LAI. Compete ai Cantoni disciplinare l'assistenza di queste persone nelle istituzioni.

Compiti dei Cantoni

Art. 2 Principio

Ogni Cantone deve fare in modo che gli invalidi domiciliati sul suo territorio dispongano di un'offerta di posti in istituzioni che soddisfi le loro esigenze. La definizione di domicilio è quella data dall'articolo 23 del Codice civile (CC)[97].

Un'offerta adeguata significa che il Cantone non può prendere in considerazione le esigenze degli invalidi unicamente dal punto di vista quantitativo; esso deve tenere conto altresì delle diverse forme di handicap come pure di altri aspetti quali le relazioni sociali e la lingua. Essa implica anche che le prestazioni siano proporzionate, ossia che il rapporto tra costi per l'ente pubblico e benefici per gli invalidi sia ragionevole.

In correlazione con l'articolo 4 (Riconoscimento di istituzioni), l'articolo 2 significa in effetti che il Cantone deve procedere a una pianificazione delle istituzioni.

94 RS **151.3**
95 Messaggio del 22 giugno 2005 concernente la 5ª revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (FF **2005** 3989)
96 RS **830.1**
97 RS **210**

Art. 3 Istituzioni

L'articolo 3 definisce cosa intende la LIPIn per «istituzioni che promuovono l'integrazione sociale degli invalidi». L'integrazione così come è intesa in questa sede comprende l'alloggio, il lavoro, l'occupazione e altre attività giornaliere in una comunità. Altri obiettivi, quali l'integrazione medica o professionale, non rientrano nel campo della LIPIn.

Le definizioni di cui al capoverso 1 sono state riprese sostanzialmente dall'articolo 100 dell'ordinanza del 17 gennaio 1961[98] sull'assicurazione per l'invalidità (OAI), ciò significa che l'offerta garantita dai Cantoni dovrà comprendere di regola le stesse categorie di istituzioni di quelle attuali (ad eccezione delle cosiddette case di vacanze di cui parliamo di seguito). La prassi odierna prevede che le forme di alloggio collettivo assistito siano assimilate alle case e questo caso è contemplato anche dalla LIPIn (lett. b). Per contro, il termine casa non si estende alle abitazioni accompagnate.

I Cantoni sono comunque liberi di includere nella propria offerta forme di assistenza non menzionate nell'articolo 3.

Sono parificate alle istituzioni ai sensi della LIPIn anche le unità che offrono le prestazioni elencate nel capoverso 1 ma che fanno parte di una struttura in cui le altre unità adempiono i compiti non previsti da questa legge (cpv. 2).

Le case nelle quali gli invalidi possono trascorrere il loro tempo libero ottengono, in virtù dell'articolo 73 LAI, contributi ai costi di costruzione, d'ampliamento o di rinnovamento (per circa ¼ di questi costi). Fra il 1993 e il 2005 sono stati versati contributi a sei case per una somma totale di circa 7 milioni di franchi, di cui 4 milioni a una sola casa della Federazione svizzera dei ciechi e deboli di vista. Dal momento che le disposizioni della LIPIn (in particolare art. 7 cpv. 2) non si applicano a queste case, queste ultime non rientrano nel campo d'applicazione della legge. Ciò significa che la Confederazione non elabora direttive per il periodo successivo alla scadenza del periodo transitorio ai sensi dell'articolo 197 numero 4 Cost., durante il quale i Cantoni sono tenuti a versare contributi. Le case in questione avranno almeno tre anni per impostare diversamente il loro finanziamento. Durante il periodo transitorio i Cantoni dovranno disciplinare i dettagli del versamento di sussidi mediante una convenzione. Non saranno considerati i costi di costruzione, ma soltanto eventuali costi d'ampliamento o di rinnovamento.

Art. 4 Riconoscimento di istituzioni

Ogni Cantone riconosce le istituzioni indicate nella sua offerta (cpv. 1). Se riconosce un'istituzione, il Cantone la inserisce nella sua pianificazione. La questione del finanziamento è disciplinata nell'articolo 7. Le istituzioni riconosciute da un Cantone possono trovarsi sia sul suo territorio sia su quello di un altro Cantone. La questione delle competenze è disciplinata nell'articolo 5 capoverso 2 e nell'articolo 6 capoverso 2.

Nel capoverso 2 si precisa che la concessione, il diniego e la revoca del riconoscimento avvengono mediante decisione formale, ovvero mediante un atto impugnabile con ricorso. Possono ricorrere l'istituzione interessata e, contro la decisione concer-

98 RS **831.201**

nente la concessione del riconoscimento, le organizzazioni che rappresentano gli interessi degli invalidi (art. 9).

Art. 5 Condizioni per ottenere il riconoscimento

Per essere riconosciuta, un'istituzione deve soddisfare le condizioni elencate nel capoverso 1. Queste condizioni corrispondono essenzialmente ai criteri di qualità utilizzati attualmente per stabilire il diritto ai sussidi AI. L'elenco dei criteri è esaustivo, poiché a livello federale non sono previste prescrizioni d'esecuzione concernenti la LIPIn (eccezione: art. 9 cpv. 2). Queste esigenze costituiscono prescrizioni minime a livello di diritto federale. I Cantoni sono liberi di estenderle. Inoltre, vanno soddisfatte ovviamente anche esigenze di altri settori legislativi come le prescrizioni edilizie del Cantone di ubicazione o le disposizioni della legge sui disabili[99].

Il disegno di LIPIn parte dal presupposto che un'istituzione è generalmente riconosciuta dal Cantone d'ubicazione anche se altri Cantoni la riconoscono. Il capoverso 2 prevede pertanto che il riconoscimento avvenga di regola da parte del Cantone di ubicazione. I Cantoni possono delegare contrattualmente questa competenza a un altro Cantone, in particolare in quei rari casi nei quali l'istituzione è destinata unicamente agli abitanti del Cantone in questione. Un'istituzione riconosciuta dal Cantone competente può essere riconosciuta da altri Cantoni senza che le condizioni di cui al capoverso 1 debbano essere nuovamente esaminate.

Art. 6 Controllo

Il riconoscimento implica la verifica successiva sull'osservanza delle condizioni per ottenere il riconoscimento. Tale verifica deve essere effettuata regolarmente (cpv. 1). Anche in questo caso la competenza spetta al Cantone d'ubicazione, a meno che i Cantoni abbiano convenuto altrimenti (cpv. 2). Se il Cantone competente del controllo constata che un'istituzione non soddisfa più le condizioni di cui all'articolo 5 capoverso 1, ne revoca il riconoscimento. In questo caso, ne informa gli altri Cantoni (cpv. 3).

Art.7 Partecipazione ai costi

Secondo lo scopo della LIPIn (art. 1), l'offerta garantita dai Cantoni deve comprendere istituzioni presso le quali l'invalido non deve spendere cifre superiori al proprio reddito ordinario (rendita e assegno per grandi invalidi dell'AI, prestazioni complementari ecc.). Se tale reddito non è sufficiente, il Cantone di domicilio deve colmare la differenza rispetto alla tariffa chiesta dall'istituzione. È per questo motivo che il capoverso 1 prevede che il suddetto Cantone partecipi alle spese di soggiorno in un'istituzione riconosciuta perlomeno nella misura in cui l'invalido non abbia bisogno dell'assistenza sociale a causa di tale soggiorno. Tuttavia, il capoverso 2 stabilisce come regola generale che il Cantone di domicilio è tenuto a partecipare ai costi unicamente se gli invalidi scelgono un'istituzione riconosciuta dal suddetto Cantone e che soddisfi «adeguatamente» le loro esigenze (termine con lo stesso significato di cui all'art. 2) alle loro esigenze. La prescrizione di cui al capoverso 1 è un'esigenza minima; i Cantoni possono prevedere soluzioni più ampie.

99 RS **151.3**

La partecipazione cantonale non si limita alle spese di soggiorno in senso stretto, ma comprende tutte le spese che entrano in linea di conto, inclusi i costi di investimento. I prezzi chiesti dalle istituzioni sono negoziati con i Cantoni. Come risulta dal capoverso 1, i Cantoni non possono adempiere l'obbligo di partecipazione ai costi per il tramite dell'assistenza sociale; essi devono farlo attraverso sussidi versati alle istituzioni (calcolati globalmente o pro-capite) o direttamente agli invalidi tramite le prestazioni complementari dell'AVS/AI o una combinazione di questi mezzi.

Il capoverso 2 mira a disciplinare i casi in cui la pianificazione cantonale o la prassi cantonale in materia di riconoscimento e vigilanza delle istituzioni presentano delle lacune. È dunque possibile che una persona non riesca a trovare un posto corrispondente alle sue esigenze in un'istituzione riconosciuta dal suo Cantone di domicilio. È altrettanto possibile che una persona ritenga che l'istituzione riconosciuta che gli offre un posto o in cui occupa già un posto non adempia le condizioni legali. Per questi due casi, il capoverso 2 conferisce alla persona interessata il diritto di ottenere dal Cantone una partecipazione alle spese di soggiorno in un'altra un'istituzione adeguata alle sue esigenze, per esempio in un'istituzione riconosciuta o non riconosciuta da un altro Cantone. Non vi è quindi alcun diritto a ottenere un posto in un'istituzione, ma piuttosto un diritto a una prestazione in denaro qualora il Cantone non sia in grado di offrire un posto adeguato. Il Cantone di domicilio sarà tenuto alla partecipazione finanziaria unicamente se la richiesta è giustificata, in particolare se è conforme al principio della proporzionalità (vedi commento dell'art. 2). Se l'autorità cantonale competente rifiuta di concedere la partecipazione finanziaria, la persona interessata può ricorrere contro questa decisione sino al Tribunale federale.

Il citato capoverso 2 è una disposizione speciale che non esonera in alcun modo il Cantone dagli obblighi derivanti dall'articolo 2. Tra l'altro, esso è applicabile anche in assenza di una legislazione cantonale d'esecuzione.

Diritto ai sussidi e diritto di ricorso delle organizzazioni

Durante i dibattiti parlamentari, il consigliere nazionale Jost Gross aveva proposto di prevedere espressamente nell'articolo 112*b* capoverso 3 della Costituzione federale un controllo giudiziario federale delle decisioni cantonali. Il Parlamento ha rifiutato questa proposta dopo aver preso atto che il nostro Consiglio intendeva prevedere un controllo giudiziario federale nella legge fondata su questa disposizione. Per questa ragione la LIPIn prevede:

- la forma della decisione formale per la concessione, il diniego e la revoca del riconoscimento delle istituzioni (art. 4 cpv. 2), il che significa che l'istituzione interessata ha il diritto di ricorrere dapprima alle giurisdizioni cantonali e successivamente al Tribunale federale;
- il diritto dell'invalido, che non trova un posto in un'istituzione riconosciuta dal suo Cantone di domicilio e conforme alle esigenze del diritto federale, di ottenere dal proprio Cantone la partecipazione alle spese di soggiorno in un'altra istituzione (art. 7 cpv. 2) e dunque il diritto di ricorrere sino al Tribunale federale in caso di rifiuto;
- l'obbligo dei Cantoni di disciplinare la concessione di sussidi in modo che le relative decisioni possano essere oggetto di ricorso al Tribunale federale (art. 8; vedi commento più sotto);

– il diritto delle organizzazioni che rappresentano gli interessi degli invalidi di ricorrere fino al Tribunale federale contro la decisione concernente la concessione del riconoscimento di un'istituzione (art. 9; vedi commento più sotto).

Art. 8 Diritto ai sussidi

Secondo l'articolo 83 lettera k della legge federale sul Tribunale federale adottata il 17 giugno 2005 (LTF[100]), il ricorso è inammissibile contro «le decisioni concernenti i sussidi al cui ottenimento la legislazione non conferisce un diritto». Come asserito in precedenza, i Cantoni possono adempiere l'obbligo di cui all'articolo 7 (Partecipazione ai costi) sia attraverso i sussidi sia sulla base delle prestazioni complementari dell'AVS/AI. Il rifiuto totale o parziale di queste ultime è suscettibile di ricorso sino al Tribunale federale delle assicurazioni (in futuro sino al Tribunale federale) conformemente all'articolo 62 LPGA. Per contro, esiste un diritto (e quindi una possibilità di ricorso fino al Tribunale federale) all'erogazione di sussidi cantonali soltanto se la legislazione cantonale lo prevede espressamente, in particolare fissando con precisione le condizioni per l'ottenimento dei sussidi. È per questa ragione che l'articolo 8 della LIPIn dispone che se nella legislazione cantonale è prevista la concessione di sussidi, questa deve essere disciplinata in modo che sussista un diritto a tali sussidi. Questo diritto appartiene ai destinatari dei sussidi, ossia alle istituzioni o agli invalidi, che possono presentare ricorso sino al Tribunale federale. Occorre tuttavia precisare che il Tribunale federale potrà pronunciarsi sul diritto ai sussidi esclusivamente sulla base del divieto dell'arbitrio (poiché questo diritto si fonda su una legislazione meramente cantonale) mentre per quanto riguarda le prestazioni complementari (che si fondano sul diritto federale) il suo potere di esame è più esteso.

La limitata competenza d'esame del Tribunale federale in materia di sussidi è stata contestata in occasione della procedura di consultazione, in particolare dai rappresentanti degli invalidi. Un'estensione di questa competenza al diritto cantonale contraddirebbe però lo spirito della nuova legge sul Tribunale federale. D'altro canto, disciplinare dettagliatamente nel diritto federale il diritto ai sussidi quando sono i Cantoni ad assumere l'onere finanziario, non sarebbe conforme neppure alla NPC. Rileviamo inoltre che le controversie saranno sottoposte a un esame completo davanti ai tribunali cantonali di prima istanza e che l'articolo 8 consente di ricorrere al Tribunale federale a tutela contro un eventuale arbitrio.

Art. 9 Diritto di ricorso delle organizzazioni

Se un'organizzazione che rappresenta gli interessi degli invalidi ritiene che il riconoscimento sia stato concesso a un'istituzione che non adempie le condizioni richieste, l'articolo 9 conferisce a tale organizzazione il diritto di ricorrere sino al Tribunale federale (vedi art. 89 cpv. 2 lett. d LTF) contro la decisione concernente la concessione del riconoscimento (cpv. 1). Per contro, queste organizzazioni non possono presentare ricorso contro le decisioni concernenti il diniego o la revoca del riconoscimento, poiché questo significherebbe offrire ad esse la possibilità di ricorrere nei casi in cui vi rinunci la principale interessata, ossia l'istituzione coinvolta.

100 FF **2005** 3643, termine di referendum: 6 ottobre 2005

La condizione del numero di anni di esistenza e quella del campo di attività cui deve adempiere l'organizzazione sono riprese dall'articolo 9 della legge federale sui disabili[101], con la differenza che in questo caso si è tenuto espressamente conto del fatto che anche l'organizzazione la cui attività si estende ad una regione linguistica è considerata di importanza nazionale.

Il diritto di ricorso delle organizzazioni che rappresentano gli interessi degli invalidi implica che le decisioni concernenti il riconoscimento debbano essere notificate anche a tali organizzazioni. Dovremo dunque allestire la lista delle organizzazioni autorizzate a ricorrere (cpv. 2).

Disposizione transitoria

Art. 10

L'articolo 197 numero 4 Cost. (disposizione transitoria ad art. 112*b*) impone ai Cantoni di disporre di una propria «strategia approvata per promuovere l'integrazione degli invalidi». L'articolo 10 del disegno di LIPIn precisa che questa strategia è approntata dal Governo cantonale, sentite le istituzioni e le organizzazioni a favore degli invalidi (cpv. 1). La portata politica di questo strumento dovrebbe così essere rafforzata. I Cantoni sono liberi di sottoporre la strategia anche al proprio Parlamento, ad esempio sotto forma di un rapporto di pianificazione. Più Cantoni possono elaborare una strategia comune. Essa può essere paragonata alle «linee direttrici» della legge sulla pianificazione del territorio, nel senso che non è direttamente applicabile e che il relativo contenuto deve essere trasposto in norme vincolanti. Una strategia non può essere oggetto di ricorso.

In altre parole, ogni Cantone è tenuto di principio a elaborare una strategia fondata sulle proprie esigenze e a sottoporla per approvazione al proprio Esecutivo. I Cantoni sono tuttavia liberi di presentare alla commissione speciale, per una perizia, la propria strategia come una strategia regionale comune. In alcuni Cantoni questa possibilità è discussa o è già decisa (BS e BL).

L'enumerazione degli elementi di cui al capoverso 2 che la strategia deve contenere, è esaustiva, poiché non è prevista l'emanazione di prescrizioni d'esecuzione federali dettagliate inerenti alla LIPIn. Occorre rilevare che la strategia deve trattare in particolare del finanziamento di soggiorni fuori Cantone (cpv. 2 lett. g), come previsto dalla citata disposizione costituzionale. Per poter analizzare le necessità e pianificare l'offerta, i Cantoni dovranno basarsi sui dati raccolti ed elaborati direttamente o da terzi su proprio mandato.

L'articolo 10 capoverso 2 lettera h prevede che le strategie comprendano il piano della loro attuazione. Per evitare lacune nell'ambito del finanziamento, questo piano deve fornire in particolare informazioni sulla fase che intercorre fra l'approvazione della strategia e l'adozione della corrispondente legislazione cantonale.

L'articolo 197 numero 4 Cost. stabilisce che le strategie cantonali debbano essere approvate. Il disegno di LIPIn prevede che questa approvazione venga accordata dal nostro Consiglio dopo aver sentito una commissione peritale composta di rappresentanti delle cerchie interessate (cpv. 3 e 4). La commissione peritale esercita una funzione consultiva. Si dota di un regolamento interno che definisce la procedura e i criteri necessari all'esame delle strategie sia dal profilo formale sia da quello mate-

101 RS **151.3**

riale. Dal momento che i Cantoni sono rappresentati nella commissione, le loro esigenze sono tenute in debita considerazione. Le successive modifiche delle strategie non devono essere approvate, poiché l'articolo 10 LIPIn si applica unicamente al periodo transitorio conformemente all'articolo 197 numero 4 Cost. La nostra decisione sull'approvazione delle strategie non può essere oggetto di ricorso.

Durante il periodo transitorio, i Cantoni dovranno applicare le regole dell'AI vigenti al momento dell'entrata in vigore della LIPIn. Le corrispondenti disposizioni della legislazione AI sono pubblicate nella Raccolta ufficiale del diritto federale. I Cantoni dovranno attenersi al contenuto di questo disciplinamento ma non all'attuale procedura. In ogni caso non si devono trasferire agli invalidi nuovi oneri e sottoporre le istituzioni a nuove condizioni.

2.9.5 Sostegno dell'aiuto agli invalidi

2.9.5.1 Situazione iniziale

2.9.5.1.1 Soluzione attuale

Per promuovere l'integrazione sociale degli invalidi vengono sostenute le organizzazioni centrali delle istituzioni private dell'aiuto agli invalidi, che per l'appunto si occupano delle possibilità d'integrazione degli invalidi. L'AI assegna alle organizzazioni centrali delle istituzioni private dell'aiuto agli invalidi e alle organizzazioni loro affiliate sussidi alle spese per la consulenza e l'assistenza prestata agli invalidi e ai loro familiari, l'organizzazione di corsi e la fornitura di prestazioni specifiche destinate a sostenere e promuovere l'integrazione degli invalidi.

2.9.5.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Sia il primo messaggio del 14 novembre 2001 concernente la NPC sia il decreto federale del 3 ottobre 2003 prevedono la dissociazione parziale nel settore di compiti relativo al sostegno dell'aiuto agli invalidi: i sussidi alle organizzazioni private per le attività a livello nazionale continuano ad essere versati dalla Confederazione, mentre le attività cantonali e comunali sono sostenute dai Cantoni. Ciò richiede l'introduzione del nuovo articolo 112*c* Cost.

2.9.5.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

La 4ª revisione della LAI (LAI e adeguamenti dell'OAI) è entrata in vigore il 1° gennaio 2004. Essa non ha alcun influsso sulle modifiche di legge previste nell'ambito della NPC.

2.9.5.1.4 Deliberazioni del Parlamento

La dissociazione parziale nel settore dell'aiuto agli invalidi non ha dato luogo a contestazioni in seno alle vostre Camere.

2.9.5.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

Non vi è alcuna relazione con revisioni di legge in corso.

2.9.5.1.6 Risultati della consultazione

Il progetto ha incontrato i favori della maggioranza dei partecipanti alla consultazione. L'unico a respingerlo è il Cantone di Argovia, per il quale la dissociazione è insufficiente. Critiche analoghe sono formulate dal Cantone di Appenzello Interno e da economiesuisse.

2.9.5.2 Nuova soluzione

2.9.5.2.1 Compendio

La NPC induce una dissociazione parziale nel settore dell'aiuto agli invalidi. Il sussidiamento delle organizzazioni centrali private attive su scala nazionale o a livello di regioni linguistiche e delle organizzazioni comunali e cantonali loro affiliate rimane di competenza della Confederazione. Le attività comunali e cantonali di più ampia portata saranno sussidiate dai Cantoni.

2.9.5.2.2 Attuazione a livello legislativo

A questo proposito non è necessario modificare alcun articolo della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)[102]. Si veda il commento nel numero 2.9.5.3.

2.9.5.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

A questo proposito non è necessario modificare alcun articolo dell'ordinanza del 17 gennaio 1961[103] sull'assicurazione per l'invalidità (OAI).

2.9.5.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Non sono necessari adeguamenti a livello cantonale.

102 RS **831.20**
103 RS **831.201**

2.9.5.3 Commento alle modifiche della LAI

A seguito della modifica del 2 febbraio 2000[104] dell'ordinanza del 17 gennaio 1961[105] sull'assicurazione per l'invalidità, dal 1° gennaio 2001 si applica la disposizione secondo cui le organizzazioni di utilità pubblica di aiuto privato agli invalidi hanno diritto ai sussidi se forniscono prestazioni a livello svizzero o di regione linguistica (cfr. art. 108 OAI). Pertanto non è necessario adeguare l'articolo 74 LAI. Il sistema attuale viene mantenuto.

2.9.6 Sussidi ai centri di formazione per il personale specializzato delle professioni sociali

2.9.6.1 Situazione iniziale

2.9.6.1.1 Soluzione attuale

L'AI versa attualmente sussidi alla formazione e al perfezionamento del personale insegnante e specializzato nell'assistenza, nella formazione e nell'integrazione professionale degli invalidi.

2.9.6.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Già nel primo messaggio del 14 novembre 2001 concernente la NPC avevamo spiegato che l'AI si ritirava dal finanziamento della formazione e del perfezionamento del personale specializzato delle professioni sociali. Ciò non implica alcuna modifica costituzionale.

2.9.6.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

La 4ª revisione della LAI (LAI e adeguamenti dell'OAI) è entrata in vigore il 1° gennaio 2004. Essa non ha alcun influsso sulle modifiche previste nell'ambito della NPC.

2.9.6.1.4 Deliberazioni del Parlamento

La mozione Meyer (03.3034) chiedeva un disciplinamento transitorio analogo alla disposizione transitoria concernente le case per invalidi, i laboratori e i centri diurni. Questa mozione di una minoranza della commissione speciale competente è stata respinta dal Consiglio nazionale.

104 RU **2000** 1199
105 RS **831.201**

2.9.6.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

La revisione della legge sulla formazione professionale e la revisione della legge sulle scuole universitarie professionali sono state scorporate dal progetto della NPC. La prima è entrata in vigore il 1° gennaio 2004, mentre la seconda entrerà in vigore all'inizio di ottobre del 2005. Il campo d'applicazione della *legge riveduta sulla formazione professionale* comprende anche le professioni legate alla sanità e al lavoro sociale e disciplina inoltre la formazione professionale continua. Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2004, della nuova legge sulla formazione professionale (RS *412.10*) è stata abrogata la legge federale sugli aiuti finanziari alle scuole superiori di lavoro sociale (RS *412.31*).

Il messaggio concernente la *modifica della legge federale sulle scuole universitarie professionali* è stato adottato dal nostro Consiglio nel dicembre 2003[106]. Uno dei punti centrali della revisione parziale è costituito dall'estensione del campo di applicazione della legge ai settori salute, lavoro sociale, arte (settori SSA). Nel settore del lavoro sociale occorre distinguere i cicli di studio lavoro sociale, pedagogia sociale e animazione socioculturale. Il settore della pedagogia curativa in senso stretto non rientra più nella legge sulle scuole universitarie professionali. La legge parzialmente riveduta entrerà in vigore all'inizio di ottobre del 2005.

2.9.6.1.6 Risultati della consultazione

La maggior parte delle proposte riguarda il futuro finanziamento delle formazioni in questione. Alcuni partecipanti alla consultazione (segnatamente PS, USS, SIC, Unione delle città) chiedono che il finanziamento sia inserito nelle strategie cantonali delle scuole per invalidi e delle scuole speciali o che le formazioni siano disciplinate dalla Confederazione.

Di questa esigenza si è tenuto conto nell'articolo 10 LIPIn (cfr. n. 2.9.4), nel senso che la strategia cantonale deve comprendere «principi per la formazione professionale e il perfezionamento del personale specializzato».

2.9.6.2 Nuova soluzione

2.9.6.2.1 Compendio

Allo scopo di armonizzare la gamma di prestazioni con le altre assicurazioni sociali, occorre stralciare l'articolo 74 capoverso 1 lettera d LAI e sgravare in tal modo l'AI dal finanziamento della formazione e del perfezionamento. Fintanto che in questo settore la formazione e il perfezionamento del personale specializzato saranno disciplinati a livello universitario, la base costituzionale sarà data dall'articolo 63 capoverso 2 Cost. In virtù di tale base costituzionale la Confederazione continuerà a sostenere finanziariamente i cicli formativi che entrano in linea di conto. Le scuole che non ottengono lo statuto di scuola universitaria saranno finanziate sulla base della legge sulla formazione professionale (art. 63 cpv. 1 Cost.).

106 Cfr. FF **2004** 113 segg.

2.9.6.2.2 Attuazione a livello legislativo

Il ritiro dell'AI dal finanziamento dei centri di formazione e perfezionamento per il personale insegnante e specializzato nell'assistenza, nella formazione e nell'integrazione professionale degli invalidi rende necessario abrogare l'articolo 74 capoverso 1 lettera d della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)[107].

Il testo esatto della modifica di legge è desumibile dall'atto mantello (n. 22), mentre il relativo commento è affidato al numero 2.9.6.3.

2.9.6.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

A seguito del ritiro dell'AI dal finanziamento dei centri di formazione per il personale insegnante e specializzato, è necessario abrogare gli articoli 111, 112, 113 e 114 dell'ordinanza del 17 gennaio 1961[108] sull'assicurazione per l'invalidità (OAI). Con l'abrogazione dell'articolo 74 capoverso 1 lettera d LAI viene meno la base legale per tali disposti ordinativi.

2.9.6.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

In futuro i Cantoni dovranno fornire un sostegno finanziario maggiore ai cicli di formazione e perfezionamento, cofinanziati sinora dall'AI. Essi dovranno integrare i contributi della Confederazione concessi in virtù di altre leggi federali (legge sull'aiuto alle università, legge sulle scuole universitarie professionali, legge sulla formazione professionale). Questo vale anche per i cicli di studio contemplati dalla nuova legge sulla formazione professionale (tirocinio sociale, scuole superiori di lavoro sociale). I Cantoni devono perseguire l'obiettivo di mantenere e garantire il finanziamento dei cicli di formazione e perfezionamento, che oggi sono finanziati esclusivamente dall'AI. Uno strumento che consente di raggiungere tale obiettivo è costituito dalla collaborazione intercantonale con la perequazione degli oneri.

Attualmente si applicano i seguenti accordi intercantonali:

- Accordo intercantonale sulle università;
- Accordo intercantonale sulle scuole universitarie professionali;
- Accordo intercantonale sulle scuole specializzate superiori;
- Accordo intercantonale sulle scuole professionali superiori.

La condizione per l'ottenimento dei contributi è di norma il riconoscimento dei corrispondenti attestati di fine studio, ad esempio:

- diplomi cantonali delle scuole universitarie professionali;
- diplomi delle scuole superiori di lavoro sociale;
- diplomi di pedagogia curativa scolastica, logopedia e terapia psicomotoria.

[107] RS **831.20**
[108] RS **831.201**

Bisogna ancora procedere ai seguenti adeguamenti, in parte indipendentemente dalla NPC:

- inserire nei rispettivi accordi tutti i centri di formazione e cicli di studio;
- inserire nella nuova sistematica relativa alla formazione professionale la formazione e il perfezionamento nell'ambito delle professioni sociali;
- inserire negli accordi sulle prestazioni con le istituzioni degli invalidi l'obbligo di formazione e perfezionamento;
- inserire nel finanziamento cantonale e negli accordi intercantonali le formazioni e i perfezionamenti sinora sostenuti in misura determinante dall'AI.

2.9.6.3 Commento alle modifiche della LAI

Allo scopo di armonizzare la gamma di prestazioni con le altre assicurazioni sociali, l'AI viene sgravata dal finanziamento dei centri di formazione e perfezionamento. L'*articolo 74 capoverso 1 lettera d* LAI è pertanto abrogato.

2.9.7 Istruzione scolastica speciale

2.9.7.1 Situazione iniziale

2.9.7.1.1 Soluzione attuale

Ricevono prestazioni dell'AI all'istruzione scolastica speciale i fanciulli e gli adolescenti disabili che a causa della loro disabilità non possono frequentare la scuola pubblica o dai quali non si può ragionevolmente esigere che la frequentino. L'istruzione scolastica speciale comprende anche prestazioni nell'ambito dell'istruzione precoce di natura pedagogico-curativa, dei provvedimenti di natura pedagogico-terapeutica (compresi l'alloggio e il vitto) e dei trasporti. Nel settore scolastico, l'AI si assume attualmente il 50 per cento circa delle spese delle scuole speciali. Le prestazioni individuali sono disciplinate nell'articolo 19 LAI. Le prestazioni collettive dell'AI per l'istruzione scolastica speciale comprendono sia sussidi per la costruzione (art. 73 cpv. 1 LAI) sia sussidi per costi d'esercizio (art. 73 cpv. 2 lett. a LAI).

2.9.7.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Sia nel primo messaggio del 14 novembre 2001 concernente la NPC sia nel decreto federale del 3 ottobre 2003, il settore dell'istruzione scolastica speciale rientra nella competenza esclusiva dei Cantoni, il che richiede l'emanazione del nuovo articolo 62 capoverso 3 Cost.

2.9.7.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

La *4ª revisione della LAI* (LAI e modifiche dell'OAI) è entrata in vigore il 1° gennaio 2004. Essa non ha alcun influsso sulle modifiche previste nel quadro della NPC.

Per quanto riguarda i provvedimenti relativi all'istruzione scolastica speciale, occorre fare riferimento alla *legge sui disabili (LDis*[109]*,* entrata in vigore il 1° gennaio 2004), segnatamente all'*articolo 20,* che recita:

> [1] I Cantoni provvedono affinché i fanciulli e gli adolescenti disabili possano beneficiare di una scolarizzazione di base adeguata alle loro esigenze specifiche.
>
> [2] I Cantoni promuovono l'integrazione dei fanciulli e degli adolescenti disabili nelle scuole regolari mediante forme di scolarizzazione adeguate, nel limite del possibile e per il bene dei fanciulli e degli adolescenti disabili.
>
> [3] Rendono segnatamente possibile ai fanciulli e agli adolescenti che hanno difficoltà di percezione o di articolazione, e alle persone loro particolarmente vicine, l'apprendimento di una tecnica di comunicazione adeguata alla disabilità.

La LDis obbliga i Cantoni a provvedere a una scolarizzazione adeguata alle esigenze dei fanciulli e degli adolescenti. Il capoverso 2 dell'articolo 20 LDis prevede l'obbligo per i Cantoni di promuovere attivamente l'integrazione nelle scuole regolari. A tale proposito occorre tener conto di due premesse:

- con l'espressione «nel limite del possibile» il Parlamento ha voluto fissare il principio della proporzionalità anche per i Cantoni;
- inoltre, l'integrazione non sempre risulta essere nel vero interesse dei fanciulli e degli adolescenti disabili; occorre chiarire in ogni singolo caso cosa sia più sensato dal punto di vista specialistico.

I Cantoni devono verificare la loro strategia di scolarizzazione tenendo conto dell'entrata in vigore della LDis ed eventualmente adeguarla. Il modo di procedere in relazione alla scolarizzazione è interamente di competenza dei Cantoni. Il diritto federale non prescrive quali competenze decisionali incombano a quali organi cantonali. Nel rispetto della sovranità dei Cantoni in materia scolastica, esso si limita al mandato generico conferito ai Cantoni. Tuttavia, la pressione politica nei Cantoni farà verosimilmente in modo che l'articolo 20 LDis non rimanga «lettera morta», ma che col tempo sviluppi una propria dinamica.

2.9.7.1.4 Deliberazioni del Parlamento

Con l'articolo 197 numero 2 Cost., il Parlamento ha deciso di introdurre una disposizione transitoria a livello costituzionale. Tale disposizione transitoria obbliga i Cantoni ad assumersi, sino all'adozione di una propria strategia per l'istruzione scolastica speciale ma almeno per tre anni, le prestazioni attuali dell'AI in materia di istruzione scolastica speciale (compresa l'istruzione precoce di natura pedagogico-terapeutica) secondo l'articolo 19 LAI.

[109] RS **151.3**

2.9.7.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

Il programma di sgravio 2003 ha globalmente ridotto la crescita delle uscite a titolo di contributi per i costi d'esercizio alle istituzioni dell'istruzione scolastica speciale a partire dal 2004. Le modifiche previste nel programma di sgravio 2003 avranno ripercussioni su ogni bilancio globale allestito sulla base dei dati dell'anno 2005 o successivi.

2.9.7.1.6 Risultati della consultazione

Numerosi partecipanti alla consultazione evidenziano che la Convenzione intercantonale sulle istituzioni sociali (CIIS) deve essere rielaborata in funzione delle esigenze dell'istruzione scolastica speciale, coinvolgendo le associazioni di categoria.

Questa richiesta non è affatto contestata dai Cantoni. È ovvio che in vista dell'introduzione della NPC occorrerà rielaborare la CIIS in modo puntuale. A tale scopo sono già stati avviati i lavori preliminari.

2.9.7.2 Nuova soluzione

2.9.7.2.1 Compendio

L'AI si ritira dal finanziamento dell'istruzione scolastica speciale. L'intera responsabilità sotto il profilo tecnico e finanziario per questo settore passa ora ai Cantoni. Le istituzioni dell'istruzione scolastica speciale sono considerate «istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi», a proposito delle quali la Confederazione può obbligare i Cantoni a cooperare in virtù dell'articolo 48*a* capoverso 1 lettera i Cost. Il diritto individuale all'istruzione scolastica speciale nei confronti dei Cantoni è quindi fondato sul diritto costituzionale. I Cantoni finanziano integralmente l'istruzione scolastica speciale, vale a dire che si assumono sia le prestazioni individuali sia quelle collettive in favore di fanciulli e adolescenti disabili, rispettivamente delle istituzioni corrispondenti. I Cantoni detengono in tal modo l'intera responsabilità dall'istruzione scolastica precoce di natura pedagogico-terapeutica alla conclusione dell'istruzione scolastica speciale. Sono quindi toccati dalla NPC i provvedimenti di cui all'articolo 19 LAI, tra cui le prestazioni individuali e i sussidi per la costruzione e le spese d'esercizio a istituzioni che mettono in atto provvedimenti d'istruzione scolastica speciale. Non sono invece interessati dalla NPC i provvedimenti di cui all'articolo 16 LAI, vale a dire i provvedimenti d'integrazione professionale. I sussidi che vengono meno per la costruzione e le spese d'esercizio alle istituzioni che offrono provvedimenti per l'integrazione professionale saranno presi in considerazione nella determinazione delle tariffe mediante il pagamento degli interessi e l'ammortamento (cfr. n. 2.9.4.2.1).

2.9.7.2.2 Attuazione a livello legislativo

A seguito della cantonalizzazione del settore dell'istruzione scolastica speciale, nella legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)[110] devono essere adeguati l'articolo 8 (Regola) e 14 (Estensione), mentre occorre abrogare gli articoli 19 e 73.

Il testo esatto della modifica di legge è desumibile dall'atto mantello (n. 22), mentre il relativo commento è affidato al numero 2.9.7.3.

2.9.7.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

2.9.7.2.3.1 Ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità

Il ritiro dell'AI dal finanziamento dell'istruzione scolastica speciale implica l'abrogazione degli articoli 8, 8bis, 8ter, 8^{quater}, 9, 9bis, 9ter, 10, 11, 12 e 74ter lettera c dell'ordinanza del 17 gennaio 1961[111] sull'assicurazione per l'invalidità (OAI). Inoltre bisogna stralciare dall'articolo 22 capoverso 1 l'espressione «scuola speciale» e dall'articolo 23 capoverso 2 l'espressione «scuola professionale». Dato che contemporaneamente vengono soppressi anche i sussidi collettivi all'integrazione professionale e a laboratori e case per invalidi ai sensi dell'articolo 73 LAI, si possono abrogare integralmente gli articoli 99, 100, 101, 102, 103, 104bis, 105 e 107.

2.9.7.2.3.2 Ordinanza dell'11 settembre 1972[112] sul riconoscimento di scuole speciali nell'assicurazione federale per l'invalidità (ORS)

L'ordinanza deve essere abrogata integralmente perché con l'abrogazione dell'articolo 19 LAI viene a mancare la sua base legale.

2.9.7.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Attualmente le legislazioni cantonali concernenti l'istruzione scolastica speciale sono fortemente orientate e connesse alla legislazione AI. In seguito al ritiro dell'AI dal finanziamento dell'istruzione scolastica speciale, tali legislazioni devono essere tempestivamente adeguate e completate in tal senso.

Gli strumenti della collaborazione intercantonale vigenti, quali il concordato scolastico del 1970 e la CIIS non ancora ratificata, non sono sufficienti per una collaborazione intercantonale vincolante con perequazione degli oneri nel settore dell'istruzione scolastica speciale ai sensi dell'articolo 19 LAI e degli articoli 8–11 OAI, compresi cioè, tra l'altro, i provvedimenti di natura pedagogico-terapeutica, l'educazione precoce e la logopedia. Tali strumenti devono essere ampliati o integrati con altri strumenti. Al riguardo occorre evidenziare che negli ultimi tempi (Dichiarazione 2000; Linee direttrici 2001, decisione del comitato del gennaio 2004) la CDPE ha manifestato l'intenzione di potenziare gli sforzi di coordinamento, ampliare il con-

110 RS **831.20**
111 RS **831.201**
112 RU **1972** 2364; RS **831.232.41**

cordato scolastico, concludere nuovi concordati e accordi amministrativi come pure di sviluppare ulteriormente il sistema d'istruzione sotto il profilo della coerenza, dell'assicurazione della qualità e delle pari opportunità.

Per il resto, le istituzioni che operano nel campo dell'istruzione scolastica speciale di fanciulli e adolescenti disabili rientrano nei settori di compiti per i quali la Confederazione può obbligare i Cantoni alla collaborazione conformemente all'articolo 48*a* capoverso 1 Cost. (cfr. il primo messaggio NPC, art. 12 cpv. 1 nella versione del disegno LPF). Il settore dell'istruzione scolastica speciale è infatti da annoverare tra le «istituzioni per l'integrazione e l'assistenza agli invalidi» (lett. i).

Ai fini dell'introduzione della NPC è necessario effettuare in particolare i seguenti adeguamenti a livello cantonale:

- elaborazione e approvazione di strategie cantonali in materia di istruzione scolastica speciale;
- adeguamento delle legislazioni cantonali concernenti l'istruzione scolastica speciale;
- ratifica delle norme corrispondenti della CIIS;
- istituzione delle basi legali per l'assunzione delle prestazioni individuali.

Per il periodo di transizione di almeno tre anni occorre istituire ulteriori basi legali affinché i Cantoni assumano i sussidi attualmente erogati dall'AI. Dato che nella maggior parte dei Cantoni il potenziamento delle scuole speciali coinvolge anche i Comuni, bisognerà verificare la ripartizione intracantonale degli oneri.

2.9.7.3 Commento alle modifiche della LAI

Ad art. 8

Secondo l'articolo 62 capoverso 3 Cost., d'ora in poi l'istruzione scolastica speciale sarà di esclusiva competenza dei Cantoni. Per questo motivo occorre stralciare il rinvio all'articolo 19 LAI e la menzione dei provvedimenti per l'istruzione scolastica speciale.

Ad art. 14

Oggi la logopedia e la terapia psicomotoria sono considerate, nell'ambito dell'AI, provvedimenti di natura pedagogico-terapeutica garantiti dall'articolo 19 LAI e non provvedimenti sanitari ai sensi dell'articolo 12 o 13 LAI. Con l'abrogazione dell'articolo 19 LAI, la responsabilità per tali provvedimenti passerà ai Cantoni, i quali, nei limiti del bilancio globale, riceveranno a tal fine un indennizzo di circa 100 milioni di franchi. Se nel quadro degli sviluppi della legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal) la logopedia fosse riconosciuta, a determinate condizioni, una prestazione obbligatoria e si compissero sforzi per far riconoscere come tale anche la terapia psicomotoria, si potrebbe prevedere che i suddetti provvedimenti siano dichiarati provvedimenti sanitari all'interno dell'AI e di conseguenza siano finanziati dalla Confederazione, ovvero dall'assicurazione per l'invalidità. L'aggiunta all'attuale lettera a ha lo scopo di garantire che la NPC venga attuata coerente-

mente e che i Cantoni mantengano la responsabilità per i provvedimenti in questione.

Ad art. 19

Secondo l'articolo 62 capoverso 3 Cost., d'ora in poi l'istruzione scolastica speciale sarà di esclusiva competenza dei Cantoni. La presente disposizione può quindi essere abrogata.

Ad art. 73

Secondo l'articolo 112*b* capoverso 2 Cost., d'ora in poi la promozione dell'integrazione degli invalidi mediante contributi alla costruzione e alla gestione di istituzioni per invalidi sarà di esclusiva competenza dei Cantoni. Nel contempo, l'articolo 62 capoverso 3 Cost. trasferisce ai Cantoni la responsabilità esclusiva per l'istruzione scolastica speciale. I sussidi collettivi attuali (sussidi per la costruzione, le apparecchiature e l'esercizio) ai centri d'integrazione professionale saranno integrati nella tariffa per i provvedimenti d'integrazione professionale individuale di cui agli articoli 16 e 17 LAI. La responsabilità dell'AI per i sussidi collettivi decade quindi per quanto riguarda le istituzioni d'aiuto agli invalidi e quelle che operano nell'ambito dell'istruzione scolastica speciale. L'articolo 73 LAI può quindi essere abrogato.

Ad art. 75 e 75bis

Abrogato l'articolo 73, occorre stralciare anche i rinvii allo stesso.

In merito alla disposizione transitoria

È qui ripreso il disciplinamento dell'attuale articolo 104bis OAI.

2.9.8 Prestazioni complementari

2.9.8.1 Situazione iniziale

2.9.8.1.1 Soluzione attuale

L'articolo 112 Cost. statuisce che le rendite dell'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità devono coprire adeguatamente il fabbisogno vitale. Dato che attualmente ciò non è il caso, bisogna porvi rimedio attraverso il versamento di prestazioni complementari (PC). 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 esistenziale. Oltre a garantire il minimo vitale adeguato, le PC adempiono oggi vieppiù anche compiti propri di un'assicurazione per le cure.

2.9.8.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Sia nel primo messaggio del 14 novembre 2001 concernente la NPC sia nel decreto federale del 3 ottobre 2003, il settore di compiti relativo alle prestazioni complementari viene parzialmente dissociato. Con il nuovo articolo 112*a* Cost., le prestazioni complementari sono trasferite dal diritto transitorio al diritto costituzionale ordinario.

2.9.8.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Il 1° giugno 2002 sono entrati in vigore l'Accordo con l'UE sulla libera circolazione delle persone e l'Accordo con l'AELS (legge federale dell'8 ottobre 1999[113] concernente l'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone; legge federale del 14 dicembre 2001[114] relativa alle disposizioni concernenti la libera circolazione delle persone dell'Accordo del 21 giugno 2001 di emendamento della Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio [AELS]). Gli accordi si applicano ai diritti alle prestazioni di cittadini di Stati membri dell'UE e dell'AELS che esercitano o hanno esercitato in Svizzera o in uno Stato membro dell'UE o dell'AELS un'attività lucrativa dipendente o indipendente e sono o erano sottoposti alla legislazione svizzera. In base al principio della parità di trattamento, nel settore delle prestazioni complementari gli accordi hanno ripercussioni sui termini d'attesa. Infatti, come per i cittadini svizzeri, tali termini vengono meno. Anche in futuro le prestazioni complementari saranno comunque versate solamente in Svizzera.

Il 1° gennaio 2003 è entrata in vigore la legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), che comprende numerose modifiche. Degne di nota sono in particolare le modifiche nel campo dei rimedi giuridici (introduzione della procedura d'opposizione), la concessione di interessi di mora in caso di ritardo nel fornire le prestazioni e importanti innovazioni nell'ambito dell'obbligo d'informazione e di consulenza.

Occorre infine menzionare la 4ª revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità[115], entrata in vigore il 1° gennaio 2004. Nell'ambito delle prestazioni complementari va evidenziato in particolare l'aumento, fino a un massimo di 90 000 franchi all'anno, del rimborso delle spese di malattia e d'invalidità per le persone che non vivono in istituti specializzati e che hanno diritto all'assegno per grandi invalidi dell'AI.

113 RU **2002** 701 722; FF **1999** 5092
114 RU **2002** 685 700; FF **2001** 4435
115 FF **2001** 2851 segg.

2.9.8.1.4 Deliberazioni del Parlamento

La dissociazione parziale nel settore delle prestazioni complementari non è stata contestata dalle vostre Camere.

2.9.8.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

La procedura di consultazione sulle prestazioni complementari per le famiglie ha avuto luogo nell'estate del 2004. Il messaggio del 16 febbraio 2005 concernente la legge federale sul nuovo ordinamento del finanziamento delle cure (FF *2005* 1839) prevede la soppressione dell'importo massimo delle PC per le persone che vivono in un istituto. Questa modifica entrerà tuttavia in vigore solo in concomitanza con la NPC. Il messaggio concernente la 5ª revisione della LAI è stato adottato dal nostro Consiglio il 22 giugno 2005. Esso prevede la soppressione del diritto alle PC per gli invalidi che percepiscono un'indennità giornaliera dell'AI da oltre sei mesi.

2.9.8.1.6 Risultati della consultazione

Aderiscono in modo incondizionato al progetto il PLR, il PPD ed economiesuisse. Lo approvano anche la maggior parte dei Cantoni, il PS, la Comunità d'interessi Perequazione finanziaria sociale (CIPFS) e Pro Senectute. La proposta è respinta unicamente dall'UDC.

Il risultato della consultazione è quindi chiaro: l'auspicata dissociazione parziale tra Confederazione e Cantoni (garanzia del minimo vitale: $^5/_8$ Confederazione e $^3/_8$ Cantoni; indennizzo delle spese di malattia e d'invalidità: 100 % Cantoni) è approvata dalla grande maggioranza dei partecipanti. Intendiamo mantenere i margini di manovra minimi dei Cantoni secondo l'avamprogetto per la consultazione.

2.9.8.2 Nuova soluzione

2.9.8.2.1 Compendio

Per coprire il fabbisogno esistenziale, gli aventi diritto ricevono prestazioni complementari. La copertura del fabbisogno esistenziale sarà assunta per $^5/_8$ dalla Confederazione e per $^3/_8$ dai Cantoni. Le PC destinate a coprire le spese aggiuntive degli istituti nonché le spese di malattia e d'invalidità andranno invece interamente a carico dei Cantoni. Tuttavia, per le persone che vivono negli istituti i Cantoni saranno obbligati a versare le prestazioni soltanto nella misura in cui l'importo usuale del fabbisogno esistenziale sia superato a causa delle spese degli istituti.

2.9.8.2.2 Attuazione a livello legislativo

La dissociazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e la trasformazione della legge sui sussidi in una legge sulle prestazioni rendono necessaria una nuova concezione della legge federale del 19 marzo 1965[116] sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC). Per quanto concerne le PC annue di competenza della Confederazione, le disposizioni sulla determinazione dell'importo contenute nel disegno di legge concedono ai Cantoni un margine disciplinatorio esiguo, poiché il calcolo delle PC per le persone che vivono negli istituti viene effettuato in base agli stessi principi applicati alle persone che vivono a casa. L'esecuzione delle PC resterà comunque di competenza dei Cantoni. Occorre rilevare che nella nuova concezione delle PC annue si rinuncerà alla determinazione di un limite massimo. Già oggi questo limite massimo non ha alcuna importanza per le persone che non vivono negli istituti, in quanto è raggiunto solo in casi molto rari (ossia casi di AI in famiglie con più figli). Rinunciando a questo limite massimo si evita di mescolare le PC con l'assistenza sociale.

La situazione è leggermente diversa per gli ospiti degli istituti: il cofinanziamento della Confederazione è limitato alla copertura del fabbisogno esistenziale. Quando il fabbisogno esistenziale viene superato, le PC annue sono interamente a carico dei Cantoni. Questi ultimi stabiliscono autonomamente l'ammontare della tassa giornaliera dell'istituto e influenzano in tal modo anche la parte di PC a loro carico. Un effettivo margine disciplinatorio nell'ambito della LPC sussiste tuttavia solo nella definizione di un importo per le spese personali e nella considerazione dell'erosione della sostanza nel caso degli ospiti di istituti. Ulteriori disciplinamenti nell'ambito delle PC annue sono ammesse soltanto se necessarie a livello di esecuzione. Pertanto la definizione di un limite massimo per le PC annue non ha alcun senso nemmeno per gli ospiti degli istituti. Per quanto riguarda la necessità di disciplinare le spese di malattia e d'invalidità, la situazione è diversa perché queste sono esclusivamente a carico dei Cantoni. In linea di principio spetta dunque ai Cantoni stabilire in questo ambito quali siano i costi da rimborsare ai beneficiari di PC.

Sulla base degli articoli 10 capoverso 3 e 13 capoverso 2 del disegno LPC, l'importo destinato alla copertura del fabbisogno esistenziale finanziato congiuntamente da Confederazione e Cantoni comprende, oltre alle spese per la copertura del fabbisogno generale vitale e per la pigione, anche le spese per il conseguimento del reddito, le spese di manutenzione dei fabbricati, i premi versati alle assicurazioni sociali e le pensioni alimentari versate in virtù del diritto di famiglia. La considerazione di questi costi si giustifica con il relativo aumento dei redditi (ad es., le spese per il mantenimento del patrimonio vengono compensate con una maggiore erosione della sostanza). Gli eventuali maggiori oneri finanziari e in particolare quelli a carico della Confederazione sarebbero adeguatamente presi in considerazione nel bilancio globale.

Allo scopo di garantire determinati standard per una prassi dei rimborsi uniforme su scala nazionale, la LPC stabilisce un catalogo delle prestazioni (art. 14 cpv. 1 disegno LPC) e fissa il termine per esercitare il diritto al rimborso delle spese di malattia e d'invalidità (art. 15 disegno LPC). Con la 4ª revisione della LAI, dal 1° gennaio 2004 l'indennizzo delle spese di malattia e d'invalidità sono state aumentate a un massimo di 90 000 franchi per le persone che vivono a casa e hanno diritto a un

116 RS **831.30**

assegno per grandi invalidi di grado elevato. Tale decisione è stata presa tenendo presente la nuova ripartizione dei compiti (competenza finanziaria dei Cantoni). Questa normativa non dovrebbe quindi essere nuovamente revocata o limitata. La soluzione proposta tiene conto della sovranità dei Cantoni in questo settore, senza provocare un peggioramento della situazione delle persone assicurate. La competenza di stabilire l'importo massimo del rimborso annuo delle spese di malattia e d'invalidità, il quale non dovrà essere inferiore agli importi massimi attuali, sarà conferita ai Cantoni.

Il testo esatto della modifica di legge è desumibile dall'atto mantello (allegato 3), mentre il relativo commento è affidato al numero 2.9.8.3.

2.9.8.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Le seguenti disposizioni dell'ordinanza del 15 gennaio 1971[117] sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPC-AVS/AI) devono essere adeguate o abrogate: articoli 1*d*, 19, 19*a*, 21, 26*a*, 26*b*, 28, 32–37, 39, 40, 41, 54*a*, 55, 57 e 58. È fra l'altro necessario inserire nell'OPC-AVS/AI una nuova disposizione riguardante la competenza per le persone che vivono negli istituti (cfr. art. 21 cpv. 1 disegno LPC) e la definizione di istituto (cfr. art. 9 cpv. 5 lett. h disegno LPC).

L'ordinanza sul rimborso delle spese di malattia e delle spese dovute all'invalidità in materia di prestazioni complementari (OMPC)[118] dovrà essere abrogata.

Le spese di malattia e d'invalidità saranno finanziate esclusivamente dai Cantoni. Un eventuale bisogno di disciplinamento individuato dalla Confederazione dovrà pertanto essere recepito a livello di legge. Ulteriori normative sono di esclusiva competenza cantonale. L'OMPC non ha quindi più ragion d'essere.

2.9.8.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Nel settore delle PC annue occorre disciplinare in primo luogo l'ambito dell'esecuzione e la determinazione delle spese riconosciute e dell'importo delle spese personali per le persone che vivono negli istituti. Un'ulteriore necessità concerne la competenza per il disciplinamento del settore delle spese di malattia e d'invalidità, poiché in quest'ambito la LPC svolge tutt'al più la funzione di legge quadro.

2.9.8.3 Commento alle modifiche della LPC

La modifica della LPC costituisce di fatto una revisione totale. In quest'ambito cogliamo l'occasione per rendere più comprensibile dal profilo linguistico una legge che risale al 1965 e che in generale presenta formulazioni molto complicate, rielaborandola inoltre dal punto di vista della tecnica legislativa.

117 RS **831.301**
118 RS **831.301.1**

Nei seguenti commenti sono riportate tutte le modifiche materiali rispetto al testo attuale. Le disposizioni del diritto vigente che sono state parzialmente adeguate dal profilo redazionale saranno commentate nel dettaglio unicamente se la nuova strutturazione degli articoli, dovuta a motivi di tecnica legislativa, è notevolmente modificata. Le modifiche effettuate a seguito dell'entrata in vigore, il 1°gennaio 2004, della 4ª revisione della LAI non sono commentate espressamente.

Le cifre contenute in diversi articoli (in particolare negli art. 10, 11 e 14) corrispondono agli importi vigenti nel 2005.

Ingresso

L'ingresso viene adeguato alle disposizioni costituzionali modificate.

Art. 1 Applicabilità della LPGA

Dal punto di vista del contenuto corrisponde all'attuale articolo 1.

Art. 2 Principio

Diversamente dal diritto vigente, nel capoverso 1 viene ora sancita la responsabilità comune della Confederazione e dei Cantoni per le PC. Il carattere delle PC non sarà tuttavia modificato rispetto ad oggi. Le PC servono a coprire il fabbisogno esistenziale e contribuiscono a evitare, per quanto possibile, la necessità di ricorrere all'assistenza sociale. Le PC costituiscono un sistema uniforme finanziato congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Secondo la base costituzionale vigente, i Cantoni possono decidere liberamente se versare PC. Se lo fanno, ricevono contributi dalla Confederazione. D'ora in poi saranno invece tenuti a farlo. La nuova normativa non apporta però modifiche alla prassi attuale poiché sinora tutti i Cantoni hanno fornito PC secondo la legge federale. Nel diritto vigente, ovvero nell'articolo 2 LPC, è menzionato soltanto il caso principale (beneficiari di rendite dell'AVS o dell'AI). Esistono però anche PC per le persone che percepiscono solo un'indennità giornaliera dell'AI o un assegno per grandi invalidi dell'AI. Inoltre, dall'entrata in vigore della 10ª revisione della LAVS vi sono anche casi in cui una persona riceve una PC nonostante non le sia stata concessa alcuna rendita in quanto il periodo di contribuzione minimo non è stato raggiunto. Definire tutti questi casi non è impresa facile, motivo per cui nel capoverso 1 viene ora inserito un rinvio ad articoli successivi.

Il *capoverso 2* prevede per i Cantoni la possibilità, già esistente, di accordare altre prestazioni. È giusto che i Cantoni continuino ad avere questa possibilità.

Art. 3 Componenti delle prestazioni complementari

Questa disposizione è ripresa con lievi modifiche nel nuovo diritto. Essa assume però un'importanza molto maggiore grazie alla nuova ripartizione dei compiti poiché fa riferimento alla responsabilità finanziaria e alla competenza disciplinatoria. D'ora in poi la Confederazione dovrà garantire il fabbisogno esistenziale, mentre i Cantoni, pur partecipando alla copertura di quest'ultimo, dovranno assumersi interamente le spese di malattia e d'invalidità.

Nel *capoverso 1 lettera a* non si menziona più il fatto che la prestazione complementare annua è versata ogni mese, dato che questa modalità di pagamento è già prevista nell'articolo 19 capoverso 1 LPGA.

Art. 4 Condizioni generali

Rispetto al diritto vigente, il presente articolo riunisce le diverse condizioni che i cittadini svizzeri devono adempiere per avere diritto alle prestazioni complementari. Si tratta delle norme contenute negli attuali articoli 2 capoverso 1 e 2*a*–2*d*. La novità è che nel presente articolo non si menziona più la nazionalità. In tal modo è possibile semplificare la normativa applicabile agli stranieri in quanto nell'articolo 5 non è più necessario ripetere le condizioni relative al domicilio e alla dimora abituale in Svizzera.

Contrariamente al diritto vigente, nel *capoverso 1* si rinuncia a menzionare la condizione economica del superamento delle spese. L'adempimento di tale condizione è richiesto nell'articolo 9 capoverso 1.

Nelle lettere a e b sono elencate le prestazioni di base dell'AVS e nelle lettere c e d quelle dell'AI, rispetto alle quali le PC hanno carattere accessorio. La *lettera a* riprende la norma dell'articolo 2*a* lettera a e quella dell'articolo 2*b* lettera a. La *lettera b* riprende nel numero 1 la norma dell'articolo 2*a* lettera b e nel numero 2 quella dell'articolo 2*b* lettera b. La suddivisione in due numeri è determinata dall'articolo 5 capoverso 3. La *lettera c* riprende la norma dell'articolo 2*c* lettere a, c e d. Diversamente dal diritto vigente, la condizione del compimento del 18° anno di età per il diritto ad un assegno per grandi invalidi dell'AI è ora disciplinata in un proprio articolo (cfr. commento all'art. 6). La *lettera d* riprende la norma dell'articolo 2*c* lettera b. Nel quadro della revisione dell'assicurazione facoltativa è stata stralciata la cosiddetta clausola assicurativa. A seguito di una svista, la lettera b dell'articolo 2*c* non è stata adeguata: poniamo rimedio in questa sede.

La modifica del capoverso 2 implica che in questo articolo occorre ora introdurre le abbreviazioni «AVS» e «AI».

Il *capoverso 2* riprende la norma dell'articolo 2*d*. Nel diritto vigente, dal rimando a questo articolo, contenuto nell'articolo 2 capoverso 1, si desume che queste persone devono adempiere le condizioni relative al domicilio e alla dimora abituale in Svizzera. Visto che un simile rinvio non è più presente nel nuovo capoverso 1, le condizioni in questione devono essere menzionate nel capoverso 2.

Art. 5 Condizioni supplementari per stranieri

Rispetto al diritto vigente, questo articolo riunisce le diverse condizioni che devono adempiere i cittadini stranieri, i rifugiati e gli apolidi per avere diritto alle prestazioni complementari. Si tratta delle normative contenute negli attuali articoli 2 capoverso 2 e 2*a*–2*d.* La nuova formulazione non comporta modifiche materiali. Al riguardo si veda anche il commento all'articolo 4.

In relazione alla 10ª revisione dell'AVS, le rendite straordinarie con limiti di reddito sono state soppresse e trasferite nelle PC. Gli stranieri che non hanno lo statuto di rifugiati né sottostanno ad una convenzione di sicurezza sociale che garantisce loro il diritto a una rendita straordinaria non avevano diritto alla rendita straordinaria con limiti di reddito se non adempivano la condizione relativa al periodo minimo di

contribuzione. Questo aspetto è disciplinato nel vigente articolo 2 capoverso 2 lettera a LPC. Questo disciplinamento è ripreso nel *capoverso 4*.

Art. 6 Età minima

Questa disposizione ha lo scopo di fare chiarezza. Nel diritto vigente il suo contenuto doveva essere desunto, per i cittadini svizzeri, dall'articolo 2 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 2*c* lettera c LPC e, per gli stranieri, dalla formulazione «alle stesse condizioni dei cittadini svizzeri». Analoghe incertezze emergono dall'attuale formulazione dell'articolo 2 capoverso 2 lettere a–c. L'introduzione del nuovo articolo 6 permette di porvi rimedio.

Art. 7 Esclusione di restrizioni cantonali

Questo articolo riprende il vigente articolo 2 capoverso 3 primo periodo. Il secondo periodo non è più necessario perché il diritto alla PC è dato dagli articoli 4–6. Come spiegato a proposito dell'articolo 2, i Cantoni sono ora tenuti a versare prestazioni complementari.

Art. 8 Rifiuto della prestazione complementare

Questo articolo riprende il vigente articolo 2 capoverso 4.

Art. 9 Calcolo e importo

I limiti massimi per le PC annue contenuti finora nell'articolo 3*a* capoversi 2 e 3 vengono soppressi. In tal modo si evita la commistione di prestazioni complementari annue e assistenza sociale per le persone che vivono a casa. Nella prassi, tuttavia, il limite massimo per le persone che non vivono in istituto o in ospedale è già oggi irrilevante. Durante il 2002, infatti, esso è stato superato in soli 60 casi di PC. La somma eccedente ammontava complessivamente a circa 400 000 franchi. Dato che questo limite massimo può essere superato solo nel caso di famiglie con molti figli, è lecito supporre che anche in futuro tale fattispecie non si presenterà con frequenza.

Per le persone che vivono in istituto, la quota della Confederazione è limitata a priori (cfr. art. 13 cpv. 2). Per il resto spetta ai Cantoni decidere se il finanziamento del soggiorno in un istituto debba avvenire in forma di aiuto individuale, ossia riferito alla persona, o mediante sussidi alle istituzioni. Stabilire un limite massimo delle PC in questo ambito non ha senso.

Il *capoverso 3* riprende, precisandolo in alcuni punti, il vigente articolo 3*a* capoverso 5. Anche le spese riconosciute sono di norma suddivise a metà . Questo principio è attualmente disciplinato nell'articolo 1*c* capoverso 1 secondo periodo dell'ordinanza sulle PC e sarà ora sancito a livello di legge. La competenza di stabilire le eccezioni rimane al Consiglio federale.

In merito al *capoverso 5 lettera h* va detto che l'istituto deve essere definito in modo uniforme. Ciò è di rilevanza essenziale qualora un beneficiario di PC cambi Cantone. Altrettanto importante si rivela il coordinamento con l'assicurazione per l'invalidità. Un istituto considerato tale secondo la definizione della LIPIn deve esserlo anche secondo la LPC.

Art. 10 Spese riconosciute

Questa disposizione contiene le spese riconosciute che attualmente sono disciplinate negli articoli 3*b* e 5. Le possibilità dei Cantoni di emanare disciplinamenti speciali sono molto limitate. Per le persone che vivono a casa, la PC è calcolata sempre allo stesso modo. A questo proposito le deroghe cantonali sono escluse. I Cantoni potranno per contro influire sull'ammontare delle PC per le persone che vivono in istituto, nel senso che potranno stabilire, come attualmente, le tasse giornaliere dell'istituto che vanno tenute in considerazione e l'importo delle spese personali. A questo riguardo occorre considerare che secondo l'articolo 7 capoverso 1 LIPIn il finanziamento di un soggiorno in un'istituzione riconosciuta deve essere tale che nessun invalido debba ricorrere all'assistenza sociale a causa del soggiorno.

L'espressione abbreviata che figura tra parentesi nel *capoverso 2* è integrata con «ospedale». Questa integrazione serve a comprendere correttamente gli articoli 11 capoverso 1 lettera c, 13 capoverso 2 e 14 capoversi 3 e 4. In tal modo risulta chiaro che le disposizioni non si riferiscono soltanto agli istituti. In relazione a questa aggiunta, nei capoversi 1, 2 e 3 del testo tedesco è necessario sostituire il verbo «wohnen» con «leben» e le relative forme declinate.

Art. 11 Redditi computabili

Capoverso 2: in linea di principio, i redditi delle persone che vivono in un istituto vengono calcolati allo stesso modo di quelli delle persone che vivono a casa. Solo l'importo della sostanza può essere preso in considerazione dai Cantoni in misura maggiore o minore. La maggior parte dei Cantoni ha già fatto uso di questa possibilità, attualmente esistente per i beneficiari di una rendita di vecchiaia, aumentando a un quinto l'importo della sostanza computato. I Cantoni potranno ora prendere in considerazione in misura maggiore o minore l'importo della sostanza computato anche per le persone che vivono in un istituto, in quanto spetta loro la competenza disciplinatoria per le spese d'istituto e di cura.

Capoverso 3 lettera d e capoverso 4: al pari di quelli dell'AVS e dell'AI, nemmeno gli assegni per grandi invalidi dell'assicurazione contro gli infortuni e quelli dell'assicurazione militare devono essere computati come reddito. Non vi è alcun motivo di trattare diversamente questi assegni.

Art. 12 Inizio e fine del diritto a una prestazione complementare annua

Questa disposizione riguardante l'inizio e la fine del diritto a una PC non è nuova, ma attualmente la questione è disciplinata soltanto in sede di ordinanza (art. 21 OPC-AVS/AI). Vista la sua importanza, sarebbe opportuno sancire questa disposizione direttamente nella LPC, fatta eccezione per il capoverso 4. Per quanto concerne la disposizione secondo cui per uno stesso mese è dovuta una sola PC, si tratta di una mera norma di coordinamento finalizzata ad evitare che la PC venga pagata due volte qualora il beneficiario si trasferisca in un altro Cantone. Questo coordinamento può essere disciplinato nel diritto regolamentare.

Capoverso 2: attualmente questa disposizione è inclusa nelle istruzioni dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (n. marg. 4021a delle Direttive sulle prestazioni complementari). L'importanza di tale disposizione per le persone interessate risiede nel fatto che spesso i familiari si occupano delle persone anziane che devono entrare in un istituto. L'entrata in istituto implica un onere considerevole, tra l'altro per la

disdetta e lo sgombero dell'appartamento. Se un anziano non ha mai percepito prestazioni complementari, al momento dell'entrata in istituto i familiari non pensano certo alle PC e alle formalità legate alla domanda. Dato che nella LPC non si distingue tra le persone che vivono in un istituto in modo permanente o per un periodo prolungato e le persone che vivono in ospedale in modo permanente o per un periodo prolungato, la disposizione delle Direttive sulle PC viene ora estesa all'ospedale.

Il *capoverso 4* riprende parte del vigente articolo 3*a* capoverso 7 lettera f LPC. Esso precisa le possibilità e le modalità di deroga da parte del Consiglio federale.

Art. 13 Finanziamento

Considerato che la garanzia del fabbisogno esistenziale diventerà in primo luogo compito della Confederazione, le PC annue saranno in linea di principio finanziate per 5/8 dalla Confederazione e per 3/8 dai Cantoni (cpv. 1).

Il finanziamento delle PC annue per persone che vivono in un istituto soggiace a un disciplinamento speciale (cpv. 2). Anche in quei casi la PC annua dovrebbe essere calcolata secondo gli stessi criteri applicati alle persone che vivono a casa. La ripartizione delle spese tra Confederazione e Cantoni si conforma tuttavia a una normativa speciale. Fino ad un determinato importo limite, pari al fabbisogno di base giornaliero, la Confederazione ($^5/_8$) e i Cantoni ($^3/_8$) finanziano le spese congiuntamente, come nel caso delle persone che vivono a casa. L'importo che supera tale fabbisogno va invece esclusivamente a carico dei Cantoni.

L'importo limite è calcolato sommando l'importo per il fabbisogno generale vitale di cui all'articolo 10 capoverso 1 lettera a numero 1 (attualmente 17 640 franchi) e la pigione massima possibile di cui all'articolo 10 capoverso 1 lettera b numero 1 (attualmente 13 200 franchi). Sono determinanti gli importi relativi alle persone sole, visto che ai fini della determinazione delle PC annue la persona che vive in un istituto è considerata persona sola, indipendentemente dal suo stato civile. Attualmente il fabbisogno minimo giornaliero ammonta a circa 84 franchi. Qualora una persona che vive in un istituto, nonostante percepisca un reddito, possa coprire tale fabbisogno solamente grazie alle PC annue, la Confederazione ($^5/_8$) e i Cantoni ($^3/_8$) se ne assumono in comune la copertura. Fatta salva l'erosione della sostanza, sono tenute in considerazione solamente le spese (ai sensi dell'art. 10) e i redditi (ai sensi dell'art. 11) che non sono legati al soggiorno nell'istituto. Le spese (in particolare le tasse giornaliere dell'istituto e l'importo delle spese personali) e i redditi (tra cui gli assegni per grandi invalidi o le prestazioni dell'assicurazione malattie alle spese dell'istituto) connessi con il soggiorno nell'istituto sono invece ascritti ai Cantoni.

Per spiegare la ripartizione nel rapporto interno Confederazione/Cantone, si forniscono qui di seguito due esempi semplificati (senza coordinamento con la riduzione dei premi):

Esempio 1: persona che vive a casa

	Franchi	Totale
Spese riconosciute		
Fabbisogno vitale	17 640	
Pigione	13 200	33 840
Premio medio cassa malati	3 000	
Redditi computabili		
Rendita AVS	19 200	
Rendita 2° pilastro	6 000	
Importo della sostanza considerato (1/10 di 40 000–25 000)	1 500	26 700
Diritto alla PC		7 140
di cui Confederazione 5/8		4 463
di cui Cantone 3/8		2 677

Esempio 2: persona che vive in un istituto (sulla base dell'esempio 1)

	Persona assicurata		Confederazione / Cantone		solo Cantone
	Franchi	Totale	Franchi	Totale	Franchi
Spese riconosciute					
Fabbisogno vitale			17 640		
Pigione			13 200		
Premio medio cassa malati	3 000		3 000	33 840	
Spese dell'istituto computabili (200/giorno)	73 000				
Spese personali (300/mese)	3 600	79 600			
Redditi computabili					
Rendita AVS	19 200		19 200		
Rendita 2° pilastro	6 000		6 000		
Importo della sostanza considerato (1/5 di 40 000–25 000)	3 000		3 000	28 200	
Prestazioni assicurazione malattie	24 000				
Assegno per grandi invalidi AVS	12 660	64 860			
Diritto alla PC		14 740		5 640	9 100
di cui Confederazione			5/8	3 525	
di cui Cantone			3/8	2 115	+ 9 100

Il *capoverso 3* stabilisce unicamente il modo in cui la Confederazione deve finanziare i propri contributi. La sovranità cantonale non è intaccata. Spetta ai Cantoni determinare il modo in cui intendono finanziare i propri contributi.

Nel *capoverso 4* la competenza di stabilire con i Cantoni le procedure di conteggio e di versamento è conferita, come sinora, al Consiglio federale.

Art. 14 Spese di malattia e d'invalidità

Allo scopo di garantire determinati standard per una prassi dei rimborsi uniforme su scala nazionale, la LPC stabilisce un catalogo delle prestazioni (*cpv. 1*) per le spese di malattia e d'invalidità. I Cantoni possono limitare il rimborso alle spese necessarie nell'ambito di una fornitura di prestazioni economica e appropriata (*cpv. 2*). La competenza di stabilire l'importo massimo del rimborso annuo delle spese di malattia e d'invalidità, il quale non potrà essere inferiore agli importi massimi attuali, spetterà ai Cantoni (*cpv. 3)*. La soluzione proposta tiene conto della sovranità dei Cantoni in questo settore, senza provocare un peggioramento della situazione delle persone assicurate. In seguito alla 4ª revisione della LAI, dal 1° gennaio 2004 l'indennizzo delle spese di malattia e d'invalidità è stato aumentato a un massimo di 90 000 franchi per le persone che vivono a casa e hanno diritto a un assegno per grandi invalidi di grado elevato. Tale decisione è stata presa tenendo espressamente conto della nuova ripartizione dei compiti (competenza finanziaria dei Cantoni). Questa normativa non deve quindi essere nuovamente revocata o limitata *(cpv. 4)*. Il contenuto del *capoverso 5* corrisponde a quello del vigente articolo 3*d* capoverso 2ter LPC. Il *capoverso 6* riprende il contenuto del disciplinamento dell'articolo 19*a* OPC-AVS/AI in combinato disposto con l'articolo 3*d* capoverso 4 terzo periodo LPC. A proposito del *capoverso 7* va detto che il disciplinamento del vigente articolo 3*d* capoverso 5 LPC non è ripreso in quanto non si è dimostrato valido a livello pratico. Esso impedisce il rimborso diretto di spese elevate a fornitori di prestazioni quali i dentisti. Tuttavia, senza disciplinamento i rimborsi potranno essere versati unicamente al beneficiario di PC (cfr. cpv. 1). Visto che il rimborso di spese di malattia e d'invalidità consiste in prestazioni in natura (cfr. art. 3 cpv. 2 LPC), le disposizioni della LPGA concernenti le prestazioni pecuniarie non si applicano. Il disciplinamento proposto è necessario affinché, in determinati casi, le spese insorte possano comunque essere rimborsate direttamente al fornitore di prestazioni.

Per quanto concerne la sostituzione di «wohnende» con «lebende» nel testo tedesco e l'estensione alle persone che vivono in ospedale (*cpv. 3* e *4*), si veda il commento all'articolo 10.

Art. 15 Termine per esercitare il diritto al rimborso

Come per le PC annue di cui al nuovo articolo 12, anche per le spese di malattia e d'invalidità le scadenze devono essere disciplinate direttamente nella LPC. Tale necessità s'impone proprio perché in questo caso si interviene nelle competenze cantonali.

Art. 16 Finanziamento

Analogamente alla disposizione concernente il finanziamento, contenuta nell'articolo 13, in questo articolo si ribadisce che le spese di malattia e d'invalidità sono finanziate esclusivamente dai Cantoni.

Art. 17 Sussidi

Questo articolo riprende il vigente articolo 10. Nel *capoverso 1* si precisa chi versa i sussidi alle istituzioni di pubblica utilità.

Art. 18 Utilizzazione

Questo articolo riprende il vigente articolo 11.

Art. 19 Adeguamento delle prestazioni

Questo articolo riprende sostanzialmente il vigente articolo 4.

Art. 20 Sicurezza delle prestazioni

Questo articolo riprende il vigente articolo 12.

Art. 21 Organizzazione e procedura

La determinazione delle prestazioni complementari rimane di competenza dei Cantoni. Nel singolo caso è competente il Cantone di domicilio del beneficiario della PC. A proposito delle persone che vivono in un istituto, tra i Cantoni sono sorte controversie riguardo alla competenza in quanto la questione del domicilio spesso era difficilmente risolvibile. Pertanto il Consiglio federale ha ora la possibilità, sentiti i Cantoni, di emanare particolari disposizioni in materia di competenza (*cpv. 1*).

Art. 22 Contabilità

Rispetto al diritto vigente, la Confederazione parteciperà in misura notevolmente maggiore alle PC. In futuro essa assumerà anche le spese amministrative. È importante che il nostro Consiglio possa emanare le necessarie disposizioni in materia di contabilità. La disposizione è ispirata alla parte finale dell'articolo 67 LAVS.

Art. 23 Revisione

Sia nella LAVS che nella LAI e nella LAF le disposizioni sulla revisione sono emanate a livello di legge.

Nei *capoversi 1–3* sono ripresi i disciplinamenti attualmente contenuti negli articoli 33 e 34 OPC-AVS/AI, ad eccezione dell'articolo 33 capoverso 2 OPC-AVS/AI.

Il *capoverso 4* riprende una parte dell'articolo 37 capoverso 1 OPC-AVS/AI. Nel quadro della 4ª revisione dell'AI, anche l'articolo 64 LAI è stato completato con una simile competenza.

Le altre disposizioni necessarie andranno emanate nel diritto regolamentare. Siamo autorizzati a farlo in virtù dell'articolo 33.

Art. 24 Ripartizione delle spese amministrative

In linea di principio, la Confederazione deve partecipare anche alle spese amministrative per la determinazione e il versamento delle prestazioni complementari annue. Anche queste devono essere ripartite in ragione di 5/8 e 3/8. Considerato che

a seconda dei casi la ripartizione delle spese amministrative tra le singole procedure può rivelarsi molto difficoltosa e che può essere effettuata unicamente con grande dispendio, il nostro Collegio deve avere la possibilità di fissare importi forfettari.

Art. 25 Responsabilità per danni

Dal profilo del contenuto, questo articolo riprende il vigente articolo 6*a*.

Art. 26 Trattamento di dati personali e comunicazione di dati

Questo articolo riprende il vigente articolo 13.

Art. 27 Effetto sospensivo

Dal profilo del contenuto, questo articolo riprende il vigente articolo 9*b*.

Art. 28 Vigilanza della Confederazione

Il Consiglio federale vigilerà anche in futuro sull'esecuzione della LPC nei Cantoni. Tuttavia, tale vigilanza non si limita solamente all'aspetto del fabbisogno esistenziale. Dato che questa legge contiene disposizioni imperative concernenti l'ammontare e la portata delle spese di malattia e d'invalidità ascritte esclusivamente ai Cantoni, questo settore dovrà continuare ad essere oggetto della vigilanza. Solo in tal modo sarà possibile garantire l'applicazione uniforme del diritto.

Art. 29 Approvazione delle disposizioni d'esecuzione e dei principi

Anche in futuro le disposizioni esecutive cantonali dovranno essere approvate dalla Confederazione. Iter procedurali semplici e uniformi su scala nazionale dovranno essere garantiti anche dopo la dissociazione dei compiti.

Art. 30 Esclusione del regresso

Questo articolo riprende il vigente articolo 15*a*.

Art. 31 Disposizioni penali

Questo articolo riprende il contenuto del vigente articolo 16. Nel capoverso 1 lettere a e b si precisa che deve essere soddisfatta o una delle fattispecie (indicazioni inesatte) o l'altra (indicazioni incomplete).

Art. 32 Rapporto con il diritto europeo

Questo articolo riprende il vigente articolo 16*a*. Già oggi non vengono versate PC all'estero. Le PC figurano nell'allegato II^{bis} del regolamento (CEE) n. 1408/71. Questa situazione non sarà modificata in seguito all'introduzione della NPC.

Art. 33 Disposizioni d'esecuzione

Dovremo emanare disposizioni che garantiscano un'esecuzione uniforme.

Art. 34 Diritto previgente: abrogazione

Considerato che si tratta di una revisione totale della LPC, la legge previgente è abrogata.

2.9.9 Riduzione dei premi nell'assicurazione malattie

2.9.9.1 Situazione iniziale

2.9.9.1.1 Soluzione attuale

Conformemente alla legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal)[119], l'assicurazione sociale delle cure medico-sanitarie è finanziata attraverso i premi pro capite, le partecipazioni ai costi da parte degli assicurati e i sussidi da parte degli enti pubblici. La Confederazione stanzia annualmente sussidi ai Cantoni, che li utilizzano per ridurre i premi di assicurati in condizioni economiche modeste. I sussidi federali ai Cantoni sono stabiliti tenendo conto della popolazione residente media e della capacità finanziaria nonché del numero dei lavoratori frontalieri assicurati, compresi i familiari. I Cantoni devono aumentare globalmente il sussidio federale di almeno la metà. L'aumento minimo di ogni Cantone dipende dalla sua capacità finanziaria. Ogni Cantone può decurtare al massimo del 50 per cento il suo sussidio, purché la riduzione dei premi sia garantita per gli assicurati in condizioni economiche modeste. Spetta ai Cantoni individuare i beneficiari e stabilire in questo modo il reddito determinante, la procedura e le modalità di versamento. Nel meccanismo attuale di riduzione dei premi, la Confederazione assume $^2/_3$ dei sussidi per la riduzione dei premi secondo la LAMal. Il 77 per cento del sussidio della Confederazione è versato ai Cantoni nell'anno corrente, il 23 per cento l'anno successivo.

2.9.9.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Già nel primo messaggio del 14 novembre 2001 concernente la NPC era stato sottolineato che la riduzione dei premi LAMal sarebbe dovuta rimanere un compito in comune di Confederazione e Cantoni. Ciò non comporta alcuna modifica costituzionale. Nel primo messaggio era previsto che la Confederazione si assumesse 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 sostenere 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 delle risorse più trasparente e mirata. 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 mirata dal profilo sociopolitico.

[119] RS **832.10**

2.9.9.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Nel quadro delle deliberazioni parlamentari riguardanti la seconda revisione parziale dell'assicurazione malattie, nel progetto è stato integrato un obiettivo sociale differenziato per la riduzione dei premi. Tuttavia la seconda revisione parziale della LAMal è naufragata il 17 dicembre 2003 in occasione della votazione finale al Consiglio nazionale. In seguito, nella primavera del 2004, il DFI ha elaborato un nuovo progetto di LAMal, composto di due pacchetti di leggi con complessivamente sei messaggi. Uno di questi messaggi (1C) comprendeva anche l'obiettivo sociale differenziato della riduzione dei premi conformemente alla seconda revisione parziale della LAMal.

Il 18 marzo 2005 il Parlamento adottava il progetto 1C, dopo avervi apportato numerose modifiche. Esso entrerà in vigore il 1° gennaio 2006 e prevede un termine di transizione di un anno per permettere ai Cantoni di adeguare i loro sistemi di ribasso dei premi.

La versione approvata dal Parlamento, che tiene conto della critica dei Cantoni nei confronti di un obiettivo sociale armonizzato a livello svizzero, prevede ora un obiettivo speciale di politica familiare. I premi per bambini e giovani in formazione provenienti da famiglie con reddito basso e medio devono essere ridotti di almeno il 50 per cento. Ogni Cantone dovrà definire autonomamente le categorie di reddito beneficiarie. Ciò significa che i Cantoni sono liberi di fissare il reddito che dà diritto alla riduzione dal momento che la legge non definisce un importo. In considerazione della quota di finanziamento attuale e futura della Confederazione, questo disciplinamento appare giustificato. Per raggiungere gli obiettivi di politica sociale e familiare definiti dal legislatore nel diritto federale, i Cantoni devono attenersi a determinate condizioni, anche se dispongono di un ampio margine di manovra.

In vista di questo cambiamento di sistema, i contributi della Confederazione saranno aumentati negli anni 2006 e 2007 di 100 milioni di franchi all'anno.

L'attuale sistema di finanziamento rimane applicabile: la Confederazione continuerà a concedere ai Cantoni sussidi annui per finanziare la riduzione dei premi. L'articolo 66 LAMal prevede che questi contributi siano fissati per i Cantoni di volta in volta per un quadriennio mediante decreto federale semplice, tenuto conto dell'evoluzione dei costi nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, nonché della situazione finanziaria della Confederazione.

2.9.9.1.4 Deliberazioni del Parlamento

L'attuazione della ripartizione dei compiti nell'ambito della riduzione dei premi LAMal non necessita di una modifica costituzionale e non era quindi oggetto delle deliberazioni delle vostre Camere in merito al primo messaggio NPC.

2.9.9.1.5 Risultati della consultazione

Riguardo alla riduzione dei premi, numerosi Cantoni e l'UDC si erano espressi contro l'introduzione di un obiettivo sociale differenziato. Molte proposte riguardavano il calcolo dei sussidi federali, per esempio la considerazione dell'evoluzione

dei premi e della variazione effettiva del numero di beneficiari, nonché l'introduzione del numero di abitanti quale base di calcolo. Due Cantoni desiderano che i sussidi della Confederazione siano integralmente versati nell'anno corrente invece che sull'arco di due anni, come avviene nel sistema attuale (77 % / 23 %). Questa proposta è stata considerata e dev'essere ora esaminata. Infine è stato chiesto che i Cantoni partecipino come finora con un contributo esiguo alla riduzione dei premi.

2.9.9.2 Nuova soluzione

2.9.9.2.1 Compendio

La revisione della LAMal e il secondo messaggio NPC vanno coordinati per quanto riguarda la riduzione dei premi. Dal momento che si è rinunciato al principio dell'obiettivo sociale differenziato, si è mantenuto il modello elaborato nel primo messaggio NPC. A partire dall'entrata in vigore della NPC, la Confederazione parteciperà quindi a titolo forfettario ai costi per la riduzione dei premi con il 25 per cento dei costi sanitari dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie per il 30 per cento della popolazione. Con la NPC devono essere apportate modifiche alla LAMal, in particolare all'articolo 66. I seguenti capoversi vanno abrogati: il capoverso 4, secondo il quale il Consiglio federale decide, secondo la capacità finanziaria dei Cantoni, il contributo minimo di questi ultimi ai sussidi federali e che prescrive che il contributo globale dei Cantoni deve corrispondere almeno alla metà dell'importo complessivo dei sussidi federali; il capoverso 5, che stabilisce che un Cantone può diminuire al massimo del 50 per cento il contributo che è tenuto a versare (il contributo della Confederazione ai Cantoni va ridotto nella stessa proporzione) nonché il capoverso 6, che prevede che il Consiglio federale può autorizzare i Cantoni a riportare all'esercizio seguente le differenze annuali tra l'importo dei sussidi federali e cantonali e l'importo dei sussidi versati.

2.9.9.2.2 Attuazione a livello legislativo

A seguito della soppressione della capacità finanziaria quale criterio di calcolo e dell'introduzione del nuovo modello di ripartizione, occorre abrogare l'articolo 65 capoverso 2 e adeguare l'articolo 66.

Il testo delle modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 23) e il relativo commento nel numero 2.9.9.3.

2.9.9.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

A seguito della soppressione della capacità finanziaria quale criterio di calcolo e dell'introduzione del nuovo modello di ripartizione, nell'ordinanza del 12 aprile 1995[120] concernente i sussidi della Confederazione per la riduzione dei premi nell'assicurazione malattie (ORPM) occorre adeguare o abrogare gli articoli 1, 2 capo-

[120] RS **832.112.4**

versi 1 e 2, 3 capoversi 1–3, 4 capoversi 1–4, 5, 7*a*, 10 capoverso 2 e introdurre una disposizione transitoria.

2.9.9.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Il disciplinamento NPC prevede unicamente un nuovo metodo per il calcolo dei sussidi federali versati ai Cantoni. Il nuovo modello di riparto non presuppone alcun adeguamento legislativo o regolamentare a livello cantonale. I disciplinamenti cantonali devono essere adeguati se, con il nuovo calcolo dei sussidi federali, risultano notevoli travasi finanziari. Questo dovrebbe riguardare quei Cantoni nei quali attualmente, in base ai sussidi scaglionati in funzione della capacità finanziaria, più del 50 per cento della popolazione beneficia di un ribasso dei premi.

2.9.9.3 Commento alle modifiche della LAMal

Art. 65 cpv. 2

Il presente capoverso dovrà essere abrogato in seguito alle modifiche dell'articolo 66, secondo le quali la Confederazione verserà direttamente ai Cantoni, automaticamente e indipendentemente dal loro apporto, una somma destinata a ridurre i premi dell'assicurazione malattie. Ciononostante, è evidente che i Cantoni avranno l'obbligo di impiegare la totalità dei sussidi federali ricevuti per la riduzione dei premi conformemente alla LAMal. Se dai conteggi o dai controlli effettuati dovesse risultare che un Cantone ha ricevuto più di quello che ha versato come riduzione dei premi, esso sarà obbligato a restituire l'importo corrispondente, conformemente alla legge federale del 5 ottobre 1990[121] sui sussidi (LSu).

Art. 66 cpv. 2–6

La riforma della perequazione finanziaria comporterà una nuova modalità di ripartizione dei compiti di finanziamento del sistema di riduzione dei premi tra la Confederazione e i Cantoni.

I sussidi annui della Confederazione non saranno più fissati mediante decreto federale semplice della durata di quattro anni, in base all'evoluzione dei costi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e della situazione delle finanze della Confederazione. Il capoverso 2 stabilisce ora che i sussidi federali corrispondono a un quarto delle spese lorde dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie per il 30 per cento degli assicurati. Il nostro Consiglio definirà a livello di ordinanza i dettagli per la determinazione dei sussidi federali.

La capacità finanziaria dei Cantoni non sarà più un criterio per stabilire la ripartizione dei sussidi della Confederazione tra i Cantoni, ma saranno determinanti solamente la popolazione residente e il numero di assicurati di cui all'articolo 65*a* lettera a della legge. Il capoverso 3 dovrà essere modificato di conseguenza.

121 RS **616.1**

La parte di sussidi federali destinata a ogni Cantone secondo la nuova modalità di ripartizione prevista dal capoverso 3 sarà automaticamente versata integralmente. Ogni Cantone dovrà completare gli aiuti federali al fine di garantire la riduzione individuale dei premi conformemente alla LAMal. Di conseguenza, i capoversi 4, 5 e 6, che prevedono o si fondano su un rapporto stretto tra i contributi federali accordati e la quota a carico di ogni Cantone, dovranno essere abrogati.

2.9.10 Assegni familiari nell'agricoltura

2.9.10.1 Situazione iniziale

2.9.10.1.1 Soluzione attuale

Attuale disciplinamento del finanziamento: i datori di lavoro agricoli pagano il 2 per cento sulla massa salariale assicurata secondo la LAVS che essi versano. Le spese restanti sono assunte dagli enti pubblici, ossia per $^2/_3$ dalla Confederazione e per $^1/_3$ dai Cantoni. Conformemente all'articolo 21 capoverso 1 della legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF)[122], i contributi dei singoli Cantoni sono calcolati «in base all'importo degli assegni familiari pagati nel Cantone».

Riduzione della quota cantonale grazie al reddito del fondo: nel «decreto federale del 24 marzo 1947 che istituisce speciali fondi prelevati dalle entrate dei fondi centrali di compensazione»[123], è stato costituito un fondo di cui all'articolo 1 lettera c per la protezione della famiglia, dotato di 50 milioni di franchi. Nel 1952, con l'introduzione della LAF, i proventi degli interessi annui di questo fondo sono stati utilizzati per la riduzione dei contributi cantonali alle spese determinate dalla LAF (art. 20 LAF). Il tasso d'interesse minimo fissato dalla legge ammonta al 4 per cento. Attualmente, il patrimonio del fondo ammonta a 30 milioni di franchi, il tasso d'interesse al 4,375 per cento: ciò si traduce in un reddito annuo di circa 1,4 milioni di franchi. Conformemente all'articolo 21 capoverso 1 LAF, tale somma sarà distribuita ai Cantoni «in ragione della capacità finanziaria del Cantone e del numero delle aziende agricole situate nel Cantone stesso». I dettagli per il calcolo dei sussidi cantonali sono disciplinati in un decreto del Consiglio federale del 1954 (RS *836.16*). La capacità finanziaria dei Cantoni è determinata sulla base della capacità fiscale per abitante (I elemento di riduzione) e del numero di aziende agricole (II elemento di riduzione).

2.9.10.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Conformemente al primo messaggio concernente la NPC, il settore degli assegni familiari nell'agricoltura non è oggetto della dissociazione dei compiti. Nel quadro della NPC viene soppressa la capacità finanziaria come criterio di calcolo nella distribuzione dei sussidi. Ciò riguarda tutte le leggi, vale a dire anche quei settori di compiti che non sono oggetto della dissociazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. I contributi dei Cantoni agli assegni familiari nell'agricoltura sono ridotti

122 RS **836.1**
123 RS **834.2**

tenendo conto della capacità finanziaria degli stessi. In ragione di tale disposizione e degli adeguamenti che essa renderà necessari, questo settore di compiti è ora oggetto del secondo messaggio concernente la NPC.

2.9.10.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Dall'approvazione del primo messaggio concernente la NPC non vi sono stati cambiamenti importanti in materia di assegni familiari nell'agricoltura.

2.9.10.1.4 Deliberazioni del Parlamento

Dato che la soppressione della capacità finanziaria come criterio di calcolo non determina alcuna modifica costituzionale, gli assegni familiari nell'agricoltura non sono stati oggetto delle deliberazioni delle vostre Camere sul primo messaggio concernente la NPC.

2.9.10.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

In materia di assegni familiari, nel quadro dell'iniziativa parlamentare Fankhauser e dell'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!» di travail.suisse si mira ad un'uniformazione degli assegni per figli.

2.9.10.1.6 Risultati della consultazione

La maggioranza preponderante dei partecipanti alla consultazione approva il nuovo disciplinamento.

2.9.10.2 Nuova soluzione

2.9.10.2.1 Compendio

L'onere dei Cantoni per gli assegni familiari nell'agricoltura costituirà la nuova base di calcolo per la riduzione dei contributi dei Cantoni.

2.9.10.2.2 Attuazione a livello legislativo

A seguito della nuova base di calcolo per la riduzione dei contributi cantonali, occorre adeguare i capoversi 1 e 2 dell'articolo 21 della legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF)[124].

Il testo delle modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 24) e il relativo commento nel numero 2.9.10.3.

124 RS **836.1**

2.9.10.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Il decreto del Consiglio federale del 21 maggio 1954[125] che fissa i contributi dei Cantoni per gli assegni familiari ai lavoratori agricoli e ai contadini di montagna può essere abrogato e i dettagli concernenti il finanziamento saranno disciplinati nell'ordinanza dell'11 novembre 1952[126] sugli assegni familiari nell'agricoltura (OAFam).

2.9.10.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Non è necessario adeguare la legislazione dei Cantoni.

2.9.10.3 Commento alle modifiche della LAF

L'onere dei Cantoni per gli assegni familiari nell'agricoltura costituirà la nuova base di calcolo per la riduzione dei contributi dei Cantoni. Per tale motivo occorre adeguare *l'articolo 21 capoversi 1 e 2* LAF. L'*articolo 20 capoverso 3* LAF è abrogato, mentre il suo tenore è trasferito nell'articolo 21 capoverso 2 LAF.

2.9.11 Assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione

2.9.11.1 Situazione iniziale

Conformemente all'articolo 92 capoverso 7bis della legge del 25 giugno 1982[127] sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), i Cantoni partecipano alle spese degli uffici di collocamento e ai costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro con un contributo pari allo 0,05 per cento della massa salariale soggetta a contribuzione. Le quote a carico dei singoli Cantoni sono fissate mediante una chiave di riparto che tiene conto della capacità finanziaria e del numero annuo di giorni di disoccupazione controllata.

2.9.11.1.1 Risultati della consultazione

Il nuovo disciplinamento è approvato dalla grande maggioranza delle cerchie consultate. Timori sono stati espressi riguardo alle ripercussioni finanziarie (AI, VS, GE, JU, GL, ZG).

Riteniamo che la soluzione proposta sia logica e indispensabile dal profilo della riforma della perequazione finanziaria.

125 RS **836.16**
126 RS **836.11**
127 RS **837.0**

2.9.11.2 Nuova soluzione

2.9.11.2.1 Compendio

Al fine di incrementarne l'efficacia, la perequazione finanziaria in senso stretto deve essere attuata, nel quadro della NPC, tramite uno strumentario separato (perequazione delle risorse, perequazione dell'aggravio geo-topografico nonché dell'aggravio sociodemografico). Nel nuovo sistema, la graduazione dei trasferimenti dei pagamenti tra Confederazione e Cantoni secondo la capacità finanziaria dei Cantoni è soppressa. Di conseguenza, il criterio della capacità finanziaria non dovrà essere applicato nemmeno per quanto riguarda la partecipazione dei Cantoni alle spese degli uffici di collocamento e ai costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

2.9.11.2.2 Attuazione a livello legislativo

Il criterio della capacità finanziaria dei Cantoni deve essere stralciato dall'articolo 92 capoverso 7bis della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione.

Il testo della modifica di legge figura nell'atto mantello (n. 25).

2.9.11.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

La considerazione della capacità finanziaria per la determinazione degli importi dei Cantoni va stralciata di conseguenza dall'ordinanza del 19 novembre 2003[128] concernente il finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione (OFAD) (art. 9 cpv. 1 e 3).

2.9.12 Miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna

2.9.12.1 Situazione iniziale

2.9.12.1.1 Soluzione attuale

Il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna è un provvedimento di politica regionale, gestito in comune da Confederazione e Cantoni allo scopo di limitare la migrazione della popolazione verso la pianura e di sostenere l'occupazione decentrata del territorio grazie a un aumento della qualità di vita. Inoltre, questa situazione offre possibilità di guadagno all'industria locale. A tal fine, la Confederazione garantisce aiuti finanziari (sussidi alle spese di investimento) per il rinnovo di abitazioni e case o per nuove abitazioni sostitutive, conformemente alla legge federale del 20 marzo 1970 per il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna. L'aiuto finanziario della Confederazione presuppone una prestazione del Cantone. Esso è graduato secondo la capacità finanziaria del Cantone e ammonta al 10–30 per cento delle spese di rinnovo computabili.

[128] RS **837.141**

La portata dell'aiuto sarà regolata tramite crediti annui d'impegno e di pagamento. Gli esborsi della Confederazione, per un totale di circa 445 milioni di franchi, sono stati versati tra il 1970 e il 2004 a favore di circa 24'000 abitazioni. Il volume annuo degli aiuti è passato da quasi 600 unità negli anni Settanta a circa 900 unità negli anni Ottanta. Fino a cavallo del millennio, il volume è regredito costantemente fino a raggiungere poco più di 300 unità. Gli attuali crediti d'impegno di 10 milioni di franchi annui permettono di aiutare 400–450 unità all'anno. Gli aiuti della Confederazione sono stati distribuiti per lo più a famiglie finanziariamente deboli nei Cantoni dei Grigioni, di Berna, Vallese, Svitto, Lucerna, Uri e San Gallo.

Con la legge federale vigente possono essere garantiti aiuti finanziari sino al più tardi al 31 dicembre 2005.

2.9.12.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

L'abrogazione integrale della presente legge federale non necessita di una modifica costituzionale.

2.9.12.1.3 Risultati della consultazione, decisioni del Parlamento

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione che si sono espressi in merito (UR, OW, FR, SAB, STV) chiede che, in vista dell'entrata in vigore della NPC nel 2008, la durata di validità della legge federale per il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna sia prolungata sino a fine 2007.

La mozione Imfeld (04.3227) del 5 maggio 2004 chiede di prolungare la durata di validità sino all'entrata in vigore della NPC. Nella sessione autunnale 2004, il Consiglio nazionale ha accolto la mozione, mentre il Consiglio degli Stati l'ha accolta nella sessione estiva del 2005. Sulla base di questa vostra decisione, dopo le vacanze estive 2005 vi presenteremo un messaggio su una corrispondente modifica di legge. Lo scadenzario prevede che le vostre Camere deliberino in merito già nella sessione invernale 2005.

2.9.12.2 Nuova soluzione

La Confederazione si ritira completamente da questo compito. Non sono necessari adeguamenti della legge federale e dell'ordinanza. La legge rimane la base giuridica valida per tutti gli obblighi contratti fino al loro spirare dopo 20 anni. Spetta ai Cantoni decidere se vogliono continuare a concedere questi aiuti in loro esclusiva competenza e adeguare a tal fine le leggi in vigore.

2.10 Agricoltura

2.10.1 Miglioramenti strutturali

2.10.1.1 Situazione iniziale

2.10.1.1.1 Soluzione attuale

La politica agricola della Confederazione si fonda essenzialmente su tre pilastri, vale a dire misure di mercato, pagamenti diretti e miglioramenti di base. I miglioramenti strutturali agricoli fanno parte dei miglioramenti di base. Essi vengono sostenuti congiuntamente da Confederazione (direttive strategiche, alta vigilanza) e Cantoni (esecuzione dei progetti) e, secondo il primo messaggio NPC del 14 novembre 2001, rientrano nei compiti comuni e servono ai seguenti obiettivi:

- ridurre i costi di produzione per migliorare le basi aziendali e aumentare in tal modo la competitività dell'agricoltura;
- migliorare le condizioni di vita ed economiche nel mondo rurale, in particolare nelle regioni di montagna;
- contribuire alla realizzazione di obiettivi ecologici, nonché di obiettivi relativi alla protezione degli animali e alla pianificazione del territorio.

Nell'ambito dei miglioramenti strutturali sono disponibili due strumenti di aiuto agli investimenti:

- contributi a fondo perso con partecipazione dei Cantoni, concessi soprattutto a opere collettive;
- crediti d'investimento di cui beneficiano prevalentemente aziende individuali.

Nelle regioni di montagna e collinari vengono sostenute con contributi anche le aziende individuali, poiché il potenziale di finanziamento è nettamente inferiore rispetto alle regioni di pianura.

Il sostegno di miglioramenti strutturali agricoli avviene sulla base di progetti che, contrariamente alle regioni estere vicine, di regola non vengono elaborati da uffici amministrativi, bensì da uffici d'ingegneria e d'architettura privati. Per finanziare tali misure i singoli agricoltori, cooperative e, all'occorrenza, altri enti inoltrano richieste di contributo al servizio cantonale competente. Si tratta sempre di progetti iniziati localmente, promossi da Confederazione e Cantoni come aiuto all'iniziativa personale (processo bottom-up). La responsabilità individuale e la partecipazione finanziaria ad essi legate garantiscono un'adeguata esecuzione delle opere e una gestione economica dei mezzi messi a disposizione. Il Cantone consiglia i committenti della costruzione, chiarisce le possibilità di sostegno, esegue procedure di corapporto a livello cantonale, approva il progetto e lo pubblica nel foglio ufficiale cantonale, affinché le organizzazioni attive a livello nazionale possano far uso del loro diritto di ricorso. Infine assicura il contributo cantonale. Al Cantone spetta inoltre la vigilanza sull'esecuzione dei lavori, sulla manutenzione e su eventuali modifiche di destinazione.

L'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) esamina se le domande di contributi dei Cantoni concordano con il diritto federale. L'UFAG si procura la presa di posizione degli altri servizi federali nel caso di progetti che soggiacciono all'esame dell'impatto sull'ambiente secondo l'OEIA, che potrebbero pregiudicare un oggetto riportato

in un inventario della Confederazione, che riguardano misure ecologiche di compensazione e sostituzione, che toccano i sentieri o che contengono conflitti non sanati a livello cantonale. Mediante una decisione di principio l'UFAG ordina i contributi federali e, nel caso di grandi progetti eseguiti a tappe, il credito quadro; in caso di contributi federali superiori a 3 milioni di franchi, decide d'intesa con l'Amministrazione federale delle finanze. L'UFAG esercita l'alta vigilanza nell'esecuzione dei progetti e controlla per campionatura i rendiconti. Provvede a un'equa applicazione delle possibilità di sostegno.

2.10.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Già il primo messaggio NPC del 14 novembre 2001 precisava che nel settore di compiti delle bonifiche fondiarie e degli edifici agricoli si dovrebbero erogare in futuro, nella misura del possibile, importi forfettari come già avviene per gli immobili agricoli. Per opere più estese dovrebbero essere conclusi accordi di programma con i Cantoni. Ciò non richiede una modifica costituzionale.

2.10.1.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Già prima dell'adozione del primo messaggio NPC si era cominciato a trattare l'ulteriore sviluppo della politica agricola (PA 2007). Il relativo messaggio è del 29 maggio 2002. Le deliberazioni in Parlamento si sono concluse nella sessione estiva 2003. L'entrata in vigore ha avuto luogo il 1° gennaio 2004. Oltre a un impegno rafforzato in favore del mondo rurale, riscontrabile soprattutto nelle nuove misure nel settore dei miglioramenti strutturali, vengono create anche le condizioni per l'attuazione della NPC. L'articolo 93 capoverso 2 LAgr è stato così abrogato.

All'interno dell'UFAG (Divisione miglioramenti strutturali) sono stati economizzati quattro posti di lavoro con il raggruppamento dei settori per i contributi a fondo perso e i crediti d'investimento nonché con la semplificazione del sistema dei conti (solo controlli per campionatura).

2.10.1.1.4 Deliberazioni del Parlamento

L'attuazione della divisione dei compiti nel settore dei miglioramenti strutturali non necessita di una modifica costituzionale e non era quindi oggetto delle deliberazioni delle vostre Camere in merito al primo messaggio NPC.

2.10.1.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

Non vi è alcuna relazione con la revisione di legge in corso. La LAgr è in vigore dal 1° gennaio 2004.

2.10.1.1.6 Risultati della consultazione

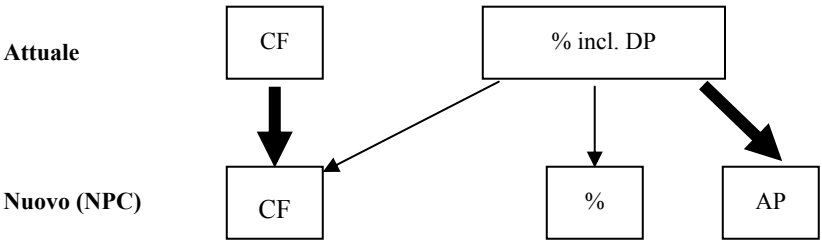
Molti Cantoni (GL, FR, SO, BL, SG, OW, NW, GR, SZ) chiedono principalmente che la Confederazione si limiti a obiettivi strategici nei settori della protezione della natura e del paesaggio (LPN), dei sentieri (OPS) e della protezione delle acque (OEIA). Si tratta della condizione per la flessibilità a cui si aspira nell'elaborazione dei progetti sostenuti mediante gli accordi di programma. Tale richiesta è pure condivisa dall'UDC.

2.10.1.2 Nuova soluzione

2.10.1.2.1 Compendio

Visto che i progetti sostenuti vengono iniziati localmente, i Cantoni chiedono la maggiore flessibilità possibile nella loro elaborazione. Inoltre, la riparazione dei frequenti danni causati dal maltempo non è pianificabile. Sembra pertanto opportuno prevedere tre categorie di forme di finanziamento, ossia contributi forfettari (CF), contributi percentuali (%) e accordi di programma (AP).

Rappresentazione del passaggio dal sistema attuale al sistema NPC:



DP = Decisione di principio
CF = Contributi forfettari
% = Contributi percentuali
AP = Accordo di programma

Un progetto maturo per la realizzazione deve poter essere iniziato anche se non è incluso in un programma. Nuove prescrizioni (ad es. protezione degli animali e delle acque o diritto sulle derrate animali) possono originare un volume di trasformazioni, a cui occorre reagire in maniera flessibile. Gli accordi di programma vengono di principio conclusi in base alla durata d'esecuzione del progetto. Ciò può significare un periodo di tempo lungo proprio nel caso di raggruppamenti di terreni, ragion per cui dovrebbero essere possibili adeguamenti in caso di cambiamento delle condizioni quadro (ad es. estensioni del perimetro, lavori supplementari in seguito al maltempo) come nelle odierne DP. In casi simili si tratterà di completare o rinegoziare l'accordo di programma.

Tra la conclusione di un accordo e l'effettività dei crediti possono passare due anni. Deve continuare ad esistere un'unica rubrica di credito per i contributi nell'edilizia e nel genio civile e, all'occorrenza, altre categorie. Come finora devono essere possibili differimenti da parte dei Cantoni.

Il coordinamento con altri settori, come ad esempio strade nazionali, ferrovie, aerodromi, foreste, sistemazione dei corsi d'acqua o settore militare, deve essere possibile anche negli accordi di programma. Essi devono indicare anche l'attribuzione dei compiti ai singoli settori (ad es. economia forestale, sistemazione dei corsi d'acqua). Le condizioni per l'esecuzione di progetti integrali devono continuare a sussistere.

2.10.1.2.1.1 Elementi principali della nuova soluzione

Viste le precedenti osservazioni, devono essere formate le seguenti categorie, tra cui una per progetti individuali non pianificabili o difficilmente pianificabili:

- *contributi forfettari (CF)*: immobili agricoli (oggi gli aiuti agli investimenti sono già garantiti forfettariamente) nonché altri progetti nell'edilizia e nel genio civile agricoli, i cui contributi possono essere calcolati forfettariamente in base a norme legali (ad es. ripristino periodico, nella misura in cui tecnicamente concepibile e in presenza di valori empirici);
- *accordi di programma (AP)*: progetti pluriennali importanti, di regola da eseguire a tappe (ad es. raggruppamenti di terreni, grandi reti viarie, approvvigionamento idrico d'ampia portata);
- *progetti individuali (%):* qui dovrebbero figurare i progetti i cui contributi non possono essere calcolati in anticipo e i progetti la cui realizzazione è insicura, imprevedibile o di lunga durata, ad esempio progetti con gravi problemi di coordinamento, riparazioni dei danni causati dal maltempo o da incendi. L'insicurezza può derivare pure da epizoozie o modifiche di legge, poiché di solito i capiazienda devono reagire molto rapidamente ai nuovi eventi (attesa negli investimenti, adattamento immediato a nuove condizioni quadro legali favorevoli).

I ripristini periodici vengono trattati nel senso della NPC con l'introduzione nell'ambito della PA 2007. In questo modo è possibile avere una certa esperienza con i nuovi strumenti.

2.10.1.2.1.2 Modo di calcolo dei contributi globali o forfettari

- Contributi forfettari nell'edilizia agricola: il calcolo si effettua secondo gli elementi stalla (posti per bestiame grosso), fienile e silo (m^3), deposito di concimi aziendali (m^3) e rimessa (m^3).
- Accordi di programma: nel comprensorio gli obiettivi da raggiungere e le misure corrispondenti (lavori di geometra, costruzioni di vie, bilancio idrico, interconnessione ecologica ecc.) sono fissati in unità (lunghezza, superficie, numero ecc.). Su questa base si calcolano i costi globali e si fissa il contributo federale. Inoltre vengono pattuiti il programma di lavoro, i pagamenti rateali, le altre pietre miliari nonché il controlling.

– Unità di misura in caso di progetti individuali: poiché i progetti di questa categoria sono molto diversi per genere e struttura (piccoli accessi individuali e alimentazione di corrente e approvvigionamento idrico agricolo individuali, condotte di derivazione, riparazioni di danni causati dal maltempo ecc.), non è possibile fissare indicatori generali. Le unità di misura devono essere stabilite, sempre che ciò sia possibile e opportuno, per i progetti individuali. Anche in questo caso dovrebbero essere versati, in caso d'idoneità, contributi forfettari.

2.10.1.2.1.3 Posizione dei fornitori di prestazioni

Le iniziative di progetto nel settore dei miglioramenti strutturali avvengono «bottom-up», ragion per cui occorre trovare una soluzione che garantisca la consultazione della locale committenza della costruzione. Ciò può essere disciplinato nell'articolo 28bis OMSt. Il fornitore della prestazione (agricoltore, cooperativa, altri) è interessato in primo luogo dai cambiamenti nell'attribuzione dei mezzi finanziari. Se i mezzi sono limitati e le liste d'attesa si allungano, egli deve attendere più a lungo per la licenza edilizia del Cantone. Il fornitore di prestazioni può attendersi un'accelerazione della procedura in caso di soppressione della ripetuta procedura di corapporto a livello federale.

2.10.1.2.2 Attuazione a livello legislativo

A causa del nuovo strumento degli accordi di programma, nella legge sull'agricoltura (LAgr)[129] dev'essere introdotto un nuovo articolo 97*a*.

Il testo esatto delle modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 26) e il relativo commento nel numero 2.10.1.3.

2.10.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

2.10.1.2.3.1 Osservazioni generali

La politica agricola 2007 contiene nuove disposizioni legali e il limite di spesa 2004–2007 (miglioramento delle basi di produzione e misure sociali, produzione e smercio, pagamenti diretti). Le modifiche di legge, come pure le nuove ordinanze e quelle modificate sono entrate in vigore in gran parte il 1° gennaio 2004. Nell'ambito della politica agricola 2011 (limite di spesa 2008–2011) saranno nuovamente adeguate diverse basi legali. I relativi lavori saranno conclusi entro la fine del 2007. Per questa ragione, non ha molto senso formulare già ora proposte a livello di ordinanza. Per contro, occorre indicare gli articoli degli atti normativi interessati che devono probabilmente essere modificati ed eventualmente il loro contenuto. Inoltre, si rimanda a ordinanze al di fuori della legislazione sull'agricoltura, che devono pure essere adeguate.

129 RS **910.1**

2.10.1.2.3.2 Ordinanza sui miglioramenti strutturali (OMSt)

Nell'ordinanza del 7 dicembre 1998[130] sui miglioramenti strutturali nell'agricoltura è necessario, a causa della soppressione della capacità finanziaria quale criterio di calcolo, adeguare gli articoli 16, 19 e 20 e, a causa dell'introduzione dello strumento dell'accordo di programma, adeguare gli articoli 21, 23, 26, 30 e 55 e introdurre un nuovo articolo 28bis.

2.10.1.2.3.3 Ordinanza concernente le misure sociali collaterali nell'agricoltura (OMSC)

Nell'ordinanza del 26 novembre 2003[131] concernente le misure sociali collaterali nell'agricoltura è necessario, a causa dell'introduzione dello strumento dell'accordo di programma e della soppressione della capacità finanziaria quale criterio di calcolo, adeguare gli articoli 16, 26 e 27.

2.10.1.2.3.4 Ordinanza sulla qualità ecologica (OQE)

Nell'ordinanza del 4 aprile 2001[132] sul promovimento regionale della qualità e dell'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica nell'agricoltura è necessario, a causa della soppressione della capacità finanziaria quale criterio di calcolo, adeguare l'articolo 7 capoverso 1 e abrogare l'articolo 7 capoverso 2.

2.10.1.2.3.5 Ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA)[133]

In virtù dell'articolo 97 LAgr l'approvazione dei progetti spetta ai Cantoni. Anche la procedura determinante dei tipi d'investimento nel settore dell'agricoltura (80.1 e 80.4) dev'essere stabilita dal diritto cantonale. Per questa ragione è contrario al sistema ricorrere per i nuovi accordi di programma anche all'UFAFP solo e unicamente perché un investimento è sostenuto da un contributo federale. Nell'ambito della NPC occorre sancire nell'articolo 22 capoverso 1 OEIA che la partecipazione dell'Ufficio federale al progetto in questione nell'ambito di un accordo di programma vale come consultazione. Pertanto, nei casi menzionati nell'articolo 22 OEIA, la consultazione è sostituita dalla partecipazione all'elaborazione dell'accordo di programma (cfr. n. 2.8.1.2.3).

130 RS **913.1**
131 RS **914.11**
132 RS **910.14**
133 RS **814.011**

2.10.1.2.3.6 Ordinanza sui percorsi pedonali ed i sentieri (OPS)

L'articolo 8 capoverso 1 dell'ordinanza del 26 novembre 1986[134] sui percorsi pedonali ed i sentieri, richiamato l'articolo 62*a* della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)[135], prevede che i progetti che toccano i percorsi pedonali e i sentieri figuranti nei piani siano sottoposti per parere all'Ufficio federale (USTRA). Tuttavia, i progetti di miglioramento strutturale sono valutati dai Cantoni nell'ambito della procedura di corapporto, cosicché un nuovo giro di consultazione a livello federale è superfluo qualora non vi siano conflitti o i conflitti siano stati risolti nell'ambito della procedura cantonale di corapporto. Un adeguamento deve essere operato nell'ambito dell'eliminazione delle divergenze a livello di ordinanze.

2.10.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Le leggi cantonali sui sussidi o sulla gestione finanziaria devono essere adeguate in ogni caso alle nuovi condizioni quadro della NPC. Nel settore dei miglioramenti strutturali non saranno presumibilmente necessari adeguamenti materiali di leggi solo a causa della NPC. In alcuni Cantoni può esservi una necessità d'adeguamento a causa della sistematica delle basi legali. Le procedure vere e proprie si fondano tuttavia sul diritto federale, che non subisce modifiche materiali di rilievo. In futuro l'assegnazione dei contributi federali avverrà anche mediante accordi di programma, ciò che presuppone alcuni adeguamenti di tipo concettuale.

2.10.1.3 Commento alle modifiche della LAgr

Art. 97a LAgr

Mentre per i singoli progetti (garantiti forfettariamente o percentualmente) continuano a valere le attuali condizioni dell'articolo 97, i progetti con accordi di programma richiedono un adeguamento. Ciò può essere attuato nella LAgr con l'introduzione di un nuovo articolo 97*a*. I Cantoni sono già oggi competenti per l'approvazione dei progetti. Nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio essi si attendono soprattutto un maggior margine di manovra nell'assegnazione dei mezzi finanziari ai progetti. Questo deve essere raggiunto con gli accordi di programma, nel senso che la Confederazione si limita all'emanazione di prescrizioni (strategiche) generali (ad es. fissazione dei punti principali nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio, comunque senza prescrizioni di dettaglio) integrando tempestivamente quest'ultima nel processo di negoziazione con il Cantone. Ad eccezione delle fattispecie di difficile definizione, gli impegni e le condizioni devono essere fissati in maniera definitiva all'atto della conclusione dell'accordo di programma. Allo stesso tempo devono essere stabilite le modalità di pagamento e le relative premesse. Con la delega al Cantone della competenza generale dovrebbe essere determinante la procedura cantonale. Al riguardo occorre concedere il diritto di ricorso alle organizzazioni riconosciute a livello federale.

134 RS **704.1**
135 RS **172.010**

2.10.2 Allevamento di animali

2.10.2.1 Situazione iniziale

2.10.2.1.1 Soluzione attuale

Dalla fine del XIX secolo la Confederazione e i Cantoni si occupano della promozione dell'allevamento di animali mediante provvedimenti e disposizioni. L'obiettivo dei provvedimenti è di sostenere gli agricoltori nella promozione della salute e della produttività degli animali tramite una selezione appropriata, affinché la fabbricazione dei prodotti animali sia il più conveniente possibile e di alta qualità.

Con la nuova legge del 29 aprile 1998[136] sull'agricoltura, i provvedimenti di promozione sono stati notevolmente semplificati. Confederazione e Cantoni si assumono soltanto i compiti d'interesse pubblico che gli allevatori non sono in grado di svolgere. L'attività statale si concentra oggi sul sostegno finanziario agli sforzi degli allevatori per una produzione di qualità, economica e rispettosa dell'ambiente. Rivestono un interesse superiore i provvedimenti tesi a migliorare le basi di produzione, come la tenuta del libro genealogico, gli esami funzionali e i programmi per la conservazione della molteplicità delle razze. Complessivamente, la Confederazione e i Cantoni sostengono gli allevatori annualmente con circa 20 milioni di franchi ciascuno.

2.10.2.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Già nel primo messaggio NPC del 14 novembre 2001 era stato precisato che nel settore dei compiti dell'allevamento degli animali si mirava a una competenza esclusiva della Confederazione. Tale obiettivo non richiede una modifica costituzionale.

2.10.2.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

In base alla nuova legge sull'agricoltura, i Cantoni non hanno più alcun compito, fatta eccezione del sostegno finanziario dei provvedimenti nell'ambito dell'allevamento di animali.

2.10.2.1.4 Deliberazioni del Parlamento

L'attuazione della ripartizione dei compiti nel settore dell'allevamento di animali non richiede una modifica costituzionale e non è quindi stata oggetto dei dibattiti delle vostre Camere relativi al primo messaggio NPC.

136 RS **910.1**

2.10.2.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

Non vi è alcuna relazione con revisioni di legge in corso.

2.10.2.1.6 Risultati della consultazione

Il nuovo disciplinamento è stato accolto favorevolmente dai partecipanti alla consultazione.

L'USC chiede di raddoppiare i contributi federali accordati conformemente al diritto anteriore e di aumentare le aliquote per ogni animale iscritto nel libro genealogico.

2.10.2.2 Nuova soluzione

2.10.2.2.1 Compendio

Dall'introduzione della legislazione in materia di allevamento di animali, in vigore dal 1999, i Cantoni non hanno più compiti d'esecuzione ad eccezione del sostegno finanziario. Nel senso di una dissociazione rigorosa, la Confederazione deve assumersi integralmente il finanziamento dei provvedimenti di promozione in materia di allevamento.

2.10.2.2.2 Attuazione a livello legislativo

Vista la competenza esclusiva della Confederazione nel settore dell'allevamento di animali, è necessario adeguare gli articoli 143 e 144 della legge sull'agricoltura (LAgr).

Il testo delle modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 26) e il relativo commento nel numero 2.10.2.3.

2.10.2.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

La promozione dell'allevamento di animali è disciplinata nell'ordinanza del 7 dicembre 1998[137] concernente l'allevamento di animali. L'ordinanza deve essere adeguata nei punti in cui è fissata la partecipazione dei Cantoni. Complessivamente, l'aumento dei contributi federali corrisponderà all'attuale partecipazione dei Cantoni.

Articoli da modificare: *articolo 2* capoverso 5 (abrogare); *articolo 6* capoversi 2 e 3 (abrogare); *articolo 7* capoversi 1, 3 e 4 (aumento dei contributi federali) e inoltre il capoverso 4 (soppressione dei contributi proporzionali alla capacità finanziaria); *articolo 8* capoversi 1 e 3 (aumento dei contributi federali); *articolo 9* capoverso 1 (aumento dei contributi federali) e capoverso 4 (abrogare); *articolo 10* capoversi 1 e 2 (aumento dei contributi federali); *articolo 11* capoversi 1 e 3 (aumento dei contributi federali); *articolo 12* capoverso 1 (aumento dei contributi federali) e capover-

[137] RS **916.310**

so 5 (abrogare); *articolo 12a* capoversi 1 e 3 (aumento dei contributi federali); *articolo 15* capoverso 2 (consultazione dei Cantoni: stralciare).

2.10.2.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

A livello cantonale devono essere abrogate le prescrizioni esecutive in relazione alle disposizioni in materia di allevamento di animali predisposte dalla Confederazione.

2.10.2.3 Commento alle modifiche della LAgr

Secondo l'*articolo 143 lettera a* LAgr i Cantoni partecipano ai contributi per l'allevamento di animali almeno nella stessa misura della Confederazione. Secondo l'*articolo 144 capoverso 1* la Confederazione consulta i Cantoni prima di riconoscere le organizzazioni di allevamento. Se i Cantoni non partecipano più finanziariamente ai compiti di queste organizzazioni, non vi è alcun motivo di consultarli.

Secondo l'*articolo 7 capoverso 4* dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente l'allevamento di animali, i contributi dei Cantoni per gli esami dell'attitudine lattifera sono stabiliti in base alla capacità finanziaria. L'abrogazione di questa disposizione non richiede un adeguamento della legge sull'agricoltura.

2.10.3 Consulenza agricola

2.10.3.1 Situazione iniziale

2.10.3.1.1 Soluzione attuale

In Svizzera la consulenza agricola e quella in economia domestica rurale sono organizzate a due livelli.

L'attività di consulenza diretta agli agricoltori è svolta in primo luogo dai servizi di consulenza cantonali (servizi cantonali o incaricati dal Cantone). In misura minore, a livello sovraregionale o nazionale sono attivi anche servizi di consulenza privati (soprattutto in settori speciali).

Per il sostegno dei servizi di consulenza l'Associazione svizzera per la consulenza in agricoltura (ASCA) si avvale dei due centri di consulenza a Losanna (SRVA) e Lindau (LBL). L'ASCA è un'associazione privata, i cui membri sono i Cantoni e le organizzazioni agricole.

La consulenza spetta di principio ai Cantoni. La Confederazione partecipa, accordando aiuti finanziari (per i centri circa il 60% delle loro spese, per i servizi di consulenza circa il 20% nella media svizzera). I settori di compiti dei centri sono descritti in un accordo sulle prestazioni tra l'UFAG e l'ASCA. I Cantoni stessi stabiliscono i compiti dei loro servizi di consulenza; tuttavia gli aiuti finanziari sono accordati soltanto per i compiti riconosciuti dalla Confederazione.

2.10.3.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Per il settore della consulenza agricola proponiamo una ripartizione del finanziamento conformemente ai principi di sussidiarietà e di equivalenza fiscale: la Confederazione assume gli attuali contributi di membro versati attualmente dai Cantoni ai centri di consulenza e la consulenza cantonale è di competenza esclusiva dei Cantoni.

2.10.3.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Dal 2000 i Cantoni registrano le loro prestazioni di consulenza secondo le direttive dell'UFAG. A partire dal 2005 si prevedeva di accordare l'aiuto finanziario della Confederazione in base alla prestazione fornita e non più in base al numero delle persone occupate nella consulenza. Vista la nuova situazione iniziale generata dal progetto NPC, rinunciamo a cambiare tale sistema per gli anni che restano.

2.10.3.1.4 Deliberazioni del Parlamento

L'attuazione della ripartizione dei compiti nel settore della consulenza agricola non richiede una modifica costituzionale e non è quindi stata oggetto dei dibattiti delle vostre Camere relativi al primo messaggio NPC.

2.10.3.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

Non vi è alcuna relazione con revisioni di legge in corso.

2.10.3.1.6 Risultati della consultazione

La maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle associazioni approva il nuovo disciplinamento.

2.10.3.2 Nuova soluzione

2.10.3.2.1 Compendio

Nel settore della consulenza agricola si procede a una dissociazione parziale. La Confederazione assume i contributi di membro versati attualmente dai Cantoni ai centri di consulenza e la consulenza cantonale sarà di competenza esclusiva dei Cantoni.

Nel caso dei servizi di consulenza delle organizzazioni attive a livello nazionale vi sono solo due casi di finanziamento misto. Nel caso delle associazioni di apicoltori i Cantoni versano gli stessi contributi della Confederazione. Analogamente alla soluzione adottata per l'allevamento di animali, la Confederazione si assume i contributi

dei Cantoni. Nel caso di Aviforum (fondazione nel settore avicolo) la ricerca e le sperimentazioni (prevalentemente di competenza federale) e la formazione professionale, nonché l'informazione e la consulenza (prevalentemente di competenza cantonale) sono riunite in un'unica istituzione. In questo caso si prosegue con il finanziamento misto, fondato su contratti con due Uffici federali e 26 Cantoni. In questo ambito occorre provvedere affinché Confederazione e Cantoni adempiano proporzionalmente i loro impegni finanziari secondo i principi della NPC. Nel nuovo accordo sulle prestazioni in vista dell'entrata in vigore della NPC, i compiti e quindi i contributi finanziari di Confederazione e Cantoni nel settore della consulenza agricola devono essere adeguati conformemente alla soluzione di dissociazione adottata in questo ambito.

2.10.3.2.2 Attuazione a livello legislativo

Vista la dissociazione del finanziamento nel settore della consulenza agricola, nella legge sull'agricoltura[138] (LAgr) occorre adeguare l'articolo 136 e abrogare gli articoli 137 e 138.

Il testo delle modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 26) e il relativo commento nel numero 2.10.3.3.

2.10.3.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

La NPC comporta l'abrogazione degli articoli sugli aiuti finanziari ai servizi di consulenza cantonali dell'ordinanza sulla consulenza agricola[139]: articolo 12 capoverso 1 lettere a–c e articolo 14 capoverso 1 lettera a. Occorre inoltre adeguare il contenuto degli altri articoli. Si tratta da un lato di tener conto dell'obbligo dei Cantoni di assicurare la consulenza sul loro territorio e, d'altra parte, per quanto concerne le organizzazioni attive a livello nazionale perseguire una soluzione semplificata con contratto e finanziamento forfettario analogamente all'accordo sulle prestazioni con i centri di consulenza.

2.10.3.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

La maggior parte dei Cantoni dispone di una base legale sulla consulenza, fondata sulla legge federale sull'agricoltura. Le disposizioni d'esecuzione cantonali sulla promozione della consulenza devono essere eventualmente adeguate.

2.10.3.3 Commento alle modifiche della LAgr

Al posto dei tre articoli attuali, la LAgr prevede ora solo un articolo concernente la consulenza agricola. Il nuovo *articolo 136* menziona le persone cui si rivolge la consulenza, stabilendo come obiettivo che la consulenza assiste queste persone nei

138 RS **910.1**
139 RS **915.1**

processi professionali. Tali processi intervengono quando i gestori di un'azienda agricola desiderano riorientare l'azienda o introdurre nuove procedure. I processi possono essere semplici (ad es. singoli provvedimenti a livello di tecnica della produzione) o complessi (ad. es. nuovo orientamento strategico di un'azienda). Possono essere sia nell'interesse di una o più aziende (ad es. pianificazione del foraggiamento, collaborazione sovraziendale) sia essenzialmente nell'interesse della collettività (ad. es. interconnessione ecologica). Nel contempo i servizi e le centrali di consulenza organizzano sedute d'informazione e di perfezionamento di breve durata. La consulenza deve inoltre garantire che non siano trattate soltanto le questioni agricole, ma che gli aspetti dello sviluppo delle aree rurali, della sicurezza e della garanzia della qualità delle derrate alimentari svolgano un ruolo importante a partire dal primo livello della produzione.

L'articolo obbliga i Cantoni a prestare una consulenza diretta. Essi sono responsabili del contenuto, dell'organizzazione, della qualità e della quantità della consulenza cantonale. Al riguardo potrebbe essere sensato perseguire soluzioni regionali.

La Confederazione verserà aiuti finanziari soltanto ai centri di consulenza agricola e alle organizzazioni o istituzioni attive in settori speciali, nei quali i compiti potranno essere svolti in modo più efficacie se la consulenza è effettuata a livello sovraregionale (ad es. secondo regioni linguistiche) o a livello nazionale. Il nostro Collegio è autorizzato a disciplinare mediante ordinanza i dettagli riguardanti le attività di consulenza finanziate, nonché le esigenze da adempiere.

In futuro i Cantoni potranno definire liberamente le esigenze poste ai centri di consulenza. Considerate le elevate esigenze tecniche e metodico-didattiche potrebbe essere sensato che i Cantoni concordino standard di qualità applicabili all'insieme del Paese.

2.11 Foreste, caccia e pesca

2.11.1 Foreste

2.11.1.1 Situazione iniziale

2.11.1.1.1 Soluzione attuale

Nella legge federale del 4 ottobre 1991[140] sulle foreste (Legge forestale, LFo), le situazioni che danno diritto ai sussidi sono attualmente molto variate. Le aliquote della partecipazione federale ai progetti ammontano al massimo al 50 per cento delle spese nel settore degli aiuti finanziari e al massimo al 70 per cento nel settore delle indennità. I contributi federali sono graduati in funzione della capacità finanziaria dei Cantoni. Esistono 12 categorie di graduazione della capacità finanziaria, anche se all'interno di queste graduazioni i Cantoni differenziano ancora le loro aliquote di partecipazione e indirettamente quindi anche le aliquote della partecipazione federale. I contributi cantonali e federali sono strettamente vincolati tra di loro.

I beneficiari dei sussidi presentano le domande alla Confederazione tramite i Cantoni. Quest'ultima approva le domande individualmente, per progetto (studio e progetto preliminari). Nel 2004, 409 nuovi progetti preliminari sono stati approvati e circa

140 RS **921.0**

1 400 progetti erano pendenti; questa situazione ha comportato circa 2 300 versamenti. Nell'ambito della NPC e del progetto effor2 ci si prefigge di semplificare e di ridurre all'essenziale il sistema di sussidiamento. Negli ultimi anni si è già lavorato in direzione di effor2. In particolare sono stati introdotti in misura maggiore contributi globali per singole componenti.

2.11.1.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Il settore delle foreste rimane un compito comune di Confederazione e Cantoni, ossia Confederazione e Cantoni partecipano insieme al finanziamento. Quale nuova forma di collaborazione viene introdotto l'accordo di programma.

La Confederazione dovrebbe concentrarsi se possibile sull'«aspetto strategico» e lasciare ai Cantoni il livello operativo. Quindi, la Confederazione si concentra sul disciplinamento degli obiettivi e dei principi per l'adempimento dei compiti (ad es. imposizione di standard comparabili a livello nazionale), sull'approntamento di basi (dati e informazioni, ricerca, insegnamento, strumenti d'esecuzione ecc.) e sul controllo. I Cantoni ricevono una maggiore responsabilità nell'attuazione concreta, in particolare anche nell'impiego dei mezzi. Dispongono in tal modo della competenza finale per l'autorizzazione di singoli progetti e l'attribuzione dei sussidi.

2.11.1.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Il *programma di sgravio 2003 della Confederazione* per il risanamento delle finanze federali prevede notevoli riduzioni dei sussidi federali destinati al settore forestale. Dal 2006 occorre risparmiare 42 milioni di franchi all'anno, cifra che corrisponde a circa un quarto dell'attuale budget annuale ordinario. Per l'attuazione, la Confederazione accorda il sostegno finanziario dando la priorità alla conservazione della foresta di protezione, all'edificazione e alla manutenzione di opere di protezione dai pericoli naturali, nonché alla conservazione della biodiversità.

2.11.1.1.4 Deliberazioni del Parlamento

Visto che non era necessaria una modifica costituzionale, il Parlamento non ha discusso del nuovo disciplinamento.

2.11.1.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

Nel 2003 l'UFAFP ha pubblicato il *Programma forestale svizzero (PF-CH)*, che fissa la politica forestale della Confederazione per i prossimi 10–15 anni. Il Programma forestale svizzero riprende le nuove e crescenti esigenze della società in materia di foreste. Esso potrebbe comportare modifiche nell'ambito delle condizioni che danno diritto ai sussidi. Cinque obiettivi sono stati dichiarati prioritari per la politica forestale della Confederazione. Affinché il programma forestale svizzero possa essere realizzato, la legge sulle foreste deve essere riveduta parzialmente

indipendentemente dal progetto NPC. La corrispondente revisione è in elaborazione; le procedure sono armonizzate.

2.11.1.1.6 Risultati della consultazione

I nuovi disciplinamenti sono generalmente bene accolti. È ritenuto importante che la foresta sia intesa come «settore integrale» (protezione, biodiversità, paesaggio, catena di valore aggiunto «legno»). Le associazioni di protezione della natura Pro Natura e ASPU chiedono che nello sfruttamento della foresta (protezione/gestione) si tenga conto anche della foresta come ambiente naturale di vita. Ci si attende che la Confederazione contribuisca ad armonizzare l'economia forestale. Si chiede inoltre la possibilità di adeguare gli accordi di programma in caso di catastrofi naturali straordinarie.

Nella fase di transizione dovrà essere possibile integrare i progetti correnti negli accordi di programma.

2.11.1.2 Nuova soluzione

2.11.1.2.1 Compendio

La Confederazione continuerà ad impegnarsi finanziariamente nei seguenti settori: protezione da catastrofi naturali, prevenzione e riparazione di danni alle foreste, gestione della foresta (foresta di protezione, diversità biologica, miglioramento della redditività), formazione e crediti d'investimento. In vista della NPC non s'impone alcuna revisione nei settori formazione e crediti d'investimento.

I mezzi essenziali sono le indennità e gli aiuti finanziari, che in futuro devono essere versati in generale sotto forma di contributi globali e forfettari ai Cantoni. Gli accordi di programma tra Confederazione e Cantoni quantificano gli obiettivi da raggiungere e le prestazioni da eseguire. Gli accordi di programma sono in parte anche il risultato di trattative.

I destinatari dei contributi federali sono ora i Cantoni, che devono garantire la partecipazione di terzi. La legge sui sussidi comprende le pertinenti direttive secondo il diritto federale. Per quanto i Cantoni accordino contributi federali mediante decisione, può inoltre essere dato diritto di ricorso secondo la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio.

I Cantoni si occupano da soli dei richiedenti e quindi dei fornitori di prestazioni. Sono di principio liberi di scegliere le modalità per i contributi finanziari. Per il conseguimento degli obiettivi degli accordi di programma si presuppone un cofinanziamento cantonale, soluzione che corrisponde alla filosofia di base dei compiti in comune.

Nella fase transitoria, i progetti correnti sono integrati nei nuovi accordi di programma.

2.11.1.2.2 Attuazione a livello legislativo

A livello di legge viene stabilito nei principi che i contributi sono accordati soltanto a condizione che i provvedimenti siano attuati in modo economico e competente, che vi sia una valutazione globale e che i beneficiari e i terzi partecipino al finanziamento. La legge contempla inoltre i singoli settori d'impiego dei contributi federali previsti, fissa i criteri per determinarne l'importo e il loro versamento ai Cantoni nell'ambito dello strumento degli accordi di programma. L'attuale graduazione dei contributi in funzione della capacità finanziaria dei Cantoni è soppressa.

I vigenti articoli 37 (Prevenzione e riparazione di danni alle foreste) e 38 (Gestione della foresta) della legge forestale fissano i criteri per l'assegnazione di contributi per i tre settori: foresta di protezione, diversità biologica della foresta ed economia forestale. È necessario rielaborare queste disposizioni in tre articoli per migliorare, rendere più efficiente e orientare sui prodotti l'attuazione dei relativi accordi di programma. Questa rielaborazione non comporta modifiche materiali.

Il testo delle modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 27) e il relativo commento nel numero 2.11.1.3.

2.11.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

L'ordinanza del 30 novembre 1992[141] sulle foreste (OFo) deve essere rielaborata. Le modifiche essenziali comprendono la definizione dei contenuti minimi degli accordi di programma, dei compiti e delle competenze di Confederazione e Cantoni, la procedura in materia di accordo, il controlling e la composizione delle controversie. Le disposizioni dettagliate in materia di sussidi sono abrogate. A livello di ordinanza vanno concretizzati inoltre i criteri per la ripartizione dei mezzi ai Cantoni.

2.11.1.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

I Cantoni devono poter impiegare a loro discrezione i mezzi nell'ambito degli accordi di programma. Essi devono disciplinare i punti seguenti:

- il rapporto tra richiedenti e fornitori di prestazioni: solo in pochi casi il fornitore della prestazione sarà il Cantone stesso. I fornitori delle prestazioni saranno i proprietari di foreste, i proprietari fondiari (privati, corporazioni, Comuni ecc.) o imprese. Pertanto, di regola non esiste un rapporto diretto tra la Confederazione e i fornitori delle prestazioni. La posizione di questi ultimi deve essere definita mediante leggi forestali cantonali;
- il Cantone deve pure fissare come e in che misura coinvolgere nel finanziamento i beneficiari diretti o i responsabili dei danni. Inoltre, i Cantoni devono garantire che i principi dell'efficacia e dell'integralità dei provvedimenti possano essere adempiuti (pianificazione e realizzazione);
- si tratta infine di stabilire il modo in cui i Cantoni strutturano i contributi ai fornitori delle prestazioni. L'attuale vincolo rigoroso con l'aliquota della partecipazione federale decade. Ciò impone a molti Cantoni una modifica

[141] RS **921.01**

della legge, poiché attualmente i sussidi cantonali sono prevalentemente legati ai sussidi federali.

In generale i Cantoni dispongono di un'ampia libertà riguardo all'attuazione degli accordi di programma nell'ambito della procedura amministrativa. È auspicabile che i Cantoni stessi stipulino a loro volta accordi di prestazioni con i Comuni e i proprietari di foreste.

2.11.1.3 Commento alle modifiche della LFo

Nella LFo devono essere introdotte le modifiche menzionate qui appresso.

Art. 35 Principi

Le condizioni fondamentali per la concessione di contributi federali sono riformulate.

Possono essere finanziati soltanto progetti efficaci, ragionevoli dal profilo economico ed eseguiti in modo competente. Vista la loro scarsità, i mezzi devono essere impiegati in maniera concentrata, al fine di raggiungere un effetto visibile.

Nella concessione di contributi federali occorre garantire che le misure siano valutate, globalmente e secondo la loro azione congiunta, con quelle di altri settori. In proposito si deve tener conto di tutti gli interessi pubblici importanti della Confederazione, sia di quelli della protezione della natura e del paesaggio, compresa la fauna protetta in virtù della legge federale del 20 giugno 1986[142] sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (Legge sulla caccia, LCP) sia di quelli della sistemazione dei corsi d'acqua, dell'agricoltura e della pianificazione del territorio. Occorre, se possibile, evitare conflitti d'interesse e sfruttare le sinergie. Nel senso di quest'applicazione integrativa, la lettera b proposta nel capoverso 1 ha lo scopo di garantire che tutti i provvedimenti in materia di pianificazione del territorio in una zona definita siano coordinate.

I Cantoni provvedono a un'adeguata partecipazione finanziaria dei beneficiari dei contributi.

La partecipazione alle misure d'autosostegno secondo il capoverso 2 corrisponde all'attuale disciplinamento.

Art. 36 cpv. 1 lett. a, nonché 2 e 3 (nuovi)

La Confederazione promuove come sinora la protezione dalle catastrofi naturali. Ora viene introdotto lo strumento dell'accordo di programma. Il contributo globale attribuito al Cantone comprende, nell'ambito degli obiettivi di programma convenuti, il finanziamento dell'offerta di base che può contemplare piccoli progetti poco costosi, la conservazione di opere e impianti protettivi nonché provvedimenti di organizzazione e pianificazione. I progetti particolarmente onerosi continueranno ad essere trattati singolarmente. Simili progetti concernono un perimetro speciale definito (bacino imbrifero, Comune/distretto/regione politica). In una fase transitoria, la partecipazione della Confederazione continua ad essere fissata mediante

142 RS **922.0**

decisione in base all'efficacia dei provvedimenti. Quando le condizioni per la conclusione di accordi di programma saranno adempiute, anche i progetti particolarmente onerosi saranno sostenuti in questo modo. Attualmente, un finanziamento sulla base di indicatori delle prestazioni (contributi forfettari per unità di prestazione) non è possibile poiché mancano gli indicatori obiettivi corrispondenti. Questi ultimi devono dapprima essere elaborati. Ci si prefigge tuttavia una loro introduzione.

Con la nuova soluzione proposta, solo un terzo circa di tutti i progetti che assorbono tre quarti dei mezzi dovranno essere trattati singolarmente, mentre la maggioranza sarà sostenuta con i contributi globali previsti nell'ambito degli accordi di programma.

L'ammontare delle indennità è determinato in base al pericolo costituito da catastrofi naturali e all'efficacia dei provvedimenti. La nozione di pericolo comprende il potenziale di pericolo e di danni e il rischio risultante. L'efficacia dei provvedimenti comprende la qualità della prestazione (risultato) e della fornitura della prestazione (processo). La comunicazione del fabbisogno dei Cantoni sotto forma di programma d'investimento costituisce un'altra base per la ripartizione dei contributi federali ai Cantoni.

Il nuovo modello è realizzato in coordinamento con l'UFAEG e i Cantoni.

Art. 37 Foresta di protezione

La Confederazione continua a promuovere mediante indennità l'adempimento della funzione protettiva della foresta. I diversi provvedimenti sono ora riuniti, poiché in avvenire la prestazione dovrà essere indennizzata in funzione della superficie di foresta protettiva curata. Questo raggruppamento è stato possibile grazie alla legge federale del 19 dicembre 2003 sul programma di sgravio 2003 che limita alle foreste di protezione l'assegnazione di indennità per prevenire e riparare i danni alle foreste. Il sussidiamento delle strutture di raccordo necessarie per la cura della foresta di protezione come provvedimento individuale verrà inglobato in questa sezione.

Nel settore «foresta di protezione» le indennità sono concesse soltanto mediante accordi di programma. Materialmente il tipo di contributo rimane lo stesso di oggi (stato: programma di sgravio 2003). Nel settore della cura della foresta di protezione, la disposizione concernente i contributi federali si fonda sulla superficie di foresta di protezione da curare, sui pericoli dovuti a catastrofi naturali e sull'efficacia dei provvedimenti. I pericoli risultano dal rischio di catastrofi naturali (ad es. valanghe, caduta di massi, scoscendimenti), dal potenziale dei danni, dal rischio derivante dai pericoli naturali e dai deficit esistenti rispetto allo stato che la foresta dovrebbe presentare. Nell'ambito della prevenzione e riparazione di danni alle foreste, la superficie, le condizioni locali e i pericoli potenziali (come la propagazione in nuove zone con ripercussioni sull'habitat umano e naturale) sono determinanti per fissare i contributi federali. In caso di danni attribuibili al bostrico possono essere ordinate adeguate misure di lotta anche nelle cosiddette zone cuscinetto attorno alla foresta di protezione, sempre che in tal modo possa essere ridotta la minaccia alla foresta stessa. L'efficacia dei provvedimenti comprende la qualità della prestazione (risultato) e la qualità della fornitura della prestazione (processo).

Art. 38 Diversità biologica della foresta

I provvedimenti che permettono di conservare o addirittura migliorare la diversità biologica della foresta sono sostenuti mediante aiuti finanziari. Si tratta innanzitutto di trarre vantaggio dallo sviluppo naturale. Ma vanno promosse anche forme di gestione forestale tradizionale, come ad esempio la cura del bosco ceduo. In questi settori i contributi federali sono di regola concessi mediante accordi di programma. Le eccezioni sono costituite dalla produzione di materiale di riproduzione forestale; in questo caso i contributi federali non affluiscono ai Cantoni e pertanto devono essere concessi mediante decisione dell'Ufficio federale.

Nel caso della promozione della diversità biologica, per il calcolo dei contributi federali si tiene conto dei criteri quali l'importanza dei provvedimenti per la protezione della natura e la diversità delle specie, i deficit individuati sulla base di analisi e inventari specifici (rarità delle fitocenosi forestali risp. delle specie di fauna e flora che le compongono) e la dimensione della relativa superficie forestale. Il versamento effettivo dell'indennità dipende di regola dalla superficie (ad es. ettari di riserva forestale) o dalla lunghezza (ad es. chilometri di margine forestale) per le quali deve essere fornita la prestazione. L'efficacia dei provvedimenti comprende la qualità della prestazione (risultato) e la qualità della fornitura della prestazione (processo).

Art. 38a Economia forestale

Con il sostegno di durata limitata da parte dei poteri pubblici conformemente agli obiettivi del PF-CH, le aziende forestali saranno in grado di ridurre i loro costi e quindi di migliorare la loro redditività. Contrariamente ai crediti d'investimento, questo sostegno non concerne le macchine e le attrezzature forestali, ma interviene piuttosto a livello della formazione di unità di gestione più efficienti (ad es. grandi aziende o fusioni) e di moderne imprese di logistica del legno.

Come finora, oltre ai provvedimenti per migliorare le condizioni economiche delle aziende vengono pure sostenute basi di pianificazione sovraziendali nonché provvedimenti relativi alla pubblicità e alla promozione delle vendite, presi in comune dall'economia forestale e del legno.

È possibile accordare un sostegno per il deposito di legname in caso di sovrapproduzione straordinaria. Questo provvedimento è una conseguenza degli insegnamenti tratti dell'esperienza Lothar e deve essere sancito nella legge forestale per permettere di adottare rapidamente i provvedimenti urgenti necessari.

Per quanto concerne la promozione della redditività e le basi di pianificazione sovraziendali, i contributi federali sono concessi sulla base di accordi di programma. Visto che per i provvedimenti relativi alla pubblicità e alla promozione delle vendite i contributi federali non affluiscono ai Cantoni, questi vengono pertanto concessi mediante decisione dell'Ufficio federale.

La determinazione dei contributi federali si fonda sull'efficacia dei provvedimenti. Essa comprende la qualità della prestazione (risultato) e la qualità della fornitura della prestazione (processo).

Art. 40 cpv. 1 lett. b

Occorre adeguare i rinvii nell'articolo 40 capoverso 1 lettera b alla nuova ripartizione dei previgenti articoli 37 e 38 relativi ai sussidi prevista dalla NPC.

Art. 41 Assegnazione dei contributi

Gli accordi di programma tra Cantoni e Confederazione sono stipulati mediante programmi pluriennali (di regola quattro anni) improntati ai risultati con prestazioni chiaramente definite. Di norma sono finanziati con un budget globale. La responsabilità operativa è delegata interamente ai Cantoni.

Vista la durata pluriennale degli accordi di programma e gli impegni della Confederazione nei confronti dei Cantoni, l'Assemblea federale deve stanziare i mezzi per i contributi federali secondo la LFo sotto forma di crediti d'impegno (crediti quadro) per quattro anni. Per motivi dettati dalla continuità e dalla pianificazione a lungo termine, anche i mezzi del credito d'investimento devono essere garantiti sotto forma di un credito quadro quadriennale.

Per far fronte (ossia soprattutto finanziare) a catastrofi naturali straordinarie, come intemperie e tempeste gravi, sarà dato un sostegno separato della Confederazione, indipendente dai lavori di prevenzione pianificabili a lungo termine. La Confederazione deve mettere a disposizione mediante decreto federale semplice un credito quadro supplementare per assegnare i contributi per il periodo necessario a far fronte ai danni delle intemperie (2–3 anni).

2.11.2 Caccia

2.11.2.1 Situazione iniziale

2.11.2.1.1 Soluzione attuale

Per l'assunzione, l'equipaggiamento e la formazione delle persone che si occupano della vigilanza delle bandite federali e delle riserve d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e di passo, la Confederazione si assume il 30–50 per cento delle spese in funzione della capacità finanziaria dei Cantoni. Le indennità versate sono calcolate in funzione della superficie delle zone protette.

La Confederazione si assume il 30–50 per cento delle spese in funzione della capacità finanziaria dei Cantoni per i danni causati dalla selvaggina di una bandita federale, ossia all'interno di un perimetro di protezione o di un determinato perimetro designato per una bandita di caccia.

2.11.2.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Il settore selvaggina/caccia rimane un compito comune di Confederazione e Cantoni. Pertanto, Confederazione e Cantoni partecipano insieme al finanziamento della vigilanza delle zone federali protette e dell'indennità per i danni causati dalla selvaggina nelle bandite di caccia federali. Quale nuova forma di collaborazione deve essere generalmente introdotto l'accordo di programma. Nonostante si tratti di un compito comune occorre chiarire i rispettivi ruoli e competenze di Confederazione e Cantone. La promozione finanziaria da parte della Confederazione deve di regola aver luogo mediante contributi forfettari e globali.

2.11.2.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Dall'adozione del primo messaggio la situazione non è cambiata.

2.11.2.1.4 Deliberazioni del Parlamento

Il nuovo disciplinamento non è stato discusso in Parlamento poiché non era necessario modificare la Costituzione federale.

2.11.2.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

Non vi sono relazioni con revisioni di legge in corso.

2.11.2.1.6 Risultati della consultazione

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione che hanno espresso un parere sostiene il nuovo disciplinamento. La Confederazione deve continuare a partecipare ampiamente alle spese per quanto si tratti di conservare bandite d'importanza nazionale.

2.11.2.2 Nuova soluzione

2.11.2.2.1 Compendio

L'interesse della Confederazione per le zone nazionali protette nelle regioni di montagna e per i corsi d'acqua continua ad essere elevato. In particolare si è affermata la strategia di proteggere le principali zone di svernamento degli uccelli acquatici anziché emanare disposizioni sulla protezione delle specie, quasi impossibili da adempiere. La Confederazione intende come sinora partecipare, tramite indennità ai Cantoni, ai costi di vigilanza nelle zone protette create secondo l'articolo 11 LCP, nonché ai danni causati dalla selvaggina delle bandite federali.

Nell'ambito di accordi di programma, i Cantoni devono impiegare i mezzi finanziari in modo per quanto possibile integrale ed efficace.

2.11.2.2.2 Attuazione a livello legislativo

È necessario modificare gli articoli 11 capoverso 6 e 13 capoverso 3 LCP. Le indennità sono ora accordate in base ad accordi di programma, a condizione che i mezzi siano impiegati in funzione dei risultati. Inoltre sono emanate direttive per definire l'ammontare dei contributi. La graduazione in funzione della capacità finanziaria è soppressa.

Il testo delle modifiche di legge figura nell'atto mantello (n. 28) e il relativo commento nel numero 2.11.2.3.

2.11.2.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

Devono essere adeguate l'ordinanza del 30 settembre 1991[143] sulle bandite federali (OBAF) e l'ordinanza del 21 gennaio 1991[144] sulle riserve d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e migratori (ORUAM).

Nell'OBAF occorre adeguare gli articoli 14 e 15 e sopprimere la disposizione «indennità secondo la capacità finanziaria dei Cantoni». Occorre indicare i parametri per il calcolo dei contributi globali, pur conservando la filosofia degli attuali articoli, ossia indennità secondo la superficie e i salari medi di sorvegliante.

Nell'ORUAM occorre pure adeguare gli articoli 14 e 15 e sopprimere la disposizione «indennità secondo la capacità finanziaria dei Cantoni». Il calcolo delle indennità di sorveglianza può tuttavia essere eseguito secondo il principio vigente che ha dato buoni risultati (un salario medio di sorvegliante per riserve d'importanza internazionale, mezzo salario per quelle d'importanza nazionale).

Per tutte le zone protette, la Confederazione indennizza la formazione dei sorveglianti e i danni causati dalla selvaggina nei perimetri designati per la bandita con contributi globali, la cui media per zona è calcolabile in base alle esperienze degli ultimi anni.

Negli accordi di programma vanno inoltre disciplinati la relativa procedura, il controlling e la composizione delle controversie.

2.11.2.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Non si prevedono adeguamenti a livello cantonale.

2.11.2.3 Commento alle modifiche della LCP

Art. 11 cpv. 6

Le indennità per le spese di vigilanza devono essere accordate globalmente nell'ambito di accordi di programma tra Confederazione e Cantoni. L'ammontare dei contributi federali per le bandite federali di caccia dipende dalle superfici delimitate e dal salario medio dei guardiacaccia. L'ammontare dei contributi federali nell'ambito delle riserve di uccelli acquatici e di passo è determinato dalle spese medie di vigilanza e dall'importanza dei singoli oggetti.

Art. 13 cpv. 3

Anche per i danni causati dalla selvaggina le indennità devono essere accordate globalmente nell'ambito di accordi di programma. Visto che l'ammontare dei danni non è prevedibile, la Confederazione accorda ai Cantoni contributi globali per le spese medie dei danni causati dalla selvaggina. Queste spese medie possono essere calcolate per zona e, grazie a una lunga esperienza, sulla base della media delle

143 RS **922.31**
144 RS **922.32**

spese degli ultimi anni per la compensazione di danni di un perimetro determinato. In futuro, le indennità non devono più essere fatte dipendere dalla capacità finanziaria dei Cantoni.

2.11.3 Pesca

2.11.3.1 Situazione iniziale

2.11.3.1.1 Soluzione attuale

Secondo l'articolo 12 capoverso 3 della legge federale del 21 giugno 1991[145] sulla pesca (LFSP) gli aiuti finanziari a terzi sono concessi solo se anche i Cantoni partecipano finanziariamente al progetto. Tuttavia, diversi Cantoni rispettivamente uffici cantonali della pesca hanno problemi a versare la quota cantonale richiesta. Anche senza la partecipazione finanziaria dei Cantoni i fornitori di prestazioni devono chiedere al Cantone le necessarie autorizzazioni cantonali (ad es. permesso per l'intervento tecnico nel caso di progetti di rivitalizzazione).

2.11.3.1.2 Primo messaggio e decreto federale del 3 ottobre 2003

Nel settore della pesca occorre unicamente procedere a una dissociazione parziale: con la revisione della legge sulla pesca la partecipazione cantonale in caso di progetti di terzi, attualmente richiesta, deve essere soppressa. Contrariamente ai settori delle foreste e della caccia, non è prevista l'introduzione di nuove forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni.

2.11.3.1.3 Sviluppi intervenuti dopo il primo messaggio

Dall'adozione del primo messaggio la situazione non è cambiata.

2.11.3.1.4 Deliberazioni del Parlamento

Il nuovo disciplinamento non è stato discusso in Parlamento poiché non era necessario modificare la Costituzione federale.

2.11.3.1.5 Relazione con revisioni di legge in corso

Non vi sono relazioni con revisioni di legge in corso

145 RS **923.0**

2.11.3.1.6 Risultati della consultazione

La maggioranza degli enti che hanno espresso un parere nel settore della pesca approva il nuovo disciplinamento.

2.11.3.2 Nuova soluzione

2.11.3.2.1 Compendio

Nel senso della dissociazione auspicata, la partecipazione dei Cantoni nei casi di progetti di terzi è soppressa. Parallelamente è soppressa la graduazione degli aiuti finanziari della Confederazione secondo la capacità finanziaria. Gli aiuti finanziari si calcolano in funzione dell'importanza dei provvedimenti di cui al capoverso 1 lettere a–c per la protezione e lo sfruttamento dei pesci e dei gamberi e ammontano come sinora al massimo al 40 per cento delle spese.

2.11.3.2.2 Attuazione a livello legislativo

Occorre modificare l'articolo 12 capoversi 2 e 3 LFSP.

2.11.3.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

L'ordinanza del 24 novembre 1993[146] concernente la legge federale sulla pesca (OLFP) deve essere modificata in particolare nell'articolo 12, affinché sia soppressa la presentazione delle domande tramite il Cantone. Se singoli progetti di terzi non riguardano tutta la Svizzera, ma esclusivamente il patrimonio ittico o le acque di singoli Cantoni, gli uffici cantonali della pesca di questi Cantoni hanno la possibilità di presentare un corapporto.

2.11.3.2.4 Adeguamenti necessari nei Cantoni

Non sono necessari adeguamenti a livello cantonale.

2.11.3.3 Commento alle modifiche della LFSP

Art. 12 Aiuti finanziari

Cpv. 2

Gli aiuti finanziari continuano ad essere concessi per singoli progetti, poiché in linea generale non si addicono agli accordi di programma a causa dei modesti importi e della diversità dei destinatari. Gli aiuti finanziari sono calcolati secondo la loro importanza conformemente al capoverso 1 lettere a–c per la protezione e lo sfrutta-

146 RS **923.01**

mento dei pesci e gamberi e ammontano come sinora al massimo al 40 per cento delle spese.

Cpv. 3

La compartecipazione dei Cantoni prevista nel capoverso 3 è stralciata.

2.12 Banca nazionale

2.12.1 Legge sulla Banca nazionale

2.12.1.1 Situazione iniziale

Secondo la legge federale del 3 ottobre 2003[147] sulla Banca nazionale svizzera (Legge sulla Banca nazionale, LBN) l'importo dell'utile iscritto a bilancio che supera la distribuzione del dividendo è ripartito in ragione di un terzo alla Confederazione e di due terzi ai Cantoni. La quota versata ai Cantoni è ripartita in funzione della loro popolazione residente e della loro capacità finanziaria.

2.12.1.1.1 Relazione con revisioni di legge in corso

Non vi è alcuna relazione con revisioni di legge in corso.

2.12.1.1.2 Risultati della consultazione

Il nuovo disciplinamento è approvato all'unanimità.

2.12.1.2 Nuova soluzione

2.12.1.2.1 Compendio

Per aumentarne l'efficacia, la perequazione finanziaria in senso stretto deve essere svolta con la NPC mediante uno strumentario separato (perequazione delle risorse, perequazione dell'aggravio geo-topografico e sociodemografico). Nel nuovo regime viene quindi soppressa la graduazione dei trasferimenti finanziari tra Confederazione (risp. la Banca nazionale) e i Cantoni in funzione della capacità finanziaria di questi ultimi. Le quote dei Cantoni all'utile della Banca nazionale saranno ora calcolate esclusivamente in funzione della loro quota alla popolazione residente della Svizzera.

147 RS **951.11**

2.12.1.2.2 Attuazione a livello legislativo

Nell'articolo 31 capoverso 3 della legge del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale occorre stralciare il riferimento alla capacità finanziaria dei Cantoni (vedi atto mantello, n. 30).

2.12.1.2.3 Modifiche previste nel diritto regolamentare

L'ordinanza del 7 dicembre 1992[148] concernente la ripartizione della quota spettante ai Cantoni dell'utile della Banca nazionale svizzera deve essere adeguata.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e bilancio globale

Già nel primo capitolo del presente messaggio ci eravamo soffermati sui trasferimenti di oneri finanziari fra la Confederazione e i Cantoni nell'ambito della NPC, evidenziando l'importanza di salvaguardare il principio della neutralità dei costi durante la fase di transizione. In altri termini, gli aggravi e gli sgravi della Confederazione e dei Cantoni causati dal passaggio al nuovo sistema dovranno compensarsi. Tale principio si applica sia alla Confederazione e ai Cantoni nel loro insieme – ma non ai singoli Cantoni – sia all'interno del bilancio globale per i gruppi di compiti sovvenzionati mediante il finanziamento speciale traffico stradale, nonché agli introiti e alle uscite del Fondo AVS/AI. Le ripercussioni finanziarie del passaggio alla NPC per i singoli Cantoni e i singoli settori di compiti figurano nel cosiddetto bilancio globale.

Il bilancio globale NPC mostra le ripercussioni finanziarie dirette del passaggio alla NPC per i singoli Cantoni in determinati anni di riferimento. Ulteriori analisi sul bilancio globale forniscono informazioni sulle variazioni del volume e della struttura dei trasferimenti fra la Confederazione e i Cantoni e dei mezzi a disposizione dei Cantoni, nonché degli effetti distributivi della perequazione in senso stretto. Essenzialmente il bilancio globale si prefigge di rispondere alla seguente domanda:

quali sarebbero stati gli aggravi e gli sgravi della Confederazione e dei Cantoni se la NPC fosse stata introdotta negli anni di riferimento (p.es. 2001/2002)?

Il bilancio globale si riferisce pertanto al passato e consente solo in parte di valutare gli aggravi e gli sgravi reali del passaggio effettivo alla NPC. Ciononostante fornisce preziose informazioni sul funzionamento della NPC e quindi sulle probabili ripercussioni finanziare sulle diverse categorie di Cantoni (p.es. Cantoni forti o deboli di risorse, Cantoni con oneri speciali, Cantoni urbani, Cantoni rurali, Cantoni a forte o debole crescita economica). Sarebbe sicuramente allettante pronosticare gli effetti della NPC per l'anno previsto per l'introduzione (presumibilmente il 2008). L'elevata quantità di dati da prevedere e di ipotesi da formulare, unitamente all'orizzonte temporale lungo (più di due anni), comportano tuttavia un potenziale di errore

148 RS **951.181**

assai cospicuo. In particolare sarebbero gravate da grandi incertezze le previsioni relative alla capacità finanziaria e al potenziale di risorse per i singoli Cantoni.

Occorre rilevare che il bilancio globale dà informazioni soltanto sulle ripercussioni finanziarie dirette derivanti dalla dissociazione dei compiti e dall'introduzione del nuovo sistema perequativo. Non figurano invece gli aumenti di efficienza per la Confederazione e i Cantoni risultanti dalla conversione di sussidi a destinazione vincolata in sussidi a destinazione libera, dall'introduzione di accordi di programma e dal potenziamento della collaborazione intercantonale. A medio e lungo termine, questo potenziale di ottimizzazione nell'adempimento dei compiti statali si ripercuoterà positivamente sull'economia, sull'attrattività della nostra piazza e sull'onere fiscale a livello federale e cantonale. Il bilancio globale non quantifica neanche l'aumento di benessere generale derivante dalle nuove prestazioni che terranno maggiormente conto dei cittadini e delle loro esigenze. Di fatto, la NPC conferisce ai Cantoni la competenza in numerosi settori di compiti dello Stato, aumentando i mezzi finanziari a destinazione libera. Di conseguenza i Cantoni potranno strutturare le prestazioni tenendo maggiormente conto delle esigenze della popolazione.

Il presente capitolo illustra le ripercussioni finanziarie della dissociazione dei compiti, dà una visione d'insieme delle ripercussioni della NPC sui singoli Cantoni e esamina i cambiamenti dovuti al passaggio dalla destinazione vincolata alla destinazione libera dei mezzi. Il capitolo 3.2 tratta degli aumenti di efficienza e delle ripercussioni economiche dovuti alla NPC.

Il bilancio globale dovrà essere aggiornato di nuovo in vista del terzo messaggio sulla NPC. Questa «ultima» versione servirà da base per la dotazione dei nuovi strumenti perequativi nell'anno di transizione, nonché per la determinazione della compensazione dei casi di rigore. Probabilmente si fonderà sugli anni di riferimento 2004 e 2005 e vi sarà sottoposta nel corso del 2006.

3.1.1 Dissociazione dei compiti

Per quanto concerne le ripercussioni della dissociazione dei compiti occorre osservare i seguenti principi:

Compiti della Confederazione

I Cantoni saranno sgravati dai compiti che con la NPC diverranno di competenza esclusiva della Confederazione e non dovranno più prevedere alcuna spesa nei settori in questione. È il caso ad esempio delle prestazioni individuali dell'AVS/AI o dell'ampliamento, della manutenzione e della gestione delle strade nazionali.

Compiti dei Cantoni

I Cantoni dovranno far fronte a un maggiore onere in relazione ai compiti che con la NPC diverranno di loro esclusiva competenza. Di conseguenza dovranno provvedere ai mezzi finanziari per l'adempimento delle nuove mansioni. È il caso ad esempio delle prestazioni collettive dell'AI, dell'istruzione scolastica speciale e delle borse di studio fino alla scuola media superiore compresa.

Compiti in comune

Anche con la NPC vi saranno dei compiti assunti congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Verranno tuttavia meno i supplementi di capacità finanziaria, con un conseguente aumento degli oneri a carico dei Cantoni. Inoltre, i sussidi federali non saranno più definiti in funzione della spesa, bensì nell'ambito di accordi di programma oppure saranno versati sotto forma di importi forfettari secondo criteri prestabiliti. Nei singoli settori potranno risultare, oltre alla soppressione dei supplementi di capacità finanziaria, dei trasferimenti a favore o a carico dei Cantoni, a dipendenza della nuova modalità di finanziamento. Ad esempio, secondo i modelli di calcolo 2001/02 i Cantoni dovranno far fronte a oneri maggiori in seguito alla riduzione dei sussidi della Confederazione per la riduzione dei premi, mentre beneficeranno di uno sgravio in seguito all'aumento dei sussidi federali nel settore delle prestazioni complementari.

Le ripercussioni finanziarie della NPC nei singoli settori di compiti sono illustrate nella Tabella 7. I dati sono stati ottenuti mediante *modelli di calcolo* sulla base degli importi effettivi degli anni 2001/02 e non tengono pertanto conto dei provvedimenti derivanti dai Programmi di sgravio 03 e 04. Questo modo di procedere corrisponde alla metodica del bilancio globale, fondata sull'ipotesi che la NPC fosse stata introdotta negli anni di riferimento 2001/02.

Tabella 7

Ripercussioni finanziarie dirette della dissociazione dei compiti, modello di calcolo per gli anni 2001/02

(+) aggravio Cantoni = sgravio Confederazione; (-) sgravio Cantoni = aggravio Confederazione

	Totale*	Dissociaz.	Suppl. capacità finanz. verticali
Sicurezza sociale e sanità			
Prestazioni individuali dell'AVS	-1 058 800	-1 058 800	0
Prestazioni individuali dell'AI	-1 214 351	-1 214 351	0
Promozione dell'aiuto agli invalidi e agli anziani	166 400	166 400	0
Contributi per la costruzione e l'esercizio di case per invalidi, laboratori e centri diurni	1 147 050	1 147 050	0
Contributi ai centri di formazione del pers. specializ. in professioni sociali	28 867	28 867	0
Prestazioni complementari	-221 367	-514 807	293 440
Riduzione dei premi dell'assicurazione malattie	626 207	592 045	34 162
Assegni familiari nell'agricoltura	0	0	0
Totale	**-525 995**	**- 853 597**	**327 602**
Formazione, ricerca e cultura			
Istruzione speciale	714 800	714 800	0
Contributi alla formazione	60 615	17 471	43 144
Formazione professionale	0	0	0
Aiuto alle università	29 316	0	29 316
Totale	**804 731**	**732 271**	**72 460**
Ambiente, pianificazione del territorio, protezione della natura e del paesaggio			
Pianificazione del territorio	720	720	0
Misurazione ufficiale	25 857	0	25 857
Protezione della natura e del paesaggio	3 565	0	3 565
Foreste	34 973	0	34 973
Protezione contro le piene	18 038	0	18 038
Caccia e pesca	-96	-96	0
Protezione delle acque	-2 000	-2 000	0
Protezione dei monumenti storici e del patrimonio nazionale	9 355	0	9 355
Totale	**90 414**	**-1 376**	**91 789**
Opere pubbliche e trasporti			
Strade nazionali	-185 484	-507 965	322 482
Strade principali	32 373	0	32 373
Quota dei Cantoni all'imposta sugli oli minerali e alle tasse stradali	104 663	104 664	0
Altri contributi vincolati alle opere	29'049	24'268	4 781
Traffico negli agglomerati	-33 322	-33 322	0
Trasporti pubblici regionali	282 901	119 262	163 639
Totale	**230 180**	**-293 094**	**523 274**
Difesa nazionale e protezione della popolazione			
Difesa (equipaggiamento personale, altro materiale dell'esercito)	-6 165	-6 165	0
Protezione della popolazione	4 582	0	4 582
Totale	**-1 583**	**-6 165**	**4 582**
Economia nazionale			
Migliorie strutturali in campo agricolo	15 494	738	14 756
Allevamento di animali	-20 207	-20 207	0
Centri di consulenza agricola	7 984	4 948	3 036
Miglioramento delle condizioni di abitazione nelle regioni di montagna	6 546	2837	3 709
Totale	**9 817**	**-11 685**	**21 501**
Giustizia			
Esecuzione delle pene e delle misure	-1 055	-1 055	0
Totale	**-1 055**	**-1 055**	**0**
Totale dissociazione dei compiti	**606 509**	**- 434 700**	**1 041 209**

* Eventuali differenze sono dovute ad arrotondamenti.

La prima colonna della Tabella 7 mostra per ogni settore di compiti l'importo totale della dissociazione; la seconda colonna indica il volume della dissociazione senza la soppressione dei supplementi di capacità finanziaria e la terza colonna la soppressione dei supplementi verticali di capacità finanziaria. Nella tabella non figura la soppressione della graduazione orizzontale secondo la capacità finanziaria, poiché ha un effetto neutro per la Confederazione e l'insieme dei Cantoni.

3.1.2 Bilancio globale

Le ripercussioni finanziarie della NPC sulla Confederazione e sui Cantoni, ossia il bilancio globale, sono illustrate nella Tabella 8. L'indice delle risorse sostituisce l'indice della capacità finanziaria dell'attuale perequazione e serve da base per gli aggravi e gli sgravi della nuova perequazione delle risorse. I Cantoni con indici superiori a 100 punti sono considerati forti di risorse, mentre quelli con indici al di sotto dei 100 punti sono considerati deboli di risorse. L'indice delle risorse si fonda sul cosiddetto potenziale di risorse, costituito dal reddito e dalla sostanza imponibili delle persone fisiche, nonché dagli utili imponibili delle persone giuridiche.

Le ripercussioni della NPC possono essere suddivise in tre parti. La prima comprende la soppressione degli attuali trasferimenti, ossia il saldo della dissociazione dei compiti e la soppressione degli attuali pagamenti compensativi, nonché la riduzione dal 30 al 17 per cento della quota cantonale all'imposta federale diretta. La soppressione degli attuali pagamenti compensativi comprende nella Tabella 8 anche le graduazioni di capacità finanziaria con effetti orizzontali, che sono suddivise in pagamenti a destinazione vincolata e pagamenti a destinazione libera. I trasferimenti a destinazione vincolata contengono aggravi e sgravi legati all'adempimento di compiti della vigente perequazione finanziaria, mentre quelli a destinazione libera si riferiscono alla ripartizione delle quote cantonali alle entrate della Confederazione e dell'utile della Banca nazionale. Il totale dei pagamenti compensativi verticali a destinazione vincolata corrisponde al totale della Tabella 7. Il totale per la soppressione delle graduazioni di capacità finanziaria orizzontali è uguale a 0 sia per i trasferimenti relativi ai compiti sia per i trasferimenti a destinazione libera.

La seconda parte della tabella comprende il nuovo sistema perequativo: tutti i pagamenti di compensazione sono a destinazione libera. Il nuovo sistema distingue tra perequazione delle risorse e perequazione degli oneri. Mentre per le risorse la compensazione è finanziata dalla Confederazione e dai Cantoni forti di risorse, la compensazione degli oneri in ambito sociodemografico e geo-topografico avviene unicamente con contributi della Confederazione. Il totale degli sgravi derivanti dal nuovo sistema corrisponde, per l'insieme di tutti i Cantoni, al totale degli aggravi derivanti dalla soppressione degli attuali trasferimenti (neutralità dei costi).

La terza parte contiene il saldo del passaggio alla NPC e distingue fra effetto globale prima e dopo la compensazione dei casi di rigore. Questa particolare forma di compensazione – limitata nel tempo – costituisce un aiuto supplementare nella fase di transizione a favore dei Cantoni deboli di risorse che subiscono un netto svantaggio con il passaggio al nuovo sistema. Il finanziamento è per $^2/_3$ a carico della Confederazione e per $^1/_3$ a carico dei Cantoni.

Tabella 8

Ripercussioni finanziarie della NPC su Confederazione e Cantoni (bilancio globale), modello di calcolo 2001/02

In 1 000 CHF: (+) Aggravio Cantone; (-) Sgravio Cantone

	Indice risorse	Soppressione trasferimenti attuali						Nuovo sistema di perequazione					Saldo	
				Perequazione finanziaria attuale a destinazione vincolata					Perequazione degli oneri					
		Dissociazione	Riduzione quota cantonale IFD	verticale	orizzontale	A destinazione libera (orizzontale)	Totale	Perequazione delle risorse	PAS A-C	PAS F	PAG	Totale	Prima della compens. casi di rigore	Dopo la compens. casi di rigore
ZH	132.7	-87 951	369 973	27 872	-225 591	-380 921	-296 618	578 211	-25 596	-50 537	0	502 078	205 460	219 011
BE	78.7	63 405	106 505	192 246	148 340	256 229	766 725	-749 119	0	-1 879	-15 860	-749 119	-132	-92 084
LU	81.3	-53 384	40 861	78 598	33 422	67 296	166 793	-225 482	0	0	-6 146	-225 482	-64 835	-60 990
UR	74.7	-16 108	3 565	21 830	4 963	8 360	22 610	-35 308	0	0	-9 666	-35 308	-22 364	-21 977
SZ	111.8	-3 949	57 861	15 115	-8 572	-43 095	17 359	21 176	0	0	-3 626	21 176	34 909	36 328
OW	73.6	634	3 553	14 524	12 303	19 676	50 690	-33 696	0	0	-4 070	-33 696	12 924	-3 597
NW	126.4	-12 215	10 996	12 764	-4 824	-9 386	-2 665	14 009	0	0	-855	14 009	10 488	10 898
GL	88.6	-6 110	16 061	6 996	1 552	-7 161	11 339	-13 007	0	0	-4 288	-13 007	-5 956	-5 527
ZG	207.2	-17 669	100 489	12 079	-17 600	-105 178	-27 880	148 239	0	0	-75	148 239	120 284	121372
FR	70.6	11 595	34 695	62 190	56 659	86 559	251 697	-285 885	0	0	-12 506	-285 885	-46 694	-44 059
SO	85.2	-26 969	25 142	26 335	2 405	24 433	51 345	-112 708	0	0	0	-112 708	-61 363	-58 654
BS	134.2	-48 795	79 726	5 269	-51 306	-82 861	-97 967	99 781	-25 094	-18 330	0	74 687	-41 610	-39 455
BL	116.3	-15 860	47 065	21 121	-42 394	-32 232	-22 300	60 532	0	0	0	60 532	38 231	41 094
SH	93.2	-3 811	17 328	2 560	-7 497	-9 959	-1 379	-11 593	-558	0	0	-12 151	-13 529	-12 710
AR	91.4	-3 263	7 054	8 681	7 917	13 727	34 115	-11 743	0	0	-15 747	-11 743	6 625	-2 121
AI	84.9	-194	3 390	2 779	2 050	2 342	10 366	-7 027	0	0	-6 468	-7 027	-3 129	-2 967
SG	86.3	-54 598	54 994	77 197	13 161	46 599	137 353	-187 892	0	0	-2 034	-187 892	-52 573	-47 578
GR	97.8	-8 540	26 978	78 458	-4 096	22 079	114 879	-6 793	0	0	-111 045	-6 793	-2 959	-858
AG	96.6	-48 711	80 512	50 370	-29 035	-9 101	44 034	-30 817	0	0	0	-30 817	13 217	-5 116
TG	80.0	14' 034	45 470	17 090	3 455	241	80 289	-162 293	0	0	-3 598	-162 293	-85 602	-83 063
TI	91.5	-72 945	62 915	69 831	14 169	8 552	82 522	-66 202	-17 797	0	-11 455	-83 999	-12 932	-11 734
VD	93.6	-23 886	114 492	67 827	-29 260	-19 951	109 222	-91 311	-57 626	-3 521	0	-148 937	-43 235	-36 245
VS	66.6	15 481	24 291	96 196	122 193	210 482	468 643	-402 282	0	0	-65 374	-402 282	987	-35 728
NE	82.2	-3 039	36 311	46 963	39 603	38 725	158 562	-102 243	-7 106	0	-19 179	-109 349	30 034	-13 857
GE	128.6	-26 542	164 207	5 475	-73 061	-153768	-83 690	167 785	-63 056	-24 149	0	104 729	-3 110	1 417
JU	64.2	-4 384	6 312	20 846	31 045	48 315	102 133	-111 092	0	0	-3 253	-111 092	-12 212	-11 458
Diversi		-923	0	0	0	0	-923	0	0	0	0	0	-923	-923
Totale		**-434 700**	**1 540 746**	**1 041 209**	**0**	**0**	**2 147 255**	**-1 556 760**	**-196 832**	**-98 416**	**-295 248**	**-2 147 255**	**0**	**-160 584**

PAS= perequazione dell'aggravio sociodemografico; A-C = settori povertà, anziani, integrazione degli stranieri; F = problematica delle città-nucleo; PAG = perequazione dell'aggravio geo-topografico

Da quando è stato calcolato il bilancio globale nell'ambito del messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova perequazione finanziaria, sono stati conseguiti numerosi progressi soprattutto per quanto concerne il calcolo di nuovi strumenti perequativi dal profilo metodologico[149]. Ad esempio, la perizia dello ZEW/BAK, commissionata congiuntamente dalla direzione del progetto NPC e dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, fornisce indicazioni sull'ammontare dei fattori *beta* per la ponderazione degli utili soggetti a imposizione privilegiata nell'ambito del potenziale di risorse[150]. Un'altra perizia commissionata congiuntamente a Ecoplan ha verificato la rilevanza dal profilo dei costi della nuova concezione degli indicatori per la compensazione degli oneri sociodemografici, fornendo nel contempo indicazioni sull'entità degli oneri speciali della perequazione in ambito sociodemografico e geo-topografico[151]. Conformemente alle analisi empiriche di Ecoplan, il 28 per cento degli aggravi speciali sono da ricondurre a fattori geo-topografici, il 27 per cento a fattori sociodemografici in senso stretto (problema delle città con una forte concentrazione di gruppi precari) e il 45 per cento ai costi delle città-nucleo. Va tuttavia rilevato che la perequazione degli oneri non dovrebbe servire a compensare gli oneri speciali in generale, bensì i picchi di aggravio dei Cantoni risultanti dagli oneri speciali. L'ammontare degli oneri speciali rappresenta pertanto un criterio importante – ma non l'unico – per la determinazione degli importi compensativi.

Senza alcun pregiudizio alla futura dotazione di fondi perequativi nell'ambito del terzo messaggio, nel presente bilancio globale attualizzato il 72,5 per cento dell'importo perequativo messo a disposizione della Confederazione (2,15 miliardi di franchi) è destinato alla perequazione verticale delle risorse e il 27,5 per cento alla perequazione degli oneri. La perequazione orizzontale delle risorse dovrebbe corrispondere ancora al 70 per cento della perequazione verticale delle risorse. Anche all'interno della perequazione degli oneri, per il momento i rapporti rimangono invariati. Di conseguenza i fondi sono destinati per metà alla PAG e per metà alla PAS, di cui due terzi per gli oneri speciali dovuti alla struttura della popolazione (città con forte concentrazione di gruppi precari) e un terzo per gli oneri speciali delle città-nucleo.

3.1.3 Trasferimenti e mezzi a disposizione dei Cantoni

Il bilancio globale mostra le ripercussioni finanziarie del passaggio alla NPC per la Confederazione e i Cantoni. Il cambiamento di sistema si ripercuoterà anche su valori finanziari quali il volume e la struttura dei trasferimenti fra la Confederazione e i Cantoni nonché volume e struttura dei mezzi a disposizione dei Cantoni. A tal fine è di primaria importanza la destinazione dei sussidi. Più i sussidi saranno vincolati all'adempimento di determinati compiti e progetti, minore sarà l'autonomia dei Cantoni e, di conseguenza, maggiori saranno gli incentivi sbagliati nell'allocazione delle risorse statali. Una riduzione dei mezzi a destinazione vincolata a favore di un

149 Cfr. i documenti reperibili nel sito www.nfa.ch concernenti il bilancio globale attualizzato come pure i rapporti finali dei gruppi di progetto.

150 Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) und Basel Economics (BAK): «Die angemessene Berücksichtigung der Gewinne von privilegiert besteuerten Gesellschaften im neuen schweizerischen Finanzausgleich», Mannheim e Basilea, 2003.

151 Ecoplan: «Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich», Berna, 2004.

aumento dei fondi a destinazione libera induce pertanto i Cantoni ad adempiere i loro compiti tenendo maggiormente conto delle esigenze della popolazione.

Secondo la statistica finanziaria della Confederazione negli anni 2001/02, i trasferimenti fra la Confederazione e i Cantoni ammontavano mediamente a 17,3 miliardi di franchi. I singoli elementi risultano dalla Tabella 8. La stragrande maggioranza dei trasferimenti è attualmente costituita – con 11,4 miliardi di franchi – di indennità e aiuti finanziari a destinazione vincolata. Sono inoltre a destinazione vincolata i sussidi cantonali alle opere sociali della Confederazione (AVS, AI e assegni familiari nell'agricoltura), che attualmente ammontano a 2,3 miliardi di franchi annui. I trasferimenti a destinazione libera avvengono nell'ambito delle quote cantonali alle entrate della Confederazione. Negli anni 2001 e 2002 ammontavano mediamente a 3,6 miliardi di franchi. Complessivamente i trasferimenti a destinazione vincolata ammontano a 13,7 miliardi di franchi (che corrispondono all'80 % dei trasferimenti totali fra la Confederazione e i Cantoni), mentre i trasferimenti a destinazione libera corrispondono a soli 3,6 miliardi di franchi.

Tabella 9

Trasferimenti fra la Confederazione e i Cantoni; media 2001/02

in 1'000 franchi

	Trasferimenti Confederazione-Cantoni			Contributi dei Cantoni alle opere sociali della Confederazione (vincolati)	Trasferimenti globali	
	Aiuti finanziari e indennità * (vincolati)	Quote cantonali alle entrate della Confederazione ** (libere)	Totale		Totale	di cui vincolati
1 ZH	1'296'467	558'994	1'855'461	493'473	2'348'934	1'789'940
2 BE	1'753'087	472'731	2'225'818	219'174	2'444'992	1'972'261
3 LU	574'053	152'057	726'110	90'963	817'072	665'016
4 UR	214'906	8'002	222'907	8'104	231'011	223'010
5 SZ	166'109	98'380	264'489	38'589	303'079	204'699
6 OW	124'956	20'311	145'267	4'964	150'232	129'921
7 NW	92'453	18'976	111'430	12'624	124'053	105'077
8 GL	61'823	20'692	82'515	11'895	94'410	73'718
9 ZG	98'552	131'758	230'310	32'318	262'628	130'870
10 FR	570'797	137'132	707'929	50'858	758'787	621'655
11 SO	280'784	97'867	378'651	80'343	458'994	361'127
12 BS	250'538	112'341	362'879	113'911	476'790	364'449
13 BL	254'391	78'102	332'493	116'690	449'182	371'081
14 SH	64'851	42'147	106'998	28'354	135'352	93'205
15 AR	84'391	26'145	110'536	12'460	122'996	96'851
16 AI	34'967	9'312	44'280	3'458	47'737	38'425
17 SG	645'402	172'434	817'836	133'860	951'696	779'263
18 GR	774'267	56'397	830'664	49'990	880'653	824'256
19 AG	493'401	215'469	708'870	175'692	884'562	669'093
20 TG	208'946	88'576	297'522	62'120	359'641	271'065
21 TI	467'895	157'053	624'948	101'902	726'850	569'797
22 VD	956'222	282'535	1'238'757	209'340	1'448'097	1'165'562
23 VS	774'101	182'445	956'545	39'585	996'130	813'685
24 NE	452'222	114'317	566'539	42'191	608'730	494'413
25 GE	375'682	312'340	688'022	167'016	855'038	542'698
26 JU	330'183	43'736	373'919	12'922	386'841	343'105
Totale	**11'401'444**	**3'610'248**	**15'011'692**	**2'312'796**	**17'324'488**	**13'714'240**

** compresi i sussidi generali per le strade (=quota cantonale all'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata), senza prestazioni collettive AVS/AI*

*** senza i sussidi generali per le strade (=quota cantonale all'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata)*

Con la NPC vi sarà una forte riduzione dei trasferimenti a destinazione vincolata fra la Confederazione e i Cantoni, accompagnata da un aumento dei trasferimenti a destinazione libera. Conformemente a quanto risulta dalla Tabella 10, la variazione del trasferimento a destinazione vincolata fra la Confederazione e i Cantoni in

applicazione del modello di calcolo 2001/02 è dovuta sia alla dissociazione dei compiti fra la Confederazione e i Cantoni sia alla riduzione del volume dei trasferimenti in relazione ai rimanenti compiti in comune (cfr. n. 3.1.1). Complessivamente, secondo il modello di calcolo 2001/02 i trasferimenti a destinazione vincolata fra la Confederazione e i Cantoni si ridurranno di circa 4,4 miliardi di franchi, ossia di un terzo rispetto alla media dei trasferimenti a destinazione vincolata fra la Confederazione e i Cantoni per il periodo in questione.

Tabella 10

Riduzione dei trasferimenti a destinazione vincolata fra la Confederazione e i Cantoni; modello di calcolo 2001/02

in 1'000 franchi

	Dissociazione dei compiti			Compiti in comune rimanenti	Totale
	Soppressione dei sussidi federali ai Cantoni	Soppressione dei contributi cantonali alla Confederazione	Totale		
1 ZH	-74'523	-491'102	-565'625	104'850	-460'774
2 BE	-72'205	-210'667	-282'873	-349'795	-632'668
3 LU	-106'454	-86'617	-193'071	-57'855	-250'926
4 UR	-78'782	-7'550	-86'332	-9'596	-95'928
5 SZ	-24'482	-37'055	-61'536	-4'979	-66'515
6 OW	-7'796	-4'375	-12'170	-21'831	-34'002
7 NW	-52'566	-12'051	-64'616	717	-63'899
8 GL	-9'328	-11'535	-20'863	-3'406	-24'269
9 ZG	-39'949	-31'787	-71'737	9'904	-61'833
10 FR	-24'541	-48'766	-73'307	-108'505	-181'812
11 SO	-28'846	-79'623	-108'468	-18'624	-127'093
12 BS	-17'335	-113'904	-131'238	27'555	-103'683
13 BL	-53'836	-116'018	-169'854	-18'694	-188'547
14 SH	-2'649	-28'109	-30'759	-32	-30'791
15 AR	-2'090	-11'769	-13'859	-9'449	-23'308
16 AI	-630	-2'929	-3'559	-2'933	-6'492
17 SG	-94'288	-130'139	-224'427	-51'219	-275'646
18 GR	-94'521	-47'967	-142'488	-67'216	-209'704
19 AG	-103'477	-173'988	-277'466	3'369	-274'097
20 TG	-7'533	-60'182	-67'715	-29'283	-96'997
21 TI	-90'721	-101'555	-192'276	-40'694	-232'970
22 VD	-55'825	-206'432	-262'257	-40'362	-302'619
23 VS	-56'296	-38'199	-94'495	-193'540	-288'034
24 NE	-13'973	-41'603	-55'577	-80'064	-135'641
25 GE	-19'235	-167'016	-186'251	54'523	-131'728
26 JU	-6'100	-12'214	-18'314	-38'088	-56'401
Terzi	-7'353	0	-7'353	96	-7'257
Totale	**-1'145'333**	**-2'273'151**	**-3'418'484**	**-945'147**	**-4'363'631**

La Tabella 11 illustra le variazioni dei trasferimenti a destinazione libera. In seguito alla soppressione della graduazione orizzontale secondo la capacità finanziaria per le quote cantonali alle entrate della Confederazione, la NPC comporterà anzitutto un calo dei trasferimenti orizzontali a destinazione libera fra i Cantoni per un importo pari a circa 0,9 miliardi di franchi. Inoltre, la riduzione delle quote cantonali alle imposte federali dirette dal 30 al 17 per cento determinerà un calo di 1,5 miliardi di franchi dei trasferimenti verticali a destinazione libera dalla Confederazione ai Cantoni. D'altro canto, la perequazione delle risorse e degli oneri e la compensazione dei casi di rigore condurranno ad un aumento dei trasferimenti verticali a destinazione libera dalla Confederazione ai Cantoni per 2,3 miliardi di franchi. Globalmente, i trasferimenti verticali a destinazione libera aumenteranno pertanto di 0,8 miliardi di franchi, ossia del 50 per cento circa rispetto ad oggi (media degli anni

2001/02). A questo importo vanno aggiunti nuovi trasferimenti orizzontali a destinazione libera (perequazione orizzontale delle risorse e contributi dei Cantoni alla compensazione dei casi di rigore) per un importo totale di 1,2 miliardi di franchi, che corrispondono a un aumento di 0,3 miliardi di franchi (+34%) .

Tabella 11

Variazione dei trasferimenti a destinazione vincolata fra la Confederazione e i Cantoni in seguito all'introduzione della NPC; modello di calcolo 2001/02

in 1'000 franchi; (+) aggravio, (-) sgravio dei Cantoni

		Trasferimenti soppressi			Nuovi trasferimenti				
		Soppressione graduazione orizzontale secondo la capacità finanziaria	Riduzione della quota cantonale all'imposta federale diretta	Totale	Perequazione delle risorse	Perequazione degli oneri	Compensazione dei casi di rigore	Totale	Saldo
1	ZH	-380'921	369'973	-10'948	578'211	-76'133	13'551	515'629	504'681
2	BE	256'229	106'505	362'734	-749'119	-17'739	-91'951	-858'809	-496'075
3	LU	67'296	40'861	108'157	-225'482	-6'146	3'845	-227'783	-119'626
4	UR	8'360	3'565	11'925	-35'308	-9'666	387	-44'587	-32'663
5	SZ	-43'095	57'861	14'766	21'176	-3'626	1'419	18'969	33'735
6	OW	19'676	3'553	23'229	-33'696	-4'070	-16'521	-54'287	-31'058
7	NW	-9'386	10'996	1'610	14'009	-855	409	13'563	15'172
8	GL	-7'161	16'061	8'901	-13'007	-4'288	429	-16'865	-7'965
9	ZG	-105'178	100'489	-4'689	148'239	-75	1'087	149'252	144'562
10	FR	86'559	34'695	121'253	-285'885	-12'506	2'634	-295'756	-174'503
11	SO	24'433	25'142	49'575	-112'708	0	2'708	-110'000	-60'424
12	BS	-82'861	79'726	-3'135	99'781	-43'424	2'155	58'512	55'377
13	BL	-32'232	47'065	14'833	60'532	0	2'862	63'394	78'227
14	SH	-9'959	17'328	7'370	-11'593	-558	819	-11'331	-3'962
15	AR	13'727	7'054	20'781	-11'743	-15'747	-8'746	-36'236	-15'455
16	AI	2'342	3'390	5'732	-7'027	-6'468	163	-13'333	-7'601
17	SG	46'599	54'994	101'593	-187'892	-2'034	4'994	-184'931	-83'338
18	GR	22'079	26'978	49'057	-6'793	-111'045	2'101	-115'737	-66'680
19	AG	-9'101	80'512	71'410	-30'817	0	-18'333	-49'150	22'260
20	TG	241	45'470	45'711	-162'293	-3'598	2'539	-163'353	-117'642
21	TI	8'552	62'915	71'467	-66'202	-29'252	1'198	-94'256	-22'789
22	VD	-19'951	114'492	94'541	-91'311	-61'146	6'990	-145'467	-50'927
23	VS	210'482	24'291	234'773	-402'282	-65'374	-36'715	-504'371	-269'598
24	NE	38'725	36'311	75'035	-102'243	-26'285	-43'891	-172'419	-97'383
25	GE	-153'768	164'207	10'439	167'785	-87'204	4'527	85'107	95'546
26	JU	48'315	6'312	54'627	-111'092	-3'253	754	-113'592	-58'965
Totale	verticale	0	1'540'746	1'540'746	-1'556'760	-590'495	-160'584	-2'307'839	-767'093
	orizzontale	+/- 853'613	0	+/- 853'613	+/- 1'089'732	+/- 0	+/- 55'574	+/- 1'145'305	+/- 291'692

La Tabella 12 opera un confronto fra gli effetti distributivi (aggravi e sgravi netti dei Cantoni) della perequazione finanziaria in senso stretto attualmente vigente e la NPC. Secondo il modello di calcolo 2001/02, l'effetto compensativo netto dell'attuale perequazione è pari a 2,2 miliardi di franchi, di cui gran parte è da ricondurre ai supplementi di capacità finanziaria (p.es. nell'ambito dei sussidi per le strade nazionali o della protezione della natura e del paesaggio) e alla graduazione orizzontale secondo la capacità finanziaria per i sussidi a destinazione vincolata (p.es. contributi dei Cantoni all'AVS e AI o riduzioni dei premi secondo la LAMal). L'effetto perequativo della graduazione orizzontale secondo la capacità finanziaria per i trasferimenti a destinazione libera (quote cantonali alle entrate della Confederazione) ammonta a 850 milioni di franchi. Con il nuovo sistema, tutte le prestazioni saranno svincolate dalla destinazione. L'effetto distributivo aumenterà – compresa la compensazione dei casi di rigore – a 3,2 miliardi di franchi netti.

Tabella 12

Effetto compensativo della perequazione finanziaria in senso stretto; modello di calcolo 2001/02

in 1'000 franchi; (+) aggravio, (-) sgravio dei Cantoni

	Perequazione finanziaria in senso stretto oggi				Perequazione finanziaria in senso stretto secondo la NPC					
		Graduazione orizz. secondo la capacità fin.			Nuovo sistema perequativo					
	Supplementi verticali di capacità finanziaria (vincolati)	destinazione vincolata	destinazione libera	Totale	Perequazione delle risorse	Perequazione dell'aggravio sociodemografico	Perequazione dell'aggravio geo-topografico	Totale (senza compensazione dei casi di rigore)	Compensazione dei casi di rigore	Totale (con la compensazione dei casi di rigore)
1 ZH	-27'872	225'591	380'921	578'640	578'211	-76'133	0	502'078	13'551	515'629
2 BE	-192'246	-148'340	-256'229	-596'815	-749'119	-1'879	-15'860	-766'858	-91'951	-858'809
3 LU	-78'598	-33'422	-67'296	-179'316	-225'482	0	-6'146	-231'628	3'845	-227'783
4 UR	-21'830	-4'963	-8'360	-35'153	-35'308	0	-9'666	-44'974	387	-44'587
5 SZ	-15'115	8'572	43'095	36'553	21'176	0	-3'626	17'550	1'419	18'969
6 OW	-14'524	-12'303	-19'676	-46'504	-33'696	0	-4'070	-37'766	-16'521	-54'287
7 NW	-12'764	4'824	9'386	1'446	14'009	0	-855	13'153	409	13'563
8 GL	-6'996	-1'552	7'161	-1'387	-13'007	0	-4'288	-17'294	429	-16'865
9 ZG	-12'079	17'600	105'178	110'700	148'239	0	-75	148'164	1'087	149'252
10 FR	-62'190	-56'659	-86'559	-205'407	-285'885	0	-12'506	-298'391	2'634	-295'756
11 SO	-26'335	-2'405	-24'433	-53'172	-112'708	0	0	-112'708	2'708	-110'000
12 BS	-5'269	51'306	82'861	128'899	99'781	-43'424	0	56'357	2'155	58'512
13 BL	-21'121	42'394	32'232	53'505	60'532	0	0	60'532	2'862	63'394
14 SH	-2'560	7'497	9'959	14'896	-11'593	-558	0	-12'151	819	-11'331
15 AR	-8'681	-7'917	-13'727	-30'325	-11'743	0	-15'747	-27'490	-8'746	-36'236
16 AI	-2'779	-2'050	-2'342	-7'171	-7'027	0	-6'468	-13'496	163	-13'333
17 SG	-77'197	-13'161	-46'599	-136'958	-187'892	0	-2'034	-189'926	4'994	-184'931
18 GR	-78'458	4'096	-22'079	-96'441	-6'793	0	-111'045	-117'838	2'101	-115'737
19 AG	-50'370	29'035	9'101	-12'233	-30'817	0	0	-30'817	-18'333	-49'150
20 TG	-17'090	-3'455	-241	-20'786	-162'293	0	-3'598	-165'892	2'539	-163'353
21 TI	-69'831	-14'169	-8'552	-92'551	-66'202	-17'797	-11'455	-95'454	1'198	-94'256
22 VD	-67'827	29'260	19'951	-18'616	-91'311	-61'146	0	-152'457	6'990	-145'467
23 VS	-96'196	-122'193	-210'482	-428'871	-402'282	0	-65'374	-467'656	-36'715	-504'371
24 NE	-46'963	-39'603	-38'725	-125'290	-102'243	-7'106	-19'179	-128'528	-43'891	-172'419
25 GE	-5'475	73'061	153'768	221'355	167'785	-87'204	0	80'580	4'527	85'107
26 JU	-20'846	-31'045	-48'315	-100'205	-111'092	0	-3'253	-114'345	754	-113'592
Saldo (= aggravio Confed.)	-1'041'209	0	0	-1'041'209	-1'556'760	-295'248	-295'248	-2'147'255	-160'584	-2'307'839
Effetto perequativo	+/- 1'041'209	+/- 493'237	+/- 853'613	+/- 2'187'202	+/- 2'646'492	+/- 295'248	+/- 295'248	+/- 3'025'669	+/- 216'157	+/- 3'212'264

Tabella 13

Variazione dei mezzi a disposizione dei Cantoni (compresa la compensazione dei casi di rigore); modello di calcolo 2001/02

in 1'000 franchi; (+) aggravio; (-) sgravio dei Cantoni

	Variazione dei mezzi a destinazione libera			Aumento fabbisogno finanziario	
	da fonti federali = saldo dei trasferimenti a destinazione libera	mezzi propri che si liberano in seguito alla soppressione del cofinanziamento di compiti della Confederazione	Totale	per il finanziamento dei compiti dei Cantoni e di quelli in comune	Saldo
1 ZH	504'681	-514'839	-10'158	229'169	219'011
2 BE	-496'075	-227'810	-723'885	631'801	-92'084
3 LU	-119'626	-108'158	-227'785	166'795	-60'990
4 UR	-32'663	-10'352	-43'015	21'038	-21'977
5 SZ	33'735	-41'388	-7'653	43'982	36'328
6 OW	-31'058	-4'978	-36'035	32'438	-3'597
7 NW	15'172	-14'707	466	10'432	10'898
8 GL	-7'965	-12'594	-20'559	15'032	-5'527
9 ZG	144'562	-41'948	102'615	18'757	121'372
10 FR	-174'503	-53'876	-228'379	184'320	-44'059
11 SO	-60'424	-86'361	-146'785	88'131	-58'654
12 BS	55'377	-120'531	-65'154	25'698	-39'455
13 BL	78'227	-129'433	-51'206	92'299	41'094
14 SH	-3'962	-29'265	-33'226	20'516	-12'710
15 AR	-15'455	-12'172	-27'627	25'506	-2'121
16 AI	-7'601	-3'145	-10'746	7'780	-2'967
17 SG	-83'338	-148'725	-232'064	184'485	-47'578
18 GR	-66'680	-57'558	-124'237	123'380	-858
19 AG	22'260	-193'835	-171'575	166'459	-5'116
20 TG	-117'642	-62'775	-180'416	97'353	-83'063
21 TI	-22'789	-114'323	-137'113	125'378	-11'734
22 VD	-50'927	-220'075	-271'002	234'757	-36'245
23 VS	-269'598	-42'841	-312'439	276'711	-35'728
24 NE	-97'383	-44'586	-141'969	128'112	-13'857
25 GE	95'546	-174'098	-78'552	79'969	1'417
26 JU	-58'965	-13'807	-72'772	61'313	-11'458
Terzi	0	-828	-828	-96	-923
Totale	**-767'093**	**-2'485'007**	**-3'252'100**	**3'091'516**	**-160'584**

Le sensibili variazioni dei trasferimenti e dell'effetto compensativo in seguito all'introduzione della NPC si ripercuoteranno sulla struttura dei mezzi a disposizione dei Cantoni. La Tabella 13 mette a confronto l'aumento dei mezzi a destinazione libera rispetto all'accresciuto fabbisogno finanziario in seguito alla dissociazione dei compiti e al nuovo sistema perequativo. Il saldo dei rispettivi valori corrisponde al saldo del bilancio globale (cfr. Tabella 8). Compresi i sussidi della Confederazione per la compensazione dei casi di rigore, con la NPC i Cantoni disporranno di mezzi a destinazione libera supplementari per 3,3 miliardi di franchi. Questo aumento è da ricondurre in parte al fatto che la Confederazione assumerà da sola determinati compiti che attualmente svolge in comune con i Cantoni, cosicché i Cantoni potranno disporre liberamente dei relativi importi. Inoltre, praticamente tutti i Cantoni deboli di risorse beneficeranno di un aumento dei mezzi a destinazione libera provenienti da fonti federali. Per quasi tutti i Cantoni la NPC si tradurrà in un aumento dei mezzi a destinazione libera. Le uniche due eccezioni sono costituite dai due Cantoni forti di risorse di Zugo e Nidvaldo, che non potranno compensare interamente i loro contributi alla perequazione orizzontale delle risorse e la compensazione dei casi di rigore con i mezzi che si libereranno in seguito all'introduzione della NPC. A fronte

dell'aumento dei mezzi a destinazione libera dei Cantoni, il fabbisogno finanziario aumenterà di 3,1 miliardi. I motivi sono da ricondurre alla cantonalizzazione di determinati compiti nonché alla soppressione dei supplementi di capacità finanziaria e all'introduzione di nuove forme di finanziamento per i compiti in comune. Questo accresciuto fabbisogno finanziario dei Cantoni dovrebbe tuttavia ridursi a medio e lungo termine in seguito all'aumento dell'efficienza e dell'efficacia nonché all'eliminazione degli incentivi sbagliati. Tali ripercussioni non possono tuttavia essere quantificate a priori.

La Tabella 13 descrive una delle principali ripercussioni della NPC. Benché i Cantoni deboli di risorse saranno confrontati con una sensibile riduzione delle indennità e degli aiuti finanziari nell'ambito dell'adempimento di compiti della Confederazione, il fatto che la Confederazione assumerà da sola determinati settori di compiti comporterà la liberazione di mezzi che – aumentati o ridotti per effetto della nuova perequazione – potranno essere impiegati, secondo le esigenze del singolo caso, per i compiti conferiti ai Cantoni nell'ambito della NPC, per altri compiti o per ridurre le imposte. Lo stesso vale anche, seppur in misura minore, per la maggior parte dei Cantoni forti di risorse. Benché secondo il modello di calcolo 2001/02 la NPC comporti un onere netto in quasi tutti i Cantoni, anche i Cantoni forti di risorse profitteranno del fatto che una quota minore dei mezzi a loro disposizione sarà vincolata all'adempimento di compiti federali e quindi beneficeranno di un maggior margine di manovra.

Tabella 14

Variazione delle uscite della Confederazione (comprese AVS e AI) in seguito alla NPC; modello di calcolo 2001/02

in 1'000 franchi

		Uscite	Saldo
Riduzione uscite della Confederazione	Aiuti finanziari e indennità ai Cantoni	-2'090'480	
	Cantonalizzazioni	-2'057'117	
	Totale		-4'147'597
Nuovi compiti integrali della Confederazione	Prestazioni individuali AVS/AI	2'273'151	
	Altri (strade nazionali ecc.)	1'267'936	
	Totale		3'541'088
Uscite legate a compiti precisi			**-606'509**
Nuovo sistema perequativo	Quote cantonali alle entrate della Confederazione	-1'540'746	
	Nuovo sistema perequativo (senza compensazione dei casi di rigore)	2'147'255	
	Totale		606'509
Contributo federale alla compensazione dei casi di rigore			160'584
Uscite a destinazione libera			**767'093**
Variazione uscite			**160'584**

La Tabella 14 mostra le ripercussioni della NPC sulla struttura delle uscite della Confederazione. Il trasferimento di determinati compiti ai Cantoni, la soppressione di supplementi di capacità finanziaria e le nuove modalità di finanziamento per i rimanenti compiti in comune comporteranno una riduzione di 4,1 miliardi di franchi delle uscite della Confederazione vincolate all'esecuzione di compiti. La responsabilità esclusiva dell'esecuzione dei compiti federali comporterà invece un aumento delle uscite pari a 3,5 miliardi di franchi. Il risultato è una riduzione netta di circa 600 milioni di franchi delle uscite per l'esecuzione di compiti. Anche in questo caso

si presuppone che a medio e lungo termine tale importo diminuirà in seguito all'aumento dell'efficienza e dell'efficacia, nonché all'eliminazione degli incentivi sbagliati. Analogamente a quanto osservato in merito ai Cantoni, tali ripercussioni non possono tuttavia essere quantificate a priori.

A fronte della riduzione delle uscite per 600 milioni di franchi, i trasferimenti a destinazione libera aumenteranno, cosicché il passaggio alla NPC – senza la compensazione dei casi di rigore – sarà del tutto conforme al principio della neutralità dei costi per la Confederazione. Il risultante aumento netto delle spese, pari a circa 160 milioni di franchi, è dovuto alla partecipazione della Confederazione alla compensazione dei casi di rigore.

3.2 Ripercussioni economiche

Sin dall'inizio, il progetto NPC ha suscitato grosse aspettative di una maggior efficienza nell'impiego dei mezzi nel nostro sistema federalista. Questa maggior efficienza consentirà di fornire prestazioni supplementari da parte dello Stato con i mezzi a disposizione oppure di continuare a fornire le stesse prestazioni, ma con un dispendio minore di risorse.

Sostanzialmente, è possibile distinguere fra le ripercussioni sui singoli settori e le ripercussioni sull'intero sistema economico. Le prime comprendono i cambiamenti finanziari, organizzativi e degli effettivi dovuti alla nuova impostazione dell'esecuzione dei compiti. Possono essere riassunte nel modo seguente:

- efficienza (economia delle prestazioni fornite);
- efficacia (prestazioni conformi all'obiettivo);
- incentivi (eliminazione di incentivi sbagliati che promuovono un impiego inadeguato dei mezzi finanziari con conseguente aumento dell'efficienza ed efficacia nell'adempimento dei compiti dello Stato);
- effetto moltiplicatore (nuova impostazione della ripartizione dei compiti e sistema compensativo sul modello della NPC).

Queste ripercussioni della NPC si manifesteranno soprattutto nelle unità amministrative della Confederazione e dei Cantoni, nonché presso i relativi beneficiari di sussidi che saranno interessati dalla dissociazione dei compiti.

Per quanto concerne le ripercussioni sull'intero sistema economico vanno considerati, oltre alle ripercussioni macroeconomiche, anche i cambiamenti in materia di politica finanziaria determinati dalla NPC. In particolare occorre rispondere ai seguenti interrogativi:

- variazione a medio e lungo termine del prodotto interno lordo e del reddito dei Cantoni dovuta alla NPC: il nuovo sistema comporterà una crescita maggiore e, se sì, in che misura?
- Variazione a medio e lungo termine dell'onere fiscale dei Cantoni dovuta alla NPC: il nuovo sistema condurrà ad una contrazione generale dell'onere fiscale in Svizzera e delle differenze fra i singoli Cantoni?

– Variazioni a medio e lungo termine delle entrate e delle uscite dei Cantoni: in che modo il passaggio dall'attuale sistema di pagamenti a destinazione vincolata a quelli a destinazione libera e la contrazione generale dei trasferimenti fra la Confederazione e i Cantoni si ripercuoteranno sul comportamento della Confederazione e dei Cantoni in materia di spese?

I capitoli seguenti esaminano le ripercussioni della NPC nei singoli settori e sull'intero sistema economico. Le ripercussioni sul personale saranno trattate separatamente nel numero 3.3.

Per quanto concerne le ripercussioni *sul sistema economico,* nell'aprile 2005 è stata commissionata una perizia esterna al fine di quantificare le ripercussioni economiche e in materia di politica finanziaria. Benché i lavori siano tuttora in corso, possiamo avvalerci dei primi risultati.

3.2.1 Efficienza, efficacia e incentivi sui singoli settori

Qui di seguito sono illustrate in breve le possibili ripercussioni della NPC *sui singoli settori*. Le informazioni si fondano ovviamente su ipotesi, trattandosi di considerazioni a priori.

Sostanzialmente, possiamo partire dal presupposto che il fatto di attribuire le responsabilità in modo più chiaro e completo ai Cantoni e alla Confederazione (chi beneficia delle prestazioni ne sopporta i costi e decide in merito) consenta di aumentare l'efficienza.

– Ad esempio per quanto concerne la *difesa nazionale*, il fatto di concentrare tutte le forniture, la manutenzione e la gestione presso la Confederazione dovrebbe ridurre il fabbisogno di coordinamento fra i servizi federali e cantonali attualmente incaricati di tali mansioni, rafforzare la competitività fra gli offerenti e consentire un impiego più economico dei fondi pubblici. Il numero dei siti di produzione e dei depositi diminuirà di conseguenza. I risparmi nei budget annuali per le forniture ammonteranno a oltre 10 milioni di franchi, che corrispondono a una riduzione delle spese per singoli progetti di acquisizione situabile tra il 20 e il 50 per cento.
– La riorganizzazione delle *strade nazionali* dovrebbe comportare un sensibile potenziale di risparmio. Attualmente sono indennizzati i costi effettivi della manutenzione, mentre in futuro sarà indennizzata la prestazione. Di conseguenza i fornitori di prestazioni saranno incentivati a gestire le risorse in modo parsimonioso. Grazie ad unità di esercizio più grandi dovrebbe inoltre essere possibile aumentare l'efficienza (più la rete gestita è vasta e più i costi si riducono). Lo scopo è di aumentare l'efficienza del 15 per cento nei prossimi 10 anni rispetto ai costi globali attuali su base comparabile (rete attuale, indice dei prezzi 2002). Va tuttavia rilevato che le prestazioni dei gestori saranno assoggettate all'imposta sul valore aggiunto, che assorbirà parte dei risparmi realizzati.

  Per quanto concerne gli attuali compiti in comune, le attività in materia di investimento e dell'esercizio nella stessa area sono finanziate con un contributo proprio dei Cantoni variabile fra il 3 e il 35 per cento. Per esperienza, quando la quota di capitale proprio è esigua, l'incentivo a dar prova di parsimonia nell'ordinazione di prestazioni risulta piuttosto debole. Un'applica-

zione coerente del principio della NPC «esatta corrispondenza fra responsabilità e prestazione finanziaria» («chi paga comanda») è essenziale: in futuro chi decide delle prestazioni dovrà rispondere delle conseguenze finanziarie.

Ulteriori aumenti potenziali dell'efficienza possono inoltre risultare dalla definizione delle condizioni per le acquisizioni (pianificazione del contratto: definizione del tipo di contratto, volume del lotto, procedura di aggiudicazione) e da un'impostazione delle procedure di aggiudicazione che tenga conto delle esigenze della Confederazione.

In Svizzera, le norme tecniche sono solitamente fissate in modo adeguato, sulla base delle più recenti ricerche. Spesso, le possibilità di soluzioni tecniche consentite sono estremamente vaste e in molti casi una limitazione in questo ambito può condurre a soluzioni più convenienti. Le elevate esigenze cui sono sottoposte le opere stradali (p.es. la costruzione di gallerie o ponti, dettata non principalmente da condizioni topografiche ma da motivi inerenti alla protezione della natura e del paesaggio) hanno importanti ripercussioni sul fronte dei costi. La NPC non comporterà alcun cambiamento in questo senso, ma la Confederazione avrà altresì il compito di rendere più evidenti le conseguenze di tali esigenze.

Per quanto concerne la gestione del traffico, è possibile accrescere l'efficienza dal profilo macroeconomico sia mediante una maggior fluidità e sicurezza dei trasporti sia mediante gli interventi di normalizzazione di cui sopra. La centralizzazione delle strutture e la possibilità che i Cantoni e i gestori di vettori di trasporto partecipino alla banca dati nazionale relativa al traffico, nonché all'allestimento e alla diffusione di informazioni sul traffico della Confederazione offrono ulteriori possibilità di aumentare l'efficienza, poiché i Cantoni non dovranno più provvedere da soli a tali mansioni.

– Con la *cantonalizzazione* del sostegno finanziario alle *case e ai laboratori per invalidi* saranno soppressi numerosi doppioni tra Confederazione, assicurazione e Cantoni. Il dettagliato programma della Confederazione relativo ai locali non sarà più valido, cosicché i Cantoni saranno liberi di progettare e costruire a costi minori. Gli iter decisionali risulteranno più brevi, mentre sarà possibile tenere maggiormente conto delle esigenze specifiche sul posto. In particolare, una chiara attribuzione delle responsabilità finanziarie ai Cantoni consentirà loro di dosare in modo ottimale gli aiuti soggettivi e quelli oggettivi.
– Anche per quanto concerne le *scuole speciali,* a medio e lungo termine è atteso un considerevole aumento potenziale dell'efficienza e dell'efficacia, soprattutto in seguito alla riduzione degli incentivi sbagliati, poiché sarà possibile integrare un numero maggiore di bambini invalidi nelle classi normali.
– Inoltre, la soppressione sistematica dei supplementi di capacità finanziaria nei rimanenti *compiti in comune* comporterà una riduzione della quota a carico della Confederazione. Ad esempio, nel settore dei trasporti regionali la maggior partecipazione dei Cantoni potrà costituire un incentivo positivo: dal momento che i Cantoni dovranno provvedere in misura maggiore ai finanziamenti, i mezzi saranno probabilmente investiti in modo più efficiente e più compatibile con le reali esigenze.

– Da ultimo, il *potenziamento della cooperazione intercantonale* dovrebbe anch'esso condurre ad un aumento dell'efficienza (ottimizzazione del coordinamento, conseguimento di economie di scala).

Anche nei settori che esulano dalla dissociazione dei compiti dovrebbe essere possibile – seppur in minor misura – conseguire a breve termine un aumento dell'efficienza e dell'efficacia grazie alle *nuove forme di cooperazione e di finanziamento* fra la Confederazione e i Cantoni, segnatamente mediante lo strumento innovativo degli *accordi di programma.* Le correnti valutazioni del progetto pilota «effor2» nell'ambito della selvicoltura sono incoraggianti, ma rivelano nel contempo che gli aumenti di efficienza e di efficacia non possono essere realizzati dall'oggi al domani. Secondo il rapporto *Wirkungsorientierte Subventionspolitik im Rahmen des Waldgesetzes/Subventions dans le domaine forestier: une politique axée sur les résultats* è possibile migliorare sia la gestione strategica da parte della Confederazione sia l'efficacia, intesa come rapporto fra obiettivi e risultati ottenuti. Non è tuttavia possibile individuare una tendenza netta in relazione al potenziale aumento di efficienza, che dipende dal prodotto e non può pertanto essere valutata nell'ambito di un progetto pilota[152].

Non è invece atteso alcun cambiamento in relazione ai compiti per i quali cambia unicamente la chiave di ripartizione (p.es. partecipazioni individuali all'AVS).

3.2.2 Ripercussioni macroeconomiche e sulla politica finanziaria

La Conferenza dei direttori cantonali delle finanze e l'Amministrazione federale delle finanze hanno affidato a due economisti, Frank Bodmer[153] e Tobias Beljean[154], l'incarico di effettuare una perizia sulle ripercussioni macroeconomiche della NPC. Lo scopo è quello di analizzare, basandosi su un modello equilibrato, le ripercussioni della NPC a medio e lungo termine sul prodotto interno lordo e sul reddito nazionale, sull'onere fiscale come pure sulle uscite di Confederazione e Cantoni. I risultati definitivi di questo lavoro sono attesi per l'autunno 2005. Sono tuttavia già disponibili primi risultati sotto forma di rapporto intermedio, i quali sono brevemente descritti e commentati qui di seguito.

Occorre osservare che i risultati disponibili si fondano su un modello semplice. Essi consentono infatti di formulare pronostici sulle modifiche ipotizzabili a livello di reddito pro capite dei Cantoni, ma non ancora di valutare gli effetti della NPC sulla produzione di beni e di servizi (prodotto interno lordo), sulla mobilità intercantonale dei fattori di produzione (lavoro e capitali), nonché sul commercio intercantonale di beni e servizi. Questi aspetti saranno considerati soltanto in una seconda fase dell'analisi. Questo significa che i risultati del modello completo possono differire dai risultati parziali in esame.

152 Effor2; Konzeptbericht/Umwelt-Materialien n. 145 Wald, edito dall'UFAFP, elaborato da econcept AG, Zurigo, 2002

153 Economista indipendente e libero docente presso il Centro di scienze economiche (WWZ) dell'Università di Basilea

154 Direttore di progetto presso l'Istituto per l'economia aziendale e regionale (IBR) e docente di economia presso l'Alta scuola economica (HSW) di Lucerna

I risultati scaturiscono inoltre da ipotesi riferite a diversi fattori variabili che illustrano il comportamento degli attori nel modello (i Cantoni e i loro cittadini). Si tratta in particolare della reazione delle uscite dello Stato alle variazioni del reddito nazionale e dei prezzi dei beni pubblici e privati, come pure della reazione del reddito nazionale alle variazioni dell'onere fiscale. Sebbene nello scenario principale le variabili poggino su stime econometriche di anni precedenti, permane un fattore d'incertezza. Motivo per cui i ricercatori hanno effettuato simulazioni supplementari con variabili alternative. Considerato che tali simulazioni confermano la tendenza generale dei risultati ottenuti con lo scenario principale, in questa sede sono commentati soltanto questi ultimi, con la dovuta cautela per quanto riguarda l'interpretazione.

Secondo i primi risultati dell'analisi, lo scenario principale prevede che la NPC comporti una riduzione del carico fiscale medio generale di Confederazione e Cantoni (gettito fiscale in percentuale del reddito nazionale) del 2,2 per cento e un aumento del reddito nazionale pro capite dello 0,5 per cento. È inoltre prevedibile una riduzione complessiva della spesa pubblica per Confederazione e Cantoni pari al 3,7 per cento. Quest'ultimo risultato va tuttavia interpretato con riserbo poiché comprende anche la flessione dei trasferimenti correnti (p. es. sussidi cantonali alle opere sociali) dovuta alla dissociazione dei compiti, la quale nel complesso non origina una riduzione effettiva del volume della spesa pubblica. Cionondimeno, la diminuzione dell'onere fiscale medio indica che la NPC comporterà, a medio e lungo termine, una riduzione della spesa pubblica. Il fabbisogno finanziario di Confederazione e Cantoni si riduce dunque nello scenario principale dell'1,8 per cento.

Se si considerano le ripercussioni dei singoli elementi della NPC, le simulazioni mostrano che, per l'insieme dei Cantoni, la soppressione dei trasferimenti finanziari a destinazione vincolata e dei supplementi di capacità finanziaria a destinazione vincolata si ripercuote in modo più netto sul reddito cantonale e sull'onere fiscale. La nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni produce invece soltanto effetti contenuti. Secondo questo modello, la dissociazione dei compiti si rivela dunque vantaggiosa non tanto in ragione della delega di competenze a uno dei due livelli statali di per sé stessa, quanto per la conseguente soppressione dei trasferimenti finanziari a destinazione vincolata tra la Confederazione e i Cantoni. È tuttavia verosimile che gli effetti della dissociazione dei compiti siano sottovalutati, poiché il modello può rappresentare soltanto variazioni indotte dal reddito e dai prezzi ma non i vantaggi supplementari da ascrivere a una chiara e inequivocabile attribuzione dei compiti.

La soppressione dei trasferimenti a destinazione libera erogati in virtù della capacità finanziaria e l'introduzione del nuovo sistema di perequazione influiscono soltanto limitatamente sul reddito nazionale generale e sull'onere fiscale globale della Confederazione e dei Cantoni. Questo è dovuto essenzialmente al fatto che questi provvedimenti costituiscono, in ultima analisi, una semplice modifica dell'effetto di ripartizione dei mezzi liberamente disponibili. Gli autori della perizia fanno tuttavia rilevare che gli effetti della soppressione della graduazione secondo la capacità finanziaria per i trasferimenti a destinazione libera sono sottovalutati, poiché il modello non può rendere conto del comportamento strategico dei Cantoni. Non figurano infatti i potenziali effetti positivi, dati dall'abolizione della possibilità per i Cantoni di influenzare l'indice della capacità finanziaria modificando le aliquote fiscali (aumentare l'onere fiscale corrisponde a maggiori supplementi di capacità finanziaria).

Contrariamente all'aggregato nazionale, tutti gli elementi della NPC possono esercitare effetti considerevoli sulle uscite, sull'onere fiscale e sul reddito a livello di singolo Cantone. In particolare, secondo lo scenario principale, i Cantoni finanziariamente deboli possono aspettarsi, grazie al passaggio al nuovo sistema di perequazione, un aumento anche consistente del reddito pro capite e una riduzione dell'onere fiscale medio. Il modello prevede che anche in Cantoni con un elevato potenziale di risorse, quali Nidvaldo, Basilea Città e Basilea Campagna, la NPC dovrebbe comportare a medio e lungo termine un aumento del reddito pro capite e una diminuzione del carico fiscale medio. In effetti, anche i Cantoni finanziariamente più forti possono beneficiare della riduzione dei trasferimenti a destinazione vincolata e in parte anche della nuova ripartizione dei compiti. Nei tre Cantoni citati, tali effetti sono talmente marcati da compensare ampiamente gli effetti dei pagamenti di compensazione più elevati previsti nel nuovo sistema di perequazione. Negli altri Cantoni a elevato potenziale finanziario, ossia Zurigo, Svitto, Zugo e Ginevra, invece, lo scenario principale ravvisa una lieve flessione del reddito pro capite e un aumento del carico fiscale medio. Tali effetti possono tuttavia ritenersi contenuti.

3.2.3 Conclusioni

In linea di massima si può presumere che i cambiamenti delle strutture d'incentivazione legati all'introduzione della NPC contribuiranno a medio e lungo termine al miglioramento dell'allocazione dei mezzi pubblici. In particolare, sono attese conseguenze positive dovute al passaggio dai pagamenti a destinazione vincolata a quelli a destinazione libera, alle attribuzioni più chiare delle competenze nell'ambito della dissociazione dei compiti, alle nuove forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni nonché al potenziamento della collaborazione intercantonale.

L'analisi degli effetti previsti nei singoli settori di compiti conferma tendenzialmente queste aspettative positive. Appare tuttavia che gli effetti stimati a breve e medio termine non interverranno automaticamente nella misura auspicata. Affinché le ambiziose aspettative riguardanti l'aumento dell'efficienza e dell'efficacia si realizzino a breve e medio termine è necessario, sia sul piano federale sia su quello cantonale, un riesame delle proprie strategie a tutti i livelli, dall'Amministrazione alle autorità preposte alla vigilanza finanziaria, passando per l'Esecutivo e il Parlamento. Le possibilità offerte dal nuovo sistema devono essere sfruttate sin dall'inizio in modo coerente. Si tratta in particolare di mettere in atto coerentemente le strutture decisionali semplificate in ragione della dissociazione dei compiti e di garantire che la Confederazione limiti realmente la sua collaborazione agli aspetti strategici concedendo ai Cantoni i necessari margini di manovra nell'esecuzione. Dal canto loro, i Cantoni sono invitati a utilizzare questi spazi anche per un impiego più efficiente dei mezzi.

Il passaggio dall'attuale forma di sovvenzionamento individuale, stabilito in funzione dei costi, a programmi pluriennali sussidiati in modo forfettario o globale, con obiettivi di prestazione e di efficacia prestabiliti, può dare adito a maggiori oneri nella fase introduttiva. Un'applicazione coerente delle nuove forme di collaborazione e di finanziamento comporterà tuttavia indubbiamente una diminuzione dell'onere amministrativo e una maggiore consapevolezza dei costi a livello di Confederazione e Cantoni.

I primi risultati disponibili dell'analisi macroeconomica confermano le aspettative secondo cui la NPC dovrebbe comportare nel complesso una riduzione delle spese e delle imposte, parallelamente a un aumento del reddito cantonale pro capite. Per quanto concerne il reddito nazionale gli effetti appaiono relativamente modesti. Non sono tuttavia confermati i timori relativi a un eventuale rallentamento della crescita economica svizzera dovuto a una maggior ridistribuzione delle risorse tra Cantoni economicamente forti e Cantoni economicamente più deboli prevista dalla NPC. Allo stesso tempo l'analisi mostra che ci si possono attendere effetti positivi a livello svizzero legati in particolare alla riduzione dei trasferimenti a destinazione vincolata e alla soppressione dei supplementi di capacità finanziaria. Questo significa che la portata degli effetti positivi della NPC sull'economia pubblica e sul carico fiscale dipende essenzialmente dall'attuazione coerente della riduzione degli aiuti finanziari a destinazione vincolata e delle indennità secondo la NPC, come pure dall'eliminazione dei pagamenti di compensazione a destinazione vincolata.

3.3 Ripercussioni sugli effettivi del personale

Già nel primo messaggio del 14 novembre 2001 avevamo affermato che, nell'ambito della NPC, la chiara precisazione delle responsabilità e il rispetto dell'equivalenza fiscale consentono di ridurre gli oneri amministrativi. Non si potevano quindi escludere ripercussioni sul personale federale, come ad esempio la riduzione degli effettivi[155].

Questo scenario dovrebbe diventare realtà in particolare dove la Confederazione rinuncia ad occuparsi di determinati compiti (ad esempio nel settore delle attuali prestazioni collettive dell'AI) oppure nel caso in cui la centralizzazione rigorosa delle attività comporti notevoli benefici in termini di efficienza.

Il nostro Consiglio si adopererà affinché i progressi in termini di efficienza e di efficacia possano consentire l'eliminazione dei doppioni amministrativi. In altre parole, la NPC eliminerà i giri a vuoto della macchina amministrativa e introdurrà validi incentivi, contribuendo quindi complessivamente a ottimizzare l'impiego delle risorse fiscali a media scadenza.

Comunque gli effetti della NPC non si manifesteranno immediatamente. Bisogna inoltre considerare che in molti casi gli adeguamenti a livello di personale si realizzeranno solo col passare del tempo. Già nel primo messaggio avevamo affermato che il passaggio dall'attuale sistema dei singoli sussidi orientati ai costi a quello dei programmi pluriennali finanziati con importi forfettari o globali e contrassegnati da obiettivi espressi in termini di prestazioni e di effetti, avrebbe potuto comportare un incremento negli oneri in prima battuta.

Alla luce di queste considerazioni, abbiamo stilato un elenco, suddiviso per singoli compiti, delle probabili ripercussioni sul personale derivanti dall'attuazione della NPC. Vengono menzionati solo i settori in cui sono effettivamente attese ripercussioni sul personale.

155 FF **2002** 2292

Difesa nazionale

L'attribuzione integrale delle competenze alla Confederazione consentirà l'adozione di soluzioni ottimali per il mantenimento e la gestione dell'equipaggiamento personale. A media scadenza la Confederazione potrà quindi ridurre gli effettivi. Nelle relazioni con i Cantoni saranno inoltre eliminati i doppioni relativi alle funzioni e si procederà a una semplificazione dei processi amministrativi. Non è però ancora possibile quantificare l'entità della riduzione di unità lavorative. In parallelo anche i Cantoni procederanno a una riduzione degli effettivi.

Agricoltura

L'UFAG potrà risparmiare 0,3 unità occupate nel controllo dei conteggi dei servizi di consulenza cantonali.

Risanamento delle abitazioni nelle regioni di montagna

Due anni dopo l'entrata in vigore della NPC sarà possibile risparmiare 0,5 unità lavorative.

Strade nazionali

L'attribuzione integrale alla Confederazione dei compiti che spettano al proprietario dell'opera permette di conseguire notevoli risparmi. Nel 2003 i Cantoni impiegavano 590 collaboratori nel settore della costruzione, del potenziamento e della manutenzione delle strade nazionali (410 per la costruzione e il potenziamento, 180 per la manutenzione), con una spesa complessiva di circa 73 milioni di franchi (solo costi del personale, senza il contributo del 22 % per le spese amministrative, pure finanziato dalla Confederazione) registrata nei relativi conti di costruzione, potenziamento e manutenzione delle strade nazionali.

Per far fronte ai nuovi compiti la Confederazione dovrà assumere circa 300, al massimo 400 collaboratori supplementari, inferiore quindi almeno di un terzo rispetto alla situazione attuale e con un risparmio valutabile attorno ai 30 milioni di franchi.

Buona parte dei collaboratori degli attuali staff cantonali potrà trovare una collocazione presso la Confederazione. Gli effettivi potranno essere in parte ridotti facendo capo alle fluttuazioni regolari (una generazione intera di «costruttori di strade» si appresta ad andare in pensione). La Confederazione è pronta a contribuire alla ricerca di soluzioni per eventuali casi di rigore nei singoli Cantoni, offrendo un sostegno che può anche comportare, a parità di qualifiche, l'assunzione a titolo preferenziale del personale attivo nei Cantoni per le funzioni che l'USTRA riprende dai Cantoni nell'ambito della costruzione, del potenziamento e della manutenzione della rete. Inoltre, l'USTRA istituirà presumibilmente delle sedi regionali, come previsto nel modello con l'ente SNS, facilitando quindi l'assunzione di una parte del personale cantonale. La Confederazione è anche disposta a fornire il proprio contributo nell'ambito di un eventuale piano sociale. Una parte dei problemi relativi al personale può essere risolta concedendo ai Cantoni un adeguato periodo di preparazione. I Cantoni e il relativo personale devono quindi assolutamente essere informati con tempestività.

Finora i costi del personale cantonale venivano conteggiati alle voci n. 36 (contributi agli investimenti correnti) e 46 (contributi per investimenti). Per motivi di continuità si dovrebbe prendere in esame la possibilità di registrare in queste rubriche anche il

costo dei collaboratori dell'USTRA. Ciò è logico e necessario perlomeno fino al completamento della rete stradale. Si tratta inoltre di un'ipotesi giustificata dal fatto che non è ancora possibile definire esattamente il contingente di personale necessario almeno nel periodo di transizione e che sarà necessario adeguare regolarmente l'effettivo agli sviluppi del settore. Il diritto vigente (art. 3 LUMin) prevede anche che la Confederazione faccia capo agli introiti derivanti dalla tassa sugli oli minerali per finanziare la propria collaborazione nel processo di attuazione. In caso contrario bisognerà cercare soluzioni sufficientemente flessibili all'interno del gruppo n. 30 (spese per il personale). La questione andrà esaminata in modo approfondito nell'ambito dei lavori di riorganizzazione dell'USTRA attualmente in corso. Le prime idee di riorganizzazione dovrebbero essere presentate alla fine del 2005.

Oggi (dati aggiornati al 2003) i Cantoni impiegano 780 collaboratori nel settore della manutenzione d'esercizio. I relativi oneri vengono coperti, in proporzione corrispondente alla quota di ripartizione in vigore, mediante il conto esercizio strade nazionali dei Cantoni. La riorganizzazione dell'esercizio favorirà una maggior parsimonia nell'impiego di personale. Gli effettivi a disposizione dei Cantoni potrebbero subire eventuali riduzioni, che però dovrebbero essere in gran parte realizzate nell'ambito delle regolari fluttuazioni del personale, almeno per i Cantoni attivi anche in futuro nell'ambito della manutenzione d'esercizio. Se del caso, la Confederazione è disposta a contribuire finanziariamente ai costi di un eventuale piano sociale.

La gestione operativa e l'esercizio della centrale di gestione del traffico, attiva 24 ore su 24, dovrebbe occupare secondo le stime attuali circa 10–15 persone. Non è invece ancora possibile quantificare il fabbisogno nell'ambito delle informazioni sul traffico, anche perché si sta esaminando la possibilità di una soluzione esterna all'amministrazione. Bisogna sottolineare che se da una parte si delinea un incremento di personale nel settore della gestione del traffico, dall'altra si potranno realizzare importanti risparmi di ordine generale sul personale attivo nel settore delle strade nazionali.

I controlli del traffico pesante continueranno comunque ad essere di competenza della polizia e i relativi costi saranno coperti con i ricavi della tassa sul traffico pesante.

Sicurezza sociale

Nel settore della sicurezza sociale la rinuncia della Confederazione all'erogazione delle prestazioni collettive dell'AI comporterà una riduzione degli effettivi. Potranno essere eliminate 6,55 unità attualmente finanziate dalla Confederazione e 7,9 unità finanziate dall'assicurazione. Una ulteriore unità sarà risparmiata grazie alla dissociazione parziale dei compiti operata nell'ambito dell'aiuto agli anziani. *Complessivamente* a media scadenza potranno essere eliminate 16 unità lavorative. Il sistema di sussidi posticipati comporta però un'eliminazione solo progressiva diluita sull'arco di vari anni. Per contro i *Cantoni* dovranno tendenzialmente incrementare le unità lavorative.

3.4 Problemi di transizione e soluzioni possibili

Tenuto conto degli impegni assunti dalla Confederazione in virtù del diritto anteriore e dei sistemi di sussidi posticipati, la dissociazione dei compiti nell'ambito della NPC comporta un temporaneo doppio onere nel conto dei flussi monetari. Il presente capitolo illustra l'entità di tali pagamenti e fornisce le soluzioni possibili per i settori di compiti interessati. La Confederazione e i Cantoni sono concordi nell'affermare che occorre trovare una soluzione globale a tali problemi di transizione che tenga equamente conto dei rispettivi interessi di entrambe le parti.

Per quanto riguarda i problemi di transizione della Confederazione, occorre distinguere tra gli impegni secondo il diritto anteriore per i restanti compiti comuni, gli impegni secondo il diritto anteriore in settori con ripartizione dei compiti nonché gli impegni pendenti a causa di un sistema di sussidi posticipati. Le posizioni all'interno del finanziamento speciale «traffico stradale» devono essere trattate separatamente.

3.4.1 Situazione iniziale secondo il primo messaggio NPC

Secondo il primo messaggio NPC[156] occorre distinguere, in linea di principio, due situazioni di partenza:

- per i progetti garantiti e già eseguiti o in fase di realizzazione prima dell'entrata in vigore della NPC non vi è alcuna necessità di intervenire dal profilo giuridico. La Confederazione adempie pienamente i suoi impegni in base alle relative decisioni;
- i progetti garantiti dalla Confederazione, ma che non sono ancora iniziati prima dell'entrata in vigore della NPC, vanno valutati diversamente. 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 sono realizzati durante questo periodo transitorio, vengono quindi a cadere gli impegni della Confederazione secondo il diritto anteriore.

Vi è consenso sul fatto che i contributi federali garantiti secondo il diritto anteriore per progetti già eseguiti o in fase di realizzazione (situazione di partenza 1) debbano essere versati per intero.

Lo stesso vale di principio anche per la situazione di partenza 2, sebbene per questi progetti non ancora iniziati sia fissato un termine transitorio di tre anni nell'articolo 20 (art. 19 secondo il messaggio) lettera b LPFC[157].

Per prevenire un possibile afflusso massiccio di domande di sussidi, l'articolo 20 lettera a LPFC prevede, in deroga all'articolo 36 LSu[158], che «le domande di aiuti finanziari e di indennità presentate dopo l'entrata in vigore della presente disposizione ma prima dell'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria nel relativo settore di sussidio sono valutate secondo il diritto vigente al momento dell'assegnazione». Questa procedura permette di garantire, anche durante il periodo

156 FF **2002** 2100
157 Legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC; RS **613.2**)
158 Legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi, LSu), RS **616.1**

di transizione, che il volume delle domande da trattare e i mezzi necessari a tal fine non superino il flusso normale[159]. Per ottenere l'effetto auspicato, abbiamo posto in vigore l'articolo 20 LPFC già il 1° aprile 2005.

3.4.2 Impegni secondo il diritto anteriore per i restanti compiti in comune

Gli impegni secondo il diritto anteriore pendenti al momento dell'entrata in vigore della NPC per i restanti compiti in comune sono stimati a circa un miliardo di franchi, di cui circa 120 milioni di franchi concernono i supplementi di capacità finanziaria. Questi impegni contributivi pendenti, compresi i supplementi di capacità finanziaria in essi contenuti, devono essere ridotti a carico dei crediti di pagamento degli anni successivi. Nel settore di compiti in cui i supplementi della capacità finanziaria rappresentano gran parte dei contributi globali, si devono prevedere ritardi nell'introduzione delle nuove forme di collaborazione. Tali ritardi possono sopraggiungere a causa della diminuzione dei mezzi disponibili in seguito alla soppressione dei supplementi di capacità finanziaria, con i quali tuttavia devono essere finanziati sia gli impegni contratti secondo il diritto anteriore sia i nuovi programmi. In alcuni settori, in particolare in quello della misurazione ufficiale, anche l'esecuzione dei compiti dovrebbe andare incontro a un rallentamento. Per non ritardare eccessivamente l'introduzione delle nuove forme di collaborazione, poiché flussi troppo importanti sono vincolati a impegni secondo il diritto anteriore, occorre già oggi cercare di ridurre l'eccedenza di impegni attraverso una politica di sovvenzionamento restrittiva. Per quanto concerne i restanti compiti in comune, gli impegni secondo il diritto anteriore potranno essere valutati in maniera esaustiva solo dopo che sarà stato allestito l'ultimo bilancio globale della NPC. Di conseguenza, le modalità precise della transizione saranno definite nell'ambito del terzo messaggio concernente la NPC.

3.4.3 Impegni secondo il diritto anteriore in settori con ripartizione dei compiti

In questi settori di compiti, in caso di attribuzione integrale dei compiti dopo l'entrata in vigore della NPC non vi sarà più alcuna rubrica del preventivo in cui sia ancora possibile ridurre gli impegni pendenti. Fino alla liquidazione degli impegni sarebbe pertanto opportuno stanziare crediti di pagamento supplementari. Secondo stime odierne, alla fine del 2007 solo nei settori dei provvedimenti volti a separare i modi di traffico e del miglioramento dell'alloggio nelle regioni di montagna sussisteranno ancora impegni secondo il diritto anteriore (rispettivamente dell'ordine di 13 e 8 milioni di franchi). Secondo il numero 3.4.5 del presente messaggio, gli impegni a favore della separazione dei modi di traffico sono imputati al finanziamento speciale della circolazione stradale mentre quelli a favore del miglioramento dell'alloggio nelle regioni di montagna sono compensati all'interno dell'UFAB, cosicché non saranno necessarie risorse supplementari.

[159] FF **2002** 2250

3.4.4 Impegni pendenti a causa di un sistema di sussidi posticipati

Si può ipotizzare che all'entrata in vigore della NPC vi saranno, a causa di un sistema di sussidi posticipati, crediti pendenti per circa 3,3 miliardi di franchi, di cui la parte più importante, ossia circa 2,4 miliardi di franchi, concernerà le prestazioni collettive dell'AI. Per il 90 per cento si tratta di contributi destinati a coprire i disavanzi d'esercizio delle istituzioni negli anni precedenti l'introduzione della NPC, il restante 10 per cento riguarda i contributi per la costruzione di istituzioni e le prestazioni individuali nel settore delle scuole speciali. Se si applica la chiave attuale di finanziamento dell'AI, la Confederazione deve prendere a carico circa 900 milioni di tale somma. Gli altri settori di compiti interessati sono le riduzioni dei premi dell'assicurazione malattie (540 milioni di franchi), la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali (260 milioni di franchi), gli aiuti alla formazione (56 milioni di franchi) e la consulenza agricola (10 milioni di franchi).

Nei primi due anni successivi all'entrata in vigore della NPC, l'adempimento degli impegni pendenti a causa di un sistema di sussidi posticipati comporterà, ad eccezione del settore delle strade nazionali, un temporaneo doppio onere nel conto di finanziamento della Confederazione e dunque un bisogno finanziario pari a 1,5 miliardi di franchi. Questo doppio onere è dovuto al fatto che la Confederazione deve pagare simultaneamente sia le maggiori spese causate dal nuovo sistema di perequazione e dai nuovi compiti federali degli anni in corso sia i sussidi posticipati per gli anni anteriori.

Come menzionato in precedenza, l'introduzione della NPC è correlata anche a un bisogno finanziario supplementare (deflusso di mezzi) del Fondo AVS/AI. In base alle attuali regole di finanziamento dell'AVS e dell'AI, la Confederazione e i Cantoni adempiono alla metà degli impegni posticipati. Secondo questa regola, il Fondo dovrebbe autofinanziare il restante 50 per cento. Nel 2008, la perdita a nuovo dell'AI nel bilancio del fondo di compensazione dell'AVS, che secondo il messaggio concernente la 5ª revisione dell'AI ammonta a circa 11,3 miliardi di franchi (prezzi 2005) alla fine del 2007, aumenterebbe dunque di 1,2 miliardi di franchi.

La Confederazione e i Cantoni concordano sulla necessità di procedere a un'analisi dettagliata e completa della situazione, includendo tutte le parti interessate. Il terzo messaggio concernente la NPC si prefigge, in particolare, di trovare una soluzione consensuale al problema esposto, che sia equa per tutte le parti coinvolte (Confederazione, Cantoni e assicurazione).

3.4.5 Trattamento degli impegni pendenti all'interno del finanziamento speciale «Traffico stradale»

I problemi di transizione legati alla ripartizione dei compiti nel settore delle strade dovrebbero essere risolti nell'ambito del finanziamento speciale «traffico stradale». Ciò non riguarda il completamento della rete delle strade nazionali già deciso, che rimane un compito in comune poiché si trova in uno stadio avanzato e non è inserito nel bilancio globale. Per il resto, è previsto il seguente sviluppo:

nei progetti di sistemazione e di manutenzione delle strade nazionali è allestito un bilancio intermedio al momento dell'entrata in vigore della NPC. Tutto ciò che è ultimato prima dell'entrata in vigore è pagato secondo le odierne aliquote dei contri-

buti, mentre le opere successive all'entrata in vigore sono assunte dalla Confederazione mediante i crediti futuri destinati alle strade nazionali.

Per le strade principali, che rimangono un compito in comune della Confederazione e dei Cantoni, i Cantoni hanno la competenza esclusiva per la costruzione, l'esercizio e la manutenzione e ricevono, in cambio, contributi forfettari dalla Confederazione. La Confederazione continuerà a sussidiare i progetti di costruzione contenuti nel programma pluriennale e non ancora ultimati al momento dell'entrata in vigore della NPC, ma compenserà tali importi con i contributi forfettari versati ai Cantoni interessati[160]. Tuttavia saranno autorizzati solo i progetti che iniziano prima dell'entrata in vigore della NPC. Questa proposta corrisponde essenzialmente alla soluzione prevista nel numero 3.4.2 per gli altri compiti in comune. Se i pagamenti superano i contributi forfettari previsti in futuro, la compensazione avviene nell'ambito delle strade principali.

Le eccedenze nel quadro dei provvedimenti volti a separare i modi di traffico devono essere ancora liquidate mediante il finanziamento speciale «Traffico stradale». La compensazione è effettuata a carico dei contributi versati ai Cantoni per il finanziamento dei provvedimenti non vincolati a opere.

3.4.6 Ripercussioni del nuovo modello contabile della Confederazione (NMC)

Il passaggio alla NPC, previsto nel 2008, è legato al nuovo modello contabile della Confederazione (NMC) nella misura in cui occorre costituire accantonamenti per far fronte agli impegni, nei confronti dei Cantoni o di terzi, assunti dalla Confederazione prima del 31 dicembre 2007 ma che saranno pagati solo dopo il passaggio alla NPC nel 2008 o più tardi. L'ammontare degli accantonamenti necessari non deve tuttavia superare gli importi spesi effettivamente dai Cantoni o da terzi fino a questa data. I contributi che la Confederazione versa ai Cantoni o a terzi per le spese che giungono a scadenza solo successivamente non sono invece contabilizzati. A partire dal 2007 (introduzione del NMC), potranno essere costituiti accantonamenti solo se è stato autorizzato un credito corrispondente. Poiché la costituzione di un accantonamento non implica ripercussioni finanziarie, esso non è tenuto in considerazione per la fissazione del limite di spesa. In quanto crediti individuali, i crediti necessari devono essere iscritti a bilancio alla voce «Versamenti nelle riserve» dalle unità amministrative interessate. Nel conto economico, la costituzione degli accantonamenti avviene invece in funzione del tipo di costi, ossia a carico della categoria di spese interessata (spese di trasferimento). Gli importi degli accantonamenti devono essere valutati con la maggior esattezza possibile (p. es. sulla base di dati empirici) se non sono ancora conosciuti con precisione al momento della loro costituzione.

I versamenti che risultano dagli impegni contratti possono essere effettuati solo se è stato stanziato un credito (di trasferimento) corrispondente che, avendo carattere di spesa, soggiace alle disposizioni del freno all'indebitamento. Quale controparte a tale credito relativo agli oneri figura un bonifico alla voce di reddito «Prelevamento dagli accantonamenti». Il conto economico ha già subito un aggravio nel momento in cui è stato costituito l'accantonamento. Il versamento è dunque contabilizzato senza incidenze sul risultato.

160 Cfr. al riguardo anche il commento all'art. 41*b* cpv. 2 LUMin, nel n. 2.7.2.3.1.

Per quanto riguarda i problemi esposti legati al passaggio alla NPC, possiamo affermare quanto esposto qui di seguito.

Impegni pendenti sulla base di un sistema di sussidi posticipati

Gli accantonamenti esistenti alla fine del 2007 per questo tipo di impegni potranno essere utilizzati, ossia versati, negli anni successivi, principalmente nel 2008. I contributi non ancora versati saranno dunque iscritti a bilancio alla fine del 2007 ma non avranno ancora incidenze sul finanziamento. Il versamento dei contributi dovuti gli anni successivi (la maggior parte nel 2008) non influisce sul conto economico ma causa spese corrispondenti nel conto di finanziamento. Il versamento comporta inoltre un corrispondente credito di spesa nel conto delle unità amministrative competenti. Negli anni successivi all'entrata in vigore della NPC, il nuovo modello contabile non ha dunque alcuna ripercussione sul doppio onere finanziario della Confederazione né sul fabbisogno finanziario supplementare che ne risulta a causa dei sistemi di sussidi posticipati.

Impegni secondo il diritto anteriore per i restanti compiti in comune e in settori con ripartizione dei compiti

Per i progetti il cui finanziamento è stato garantito prima dell'entrata in vigore della NPC e che sono già stati eseguiti o sono in fase di realizzazione vi saranno accantonamenti alla fine del 2007 (o saranno costituiti nel 2007 nella misura in cui saranno presi nuovi impegni durante l'anno), purché si tratti di contributi per importi utilizzati prima del 31 dicembre 2007 e che saranno pagati solo nel 2008 o più tardi. Per l'utilizzazione di tali accantonamenti è opportuno domandare i corrispondenti crediti di spesa. Non saranno invece costituiti accantonamenti per i contributi già versati destinati a coprire spese che interverranno dopo la fine del 2007. La loro contabilizzazione avverrà a tempo debito analogamente alla contabilizzazione di eventuali nuovi progetti. Una parte degli impegni secondo il diritto anteriore esistenti alla fine del 2007 non sarà dunque più iscritta nel conto economico e nel bilancio dopo l'introduzione del nuovo modello contabile.

3.4.7 Compensazione dei programmi di risparmio della Confederazione (programma di stabilizzazione 1998, PSg 03 e 04)

Il messaggio concernente il programma di stabilizzazione 1998 prospettava per i Cantoni, a titolo di compensazione, un'imputazione successiva nel bilancio globale della NPC dei loro oneri derivanti dai provvedimenti di risparmio[161]. In occasione della procedura di consultazione relativa alla legislazione d'esecuzione, alcuni Cantoni hanno inoltre chiesto che anche i loro oneri risultanti dai programmi di

161 Cfr. Messaggio concernente il programma di stabilizzazione 1998, FF **1999** 39 (n. 231); il messaggio precisava inoltre che sarebbero stati imputati solo gli spostamenti effettivi degli oneri. Tuttavia, un'imputazione non si giustifica se i provvedimenti del programma non creano un vero onere per i Cantoni e le riduzioni di contributi della Confederazione possono essere compensati con misure volte a razionalizzare e migliorare la produttività. Il nostro Consiglio ha inoltre subordinato tale imputazione alla speranza che, nel momento di allestire il bilancio globale della NPC, si tenga conto anche delle esigenze legittime della Confederazione.

sgravio 2003 e 2004 siano computati. In seguito alle analisi effettuate successivamente, si rinuncia tuttavia a imputare tali oneri nel bilancio globale.

La compensazione dei contributi di risparmio dei Cantoni comporterebbe il fatto che, nell'anno di introduzione della NPC, la Confederazione subirebbe un aggravio netto, in più del suo contributo alla compensazione dei casi di rigore, corrispondente alla somma computata. Oltre a violare ulteriormente la neutralità di bilancio nella transizione alla NPC, tale provvedimento comporterebbe un annullamento da parte della NPC delle misure di risanamento decise in precedenza. A sua volta, sotto il regime del freno all'indebitamento, questo passo indietro si tradurrebbe molto probabilmente in un nuovo programma di sgravio.

Attualmente occorre tenere conto anche del fatto che durante la fase di transizione si prospetta un doppio onere di grossa entità per la Confederazione e i Cantoni, come già esposto, e gli impegni assunti nell'ambito degli attuali provvedimenti collettivi dell'AI costituiscono di gran lunga la parte essenziale. Anche se il pagamento di tali sussidi posticipati non ha alcun rapporto diretto con il bilancio globale, è tuttavia opportuno tenere conto del fatto che per la Confederazione risulterà temporaneamente un onere finanziario aggiuntivo relativamente elevato negli anni successivi al passaggio alla NPC. Detto questo, una compensazione successiva dei provvedimenti di risparmio già decisi non entra dunque in linea di conto.

3.5 Ripercussioni sui Comuni e le Città

Secondo l'articolo 50 capoversi 2 e 3 Cost., la Confederazione tiene conto delle possibili conseguenze delle sue attività per i Comuni e prende in considerazione la particolare situazione delle Città, degli agglomerati e delle regioni di montagna. L'articolo 46 capoverso 3 Cost. obbliga però anche la Confederazione a lasciare ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile nell'applicazione del diritto federale. La limitazione della libertà d'azione e dell'autonomia cantonali deve avvenire solo in casi eccezionali.

Nel primo messaggio NPC avevamo proceduto a un inventario *generale* delle conseguenze della riforma della perequazione finanziaria per gli agglomerati urbani e i Comuni[162]:

- la NPC può, con i suoi nuovi strumenti (perequazione delle risorse e degli oneri), sviluppare il suo completo potenziale d'efficienza e d'efficacia soltanto se i sistemi cantonali di perequazione finanziaria e degli oneri sviluppano un orientamento analogo. Alla luce delle riforme sinora avviate, è possibile affermare che questo postulato è rispettato. Con l'introduzione della NPC, la perequazione degli oneri interna ai Cantoni dovrà essere riesaminata tenendo conto della nuova ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni e, all'occorrenza, adeguata (cfr. al riguardo n. 3.5.2);
- un maggiore impegno della Confederazione nel settore della politica in materia di agglomerati deve rispettare l'attribuzione delle competenze prevista nella Costituzione. I primi interlocutori dei Comuni sono e restano i Cantoni, mentre la Confederazione si limita a cooperare. A tale proposito abbiamo sottolineato come la collaborazione tra Confederazione, Cantoni e

162 FF **2002** 2295 segg.

Città/Comuni debba essere approfondita nell'ambito di una Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA). Nel giugno 2005, la CTA ha giudicato positivi i risultati dei lavori effettuati sino a quel momento e ha fatto notare, in particolare, che la sua istituzione ha avuto un effetto positivo in termini di fiducia. I partner della CTA hanno dunque deciso di prorogare il mandato della Confederazione provvisoriamente sino alla fine del 2009.

Nell'ambito dell'elaborazione della legislazione esecutiva della NPC, i rappresentanti di Comuni e Città si sono confrontati con i due settori tematici principali seguenti:

- lo statuto giuridico dei Comuni e delle Città nell'ambito del nuovo strumento dell'accordo di programma. In proposito, occorre distinguere due situazioni:
  a. Città e Comuni in quanto fornitori di prestazioni (cfr. n. 3.5.1.1)
  b. Città e Comuni in quanto terzi interessati (cfr. n. 3.5.1.2);
- le ripercussioni finanziarie della dissociazione dei compiti (cfr. n. 3.5.2).

Per quanto concerne lo statuto giuridico dei Comuni e delle Città nell'ambito del nuovo strumento dell'accordo di programma, i Comuni hanno esercitato pressioni affinché sia migliorata la concezione contenuta nel primo messaggio NPC. Concretamente, hanno chiesto di sancire nella legge il diritto di essere sentiti prima della conclusione di accordi di programma tra la Confederazione e il Cantone e di obbligare il Cantone conformemente al diritto federale, nella legge sui sussidi, a trasmettere i contributi federali ai Comuni in quanto fornitori di prestazioni. Abbiamo tenuto conto di queste richieste (cfr. n 3.5.1.1 e 3.5.1.2).

3.5.1 Ripercussioni su Comuni e Città dell'introduzione degli accordi di programma tra Confederazione e Cantoni

L'introduzione dello strumento dell'accordo di programma nell'ambito delle nuove forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni è legata alla dissociazione delle competenze, in quanto la Confederazione si limita a fissare gli obiettivi strategici mentre l'attuazione nei rispettivi settori incombe ai Cantoni.

3.5.1.1 Posizione di Comuni e Città in quanto fornitori di prestazioni e terzi interessati

Con l'introduzione degli accordi di programma viene a cadere la relazione diretta finora esistente tra i fornitori di prestazioni e destinatari dei contributi e la Confederazione. I partner della Confederazione e quindi i destinatari dei contributi federali diventano i Cantoni, che devono a loro volta disciplinare le relazioni con i fornitori di prestazioni. Negli accordi di programma tra Confederazione e Cantoni sono fissati gli obiettivi contrattuali, definite le prestazioni da eseguire e stabilite le basi del finanziamento. Nell'ambito del controlling, la Confederazione vigilerà sulla fornitura delle prestazioni e quindi sull'adempimento degli obiettivi contrattuali.

Per rafforzare la posizione di Comuni e Città in quanto fornitori di prestazioni, nel nuovo articolo 20*a* capoverso 4 della legge sui sussidi i Cantoni sono obbligati a trasferire i contributi federali ai Comuni in quanto fornitori di prestazioni. È vero che anche la Convenzione quadro intercantonale (CQI) conterrà una disposizione del medesimo tenore, tuttavia la CQI ha per oggetto la collaborazione orizzontale intercantonale e non quella verticale tra la Confederazione e i Cantoni (e i Comuni)[163].

Dal profilo giuridico, gli accordi di programma possono rivestire la forma di contratti o di decisioni di diritto amministrativo. La forma giuridica ha ripercussioni a livello federale e cantonale sulle prescrizioni costituzionali e legali concernenti il coinvolgimento di terzi.

Con il proposto ampliamento dell'*articolo 19 capoverso 2 (nuovo secondo periodo)* della legge sui sussidi si tiene conto dell'esigenza dei Comuni e delle Città di obbligare la Confederazione e i Cantoni a sentire i Comuni allorquando gli stessi sono fornitori di prestazioni. Spiegazioni più dettagliate in merito a questa disposizione figurano nel numero 2.6.1.3.

Per gli accordi di programma emessi sotto forma di decisioni sono applicabili le disposizioni, chiaramente definite nella procedura amministrativa, concernenti il coinvolgimento di terzi interessati[164]. Continuano naturalmente ad essere applicati gli obblighi generali di consultazione e d'informazione secondo gli articoli 45 capoverso 2, 50 e 147 Cost.

3.5.1.2 Posizione di Comuni e Città nella procedura amministrativa cantonale

Oltre alla Confederazione, anche i Cantoni emanano disposizioni in materia di procedura amministrativa. In relazione alla questione della partecipazione di terzi, la caratterizzazione giuridica di un accordo di programma è importante quindi anche a livello cantonale. Se l'accordo di programma è qualificato come decisione, il coinvolgimento di Città e Comuni in quanto terzi interessati sarà di principio assicurato dai disciplinamenti generali concernenti le procedure amministrative cantonali. Di regola mancherà invece una disposizione corrispondente alla norma dell'articolo 19 LSu, secondo la quale il risultato delle trattative deve essere notificato anche ai terzi legittimati a ricorrere. All'occorrenza, sarà necessario adeguare le relative disposizioni cantonali.

3.5.2 Ripercussioni finanziarie in base alla ripartizione dei compiti

Le ripercussioni finanziarie su Comuni e Città della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni dipendono in primo luogo dalle competenze disciplinatorie e dalla partecipazione finanziaria all'interno dei singoli Cantoni. Affermazioni generali sul possibile aggravio o sgravio delle Città e dei Comuni possono quindi essere formulate soltanto tenendo conto del contesto particolare di ogni Cantone. Una presentazione dettagliata esula dalla presente valutazione delle ripercussioni la

163 Riguardo all'importanza della CQI si rinvia al numero 2.3.2 del presente messaggio.
164 G. Biaggini, NFA-Gutachten (agosto 2000), pag. 81.

quale, in virtù dell'autonomia organizzativa, incombe soprattutto ai Cantoni interessati nonché alle Città e ai Comuni stessi.

Per la maggior parte dei settori di compiti che saranno dissociati nell'ambito della NPC non è possibile procedere a un'analisi generale delle ripercussioni finanziarie sui Comuni e le Città. Infatti, è indispensabile sapere se il settore di compiti è sussidiato esclusivamente dal Cantone, dal Cantone e dai Comuni o solamente dai Comuni. Le conseguenze per le Città e i Comuni differiscono notevolmente a seconda dei casi. È dunque determinante conoscere il modo in cui i Comuni e le Città partecipano, nell'attuale ripartizione intracantonale dei compiti, al finanziamento dei singoli settori.

Parallelamente all'introduzione della NPC a livello federale, occorre quindi esaminare anche la perequazione degli oneri a livello intracantonale, adeguandola se necessario. A tale proposito, è opportuno tenere debitamente conto delle conseguenze finanziarie che comportano per i Comuni e le Città i trasferimenti tra la Confederazione e i Cantoni per quanto concerne la partecipazione finanziaria.

3.6 Altre ripercussioni

3.6.1 Ripercussioni in ambito edilizio

Attualmente (2003) 590 collaboratori lavorano nei Cantoni per la costruzione, l'ampliamento e la manutenzione delle strade nazionali; l'assunzione di questo compito da parte della Confederazione implica per quest'ultima l'impiego di circa 300 collaboratori in più (cfr. n. 3.3). Si prevede di occupare una parte di questo personale in 4 o 5 filiali regionali. Per il momento non sono ancora stati definiti le ubicazioni, le aree di competenza e il numero delle filiali, cosicché non è ancora possibile fornire indicazioni sugli spazi che dovranno essere approntati, acquistati o affittati.

Analoghe strutture all'estero lasciano supporre che la realizzazione della *centrale di gestione del traffico e della centrale d'informazione sul traffico* necessiti, per ciascuna, di una superficie di edificio di circa 200–300 m^2. Finora, l'ubicazione di questa centrale non è stata scelta e s'ignora se occorrerà edificare, acquistare o affittare nuovi edifici. Occorrerà inoltre valutare se questi compiti uno o una parte di essi possano essere svolti da terzi sulla base di convenzioni sulle prestazioni. La centrale dei dati sul traffico potrà verosimilmente insediarsi in spazi esistenti.

3.6.2 Ripercussioni sulla politica regionale

La Confederazione sta dando attualmente una nuova impostazione alla politica regionale. La nuova politica regionale (NPR) dovrebbe essere sgravata da compiti distributivi. In futuro, spetterà alla NPC il compito di compensare le disparità cantonali nella dotazione di risorse e negli oneri strutturali non influenzabili, svolgendo quindi una marcata funzione ridistributiva. Ai Cantoni finanziariamente deboli, e quindi anche alle regioni di montagna, la NPC permetterà di garantire e, laddove necessario, di migliorare i servizi di base in funzione delle priorità proprie grazie all'estensione della perequazione finanziaria in senso stretto.

L'obiettivo della NPR dovrebbe per contro essere quello di rafforzare la capacità concorrenziale delle regioni di montagna, dello spazio rurale nonché delle regioni limitrofe. La Confederazione deve pertanto contribuire a creare o mantenere posti di lavoro nelle regioni interessate. Una politica basata su incentivi deve aiutare le regioni ad affrontare i cambiamenti strutturali dell'economia e a generare una crescita endogena. Gli strumenti di politica regionale utilizzati finora (LIM, Lex Bonny, Regio Plus e Interreg) vanno sostituiti da una nuova legge quadro, completata da programmi pluriennali.

L'avvio dell'attuazione della NPR sulla base di una nuova legge quadro e dei programmi pluriennali corrispondenti è previsto per l'inizio del 2008, in concomitanza con l'introduzione della NPC.

3.6.3 Ripercussioni sull'informatica

Strade nazionali

L'USTRA sta elaborando attualmente un sistema di informazione per la gestione delle strade e del traffico (MISTRA) nonché una serie di strumenti di controllo di gestione per i progetti e gli investimenti. Questo sistema e questi strumenti hanno lo scopo di sostenere la conduzione strategica, concettuale e operativa dei compiti d'impostazione, d'approntamento e d'utilizzazione della rete. La nuova ripartizione delle competenze necessiterà di una nuova applicazione tecnica per la documentazione e l'archiviazione dei documenti che devono essere ripresi dai Cantoni nonché di una banca dati destinata in modo particolare alla gestione degli immobili e dei contratti.

I costi di attuazione, ampliamento e messa a punto di questi sistemi dovrebbero aggirarsi attorno ai 5–10 milioni di franchi e saranno coperti mediante il conto strade nazionali.

Una gestione moderna del traffico si fonda essenzialmente su applicazioni ed equipaggiamenti telematici. Allo stato attuale degli studi, non è possibile separare la telematica in materia di trasporti dall'informatica. La valutazione dei costi generati dai nuovi compiti di gestione del traffico deve tenere conto di numerosi elementi attualmente ancora difficili da definire. Con la ripartizione attuale dei costi di costruzione e di ampliamento nonché di manutenzione e di esercizio delle strade nazionali, la Confederazione sopporta già oggi una parte dei costi cantonali di costruzione, di manutenzione e di esercizio in materia di gestione del traffico. Nuovi elementi di costo sono essenzialmente la costruzione, la manutenzione e l'esercizio della centrale nazionale di gestione del traffico e della centrale nazionale dei dati sul traffico. Gli investimenti preventivati dovrebbero oscillare fra i 37 e i 66 milioni di franchi entro la fine del 2010. Questi costi d'investimento e d'esercizio sono compensati dai risparmi a lungo termine che risulteranno dalla standardizzazione degli equipaggiamenti delle tratte e dalle semplificazioni introdotte a livello delle centrali di esercizio. I costi sono essenzialmente posti a carico del conto strade nazionali, mentre i costi legati alla gestione del traffico pesante saranno coperti dagli introiti della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni.

Prestazioni complementari

Già oggi, il calcolo delle prestazioni complementari avviene in ampia misura mediante elaborazione elettronica dei dati. Nel quadro delle relazioni interne fra la Confederazione e i Cantoni, la soluzione della NPC introduce tuttavia un elemento di maggiore complessità in seguito alla completa riorganizzazione del finanziamento annuale delle prestazioni complementari (cfr. art. 13 del disegno LPC). Questo cambiamento comporterà anche modifiche nella programmazione.

Passaggio agli accordi di programma

Il passaggio dei singoli progetti agli accordi di programma comporterà determinati adeguamenti; il versamento dei sussidi nella sua nuova forma può essere eseguito senza problemi con il programma informatico utilizzato attualmente in questo settore. Non è pertanto necessario alcun potenziamento.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel rapporto del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007 e vi figura quale oggetto incluso nelle grandi linee (FF *2004* 992 e 1017).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il disegno di legge federale che emana e modifica atti legislativi per la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni si fonda sugli articoli modificati della Costituzione federale conformemente al decreto federale del 3 ottobre 2003 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

Le disposizioni dell'atto mantello che non erano oggetto del decreto federale del 3 ottobre 2003 sono state emanate allora nel quadro della procedura ordinaria sulla base delle pertinenti disposizioni costituzionali (cfr. i nostri corrispondenti messaggi). Nel complesso, quindi, il disegno è conforme alla Costituzione e alla legge.

5.2 Forma dell'atto

Il disegno di legge federale che emana e modifica atti legislativi per la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni è un atto mantello soggetto a referendum e raggruppa sotto un titolo generico le modifiche di atti legislativi di uguale livello che disciplinano ambiti di compiti diversi. Dal momento che le modifiche delle diverse leggi federali sono parte integrante di una coerente riforma del federalismo e la NPC può produrre pienamente i suoi effetti soltanto se vengono adottate integralmente e simultaneamente tutte le modifiche della legislazione federale relativa a compiti specifici e a più settori, è pertinente raggruppare queste modifiche sotto un unico titolo.

5.3 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, le disposizioni concernenti i sussidi, nonché i crediti d'impegno e i limiti di spesa che comportano nuove spese uniche superiori ai 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti superiori ai due milioni di franchi, devono essere approvate dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Di conseguenza, le seguenti disposizioni legali sono subordinate al freno alle spese:

- art. 10*a* LPPM (atto mantello, n. 3)
- art. 17*d* LUMin (atto mantello, n. 14)
- art. 103 LAVS (atto mantello, n. 21)
- art. 78 LAI (atto mantello, n. 22)
- art. 143 e 144 LAgr (atto mantello, n. 26)
- art. 13 LPC (atto mantello, allegato 3).

5.4 Delega di competenze legislative

Legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua (dettagli al n. 2.7.1.3)

Disciplineremo nel dettaglio le condizioni per la concessione dei contributi ed emaneremo prescrizioni concernenti segnatamente l'ammontare dei contributi e le spese computabili (art. 9 cpv. 2).

Legge sulle strade nazionali (dettagli al n. 2.7.2.3.1)

Non vengono conferite nuove competenze legislative al Consiglio federale, il quale sarà tuttavia autorizzato, nel quadro della legge, a procedere all'assegnazione, mediante ordinanze d'esecuzione o decreti del Consiglio federale, delle unità territoriali per la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali nonché a emanare disposizioni sul perimetro d'esercizio delle unità territoriali, l'ampiezza e l'indennizzo della prestazione. D'altro canto l'Esecutivo (in determinati casi il DATEC) avrà la competenza di disciplinare il trasferimento dei fondi e dei diritti reali limitati nonché gli altri rapporti giuridici legati alla proprietà. Esso emanerà inoltre disposizioni che disciplinano importanti questioni di trasferimento in relazione con lavori di sistemazione e di manutenzione in corso.

Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin), capitolo 4a: Contributi alle infrastrutture dei trasporti negli agglomerati (dettagli al n. 2.7.6.3)

Designeremo le città e gli agglomerati che hanno diritto ai contributi (art. 17*b* cpv. 2).

Definiremo inoltre le «spese computabili» dovute alla costruzione di binari di raccordo privati (art. 18 cpv. 2).

Legge federale sull'assicurazione malattie (dettagli al n. 2.9.9.3)

L'articolo 96 LAMal delega al Consiglio federale le competenze disciplinatorie necessarie all'esecuzione dell'assicurazione sociale malattie (emanazione di disposizioni d'esecuzione). Nel quadro del presente disegno, il nostro Collegio è inoltre autorizzato a emanare disposizioni nei seguenti settori: adeguamento del sussidio federale (art. 66 cpv. 2), determinazione della quota che spetta a ciascun Cantone (art. 66 cpv. 3).

Legge federale sulle prestazioni complementari (dettagli al n. 2.9.8.3)

Secondo l'articolo 33, il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione della LPC. Il disegno contiene inoltre le seguenti deleghe di competenze legislative:

- articolo 9 capoverso 3: definizione delle eccezioni in caso di attribuzione della sostanza per metà a ognuno dei coniugi qualora almeno uno di essi viva in un istituto o in un ospedale;
- articolo 9 capoverso 5: competenze disciplinatorie come nel diritto vigente, ad eccezione del disciplinamento dell'inizio e della fine del diritto (disciplinati ora a livello della legge all'art. 12), del pagamento di prestazioni arretrate (cfr. il nuovo art. 12 cpv. 4) e della nuova lettera h;
- articolo 11 capoverso 3: definizione delle eccezioni secondo le quali non sono computate le indennità per grandi invalidi come nel diritto vigente;
- articolo 12 capoverso 4: disciplinamento del pagamento degli arretrati con la possibilità di derogare alla LPGA riducendo la durata prevista in questa legge. Il diritto attuale conferisce già al Consiglio federale la competenza di derogare alla LPGA (cfr. art. 3*a* cpv. 7 lett. f LPC);
- articolo 13 capoverso 4: procedura per la determinazione e il pagamento della quota federale alla prestazione complementare annua (cfr. l'analoga disposizione dell'art. 9 cpv. 3 LPC);
- articoli 17 capoverso 2 e 19: aumento dei sussidi alle istituzioni nonché adeguamento delle basi di calcolo delle prestazioni complementari in relazione con la ridefinizione delle rendite AVS secondo l'articolo 33ter LAVS, come già avviene nel diritto vigente (cfr. art. 4 e 10 cpv. 1bis LPC);
- articoli 17 capoverso 4 e 18 capoverso 4: competenza disciplinatoria in materia di contributi a Pro Senectute, Pro Infirmis e Pro Juventute, come nel diritto vigente (cfr. art. 10 e 11 LPC);
- articolo 21 capoverso 1: emanazione di particolari disposizioni in materia di competenza per le persone che vivono in un istituto o in un ospedale;
- articolo 22: prescrizioni sulla contabilità;
- articolo 24 capoverso 2: spese amministrative.

La maggior parte delle norme relative alla delega di competenze figura già nel diritto attualmente in vigore. Soltanto le deleghe di competenze negli articoli 9 capoverso 5 lettera h, 21 capoverso 4, 22 e 24 capoverso 2 sono nuove. Le spiegazioni dettagliate relative alle singole disposizioni sono presentate al numero 2.9.8.3.

5.5 Rapporto con il diritto europeo

Traffico negli agglomerati

Il traffico negli agglomerati concerne il diritto europeo quando è transfrontaliero. Conformemente all'articolo 17*b* capoverso 3 LUMin «possono essere versati contributi anche per misure corrispondenti in territori esteri limitrofi». La cooperazione con i territori esteri limitrofi è disciplinata, come finora, da trattati internazionali o, d'ora innanzi, da contratti interni a enti istituzionali transfrontalieri. Anche l'UE applica determinati incentivi a favore del traffico negli agglomerati («clean urban transport» – segnatamente mediante l'iniziativa CIVITAS). Attualmente, l'iniziativa CIVITAS consente a 19 città modello europee di beneficiare di contributi da parte dell'UE per la promozione di un traffico urbano rispettoso dell'ambiente.

Legge sulla protezione delle acque

L'articolo 61 LPAc serve all'esecuzione di accordi di diritto pubblico internazionale concernenti la riduzione dell'azoto nel Mare del Nord. La Svizzera potrà adempiere ai suoi impegni senza problemi anche sotto il regime della NPC. Con indennità fondate sull'efficacia della prestazione ecologica (versate per tonnellata di riduzione dell'azoto installato), la Confederazione potrà addirittura agire in modo ancora più mirato nel posto giusto.

Legge federale sulle prestazioni complementari

L'articolo 32 riprende l'attuale articolo 16*a*. Già oggi le prestazioni complementari non sono esportabili. Sono menzionate nell'allegato II del regolamento (CEE) n. 1408/71. La NPC non cambierà questa situazione.