

10.100

## **Messaggio**

**relativo alla modifica della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri e alla determinazione dei contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri tra Confederazione e Cantoni per il periodo di contribuzione 2012–2015**

del 24 novembre 2010

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, una revisione parziale della legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) nonché i decreti federali che determinano i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2012–2015.

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

24 novembre 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

### Situazione iniziale

*Il presente messaggio concerne sostanzialmente la determinazione dei contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2012–2015 (progetti B e C). Esso si basa sul rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria (rapporto sull'efficacia), elaborato per la prima volta dall'entrata in vigore della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), sottoposto contestualmente al presente messaggio.*

*Con il presente messaggio, il Consiglio federale propone altresì una revisione parziale della legge federale del 3 ottobre 2003<sup>1</sup> concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) (progetto A). La revisione contiene le necessarie regolamentazioni per la correzione retroattiva dei versamenti di compensazione errati ed è inoltre il risultato del primo rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria.*

### Contenuto del progetto

*Il progetto A colma una lacuna legislativa nella LPFC, poiché stabilisce le condizioni per una correzione retroattiva dei versamenti di compensazione errati. Una correzione retroattiva deve avvenire unicamente qualora l'errore abbia rilevanti ripercussioni finanziarie per almeno uno dei Cantoni. A garanzia della qualità, viene in tal modo consapevolmente fissata una soglia per non creare incentivi negativi. Il Consiglio federale deve correggere d'ufficio i relativi errori al più tardi quando l'anno di calcolo interessato dall'errore è utilizzato per l'ultima volta per calcolare i versamenti di compensazione. Ai fini della correzione retroattiva è irrilevante quale autorità (Cantone, Amministrazione federale delle contribuzioni, Controllo federale delle finanze o Amministrazione federale delle finanze) scopra l'errore. Il Consiglio federale è autorizzato a stabilire la soglia a partire dalla quale un errore è da considerare rilevante. A tal fine si basa sul potenziale di risorse per abitante di tutti i Cantoni. La «soglia di rilevanza» deve essere adeguata in funzione della variazione del potenziale di risorse per abitante di tutta la Svizzera. In linea di principio l'errore è corretto retroattivamente per intero e in via definitiva alla prossima scadenza utile.*

*Nel progetto B, ovvero nel disegno del decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse per il periodo di contribuzione 2012–2015, il Consiglio federale propone i nuovi contributi di base per la perequazione orizzontale e verticale delle risorse. In virtù dei risultati del rapporto sull'efficacia, i contributi di base per la perequazione orizzontale e per la perequazione verticale devono essere determinati sulla base dei contributi per il 2011 secondo la stessa procedura che si adotta per gli anni intermedi di un periodo di contribuzione ai sensi della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensa-*

<sup>1</sup> RS 613.2

---

zione degli oneri. Pertanto la perequazione orizzontale delle risorse deve essere adeguata in funzione della crescita del potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente forti, mentre la perequazione verticale delle risorse in funzione della crescita del potenziale di risorse di tutti i Cantoni. Poiché i dati definitivi per calcolare il potenziale di risorse 2012 saranno disponibili solo nell'autunno del 2011, il Consiglio federale deve essere autorizzato a determinare i contributi di base definitivi per il periodo 2012–2015 non appena sono disponibili le basi di dati relativi all'anno di riferimento 2012, vale a dire nell'autunno del 2011.

Per tenere conto della neutralità di bilancio tra la Confederazione e i Cantoni al momento del passaggio alla NPC nel 2008, il contributo di base per la perequazione verticale delle risorse – adeguato nel modo sopra descritto – è aumentato entro il 2012. L'aumento complessivo ammonta a 112 milioni di franchi. Questo importo corrisponde alla differenza riscontrata a posteriori rispetto alla neutralità di bilancio per un ammontare di 100 milioni annui, a cui si aggiungono gli interessi fissi corrisposti sui 400 milioni persi dai Cantoni negli anni 2008–2011. Se si effettua una ripartizione proporzionale tra i tre fondi perequativi verticali (perequazione verticale delle risorse, perequazione dell'aggravio geotopografico e dell'aggravio sociodemografico), l'incremento della perequazione verticale delle risorse è di 81,2 milioni di franchi.

Nel **progetto C**, ovvero nel disegno di decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2012–2015, il Consiglio federale propone infine i nuovi contributi di base per la perequazione dell'aggravio geotopografico e sociodemografico. Analogamente alla perequazione delle risorse, il Consiglio federale giunge alla conclusione che in virtù dei risultati del rapporto sull'efficacia anche i contributi di base per la compensazione degli oneri debbano essere determinati sulla base dei contributi per il 2011 secondo la stessa procedura che si adotta per gli anni intermedi di un periodo di contribuzione ai sensi della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri. In questo senso i contributi di base devono essere adeguati al rincaro. Il Consiglio federale deve essere autorizzato anche in questo caso a determinare i contributi di base definitivi per il periodo 2012–2015 non appena sono disponibili le basi di dati relativi all'anno di riferimento 2012, vale a dire nell'autunno del 2011. Per quanto riguarda la ripartizione dei mezzi destinati alla perequazione dell'aggravio geotopografico e alla perequazione dell'aggravio sociodemografico, il Consiglio federale propone di lasciare invariato il rapporto dell'attuale ripartizione (50:50) per il periodo di contribuzione 2012–2015, quindi di mantenere una dotazione identica in relazione all'importo.

Gli importi aumentati proporzionalmente entro il 2012 a favore della perequazione dell'aggravio geotopografico e dell'aggravio sociodemografico per rispettare la neutralità di bilancio 2008 ammontano a 15,4 milioni di franchi per ciascun fondo.

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>7614</b>
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>7619</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>7620</b>
1.1 Situazione iniziale	7620
1.1.1 Panoramica della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)	7620
1.1.2 I tre progetti della NPC	7623
1.1.2.1 Oggetto del primo progetto e votazione popolare del 28 novembre 2004	7624
1.1.2.2 Oggetto del secondo progetto	7624
1.1.2.3 Oggetto del terzo progetto	7625
1.2 Il primo rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria quale base per i progetti del presente messaggio	7625
1.2.1 Base legale e importanza del primo rapporto sull'efficacia	7625
1.2.2 I risultati del rapporto sull'efficacia	7627
1.2.2.1 Esecuzione della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC)	7627
1.2.2.2 Volatilità dei contributi della perequazione delle risorse	7628
1.2.2.3 Raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria	7628
1.2.2.4 Analisi del passaggio alla NPC	7630
1.2.2.5 Ripercussioni preliminari della NPC	7631
1.2.3 Le raccomandazioni del rapporto sull'efficacia	7631
1.2.3.1 Correzioni retroattive degli errori (n. 3.4 del rapporto sull'efficacia)	7631
1.2.3.2 Adeguamento della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri (n. 8.1 del rapporto sull'efficacia)	7632
1.2.3.3 Limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti (n. 8.3 del rapporto sull'efficacia)	7633
1.2.3.4 Mantenimento della compensazione dei casi di rigore (n. 8.2 del rapporto sull'efficacia)	7634
1.2.3.5 Neutralità di bilancio all'atto del passaggio alla NPC (n. 6.1 del rapporto sull'efficacia)	7635
1.2.3.6 Verifica delle basi di calcolo (n. 9 del rapporto sull'efficacia)	7636
1.3 Oggetto del presente messaggio	7636
1.4 Risultati della procedura di consultazione e parere del Consiglio federale	7636
1.5 Interventi parlamentari	7640
<b>2 I tre progetti in dettaglio: contenuti e commento alle modifiche di legge e ai due decreti federali</b>	<b>7641</b>

2.1	Revisione parziale della legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC)	7641
2.1.1	Necessità e oggetto della modifica di legge	7641
2.1.2	Modifica di legge proposta	7642
2.1.2.1	Situazione iniziale a livello costituzionale	7642
2.1.2.2	Basi giuridiche	7642
2.1.3	Commento all'articolo 9a (nuovo)	7642
2.2	Decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse per il periodo di contribuzione 2012–2015	7644
2.2.1	Basi legali	7644
2.2.2	Proposta del Consiglio federale sulla base delle raccomandazioni formulate nel rapporto sull'efficacia	7645
2.2.3	Commento al decreto federale	7645
2.3	Decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2012–2015	7647
2.3.1	Basi legali	7647
2.3.2	Proposta del Consiglio federale sulla base delle raccomandazioni formulate nel rapporto sull'efficacia	7647
2.3.3	Commento al decreto federale	7648
2.4	Panoramica delle regolamentazioni necessarie a livello di ordinanza	7649
<b>3</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>7649</b>
3.1	Per la Confederazione	7649
3.1.1	Ripercussioni finanziarie	7649
3.1.2	Per il personale	7650
3.2	Per i Cantoni	7650
3.3	Per le città e i Comuni	7651
3.4	Ripercussioni economiche	7651
3.5	Ripercussioni a livello organizzativo: ripercussioni sui sistemi informatici	7652
<b>4</b>	<b>Rapporto con il programma di legislatura</b>	<b>7652</b>
<b>5</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>7652</b>
5.1	Costituzionalità e legalità	7652
5.2	Forma dell'atto	7653
5.2.1	Modifiche di legge proposte	7653
5.2.2	Decreti federali	7653
5.3	Subordinazione al freno alle spese	7653
5.4	Delega di competenze legislative	7654
5.5	Conciliabilità con gli impegni internazionali della Svizzera	7654
	<b>Glossario</b>	<b>7655</b>

<b>Legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) (<i>Disegno</i>)</b>	<b>7659</b>
<b>Decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse per il periodo di contribuzione 2012–2015 (<i>Disegno</i>)</b>	<b>7661</b>
<b>Decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2012–2015 (<i>Disegno</i>)</b>	<b>7663</b>

## Elenco delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione per l'invalidità
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
BIA	Base imponibile aggregata
CCR	Compensazione dei casi di rigore
CdC	Conferenza dei Governi cantonali
CDCF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
CDF	Controllo federale delle finanze
CO <sub>n</sub>	Compensazione degli oneri
Cost.	Costituzione federale
CQI	Convenzione quadro sulla collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
FF	Foglio federale
GFS	Gettito fiscale standardizzato
IR	Indice delle risorse
LPFC	Legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (RS 613.2)
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
OPFC	Ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (RS 613.21)
PAG	Perequazione dell'aggravio geotopografico
PAS	Perequazione dell'aggravio sociodemografico
PIL	Prodotto interno lordo
PLR	PLR.I liberali
PPD	Partito popolare democratico svizzero
PR	Perequazione delle risorse
PS	Partito socialista svizzero
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SGB	Unione sindacale svizzera
UCS	Unione delle città svizzere
UDC	Unione democratica di centro
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USC	Unione Svizzera dei Contadini

# Messaggio

## 1 Punti essenziali del progetto

### 1.1 Situazione iniziale

#### 1.1.1 **Panoramica della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)**

La Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), entrata in vigore il 1° gennaio 2008, si prefigge di migliorare l'efficienza, l'efficacia e la struttura degli incentivi del sistema federalistico svizzero. Per raggiungere questo obiettivo è stato necessario dissociare il più possibile e in modo sensato i compiti, le competenze e i flussi finanziari tra Confederazione e Cantoni. Sono stati inoltre eliminati i falsi incentivi della vecchia perequazione finanziaria grazie a un sistema di perequazione completamente nuovo. È stato estremamente importante che i supplementi a destinazione vincolata in funzione della capacità finanziaria siano stati 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. Attraverso accordi programmatici e contributi forfettari è stata ridefinita la base per l'esecuzione dei compiti federali da parte dei Cantoni. La NPC mirava inoltre a sfruttare meglio le economie di scala e a ridurre gli effetti territoriali esterni indesiderati (cosiddetti *spillover*) mediante una regolamentazione più severa della collaborazione intercantonale nell'ambito dell'adempimento di compiti statali. La NPC si è basata dunque su quattro pilastri.

#### 1. *Dissociazione dei compiti:*

con la NPC sono stati dissociati 17 dei complessivamente 33 compiti finora assunti in comune; 7 sono passati sotto la responsabilità esclusiva della Confederazione, 10 sotto la responsabilità esclusiva dei Cantoni (vedi riquadro seguente). Unitamente a una diminuzione del volume dei trasferimenti per i compiti congiunti rimasti (dovuta in particolare alla soppressione dei supplementi in funzione della capacità finanziaria), nel 2008, anno d'introduzione della NPC, grazie alla dissociazione dei compiti è stato possibile ridurre i trasferimenti a destinazione vincolata della Confederazione di circa 5 miliardi di franchi, ovvero del 35 per cento.

Nel quadro della NPC, i seguenti settori di compiti sono diventati di esclusiva competenza della *Confederazione*: costruzione (ad eccezione del completamento della rete delle strade nazionali già approvato), manutenzione ed esercizio delle strade nazionali; prestazioni individuali dell'AVS; prestazioni individuali dell'AI; attività a livello nazionale delle organizzazioni di aiuto ai disabili e agli anziani; allevamento di animali; materiale dell'esercito ed equipaggiamento personale; centri di consulenza agricola.

D'altro canto la NPC ha attribuito ai *Cantoni* la competenza esclusiva per i seguenti settori: sussidi per la costruzione e le spese d'esercizio di case per invalidi, laboratori e centri diurni; istruzione scolastica speciale; sussidi ai centri di formazione per il personale specializzato delle professioni sociali; attività a livello cantonale e comunale delle organizzazioni di aiuto ai disabili e agli anziani; borse e prestiti di studio fino alle scuole medie superiori comprese; separazione della circolazione e passaggi a livello al di fuori degli agglomerati; aerodromi; sport scolastico facoltativo come pure pubblicazione di materiale didattico per la ginnastica e per lo sport; miglioramento delle condizioni di abitazione nelle regioni di montagna; consulenza agricola cantonale.

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

anche in futuro Confederazione e Cantoni continueranno ad assumere in comune 16 settori di compiti interessati dalla NPC. Invece di sovvenzionare singoli oggetti in base a criteri orientati ai costi, oggi si realizzano principalmente programmi pluriennali mediante accordi sugli obiettivi e contributi globali o forfettari. Alla Confederazione compete la direzione strategica, mentre i Cantoni si assumono la responsabilità operativa. La qualità sarà garantita grazie al potenziamento dell'attività di controlling. Tutti i supplementi e tutte le graduazioni in funzione della capacità finanziaria sono stati eliminati e sostituiti con versamenti che, nel quadro del nuovo sistema di perequazione, confluiscono a destinazione libera nelle casse dei Cantoni (vedi n. 4 qui appresso).

3. *Collaborazione intercantonale con compensazione 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 le economie di scala siano poco sfruttate o che si producano effetti di spillover (ad es. nel settore della cultura o del traffico d'agglomerato). È per questa ragione che la NPC ha comportato il rafforzamento dell'istituzionalizzazione della collaborazione intercantonale con compensazione 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 compensazione degli oneri nei nove settori elencati esaustivamente nella Costituzione federale.

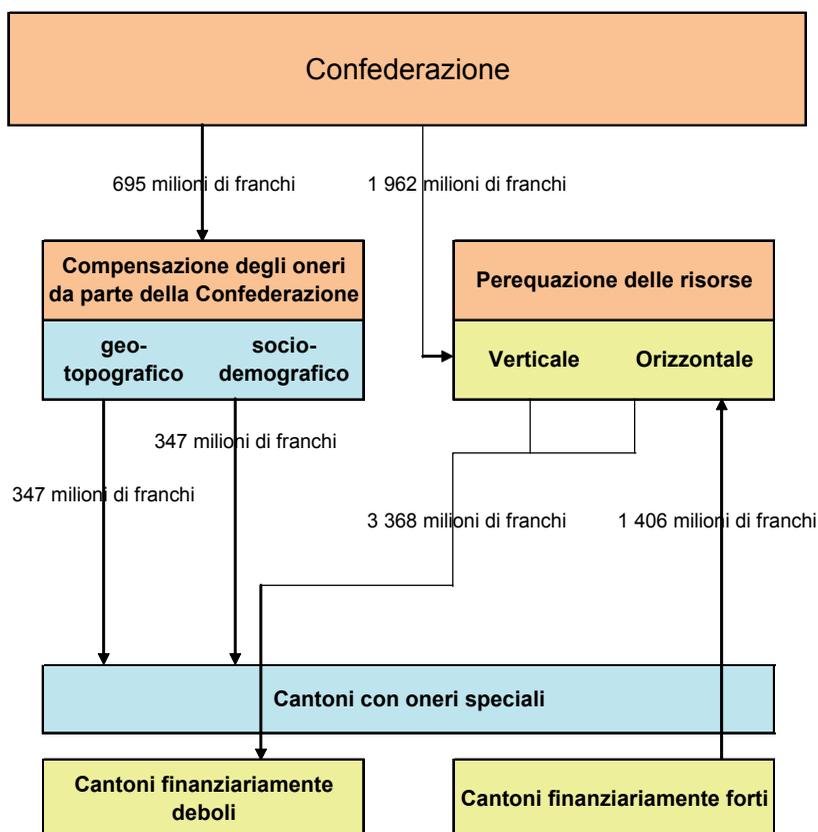
La collaborazione intercantonale comprende i seguenti nove settori di compiti (art. 48a Cost.): esecuzione di pene e misure; università cantonali; scuole universitarie professionali; istituzioni culturali d'importanza sovraregionale; gestione dei rifiuti; depurazione delle acque; trasporti negli agglomerati; medicina di punta e cliniche speciali; istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi.

#### 4 *Nuovo sistema di perequazione:*

con la NPC sono stati soppressi i supplementi come pure la graduazione in funzione della capacità finanziaria delle quote cantonali alle entrate della Confederazione e all'utile della Banca nazionale. La nuova perequazione finanziaria prevede unicamente mezzi liberamente disponibili; essa distingue tra perequazione delle risorse (ridistribuzione delle risorse finanziarie) e compensazione 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 finanziariamente forti (perequazione orizzontale delle risorse). La compensazione degli oneri è costituita dalla perequazione dell'aggravio geotopografico e dalla perequazione dell'aggravio sociodemografico ed è sostenuta interamente dalla Confederazione. Mentre la perequazione dell'aggravio geotopografico (PAG) compensa gli oneri speciali dei Cantoni di montagna e dei Cantoni periferici, provocati dagli insediamenti con scarsa densità di popolazione e dalle condizioni topografiche, la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS) va a beneficio soprattutto dei Cantoni urbani. Essa li indennizza per gli oneri speciali dovuti alla struttura demografica o alla funzione centrale delle città polo. Il nuovo sistema di perequazione è rappresentato schematicamente nella figura 1. Gli importi dei singoli elementi di perequazione corrispondono ai valori proposti per il 2010. Il numero 2 del rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2008–2011<sup>2</sup> (qui di seguito «rapporto sull'efficacia») contiene spiegazioni dettagliate sull'evoluzione della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri negli anni 2008–2010. Il rapporto è presentato all'Assemblea federale unitamente al presente messaggio.

<sup>2</sup> Confederazione Svizzera; il Consiglio federale: Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2008–2011.

## Il nuovo sistema di perequazione della NPC (2010)



### 1.1.2 I tre progetti della NPC

La NPC comprendeva tre progetti:

1. decreto federale concernente le modifiche costituzionali e legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC; messaggio del 14 novembre 2001<sup>3</sup>);
2. legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (messaggio del 7 settembre 2005<sup>4</sup>);

<sup>3</sup> FF 2002 2065

<sup>4</sup> FF 2005 5349

3. decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri, decreto federale sulla compensazione dei casi di rigore e legge federale che modifica atti legislativi nell'ambito del passaggio alla NPC (messaggio dell'8 dicembre 2006<sup>5</sup>).

### **1.1.2.1                    Oggetto del primo progetto e votazione popolare del 28 novembre 2004**

Con il primo progetto sono state poste, innanzitutto, le basi costituzionali per la NPC ed è stata emanata la legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC). Nella votazione finale del 3 ottobre 2003, il decreto federale concernente la NPC (disegno di modifica della Costituzione) è stato accolto dal Consiglio degli Stati con 38 voti contro 2 e dal Consiglio nazionale con 126 voti contro 54, mentre la legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) è stata approvata dal Consiglio degli Stati con 38 voti contro 3 e dal Consiglio nazionale con 121 voti contro 52<sup>6</sup>.

Il 28 novembre 2004 Popolo e Cantoni hanno accettato con una chiara maggioranza del 64,3 per cento il decreto sulle modifiche costituzionali<sup>7</sup>, respinto soltanto dai Cantoni di Svitto, Nidvaldo e Zugo. La partecipazione al voto è stata del 36,1 per cento.

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)<sup>8</sup>, anch'essa approvata dal Parlamento il 3 ottobre 2003. Il termine di referendum è scaduto inutilizzato. Il Consiglio federale ha posto in vigore la legge come pure tutti gli atti legislativi pertinenti con effetto al 1° gennaio 2008.

### **1.1.2.2                    Oggetto del secondo progetto**

Con il secondo progetto è stata attuata a livello di legge la dissociazione dei compiti, è stata soppressa la graduazione in funzione della capacità finanziaria e sono state create le basi per l'attuazione di nuove forme di collaborazione tra Confederazione e Cantoni. In totale sono state modificate 30 leggi, varate due, mentre una è stata completamente riveduta. Sono state varate la legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn), che si fonda sul nuovo articolo 112b capoverso 3 Cost., e la legge federale sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria, 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 stata sottoposta a revisione totale; essa si fonda sugli articoli 112a e 112c capoverso 2 Cost.

<sup>5</sup> FF 2007 607

<sup>6</sup> FF 2003 5745. Le deliberazioni parlamentari sono illustrate in modo dettagliato sul sito Internet del Parlamento:  
[http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4620/92132/d\\_s\\_4620\\_92132\\_92159.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4620/92132/d_s_4620_92132_92159.htm).

<sup>7</sup> FF 2005 849

<sup>8</sup> FF 2003 5947

Affinché la NPC potesse esplicitare appieno i propri effetti, tutte le modifiche di leggi federali intersettoriali e di leggi federali che disciplinano determinati compiti hanno dovuto essere attuate integralmente e contemporaneamente. La legislazione esecutiva è pertanto 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, approvata dalle Camere federali il 6 ottobre 2006. Neppure a tale proposito è stato lanciato il referendum.

### **1.1.2.3 Oggetto del terzo progetto**

Infine, il terzo progetto ha avuto per oggetto essenzialmente la determinazione dei contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2008–2011 come pure la determinazione della compensazione dei casi di rigore. È stato inoltre necessario adottare le seguenti regolamentazioni:

- la determinazione definitiva dell’ammontare dei contributi della Confederazione all’AVS e all’AI;
- la determinazione delle quote parte cantonali, non vincolate a opere, agli utili dell’imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, i cosiddetti contributi generali per le strade;
- la disposizione transitoria della legge federale sull’assicurazione per l’invalidità volta a disciplinare i contributi posticipati dell’AI alle istituzioni per gli invalidi non ancora versati al momento del passaggio alla NPC.

Le Camere federali hanno approvato il presente terzo progetto della NPC nella votazione finale del 22 giugno 2007. Poiché il referendum non è stato lanciato né contro le disposizioni transitorie legali né contro il decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri e il decreto federale sulla compensazione dei casi di rigore, il Consiglio federale ha posto in vigore l’intero pacchetto di misure NPC con effetto al 1° gennaio 2008.

Il *presente* messaggio costituisce il primo progetto dall’entrata in vigore della NPC e, sulla base della LPFC, ha principalmente per oggetto la determinazione dei contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri tra Confederazione e Cantoni per il periodo di contribuzione 2012–2015.

## **1.2 Il primo rapporto sull’efficacia della perequazione finanziaria quale base per i progetti del presente messaggio**

### **1.2.1 Base legale e importanza del primo rapporto sull’efficacia**

L’articolo 18 della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) prevede che ogni quattro anni il Consiglio federale presenti all’Assemblea federale un rapporto sull’esecuzione e sull’efficacia della legge in questione. Il rapporto deve fornire indicazioni sul raggiungimento degli

obiettivi della perequazione finanziaria nel periodo trascorso e illustrare i possibili provvedimenti per il periodo successivo. Esso deve infine servire alle Camere federali come base decisionale per determinare i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione successivo.

Il rapporto sull'efficacia è presentato al Parlamento contestualmente al presente messaggio. Nel mese di aprile del 2010 è stata posta in consultazione una prima versione del rapporto unitamente ai corrispondenti avamprogetti di atti legislativi. I punti in cui il Consiglio federale ha modificato le proprie conclusioni a seguito del risultato della procedura di consultazione sono stati riportati in modo trasparente nel rapporto con i relativi complementi.

Nella prima parte si forniscono spiegazioni in merito alle basi legali, alla struttura e all'importanza del rapporto sull'efficacia. Poiché quest'ultimo costituisce la base decisionale più importante per determinare i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione successivo, si ritiene opportuno riportare brevemente le considerazioni sull'importanza di tale rapporto.

- Al momento della redazione finale del rapporto, la NPC era in vigore da appena tre anni. Per questo motivo non è stato possibile fornire una rappresentazione fondata delle ripercussioni della perequazione finanziaria. Ciò riguarda, oltre alla valutazione di singoli obiettivi della perequazione finanziaria, in particolare le verifiche della nuova ripartizione dei compiti richieste per il primo e il secondo rapporto sull'efficacia dalle disposizioni transitorie dell'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC)<sup>9</sup>. A questo proposito è stato possibile fornire soltanto prime stime. Una valutazione dettagliata della NPC in materia di ripartizione dei compiti, concretamente delle dissociazioni operate e del nuovo strumento degli accordi programmatici, può pertanto essere effettuata soltanto tra quattro anni, nel quadro del secondo rapporto sull'efficacia. Ciò vale in particolare per la questione dei guadagni in termini di efficienza conseguiti dalla Confederazione e dai Cantoni grazie alla nuova ripartizione dei compiti e alle nuove forme di collaborazione.
- Neppure riguardo alla perequazione finanziaria in senso stretto, che è l'elemento centrale del rapporto sull'efficacia, si sono sempre potute formulare osservazioni o osservazioni esaustive. Nel presente rapporto non si è ad esempio potuto tenere conto di tutti i criteri e gli ordini di grandezza per la valutazione dell'efficacia menzionati nell'allegato 17 dell'OPFC, in quanto la perequazione finanziaria deve imperativamente poggiare su basi di dati che risalgono da quattro a sei anni prima. Sono in effetti già disponibili, ad esempio, singole cifre sull'evoluzione del carico fiscale di diversi Cantoni nel confronto internazionale per gli anni della NPC 2008 e 2009. Tuttavia, non è ancora possibile proporre affermazioni fondate sull'influenza della nuova perequazione finanziaria sulla concorrenza fiscale. Per poter comunque fornire un quadro sull'evoluzione del carico fiscale è stata condotta un'inchiesta presso le Amministrazioni delle contribuzioni cantonali, i cui risultati sono indicati in modo riassuntivo nel rapporto sull'efficacia<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> RS 613.21

<sup>10</sup> Cfr. n. 7.2 e allegato C del rapporto sull'efficacia.

- Per quanto attiene ai versamenti della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri, al momento della redazione del rapporto essi erano disponibili per i primi tre anni della NPC, ovvero 2008, 2009 e 2010. È stato possibile esaminare, pertanto, solo due passi dell’evoluzione, ossia dal 2008 al 2009 e dal 2009 al 2010. È quindi ad esempio possibile fare affermazioni sulla volatilità dei versamenti della perequazione delle risorse o sull’eventuale introduzione di un limite massimo di aggravio per i Cantoni finanziariamente forti solo in modo limitato. Nell’autunno del 2010 verrà allestito un rapporto complementare all’attenzione delle Camere federali contenente le basi di dati aggiornati. Tuttavia, solo il secondo rapporto sull’efficacia potrà fornire un’analisi più significativa.
- Con riferimento alla valutazione della perequazione finanziaria, occorre infine sottolineare che in virtù delle basi legali l’analisi delle ripercussioni della perequazione finanziaria e delle relative raccomandazioni deve riferirsi esplicitamente al periodo precedente. Il rapporto sull’efficacia non contiene quindi previsioni in merito all’evoluzione delle basi di calcolo della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri, tanto più che tali previsioni sono soggette a grandi incertezze.

## **1.2.2 I risultati del rapporto sull’efficacia**

In merito al raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria nel periodo di contribuzione corrente 2008–2011 e alle misure che ne derivano per il periodo di contribuzione 2012–2015, il rapporto sull’efficacia espone le seguenti constatazioni principali.

### **1.2.2.1 Esecuzione della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC)**

Con l’introduzione della NPC le basi di calcolo per la perequazione finanziaria sono ormai completamente superate. Per la perequazione verticale e orizzontale delle risorse ci si fonda sul potenziale di risorse, ossia sulle risorse fiscalmente utilizzabili. Per accertare nel modo più esatto possibile il potenziale di risorse dei singoli Cantoni è necessario il rilevamento di numerosi dati cantonali. L’entità dei flussi di pagamenti nell’ambito della perequazione delle risorse richiede una grande precisione, considerando la quantità di dati e l’elevata complessità da affrontare. In questo senso il rilevamento dei corrispondenti dati di base e la garanzia e il controllo della qualità che l’accompagnano svolgono un ruolo centrale nell’esecuzione della LPFC. Grazie a diversi provvedimenti adottati dall’entrata in vigore della NPC, è stato possibile ottenere notevoli miglioramenti.

L’attuale situazione relativa al trattamento di errori rilevati retroattivamente in ambito di perequazione delle risorse e compensazione degli oneri è invece insoddisfacente, poiché manca una regolamentazione legale. Nonostante vengano effettuati ampi controlli della qualità, sono possibili errori alla luce della quantità di dati necessaria. Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede pertanto al Parlamento di creare una base legale nella LPFC per la correzione retroattiva di errori.

### **1.2.2.2 Volatilità dei contributi della perequazione delle risorse**

Come già menzionato nel numero 1.2.1, le basi di dati limitate non permettono di fornire un'analisi profonda della volatilità dei versamenti di compensazione. Per questo motivo le analisi si sono dovute limitare alla variazione dei versamenti di compensazione degli anni 2008–2009 e degli anni 2009–2010. Dai calcoli emerge che nel corso dei primi tre anni di riferimento della nuova perequazione finanziaria, la perequazione delle risorse non ha presentato alcuna forte fluttuazione inaspettata. È stato inoltre constatato che nel periodo 2008–2010 le fluttuazioni dei versamenti di compensazione sono state minori rispetto alle entrate fiscali cantonali. Esse possono quindi essere considerate sostenibili per i Cantoni. Pertanto non si impone l'adozione di provvedimenti per ridurre la volatilità dei versamenti di compensazione.

### **1.2.2.3 Raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria**

In relazione al raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria nel rapporto sull'efficacia è stato constatato in particolare quanto segue sul piano materiale:

- *rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni*: con il passaggio alla NPC i trasferimenti a destinazione vincolata tra Confederazione e Cantoni hanno potuto essere fortemente ridotti. Nel 2008 essi sono stati inferiori di 4,8 miliardi di franchi, ossia del 35 per cento rispetto al valore dell'anno precedente. I trasferimenti a destinazione libera della Confederazione ai Cantoni hanno invece registrato un aumento di 1,4 miliardi di franchi, pari al 28 per cento. Questa evoluzione ha chiaramente rafforzato l'autonomia finanziaria cantonale. In questo senso il calo del volume dei trasferimenti tra Confederazione e Cantoni significa che, come conseguenza della NPC, i Cantoni assumono un maggior numero di compiti sotto la loro responsabilità finanziaria. Grazie a una quota più grande di trasferimenti a destinazione libera rispetto al volume residuo dei trasferimenti, i Cantoni dispongono fondamentalmente di maggiori risorse liberamente disponibili rispetto a quelle di cui disponevano prima dell'entrata in vigore della NPC.
- *Riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria dei Cantoni*: in considerazione dei dati disponibili il raggiungimento di questo obiettivo può essere valutato soltanto limitatamente. I dati finora a disposizione sul potenziale di risorse si riferiscono infatti agli anni di calcolo 2003–2006 e riproducono pertanto ancora l'evoluzione precedente la NPC. Per il momento non è quindi possibile esprimersi in merito all'influsso della nuova perequazione finanziaria sull'evoluzione delle disparità a livello di potenziale di risorse. Le analisi hanno invero evidenziato che la differenza tra il valore massimo e il valore minimo dell'indice prima dei versamenti di compensazione è aumentata negli anni 2008–2010. A causa dell'utilizzo di dati risalenti a periodi precedenti di cui sopra, tale aumento non è tuttavia una conseguenza della NPC. Si può comunque constatare che grazie ai

pagamenti in ambito di perequazione delle risorse l'incremento delle disparità è stato minore.

- *Garanzia di una dotazione minima di risorse finanziarie:* nel 2008 e nel 2009 la dotazione minima di risorse proprie per abitante, fissata nell'articolo 6 capoverso 3 LPFC all'85 per cento della media svizzera, è stata raggiunta in tutti i Cantoni. Nel 2010, dopo la perequazione finanziaria e la compensazione dei casi di rigore, i Cantoni di Uri e Vallese sono rimasti lievemente sotto la soglia dell'85 per cento. Al riguardo occorre tenere presente che si tratta esplicitamente di un valore auspicato e non di una dotazione minima garantita. I contributi per la perequazione delle risorse sono perciò risultati sufficienti anche in riferimento a questo obiettivo.
- *Mantenimento della concorrenzialità fiscale in ambito nazionale e internazionale:* il grado di concorrenzialità fiscale della Svizzera e dei Cantoni rimane alto sia per l'imposizione delle imprese, sia per le imposte sul reddito. Inoltre, nonostante l'onere finanziario della nuova perequazione finanziaria, i Cantoni finanziariamente forti hanno potuto ulteriormente ridurre o almeno mantenere costante il loro carico fiscale. Pertanto l'obiettivo di mantenere aliquote fiscali concorrenziali in ambito nazionale e internazionale è stato pienamente raggiunto.
- *Compensazione degli aggravi geotopografici e sociodemografici eccessivi:* per quanto riguarda la compensazione degli oneri sono stati confermati i risultati illustrati nel terzo messaggio sulla NPC, secondo i quali una dotazione uguale per la perequazione dell'aggravio geotopografico e per quella dell'aggravio sociodemografico compensa in maniera diversa gli oneri speciali. Secondo i calcoli attualizzati di Ecoplan, il 28 per cento degli oneri speciali sono riconducibili a fattori geotopografici, il 33 per cento a fattori relativi alla struttura della popolazione e il 39 per cento a fattori relativi alle città polo. Secondo lo studio, la compensazione degli oneri da parte della Confederazione copre in media il 12 per cento degli oneri speciali rilevati; il grado di copertura è del 22 per cento nel caso degli oneri speciali di natura geotopografica, del 12 per cento per gli oneri speciali relativi alla struttura della popolazione e del 5 per cento per gli oneri speciali riconducibili alle città polo.
- *Garanzia di una compensazione intercantonale adeguata degli oneri:* istituendo la Convenzione quadro intercantonale (CQI) i Cantoni hanno creato la base necessaria all'attuazione e allo sviluppo della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri. Al momento la mancanza di dati statistici non consente tuttavia di fornire cifre relative alla compensazione intercantonale degli oneri. Dalle valutazioni qualitative risulta comunque che il rafforzamento della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri perseguito dalla NPC è in atto. Tutti i Cantoni hanno ratificato convenzioni in due dei settori chiave definiti dall'articolo 48a Cost.: la medicina di punta e le istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi. La convenzione tra i Cantoni di Zurigo, Lucerna, Svitto, Zugo e Uri, entrata in vigore il 1° gennaio 2010, rappresenta inoltre il primo accordo relativo alla compensazione interregionale di oneri culturali.

#### 1.2.2.4                      **Analisi del passaggio alla NPC**

Conformemente alle disposizioni definite nell'OPFC, il primo e il secondo rapporto sull'efficacia contengono a titolo supplementare una presentazione del passaggio dalla vecchia alla nuova perequazione finanziaria. Per quanto concerne il passaggio alla NPC, il primo rapporto sull'efficacia sancisce quanto segue:

- la NPC è stata concepita in modo tale che per Confederazione e Cantoni il relativo passaggio nel 2008 avvenisse nel rispetto del principio della neutralità di bilancio. La neutralità di bilancio si è dovuta calcolare sulla base dei dati del piano finanziario nel periodo precedente al cambiamento di sistema. Nel quadro del terzo messaggio sulla NPC, il Consiglio federale si è tuttavia dichiarato disposto a verificare il rispetto della neutralità di bilancio nel primo rapporto sull'efficacia e a compensare eventuali differenze rilevanti. La *verifica anticipata della neutralità di bilancio* all'atto del passaggio alla NPC nel 2009 ha rivelato che i Cantoni hanno subito un aggravio che supera di 100 milioni di franchi le ipotesi formulate nel terzo messaggio sulla NPC (sgravio di 47 mio. fr. per la Confederazione e di 53 mio. fr. per le assicurazioni sociali). Nel 2008 la differenza rispetto alla dotazione di 2,5 miliardi di franchi dei fondi perequativi ammonta pertanto al 4 per cento. Il Consiglio federale raccomanda di effettuare la compensazione dei 100 milioni di franchi a favore dei Cantoni a partire dal nuovo periodo di contribuzione, nel 2012. Per le modalità di questa compensazione si rimanda alle spiegazioni fornite nel numero 1.2.3.5.
- Ulteriori analisi riguardano la *nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni*. È stato possibile raccogliere i primi risultati per quanto concerne la dissociazione dei compiti finanziariamente e politicamente importanti nei settori delle strade nazionali e delle istituzioni per disabili, come pure in quello degli accordi programmatici. In considerazione dei dati disponibili le ripercussioni economiche della NPC potranno però essere rilevate soltanto nel quadro del secondo rapporto sull'efficacia.

Per quanto riguarda le *strade nazionali*, sulla base di un bilancio intermedio l'USTRA parte dall'ipotesi di guadagni in termini di efficienza ed efficacia compresi tra 120 e 205 milioni di franchi nel 2008. Essi provengono principalmente dai minori costi per la manutenzione e dall'ottimizzazione a livello di progetti (rinuncia ai cosiddetti elementi «nice to have» in ambito di investimenti). Non hanno ancora potuto essere espressi in cifre i guadagni in termini di efficienza ed efficacia consecutivi a una migliore prassi di acquisto, a un'armonizzazione degli intervalli tra i lavori di ripristino e alla riorganizzazione dei compiti dei committenti.

Nel campo delle *istituzioni per disabili, delle scuole speciali e dell'assistenza alle persone anziane o disabili (Spitex)* merita particolare attenzione l'attuazione delle disposizioni transitorie della Costituzione federale (art. 197 n. 3–5 Cost.) nei primi tre anni dal passaggio alla NPC. Tali disposizioni esigono che le prestazioni attuali delle assicurazioni sociali della Confederazione siano mantenute fino all'adozione di strategie cantonali e di norme di finanziamento. Il Consiglio federale non è a conoscenza di azioni giudiziarie da parte di istituzioni contro Cantoni che non avrebbero osservato le disposizioni transitorie della Costituzione. Come illustrato da un'inchiesta condotta dalla Conferenza dei Governi cantonali (CdC; cfr.

allegato E del rapporto sull'efficacia), in considerazione del termine transitorio di tre anni menzionato qui sopra, un nuovo ordinamento cantonale definitivo non potrà entrare in vigore prima del 1° gennaio 2011. In tutti i Cantoni i lavori relativi alle necessarie strategie cantonali sono in atto e, per quanto riguarda il settore delle istituzioni per i disabili, si assiste a un'intensa collaborazione intercantonale.

In ambito di *accordi programmatici* le prime esperienze con il nuovo strumento possono essere considerate soddisfacenti. Si intendono tuttavia eliminare anche le difficoltà riscontrate nella fase iniziale. In questo senso il Controllo federale delle finanze ha constatato nel quadro di una verifica trasversale che l'attuazione degli accordi programmatici e l'introduzione di importi forfettari al posto di singoli sussidi sono fundamentalmente in atto, sebbene il loro grado di realizzazione differisca a seconda degli Uffici e dei compiti. Per facilitare e promuovere lo scambio di esperienze l'AFF sta istituendo una piattaforma di informazione alla quale potranno partecipare tutti gli Uffici specializzati interessati.

### **1.2.2.5 Ripercussioni preliminari della NPC**

Conformemente alle disposizioni definite nell'OPFC, il primo rapporto sull'efficacia presenta inoltre le ripercussioni preliminari della NPC. In base a un'inchiesta sulla revisione delle leggi tributarie cantonali condotta presso i Cantoni nel periodo precedente l'entrata in vigore della NPC, si può dedurre che anche con la NPC i Cantoni finanziariamente forti sono in grado di partecipare alla concorrenza fiscale in misura analoga ai Cantoni finanziariamente deboli. Questo risultato è altresì corroborato da un'inchiesta sull'evoluzione del carico fiscale nel raffronto internazionale. Sulla base dei dati disponibili non è tuttavia possibile diagnosticare un'inversione di tendenza che, in seguito alla NPC, avrebbe portato a minori differenze per quanto riguarda il carico fiscale. A tal fine il periodo di osservazione è troppo breve.

## **1.2.3 Le raccomandazioni del rapporto sull'efficacia**

### **1.2.3.1 Correzioni retroattive degli errori (n. 3.4 del rapporto sull'efficacia)**

Nel rapporto sull'efficacia si constata che l'attuale situazione relativa al trattamento di errori rilevati retroattivamente in ambito di perequazione delle risorse e compensazione degli oneri è insoddisfacente. Il Consiglio federale propone pertanto di creare una base legale nella LPFC per il trattamento di tali errori. Secondo questa proposta i versamenti di compensazione errati dovrebbero essere corretti retroattivamente qualora l'errore abbia rilevanti ripercussioni finanziarie per almeno un Cantone. Inoltre, la correzione dovrebbe essere effettuata al più tardi quando l'anno di calcolo interessato dall'errore è utilizzato per l'ultima volta per calcolare i versamenti di compensazione. La regolamentazione chiesta dal Consiglio federale si concretizza nella revisione parziale proposta della LPFC, ossia nel progetto A.

### 1.2.3.2

## **Adeguamento della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri (n. 8.1 del rapporto sull'efficacia)**

Dagli esami effettuati sul raggiungimento degli obiettivi previsti dall'articolo 2 LPFC emerge che per il periodo di contribuzione 2012–2015 non si impongono modifiche essenziali in ambito di *perequazione delle risorse*. Il Consiglio federale chiede pertanto di determinare i contributi di base per la perequazione orizzontale e verticale delle risorse sulla base dei contributi per il 2010, secondo la stessa procedura che si adotta per gli anni intermedi di un periodo di contribuzione ai sensi della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri. La perequazione orizzontale delle risorse deve di conseguenza essere adeguata in funzione della crescita del potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente forti e la perequazione verticale delle risorse in funzione della crescita del potenziale di risorse di tutti i Cantoni.

Con riferimento alla dotazione della *compensazione degli oneri* il Consiglio federale giunge alla conclusione che in virtù dei risultati del rapporto sull'efficacia anche i contributi di base per la compensazione degli oneri debbano essere determinati sulla base dei contributi per il 2011, secondo la stessa procedura che si adotta per gli anni intermedi di un periodo di contribuzione ai sensi della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri. In questo senso i contributi di base devono essere adeguati al rincaro. Il Consiglio federale è inoltre favorevole al mantenimento dell'attuale ripartizione tra la perequazione dell'aggravio geotopografico (PAG) e la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS; 50 % PAG, 50 % PAS). Una delle ragioni principali della posizione del Consiglio federale è il fatto che dall'approvazione del terzo messaggio sulla NPC non si dispone di nuovi elementi e condizioni quadro essenziali in relazione agli oneri speciali. La decisione di allora è scaturita dalle seguenti riflessioni<sup>11</sup>:

- considerato che i mezzi finanziari a disposizione per la compensazione degli oneri sono limitati, sarebbe possibile aumentare i versamenti destinati a compensare l'aggravio sociodemografico solo a scapito del fondo per la perequazione dell'aggravio geotopografico. Dobbiamo ricordare che l'aggravio geotopografico è stato introdotto in sostituzione dell'indice «regione di montagna» applicato nel previgente sistema di perequazione finanziaria.
- La legge concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri non stabilisce alcun valore soglia per quanto riguarda la compensazione proporzionale degli oneri speciali. In particolare la prima definizione dell'ammontare dei mezzi destinati alla compensazione degli oneri nel 2007 ha assunto una grande connotazione politica, tanto più che la maggior parte dei Cantoni era favorevole a dotare in egual misura i pertinenti fondi.
- Una dotazione meno consistente della perequazione dell'aggravio geotopografico avrebbe peggiorato ulteriormente il risultato netto nel bilancio globale di determinati Cantoni, con conseguente necessità di intervenire effettuando versamenti supplementari nell'ambito della compensazione dei casi di rigore. Ciò avrebbe significato aumentare globalmente il volume di quest'ultima.

<sup>11</sup> Le considerazioni che seguono sono tratte dal terzo messaggio sulla NPC, cfr. in merito FF 2007 639 seg.

- Come inoltre spiegato dal Consiglio federale nel terzo messaggio sulla NPC, la portata assoluta degli oneri speciali costituisce solo uno dei possibili criteri di valutazione. Si tratta di intervenire nel caso di aggravii estremi. Questo significa che anche la capacità di sopportare questi aggravii da parte dei Cantoni interessati costituisce un fattore determinante.

Questi argomenti sono tuttora pertinenti per il Consiglio federale. A tale proposito esso ricorda che gli indicatori della perequazione dell'aggravio geotopografico rappresentano le caratteristiche strutturali dei Cantoni legate principalmente alla loro situazione geografica. Gli oneri speciali che ne derivano hanno dunque carattere permanente, su cui i Cantoni non possono o difficilmente possono influire. Gli indicatori della perequazione dell'aggravio sociodemografico sono invece maggiormente condizionati da fattori economici e demografici in continua evoluzione.

L'adeguamento della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri proposto dal Consiglio federale si concretizza nei rispettivi decreti federali, ovvero nei progetti B e C.

### **1.2.3.3                    Limite massimo di aggravio dei Cantoni                                   finanziariamente forti                                   (n. 8.3 del rapporto sull'efficacia)**

L'articolo 46 lettera c OPFC prevede tra l'altro che il rapporto sull'efficacia presenti la necessità o l'opportunità di un limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti nella perequazione orizzontale delle risorse. Il primo rapporto sull'efficacia si focalizza in particolare sulle analisi della cosiddetta eccedenza del gettito fiscale standardizzato, che designa la quota di gettito fiscale standardizzato per abitante di un Cantone finanziariamente forte che supera la media svizzera. Il gettito fiscale standardizzato di un Cantone corrisponde alle entrate fiscali che questo realizzerebbe se sfruttasse il proprio potenziale di risorse applicando un'aliquota fiscale proporzionale e unica per tutti i Cantoni<sup>12</sup>. Il calcolo dei versamenti di compensazione dei Cantoni finanziariamente forti è effettuato in base a una proporzione fissa rispetto all'eccedenza di gettito fiscale standardizzato. Dai calcoli è risultato che negli anni di riferimento 2008–2010 tale proporzione è calata leggermente dal 19,7 al 19 per cento. In tal modo l'onere dei Cantoni finanziariamente forti è leggermente diminuito a seguito della perequazione delle risorse.

Un limite massimo di aggravio può essere definito in molti modi diversi. Delle numerose possibilità e proposte, unicamente due forme possono essere tuttavia considerate appropriate dal punto di vista tecnico. Nel rapporto sull'efficacia sono pertanto presentate in modo più dettagliato le seguenti due varianti.

- *Variante 1*: limitazione in percento del gettito fiscale standardizzato che si situa al di sopra della media svizzera (eccedenza del gettito fiscale standardizzato);

<sup>12</sup> Questa aliquota fiscale proporzionale è detta gettito fiscale standardizzato (GFS) e corrisponde al gettito fiscale complessivo di tutti i Cantoni e Comuni (compresa la quota cantonale dell'imposta federale diretta) in proporzione dell'intero potenziale di risorse dei Cantoni.

- *variante 2*: limitazione dell'intera perequazione finanziaria (perequazione delle risorse, compensazione degli oneri e compensazione dei casi di rigore) in percento del PIL.

In linea di principio occorre tenere presente che in entrambe le varianti tale limite massimo di aggravio conduce a un sistema troppo regolamentato. Ciò vale soprattutto per la variante 1 che concerne unicamente la perequazione orizzontale delle risorse. Poiché nella Costituzione federale è fissato un margine per il rapporto tra la perequazione orizzontale e la perequazione verticale delle risorse, un limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti comporta indirettamente anche una limitazione dell'intera perequazione delle risorse. In questo modo l'obiettivo perseguito conformemente all'articolo 6 capoverso 3 LPFC, secondo cui il gettito fiscale standardizzato di ogni Cantone debba raggiungere almeno l'85 per cento della media svizzera ad avvenuta perequazione delle risorse e dei casi di rigore, non potrà eventualmente più essere raggiunto. Inoltre, se nel periodo quadriennale è raggiunto il limite massimo di aggravio, potrebbero insorgere conflitti in merito all'adeguamento annuale dei versamenti di compensazione disciplinato nell'articolo 5 capoverso 2 LPFC.

Al fine di non perturbare dal punto di vista tecnico l'equilibrato sistema della perequazione delle risorse, occorrerebbe pertanto definire nella LPFC il limite massimo di aggravio in maniera analoga alla dotazione minima auspicata per i Cantoni finanziariamente deboli, ovvero unicamente come obiettivo da perseguire. In caso di conflitto nel determinare i contributi di base, competerebbe al legislatore decidere se attribuire maggiore peso all'obiettivo relativo alla dotazione minima o a quello relativo al limite massimo di aggravio. Bisognerebbe privilegiare la variante 2, ovvero la limitazione dell'intera perequazione finanziaria (perequazione delle risorse, compensazione degli oneri e compensazione dei casi di rigore) in percento del PIL, anche perché questa variante, includendo tutti gli strumenti di perequazione finanziaria, presenta un margine di manovra più ampio.

Sostanzialmente la variante 2 costituirebbe una soluzione elegante per orientare maggiormente il volume complessivo della perequazione finanziaria all'evoluzione economica. Infatti, in una crisi economica e finanziaria, in cui la crescita del PIL è bassa o addirittura negativa e in cui in particolare i Cantoni finanziariamente forti subiscono perdite fiscali, la probabilità che venga raggiunto il limite aumenterebbe. Il risultato illustrato nel rapporto sull'efficacia, secondo il quale l'aggravio dei Cantoni finanziariamente forti non è aumentato, e gli inconvenienti principali di un limite massimo di aggravio sopra descritti suggeriscono di non introdurre per il momento un siffatto limite.

L'introduzione di un limite massimo di aggravio sia secondo la variante 1 sia secondo la variante 2 spetterebbe al Parlamento e richiederebbe un completamento corrispondente della LPFC.

#### **1.2.3.4                    Mantenimento della compensazione dei casi di rigore (n. 8.2 del rapporto sull'efficacia)**

Gli studi del rapporto sull'efficacia hanno mostrato che la soppressione integrale della compensazione dei casi di rigore avrebbe effetti gravi per alcuni Cantoni, poiché il loro gettito fiscale standardizzato dopo la compensazione registrerebbe una

crescita nettamente inferiore alla media svizzera. Ciò vale segnatamente per i Cantoni di Friburgo e Neuchâtel nei quali la compensazione dei casi di rigore copre una grande parte dei versamenti di compensazione complessivi. Per questi motivi raccomandiamo di non prevedere per il momento alcuna soppressione integrale o parziale della compensazione dei casi di rigore.

### **1.2.3.5 Neutralità di bilancio all'atto del passaggio alla NPC (n. 6.1 del rapporto sull'efficacia)**

Come anticipato nel numero 1.2.2.4, la verifica della neutralità di bilancio all'atto del passaggio alla NPC ha rivelato che i Cantoni hanno subito un aggravio che supera di 100 milioni di franchi le ipotesi formulate nel terzo messaggio sulla NPC<sup>13</sup> (sgravio di 47 mio. fr. per la Confederazione e di 53 mio. fr. per le assicurazioni sociali). Questo significa che rispetto all'obiettivo perseguito della neutralità di bilancio all'atto del passaggio alla NPC, nel 2008 la somma dei versamenti di compensazione verticali è infine risultata inferiore di 100 milioni. Come è già stato detto in precedenza, il Consiglio federale raccomanda di effettuare la compensazione dei 100 milioni a favore dei Cantoni a partire dal nuovo periodo di contribuzione, nel 2012. In tal modo i Cantoni dovrebbero essere indennizzati, sotto forma di un tasso d'interesse fisso del 3 per cento, anche dei 400 milioni di franchi complessivi venuti meno nel periodo 2008–2011. A partire dal 2012 l'importo globale della compensazione ammonta dunque a 112 milioni di franchi. I tre fondi verticali della perequazione, ovvero la «perequazione verticale delle risorse», la «perequazione dell'aggravio geotopografico» e la «perequazione dell'aggravio sociodemografico», vengono aumentati proporzionalmente alla loro quota sulla totalità dei versamenti della perequazione finanziaria verticale nel 2008, anno dell'entrata in vigore della NPC.

La compensazione della differenza rispetto alla neutralità di bilancio è parte di un accordo amichevole tra la Confederazione e i Cantoni che comprende diversi affari imminenti che hanno ripercussioni finanziarie rilevanti. Questo accordo avvalorata il principio elaborato nel quadro della NPC secondo cui alla luce delle sfide di politica finanziaria che gli enti pubblici dovranno affrontare nei prossimi anni bisognerebbe evitare trasferimenti reciproci di oneri.

In cambio della suddetta compensazione, i Cantoni si impegnano ad appoggiare il Programma di consolidamento 2012–2013 (PCOn 12/13) nelle previste consultazioni delle Commissioni delle finanze; in particolare bisognerebbe rinunciare a singole misure che gravano eccessivamente i Cantoni. Questi accettano pure il principio secondo cui il nuovo decreto federale concernente la rete delle strade nazionali non deve determinare per la Confederazione oneri supplementari non finanziati. Infine, la Confederazione e i Cantoni hanno convenuto di voler verificare a tempo debito le possibilità d'impiego, conformemente agli interessi cantonali, dei fondi della Confederazione per la compensazione dei casi di rigore che saranno liberamente disponibili a partire dal 2016.

<sup>13</sup> FF 2007 706 segg. (allegato 1 del terzo messaggio sulla NPC).

### **1.2.3.6 Verifica delle basi di calcolo (n. 9 del rapporto sull'efficacia)**

Conformemente all'articolo 46 capoverso 2 OPFC, il rapporto sull'efficacia può contenere raccomandazioni per la verifica delle basi di calcolo della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri. Il primo rapporto sull'efficacia esamina due tematiche (raffronto del potenziale di risorse e del reddito cantonale, nonché considerazione del reddito dei frontalieri nel potenziale di risorse) giungendo alla conclusione che una modifica delle basi di calcolo sarebbe opportuna unicamente per quanto riguarda il reddito dei frontalieri. I tre «Cantoni di frontiera» interessati in modo particolare da questa problematica sono infatti gravati da spillover transfrontalieri e quindi da costi ai quali non sono applicabili le nuove norme costituzionali e di legge in materia di collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri. A mente di questo contesto, una minore considerazione del reddito dei frontalieri nel potenziale di risorse è quindi sostenibile. Concretamente si propone di far confluire in misura leggermente ridotta gli stipendi lordi dei frontalieri nei calcoli del potenziale di risorse.

### **1.3 Oggetto del presente messaggio**

Sulla scorta delle raccomandazioni del rapporto sull'efficacia, il presente messaggio ha per oggetto i seguenti tre progetti.

- *Progetto A: revisione parziale della legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC).*

Con questo progetto deve essere colmata una lacuna legislativa nella LPFC, poiché vengono stabilite le condizioni per una correzione retroattiva dei versamenti di compensazione errati;

- *progetto B: decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse per il periodo di contribuzione 2012–2015;*
- *progetto C: decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2012–2015.*

Per ridurre all'essenziale il presente messaggio, si riprendono unicamente le tematiche per le quali il rapporto sull'efficacia ravvisa una necessità di intervento per il periodo di contribuzione 2012–2015 e che richiedono una decisione da parte delle Camere federali. La minore considerazione del reddito dei frontalieri nel potenziale di risorse, raccomandata nel rapporto sull'efficacia, riguarda unicamente l'ordinanza e pertanto non è oggetto del presente messaggio.

### **1.4 Risultati della procedura di consultazione e parere del Consiglio federale**

In occasione della procedura di consultazione si sono espressi in merito alle raccomandazioni formulate nel rapporto sull'efficacia e agli avamprogetti di atti legislativi A-C complessivamente 42 partecipanti, ovvero la Conferenza dei Governi canto-

nali (CdC), 24 Cantoni<sup>14</sup>, l'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS), l'Unione delle città svizzere (UCS), il Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB), quattro partiti politici, quattro organizzazioni mantello dell'economia e sei partecipanti non ufficiali.

#### *Osservazioni di principio*

La CdC sottolinea che a distanza di quasi due anni dall'introduzione della NPC non è ancora possibile fornire un'analisi approfondita degli effetti. Complessivamente i Cantoni sono chiaramente a favore della NPC. Inoltre, anche i Governi cantonali hanno presentato il loro parere al Dipartimento federale delle finanze (DFF) responsabile dell'affare. Alcuni Cantoni hanno interamente aderito al parere della CdC, altri hanno sollevato critiche anche in relazione a questioni fondamentali. Nella maggior parte dei casi queste critiche si rispecchiano nelle risposte fornite alle domande poste (cfr. qui sotto). In modo sostanzialmente positivo, pur se con qualche sfumatura, si sono pronunciati l'associazione dei Comuni, l'Unione delle città, la regione di montagna, i partiti politici così come le organizzazioni mantello dell'economia.

#### *Correzione retroattiva dei versamenti di compensazione*

I partecipanti alla procedura di consultazione si sono espressi quasi all'unanimità a favore dell'introduzione di una soglia di rilevanza. Unicamente i Cantoni SZ e JU non sono favorevoli alla suddetta soglia, anche se il Cantone JU sarebbe disposto ad accettare una soglia bassa. Mentre il termine per le correzioni retroattive dei versamenti di compensazione riscuote ampi consensi ovunque, la soglia di rilevanza proposta è ritenuta troppo elevata dalla maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione. Secondo la CdC la soglia di rilevanza dovrebbe essere dissociata dal potenziale di risorse del singolo Cantone ed essere fissata per tutti i Cantoni sotto forma di un importo unitario in franchi per abitante.

#### *Neutralità di bilancio della NPC*

I Cantoni chiedono all'unanimità di correggere lo scostamento rilevato rispetto alla neutralità di bilancio di Confederazione/Cantoni postulata nel passaggio alla NPC, sia aumentando di 100 milioni di franchi all'anno i futuri contributi perequativi della Confederazione, sia compensando retroattivamente i 100 milioni di franchi versati quattro volte. Unicamente il Cantone TI sarebbe disposto a rinunciare a una compensazione retroattiva. I Cantoni ritengono che lo scostamento rilevato pari al 4 per cento del volume compensativo complessivo della Confederazione sia rilevante. Alla posizione di base della CdC aderiscono anche le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna come pure il PS. Il PLR, l'Unione sindacale svizzera (USS) ed economistesuisse esprimono invece un parere diverso, affermando che lo scostamento rilevato è relativamente minimo, al punto da non giustificare né una correzione futura né una correzione retroattiva.

#### *Determinazione del contributo di base per la perequazione delle risorse per il periodo di contribuzione 2012–2015*

La CdC sostiene la procedura di adeguamento proposta. A questa posizione aderiscono esplicitamente il PLR come pure l'Unione sindacale svizzera (USS), l'Unione

<sup>14</sup> I Cantoni NW e SO hanno partecipato al parere della CdC e rinunciato a presentare un proprio parere all'attenzione del Dipartimento federale delle finanze.

svizzera delle arti e mestieri (USAM) e il Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB). Una minoranza della CdC chiede invece di ridurre il contributo dei Cantoni finanziariamente forti al minimo costituzionale di due terzi del contributo della Confederazione. economieuisse condivide la stessa opinione aggiungendo un'ulteriore osservazione, cioè di ridurre in alternativa l'aliquota nuovamente al 70 per cento. L'Unione delle città svizzere (UCS) precisa che per quanto riguarda la presente questione le opinioni dei suoi membri divergono: una parte di loro si esprime a favore della procedura di adeguamento conformemente a quanto proposto dal Consiglio federale, mentre riguardo al contributo dei Cantoni finanziariamente forti una minoranza si pronuncia a favore del minimo costituzionale. Il PS propone un'ulteriore variante, ovvero di aumentare il contributo dei Cantoni finanziariamente forti al 73,5 per cento (valore medio tra il minimo e il massimo costituzionale).

*Determinazione dei contributi di base per la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2012–2015 nonché del rapporto di dotazione tra la perequazione dell'aggravio geotopografico e la perequazione dell'aggravio sociodemografico*

La CdC sostiene la procedura di adeguamento proposta conformemente alle norme contenute nella LPFC. A questa opinione aderiscono anche il PLR, il PS ed economieuisse. Anche per quanto concerne il futuro rapporto tra la perequazione dell'aggravio sociodemografico e quella dell'aggravio geotopografico (50 %/50 %), la CdC sostiene la proposta sottoposta dal Consiglio federale. Il PLR, economieuisse e il Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB) sostengono questo parere, mentre il PS e l'Unione delle città svizzere (UCS) si esprimono a favore di una ripartizione della compensazione degli oneri in proporzione del 73 per cento per la perequazione dell'aggravio sociodemografico e del 27 per cento per la perequazione dell'aggravio geotopografico.

*Mantenimento della compensazione dei casi di rigore e procedura in caso di soppressione*

La CdC si esprime a favore dell'integrale mantenimento della compensazione dei casi di rigore e approva altresì la regolamentazione in vigore per quanto concerne il superamento del valore 100 dell'indice delle risorse (soppressione immediata della compensazione dei casi di rigore). Questi due pareri sono condivisi pure dal PLR, dal PS, dall'Unione sindacale svizzera (USS), dall'Unione Svizzera dei Contadini (USC) e dal Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB). Anche economieuisse aderisce a questa posizione aggiungendo però che otto anni dopo l'introduzione della NPC occorrerebbe accelerare la riduzione dell'importo iniziale dei mezzi finanziari destinati alla compensazione dei casi di rigore almeno del 10 per cento all'anno. L'UDC desidera che la compensazione dei casi di rigore venga abrogata totalmente entro il 2015. Una minoranza della CdC si pronuncia altresì a favore di una riduzione del periodo di durata della compensazione dei casi di rigore, sebbene a tal proposito nei pareri dei singoli Cantoni vengano espresse opinioni divergenti. Un'ulteriore minoranza della CdC, oltre a una riduzione del periodo di durata della compensazione dei casi di rigore, desidera che la relativa soppressione per un Cantone venga scaglionata su tre anni.

*Limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti*

La CdC respinge l'introduzione di un limite massimo di aggravio. Tre Cantoni presentano nei loro pareri esplicitamente la richiesta di introdurre un limite massi-

mo: i Cantoni ZH e SZ si esprimono a favore di un limite massimo di aggravio che si basi sull'importo totale dei contributi dei Cantoni finanziariamente forti, mentre il Cantone ZG chiede un limite massimo di aggravio individuale. I Cantoni finanziariamente forti BS, VD e GE sono espressamente contrari a questa proposta di minoranza. Invece di un limite massimo di aggravio per i Cantoni finanziariamente forti, economieuisse approva una copertura dell'importo totale della perequazione finanziaria. In questo senso verrebbe fissato un limite in rapporto al prodotto interno lordo (PIL) o in rapporto al potenziale di risorse consolidato dei Cantoni. Questo limite dovrebbe includere tutti i versamenti di Confederazione e Cantoni, compresa la compensazione dei casi di rigore. Secondo l'UDC l'introduzione di limiti massimi di aggravio dovrebbe essere esaminata in futuro. Il PLR, il PS, l'Unione sindacale svizzera (USS), l'Unione Svizzera dei Contadini (USC) e il Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB) sostengono la posizione del Consiglio federale di rinunciare a un limite massimo di aggravio per i Cantoni finanziariamente forti.

#### *Posizione del Consiglio federale*

Al momento dell'adozione del messaggio, il Consiglio federale ha tenuto conto per quanto possibile delle numerose osservazioni concernenti il primo rapporto sull'efficacia formulate dai partecipanti alla procedura di consultazione. Ha preso in considerazione – contrariamente alla sua posizione iniziale<sup>15</sup> – l'esigenza di tutti i Cantoni e di diversi altri partecipanti di compensare la differenza rispetto alla neutralità di bilancio in occasione della dotazione dei fondi perequativi verticali a partire dal 2012 e di aumentare di conseguenza gli importi per la perequazione verticale delle risorse, la perequazione dell'aggravio geotopografico e dell'aggravio sociodemografico. Nel rapporto sull'efficacia sono stati presentati inoltre in modo più differenziato in particolare la concorrenza fiscale tra i Cantoni e l'evoluzione del loro carico fiscale, e sono stati introdotti ulteriori adeguamenti e precisioni. Rispetto alla prima versione la richiesta dei Cantoni finanziariamente forti di introdurre un limite massimo di aggravio per i versamenti di compensazione è trattata ad esempio in modo più approfondito. In vista del prossimo periodo di contribuzione, il Consiglio federale continua a non ritenere necessaria l'introduzione di un limite massimo di aggravio. Ciononostante esso esprime il proprio punto di vista spiegando come deve essere impostato un limite massimo di aggravio appropriato. Il Consiglio federale appoggia inoltre i Cantoni favorevoli all'introduzione di una soglia di rilevanza per le correzioni retroattive dei versamenti di compensazione. Esso accoglie ad esempio la richiesta della CdC di dissociare la soglia di rilevanza dal potenziale di risorse del singolo Cantone e di ridurla di circa la metà. La soglia deve essere fissata sulla base della media del potenziale di risorse per abitante di tutti i Cantoni e non, come previsto inizialmente, sulla base del potenziale di risorse del singolo Cantone.

<sup>15</sup> Nel rapporto sull'efficacia, posto in consultazione all'inizio di aprile del 2010, il Consiglio federale non prevedeva di compensare la differenza rispetto alla neutralità di bilancio a favore dei Cantoni. Riteneva relativamente esigua la differenza di 100 milioni di franchi facendo tra l'altro notare la limitata qualità dei dati rilevati.

## 1.5 Interventi parlamentari

### Postulato Maissen (08.3347)

Come evidenziato dal Consiglio federale nel rapporto sull'efficacia<sup>16</sup>, sono stati realizzati importanti guadagni in termini di efficienza ed efficacia dopo che la Confederazione è divenuta la sola responsabile per il settore delle strade nazionali. Nell'anno d'introduzione della NPC (2008) essi oscillavano tra i 120 e 205 milioni di franchi. Nei prossimi anni sono attesi ulteriori guadagni.

---

#### Bilancio intermedio nell'autunno del 2009

(obiettivo: guadagno in termini di efficienza di 100 mio. l'anno)

---

Manutenzione corrente	<i>10–25 mio.</i>
Grazie alla rinuncia a elementi non necessari	<i>110–180 mio.</i>
Grazie all'ottimizzazione della prassi d'acquisto	<i>non ancora quantificabile</i>
Grazie all'armonizzazione degli intervalli tra i lavori di ripristino	<i>efficace solo a lunga scadenza</i>
Grazie alla riorganizzazione dei compiti dei committenti	<i>non ancora quantificabile</i>

---

#### Guadagno in termini di efficienza ed efficacia nel 2008

**≥ 120–205 mio.**

---

I guadagni in termini di efficienza ed efficacia non si traducono in una diminuzione di pari importo del giro d'affari annuo nel settore delle strade nazionali. Nei prossimi anni bisogna invece attendersi un netto aumento del fabbisogno finanziario in diversi settori delle strade nazionali (sistemazione a seguito dell'inasprimento delle norme relative agli incidenti, all'inquinamento fonico e alla sicurezza nelle gallerie, manutenzione, esercizio ed eventualmente ampliamento della rete stradale). I guadagni in termini di efficienza ed efficacia ottenuti a seguito dell'introduzione della NPC permettono di adempiere i citati compiti supplementari più rapidamente e/o con un incremento più limitato del fabbisogno di mezzi per le strade nazionali.

Sono attesi ulteriori guadagni in termini di efficienza ed efficacia grazie all'introduzione di *accordi programmatici* pluriennali. Come ha già spiegato il Consiglio federale nel primo messaggio sulla NPC, questi guadagni sono prospettati a medio termine<sup>17</sup> e pertanto non possono essere ancora quantificati. Sono altresì attesi guadagni in termini di efficienza nei singoli settori di compiti a seguito della dissociazione di compiti tra Confederazione e Cantoni. Al momento però non si possono fare affermazioni concrete in merito, fatta eccezione per il settore delle strade nazionali. Nel quadro del secondo rapporto sull'efficacia, il Consiglio federale sarà in grado di tracciare un bilancio conformemente a quanto chiesto nel postulato Maissen.

<sup>16</sup> Cfr. n. 6.2.2 del rapporto sull'efficacia.

<sup>17</sup> FF 2002 2065 2293

## 2

### **I tre progetti in dettaglio: contenuti e commento alle modifiche di legge e ai due decreti federali**

Come premessa alle spiegazioni del presente capitolo, occorre precisare che il *mantenimento della compensazione dei casi di rigore* proposto dal Consiglio federale – contrariamente a un’abrogazione totale o parziale ai sensi dell’articolo 19 capoverso 4 LPFC<sup>18</sup> – non richiede un nuovo decreto federale. Con il decreto federale del 22 giugno 2007<sup>19</sup> l’Assemblea federale ha stabilito l’importo iniziale dei mezzi finanziari destinati alla compensazione dei casi di rigore, conformemente all’articolo 19 capoverso 3 LPFC. Direttamente da questo articolo della LPFC risulta anche l’ulteriore evoluzione dei versamenti.

## 2.1

### **Revisione parziale della legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC)**

### 2.1.1

#### **Necessità e oggetto della modifica di legge**

Per assicurare l’accettazione della perequazione finanziaria, è indispensabile che l’intera procedura di calcolo degli indici della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri poggia su basi di dati ineccepibili. Gli articoli 41–45 dell’OPFC contengono pertanto disposizioni concernenti la garanzia della qualità. Tuttavia né l’OPFC né la LPFC contemplan regole su come procedere in caso di errori rilevati retroattivamente. Nella situazione giuridica vigente, gli errori fatti nei calcoli annuali ai fini della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri devono essere corretti retroattivamente, a prescindere dalla loro portata finanziaria, poiché il Consiglio federale è tenuto ad applicare la legge e l’ordinanza conformemente alle norme, quindi senza errori. In tal modo si corre il rischio di compromettere gli sforzi volti ad assicurare un coerente controllo della qualità e della sicurezza dei dati. La lacuna legislativa rappresenta quindi un falso incentivo in relazione alla garanzia della qualità. Il Consiglio federale chiede pertanto di creare una base legale in virtù della quale la correzione retroattiva avviene unicamente nei casi in cui l’errore ha rilevanti ripercussioni finanziarie.

La correzione di errori si ripercuote in primo luogo sui Cantoni. Se essa concerne la *perequazione delle risorse*, la Confederazione non ne è toccata, poiché la correzione necessaria per un Cantone si compensa con i relativi aggiustamenti negli altri Cantoni. Seppure in misura relativamente esigua, la correzione retroattiva di errori modifica l’adeguamento della dotazione della perequazione orizzontale e verticale delle risorse e quindi anche il contributo della Confederazione alla perequazione delle risorse. La correzione di errori nell’ambito della *compensazione degli oneri* ha invece ripercussioni finanziarie unicamente per il Cantone interessato e per la Confederazione.

<sup>18</sup> RS 613.2

<sup>19</sup> RS 613.26

## **2.1.2 Modifica di legge proposta**

### **2.1.2.1 Situazione iniziale a livello costituzionale**

Secondo il *principio della proporzionalità* sancito dall'articolo 5 capoverso 2 Cost. «l'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo». Esso trova applicazione «sia nell'amministrazione contributiva sia nell'amministrazione interventistica. In ambedue i settori, il principio si rivolge sia alle autorità che applicano la legge sia al legislatore»<sup>20</sup>.

Il principio della proporzionalità è stato sviluppato nella prassi in particolare in relazione a interventi che comportano lesioni dei diritti fondamentali e al diritto amministrativo. L'articolo 5 capoverso 2 Cost. lo formula in modo generale. Anche nella regolamentazione legale sulla limitazione della correzione di errori occorre rispettare il principio della proporzionalità. Esso esige che la limitazione costituisca uno strumento adeguato, necessario e opportuno per realizzare gli interessi pubblici in gioco. Nella valutazione di tale questione sussiste un notevole margine di manovra giuridico.

Un'esclusione *completa* della correzione di errori, così come era in discussione dopo l'introduzione della nuova perequazione finanziaria, non sarebbe né proporzionata né necessaria per la certezza del diritto. Si può tenere conto dell'interesse alla stabilità della pianificazione del preventivo e delle finanze, limitando la correzione ad errori rilevanti e riducendo il termine entro il quale questi possono essere corretti.

### **2.1.2.2 Basi giuridiche**

Alla luce della situazione a livello costituzionale, il Consiglio federale propone una revisione parziale della LPFC in cui si metta l'accento sia sul principio della proporzionalità sia sull'esigenza di equilibrio e di sostenibilità politici e in cui si tenga anche conto dell'interesse alla stabilità della pianificazione del preventivo e delle finanze. Un'esclusione completa delle correzioni retroattive degli errori comporta invece il rischio di lunghe discussioni politiche tra la Confederazione e i Cantoni in occasione del primo «caso grave», segnatamente qualora l'errore abbia rilevanti ripercussioni finanziarie per uno o più Cantoni.

## **2.1.3 Commento all'articolo 9a (nuovo)**

### *Cpv. 1*

Il capoverso 1 disciplina le condizioni per la correzione retroattiva di un errore. Le cause degli errori citate nella *lettera a* si trovano nell'intera procedura di calcolo degli indici della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri e contengono tutte le potenziali fonti di errori, dal rilevamento dei dati fino alla loro elaborazione. Secondo la *lettera b*, la correzione retroattiva avviene unicamente nei casi in cui l'errore ha rilevanti ripercussioni finanziarie per almeno uno dei Cantoni.

<sup>20</sup> Messaggio del 20.11.1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 125, in merito all'art. 4 cpv. 2 del disegno costituzionale; Yvo Hangartner, St. Galler BV-Kommentar, seconda edizione 2008, art. 5, n. marg. 36.

Per garantire un severo controllo della qualità, si fissa consapevolmente una soglia evitando in tal modo di creare incentivi negativi.

### *Cpv. 2*

Conformemente al capoverso 2 un errore può essere corretto al più tardi quando l'anno di calcolo interessato dall'errore è utilizzato per l'ultima volta per calcolare i versamenti di compensazione. Poiché la base imponibile aggregata (BIA)<sup>21</sup> di un determinato anno di calcolo confluisce nel calcolo dell'indice delle risorse di tre anni di riferimento, la correzione dei dati di base di un determinato anno di calcolo può essere effettuata al più tardi al momento della determinazione definitiva del potenziale di risorse del terzo anno di riferimento. Il Consiglio federale corregge d'ufficio un errore, quindi anche nel caso in cui non viene presentata alcuna richiesta formale da parte di un Cantone. Ai fini della correzione retroattiva è irrilevante quale autorità (Cantone, AFC, CDF o AFF) scopra l'errore. Se le condizioni legali di cui al capoverso 1 e al capoverso 2 sono adempiute, il Consiglio federale effettua la relativa correzione. Una correzione retroattiva avviene anche quando un Cantone, a causa di un errore, ha beneficiato in passato di fondi di compensazione elevati ed è quindi gravato da una correzione retroattiva. Questa possibilità va prevista, poiché diversamente si verificherebbe un'asimmetria e le correzioni verrebbero effettuate solo nell'interesse del Cantone in questione.

### *Cpv. 3*

Nel capoverso 3 il Consiglio federale è autorizzato a stabilire la soglia a partire dalla quale un errore è da considerare rilevante (soglia di rilevanza). A tal fine si basa sul potenziale di risorse pro capite medio degli abitanti della Svizzera. Nel quadro della procedura di consultazione, la CdC quale parere di maggioranza dei Governi cantonali ha proposto un valore soglia di 50 franchi per abitante (2010). Nell'anno di riferimento ciò corrisponde a circa lo 0,17 per cento del potenziale di risorse per abitante della Svizzera. Tuttavia un importo in franchi fisso comporterebbe con il tempo una riduzione reale del valore soglia. Il valore soglia per abitante deve dunque ammontare allo 0,17 per cento del potenziale di risorse per abitante della Svizzera (valore arrotondato). Per ogni Cantone la soglia di rilevanza di un anno di riferimento è data dalla moltiplicazione del valore soglia per il numero di abitanti del Cantone. Con la percentuale determinata in modo fisso la soglia di rilevanza dei Cantoni varia automaticamente ogni anno in funzione della somma del potenziale di risorse per abitante della Svizzera.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Definizioni ai sensi degli articoli 1 e 2 dell'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC; RS 613.21):

- *base imponibile aggregata (BIA)*: base di dati per il calcolo del potenziale di risorse, costituita dai redditi delle persone fisiche, dalle sostanze delle persone fisiche e dagli utili delle persone giuridiche.
- *L'anno di riferimento* (del potenziale di risorse) corrisponde all'anno per il quale il potenziale di risorse funge da base per la perequazione delle risorse.
- *Il potenziale di risorse* di un anno di riferimento corrisponde alla media della base imponibile aggregata di tre anni consecutivi (*anni di calcolo*). Il primo anno di calcolo risale a sei anni prima dell'anno di riferimento mentre l'ultimo a quattro anni prima.

<sup>22</sup> Per ulteriori spiegazioni in merito cfr. il rapporto sull'efficacia, n. 3.4.2.

Conformemente al capoverso 4 la correzione retroattiva avviene in linea di principio interamente e in modo definitivo alla prossima scadenza utile. A titolo sussidiario deve però sussistere la possibilità di effettuare la correzione scaglionata nel tempo, quindi estesa su più anni. Tale meccanismo si applica concretamente al caso di San Gallo, in cui la correzione retroattiva per il 2008 avviene mediante versamenti ripartiti sugli anni dal 2009 al 2011. Una correzione immediata avrebbe comportato un aggravio elevato ed impreveduto per alcuni dei 17 Cantoni finanziariamente deboli che nel 2008, a seguito di dati errati, hanno beneficiato di complessivamente circa 87 milioni di franchi in più a scapito del Cantone di San Gallo. L'applicazione di questa regola sussidiaria è decisa nel caso concreto e d'intesa con i Cantoni.

Nel quadro della procedura di consultazione relativa al rapporto sull'efficacia, i Cantoni hanno avuto la possibilità di esprimere il proprio parere in merito alla correzione retroattiva di errori e in particolare agli importi limite da stabilire per la rilevanza finanziaria.

## 2.2 **Decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse per il periodo di contribuzione 2012–2015**

### 2.2.1 **Basi legali**

Le basi legali per la determinazione dei contributi di base per la perequazione delle risorse sono disciplinate nella Costituzione federale e nella LPFC:

- nell'articolo 135 capoverso 2 *Cost.* sono sanciti gli *obiettivi della perequazione delle risorse*. Quest'ultima ha segnatamente lo scopo di:
  - ridurre le differenze tra i Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria (lett. a);
  - garantire ai Cantoni risorse finanziarie minime (lett. b);
  - mantenere la concorrenzialità fiscale dei Cantoni nel contesto nazionale e internazionale (lett. e).

Nello stesso articolo costituzionale, il capoverso 3 definisce inoltre i *principi per il finanziamento della perequazione delle risorse*: la perequazione finanziaria delle risorse è finanziata dai Cantoni finanziariamente forti e dalla Confederazione; le prestazioni dei Cantoni finanziariamente forti ammontano al minimo a due terzi e al massimo all'80 per cento delle prestazioni della Confederazione.

- La LPFC riprende nell'articolo 2 lettere b, c e d gli *obiettivi della perequazione finanziaria* e nell'articolo 4 i *principi per il finanziamento della perequazione delle risorse*. Nella lettera a dell'articolo 2 è sancito un ulteriore obiettivo, ovvero rafforzare l'autonomia finanziaria dei Cantoni.

L'articolo 6 capoverso 3 stabilisce inoltre che, unitamente alle prestazioni fondate sulla perequazione delle risorse, le risorse proprie determinanti di ogni Cantone mirano a raggiungere, per abitante, almeno l'*85 per cento della media svizzera*. L'articolo 19 capoverso 8 LPFC precisa infine che nell'esame del raggiungimento dell'obiettivo della dotazione minima confor-

memente all'articolo 6 capoverso 3 sono *considerate anche le prestazioni della compensazione dei casi di rigore*.

- Gli articoli 5 e 6 disciplinano infine la *procedura relativa rispettivamente alla determinazione e alla ripartizione dei mezzi finanziari* per la perequazione delle risorse.

## **2.2.2 Proposta del Consiglio federale sulla base delle raccomandazioni formulate nel rapporto sull'efficacia**

Dall'analisi dell'efficacia risulta che la perequazione delle risorse ha conseguito gli obiettivi perseguiti. Per il prossimo quadriennio 2012–2015, il Consiglio federale raccomanda dunque di lasciare sostanzialmente invariati i contributi di base per la perequazione orizzontale e verticale delle risorse. Tuttavia, affinché l'effetto perequativo non si riduca rispetto all'evoluzione del potenziale di risorse dei Cantoni e quindi all'evoluzione economica della Svizzera, nel 2012 i contributi devono essere fissati sulla base di quelli del 2011 secondo le regole di adeguamento prescritte nell'articolo 5 capoverso 2 LPFC<sup>23</sup>.

Per tenere conto della neutralità di bilancio tra la Confederazione e i Cantoni al momento del passaggio alla NPC nel 2008, il contributo di base della perequazione verticale delle risorse – adeguato nel modo sopra descritto – è aumentato entro il 2012. L'aumento complessivo ammonta a 112 milioni di franchi. Questo importo corrisponde alla differenza riscontrata a posteriori rispetto alla neutralità di bilancio per un ammontare di 100 milioni annui, a cui si aggiungono gli interessi fissi corrisposti sui 400 milioni persi dai Cantoni negli anni 2008–2011. In caso di ripartizione proporzionale<sup>24</sup> tra i tre fondi verticali di perequazione (perequazione verticale delle risorse, perequazione dell'aggravio geotopografico e dell'aggravio sociodemografico), l'incremento della perequazione verticale delle risorse è di 81,2 milioni di franchi.

## **2.2.3 Commento al decreto federale**

### *Art. 1*

Poiché al momento dei dibattiti in Parlamento (sessione invernale 2010 fino alla sessione estiva 2011) le cifre definitive per l'anno di riferimento 2012 non sono disponibili, la disposizione determina provvisoriamente il contributo di base della Confederazione (perequazione verticale delle risorse) pari a 2,235 miliardi di franchi. Rimane riservato l'aggiornamento conformemente all'articolo 3. Questo contributo è stato calcolato sulla base dei versamenti di compensazione del 2010 secondo le regole di adeguamento. Su tali versamenti si fonda l'elaborazione della parte «perequazione finanziaria» (perequazione delle risorse) del preventivo e del piano

<sup>23</sup> RS 613.2

<sup>24</sup> Le quote della perequazione verticale delle risorse (72,5 %) e della perequazione dell'aggravio geotopografico e dell'aggravio sociodemografico (ciascun fondo 13,75 %) corrispondono alle loro quote sulla totalità dei versamenti della perequazione finanziaria verticale nel 2008, anno di entrata in vigore della NPC.

finanziario della Confederazione. L'adeguamento per il preventivo del 2011 è basato sull'articolo 5 capoverso 2 LPFC. Per l'anno di piano finanziario 2012 i contributi del 2011 sono stati adeguati provvisoriamente in funzione della crescita del PIL negli anni di calcolo per l'anno di riferimento 2012 più l'1 per cento.

A complemento dell'adeguamento del contributo per il 2011 alla perequazione verticale delle risorse, l'importo è aumentato di 81 milioni di franchi nell'ambito della compensazione della differenza rispetto alla neutralità di bilancio.

*Tabella 1*

### **Calcolo dei contributi di base per la perequazione delle risorse**

	2010	2011	2012
Perequazione delle risorse	<b>3 368 001 438</b>	<b>3 633 235 256</b>	<b>3 948 778 930</b>
– Contributo della Confederazione <sup>1</sup>	1 961 871 735	2 100 592 081	2 317 280 271
– Contributo dei Cantoni <sup>2</sup>	1 406 129 703	1 532 643 174	1 631 498 659

<sup>1</sup> Per il 2012: crescita del PIL degli anni di calcolo più 1 % (2012: +6,45 %) + compensazione neutralità di bilancio 2008 (72,5 % di 112 mio. = 81,2 mio.)

<sup>2</sup> Per il 2012: crescita del PIL degli anni di calcolo più 1 % (2012: +6,45 %)

#### *Art. 2*

L'adeguamento del contributo di base dei Cantoni finanziariamente forti (perequazione orizzontale delle risorse) per il 2012 è effettuato analogamente all'adeguamento del contributo di base della Confederazione (importo 2011 +6,45 %). La perequazione orizzontale delle risorse non viene però ulteriormente incrementata, poiché il principio del rispetto della neutralità di bilancio nel 2008 concerne esclusivamente i flussi finanziari verticali tra la Confederazione e i Cantoni. Il contributo di base provvisorio dei Cantoni finanziariamente forti ammonta quindi per il 2012 a 1,631 miliardi di franchi. Anche in questo caso rimane riservato l'aggiornamento conformemente al commento all'articolo 3 qui appresso.

#### *Art. 3*

Poiché al momento dei dibattiti in Parlamento (sessione invernale 2010 fino alla sessione estiva 2011) le cifre definitive per l'anno di riferimento 2012 non sono disponibili, il Parlamento autorizza il Consiglio federale a determinare definitivamente i corretti contributi di base in occasione dell'approvazione dell'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri riveduta con le cifre del 2012<sup>25</sup>. In questo modo il Consiglio federale segue la stessa procedura adottata durante un periodo quadriennale, ovvero adegua i versamenti di compensa-

<sup>25</sup> L'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC) riveduta con le nuove cifre del prossimo anno per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri è approvata di volta in volta dal Consiglio federale nel mese di novembre.

zione dell'anno 2011 all'anno 2012 secondo le basi legali (cfr. art. 5 cpv. 2 LPFC) – quelli della Confederazione in misura corrispondente all'evoluzione del potenziale di risorse di tutti i Cantoni, quelli dei Cantoni finanziariamente forti in misura corrispondente all'evoluzione del potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente forti.

## **2.3                   Decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2012–2015**

### **2.3.1               Basi legali**

Le basi legali per la determinazione dei contributi di base per la compensazione degli oneri sono disciplinate nella Costituzione federale e nella LPFC:

- nell'articolo 135 capoverso 2 lettera c *Cost.* è sancito l'*obiettivo della compensazione degli oneri*, ovvero compensare gli oneri finanziari eccessivi dei Cantoni dovuti alle loro condizioni geotopografiche o sociodemografiche.
- La *LPFC* riprende nell'articolo 2 lettera e l'*obiettivo della compensazione degli oneri*.

Gli articoli 7 e 8 concernenti la perequazione rispettivamente dell'aggravio geotopografico e dell'aggravio sociodemografico precisano che la compensazione degli oneri è *finanziata* dalla Confederazione. Queste disposizioni disciplinano inoltre i criteri di un aggravio elevato.

- L'articolo 9 disciplina infine la *procedura relativa alla determinazione e alla ripartizione dei mezzi finanziari* per la compensazione degli oneri.

### **2.3.2               Proposta del Consiglio federale sulla base delle raccomandazioni formulate nel rapporto sull'efficacia**

Per il prossimo quadriennio 2012–2015, il Consiglio federale propone all'Assemblea federale di lasciare sostanzialmente invariati i contributi di base per la perequazione dell'aggravio geotopografico (PAG) e per la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS). Tuttavia, affinché l'effetto perequativo non diminuisca in termini reali, nel 2012 i contributi devono essere fissati sulla base di quelli del 2011 secondo l'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo.

Gli importi aumentati proporzionalmente entro il 2012 a favore della perequazione dell'aggravio geotopografico e dell'aggravio sociodemografico per rispettare la neutralità di bilancio 2008 ammontano a 15,4 milioni di franchi per ciascun fondo.

### 2.3.3

## Commento al decreto federale

#### Art. 1 e 2

Nell'*articolo 1* è definito provvisoriamente il contributo per la perequazione dell'aggravio geotopografico (PAG) e nell'*articolo 2* il contributo per la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS). Rimane riservato l'aggiornamento conformemente all'articolo 3, poiché non è ancora disponibile il rincaro annuo determinante. La dotazione complessiva per la compensazione degli oneri è stata calcolata sulla base dei versamenti di compensazione del 2010 secondo le regole di adeguamento. Su tali versamenti si fonda l'elaborazione della parte «perequazione finanziaria» (compensazione degli oneri) del preventivo e del piano finanziario della Confederazione. L'adeguamento per il preventivo del 2011 è basato sull'articolo 9 capoverso 2 LPFC. Per l'anno di piano finanziario 2012 i contributi per la compensazione degli oneri del 2011 sono stati calcolati tenendo conto del rincaro previsto per il 2011 (+0,8 %).

A complemento dell'adeguamento dei contributi per il 2011 alla perequazione dell'aggravio geotopografico e dell'aggravio sociodemografico, i due fondi perequativi sono aumentati ciascuno di 15,4 milioni di franchi nell'ambito della compensazione della differenza rispetto alla neutralità di bilancio.

Tabella 2

#### Calcolo dei contributi di base per la compensazione degli oneri

	2010	2011	2012
PAG <sup>1</sup>	347 489 948	352 354 807	370 573 645
PAS <sup>1</sup>	347 489 948	352 354 807	370 573 645
<b>Totale compensazione degli oneri</b>	<b>694 979 895</b>	<b>704 709 614</b>	<b>741 147 290</b>

<sup>1</sup> Per il 2012: adeguamento del contributo 2011 con il presunto rincaro dell'anno 2011 (+0,8 %) + compensazione neutralità di bilancio 2008 (13,7 % di 112 mio. = 15,4 mio.)

#### Art. 3

Nell'*articolo 3* il Consiglio federale è autorizzato ad adeguare definitivamente i contributi per la perequazione dell'aggravio geotopografico (*art. 1*) e per la perequazione dell'aggravio sociodemografico (*art. 2*). A tal fine ci si basa, analogamente alla regola di adeguamento durante un periodo quadriennale, sul rincaro annuo secondo l'ultimo tasso di crescita annuo disponibile dell'indice nazionale dei prezzi al consumo (tasso di crescita annuo aprile 2010–aprile 2011).

Come indicato nella tabella 3 qui appresso, nei primi due anni dall'entrata in vigore della NPC, le stime del piano finanziario per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri si avvicinavano molto alle cifre effettive secondo l'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri. Sulla base di questa esperienza i contributi di base di cui ai decreti federali 2012–2015 dovrebbero scostarsi solo in misura trascurabile dai contributi di base che il Consiglio federale approverà definitivamente nel mese di novembre 2011.

Tabella 3

**Contributi della Confederazione per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri: confronto tra le stime e le cifre effettive**

*In milioni di franchi*

	2009		Differenza PFL 2009 rispetto a OPFC 2009	Variazione PFL 2009 rispetto a OPFC 2009 (in %)	2010		Differenza PF 2010 rispetto a OPFC 2010	Variazione PF 2010 rispetto a OPFC 2010 (in %)
	PFL <sup>1)</sup> cifre stimate	OPFC <sup>2)</sup> cifre effettive			PF <sup>3)</sup> cifre stimate	OPFC <sup>4)</sup> cifre effettive		
Perequazione delle risorse								
Contributo della Confederazione	1'871	1'862	-9	-0.5%	1'943	1'962	19	1.0%
Compensazione degli oneri	692	702	10	1.4%	712	695	-17	-2.4%
<b>Totale</b>	<b>2'563</b>	<b>2'564</b>	<b>1</b>	<b>0.0%</b>	<b>2'655</b>	<b>2'657</b>	<b>2</b>	<b>0.1%</b>

<sup>1)</sup> Piano finanziario di legislatura 2009-2011 del 23 gennaio 2008

<sup>2)</sup> Ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri, modifica del 19 novembre 2008

<sup>3)</sup> Rapporto del 20 agosto 2008 sul piano finanziario 2010-2012

<sup>4)</sup> Ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri, modifica del 18 novembre 2009

## 2.4 Panoramica delle regolamentazioni necessarie a livello di ordinanza

Il Consiglio federale stabilirà a livello di ordinanza il valore per il calcolo (potenziale di risorse) come pure gli importi limite a partire dai quali si effettua la correzione retroattiva di un errore. Esso ha sommariamente illustrato le sue idee nel numero 3.4 del rapporto sull'efficacia.

## 3 Ripercussioni

### 3.1 Per la Confederazione

#### 3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Entrambi i decreti federali prevedono di adeguare per il prossimo quadriennio i contributi di base della Confederazione per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri secondo le regole ordinarie di adeguamento annuo ai sensi della LPFC. Le uscite della Confederazione per la perequazione finanziaria verticale sono prese in considerazione in maniera corrispondente nel Preventivo 2011 e nel

Piano finanziario 2012–2014 del 18 agosto 2010. Il Piano finanziario 2012–2014 non tiene invece conto degli aumenti complessivi di 112 milioni di franchi all'anno volti a compensare la differenza rispetto alla neutralità di bilancio, poiché il Consiglio federale intendeva inizialmente rinunciare a una compensazione.

Le cifre relative agli anni 2010–2014 sono indicate nella tabella 4.

Tabella 4

### Contributi della Confederazione per la perequazione finanziaria 2010–2014

	2010	2011	2012 <sup>1)</sup>	2013	2014
<b>Perequazione delle risorse</b>					
- Importo (in 1000 fr.)	1'961'872	2'100'592	2'317'258	2'407'063	2'478'221
- Variazione rispetto all'anno precedente	5.4%	7.1%	10.3%	3.9%	3.0%
<b>Compensazione degli oneri</b>					
- Importo (in 1000 fr.)	694'980	704'710	741'147	752'265	763'548
- Variazione rispetto all'anno precedente	-1.0%	1.4%	5.2%	1.5%	1.5%
<b>Compensazione dei casi di rigore</b>					
- Importo (in 1000 fr.)	243'718	243'718	243'718	243'718	243'718
<b>Totale</b>					
- Importo (in 1000 fr.)	2'900'570	3'049'020	3'302'124	3'403'046	3'485'488
- Variazione rispetto all'anno precedente	3.3%	5.1%	8.3%	3.1%	2.4%

<sup>1)</sup> Compresa la compensazione ai fini della neutralità di bilancio 2008 di 112 mio. di fr.

### 3.1.2 Per il personale

I progetti non modificano i compiti della Confederazione nel quadro della perequazione finanziaria e della compensazione degli oneri e pertanto non hanno ripercussioni sull'organico.

### 3.2 Per i Cantoni

Come per la Confederazione anche per tutti i Cantoni i progetti non comportano ulteriori ripercussioni finanziarie rispetto all'adeguamento annuo conformemente alla LPCF. Il totale degli importi di compensazione destinati ai Cantoni è indicato nella tabella 4. Al momento non è possibile ripartire gli importi tra i singoli Cantoni.

Il contributo di base per la *compensazione degli oneri* è adeguato al rincaro. Entro il 2012 esso è aumentato ulteriormente di complessivi 30,8 milioni di franchi nell'ambito della compensazione della differenza rispetto alla neutralità di bilancio.

Nell'ambito della *perequazione delle risorse* occorre distinguere tra le ripercussioni per i Cantoni finanziariamente forti e quelle per i Cantoni finanziariamente deboli. I contributi dei *Cantoni finanziariamente forti* variano parallelamente all'evoluzione del potenziale di risorse di tutti i Cantoni finanziariamente forti. A seguito della crescita superiore alla media dei Cantoni finanziariamente forti, negli anni 2008–2011 questa variazione, con una media del 6,8 per cento, è stata sempre più alta di quella del potenziale di risorse a livello nazionale. Se la crisi finanziaria dovesse avere ripercussioni superiori alla media per i Cantoni finanziariamente forti, come generalmente previsto, sarebbe senz'altro possibile un rallentamento della crescita o addirittura una diminuzione dei versamenti a partire dal 2012.

I versamenti ai Cantoni finanziariamente deboli varieranno in misura corrispondente ai versamenti della Confederazione e dei Cantoni finanziariamente forti come pure all'evoluzione del loro indice delle risorse. I contributi della Confederazione aumenteranno di 81,2 milioni di franchi a seguito della compensazione della differenza rispetto alla neutralità di bilancio. Di conseguenza si ridurrà il rapporto tra i contributi dei Cantoni finanziariamente forti e quelli della Confederazione, che passerà dal 73,0 per cento nel 2011 al 70,4 per cento nel 2012 (cfr. la tabella 1 nel n. 2.2.3). Poiché il meccanismo di versamento è strutturato in modo progressivo, i Cantoni finanziariamente più deboli dovranno attendersi variazioni maggiori rispetto ai Cantoni il cui indice delle risorse è più vicino alla media svizzera.

### **3.3 Per le città e i Comuni**

Per la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri tra i Comuni esistono sistemi di perequazione finanziaria cantonali specifici. La LPFC disciplina unicamente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri tra Confederazione e Cantoni. Il progetto non ha dunque ripercussioni dirette per le città e i Comuni.

### **3.4 Ripercussioni economiche**

Con l'attuale perequazione finanziaria, considerevoli mezzi finanziari a destinazione libera vengono ridistribuiti sia dalla Confederazione ai Cantoni sia dai Cantoni finanziariamente forti ai Cantoni finanziariamente deboli. La perequazione finanziaria ha pertanto indubbiamente ripercussioni sull'economia nazionale. Nel quadro del «messaggio concernente il decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri, il decreto federale sulla compensazione dei casi di rigore e la legge federale che modifica atti legislativi nell'ambito del passaggio alla NPC» (terzo messaggio sulla NPC) questi effetti sono stati esaminati in maniera più dettagliata. In quell'occasione è stata commissionata una perizia al fine di esaminare le esatte ripercussioni. Questa perizia elaborata da Frank Bodmer e Tobias Beljean ha mostrato che a seguito della NPC è possibile attendersi una leggera crescita del PIL e una riduzione del carico fiscale. Nel frattempo le condizioni quadro non sono mutate e di conseguenza le considerazioni di allora sono tuttora valide. Tuttavia, come è stato spiegato nel primo rapporto sull'efficacia, al momento non sono disponibili dati sufficienti per verificare queste ripercussioni.

È comunque possibile mostrare il rapporto tra i versamenti di tutti i fondi della perequazione finanziaria e il PIL. Mentre nel 2008 corrispondeva ancora allo 0,75 per cento, entro il 2011 questo rapporto aumenterà fino a raggiungere lo 0,84 per cento.

**Rapporto tra la perequazione finanziaria e il PIL**

*in milioni di franchi; a prezzi correnti*

	2008	2009	2010	2011
PIL nominale*	544'196	535'282	552'411	560'698
Versamenti perequazione finanziaria	4'105	4'244	4'429	4'704
in % del PIL	0.75%	0.79%	0.80%	0.84%

\* *Previsione SECO*

I presenti due decreti federali intendono adeguare i contributi di base dei fondi della perequazione secondo le regole vigenti per gli anni intermedi dei periodi quadriennali. I progetti non modificano quindi radicalmente l'attuale perequazione finanziaria rispetto alla prestazione economica, per cui non ci si attendono ulteriori ripercussioni economiche.

### **3.5 Ripercussioni a livello organizzativo: ripercussioni sui sistemi informatici**

Nessuno dei tre progetti ha ripercussioni dirette sui sistemi informatici o sui relativi processi. La nuova soluzione informatica dell'Amministrazione federale delle finanze per il calcolo dei versamenti di compensazione è stata implementata nella primavera del 2010 su raccomandazione del Controllo federale delle finanze. Questa soluzione informatica non richiede alcun adeguamento a seguito dei suddetti progetti e i processi esistenti possono essere mantenuti.

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

Il progetto è annunciato nel decreto federale del 18 settembre 2008<sup>26</sup> sul programma di legislatura 2007–2011.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

L'articolo 135 Cost.<sup>27</sup> trasferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sulla perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri. La legge federale del 3 ottobre 2003<sup>28</sup> concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri autorizza l'Assemblea federale a determinare, di volta in volta per quattro anni, il contributo di base dei Cantoni finanziariamente forti e quello della Confederazione alla perequazione delle risorse (art. 5 LPFC). L'articolo 9 LPFC attribuisce all'Assemblea federale la facoltà di determinare, di volta in volta per quattro anni, il contributo di base destinato alla perequazione dell'aggravio geotopo-

<sup>26</sup> FF 2008 7469

<sup>27</sup> RS 101

<sup>28</sup> RS 613.2

grafico e il contributo di base destinato alla perequazione dell'aggravio sociodemografico. La costituzionalità e la legalità del progetto sono pertanto date.

## **5.2 Forma dell'atto**

### **5.2.1 Modifiche di legge proposte**

La gestione di errori rilevati retroattivamente in relazione ai calcoli annuali della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri richiede una revisione parziale della LPFC<sup>29</sup>.

### **5.2.2 Decreti federali**

Al fine di determinare, di volta in volta per quattro anni, il contributo di base dei Cantoni finanziariamente forti e quello della Confederazione alla perequazione delle risorse, l'articolo 5 LPFC prevede il ricorso al decreto federale sottoposto a referendum obbligatorio.

L'articolo 9 LPFC prevede il decreto federale sottoposto a referendum obbligatorio anche per la determinazione del contributo di base destinato alla perequazione dell'aggravio geotopografico e del contributo di base destinato alla perequazione dell'aggravio sociodemografico<sup>30</sup>.

Si prevedono dunque complessivamente *due* decreti federali, sottoposti a referendum:

- 1) decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse;
- 2) decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri.

## **5.3 Subordinazione al freno alle spese**

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Di conseguenza le seguenti disposizioni legali sono subordinate al freno alle spese:

- l'articolo 1 del decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse (contributo di base della Confederazione alla perequazione delle risorse);
- l'articolo 1 del decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri (contributo di base della Confederazione alla perequazione dell'aggravio geotopografico);

<sup>29</sup> Cfr. al riguardo il n. 2.1 del presente messaggio.

<sup>30</sup> RS 613.22; RU 2007 5949

- l'articolo 2 del decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri (contributo di base della Confederazione alla perequazione dell'aggravio sociodemografico).

## **5.4 Delega di competenze legislative**

Secondo l'articolo 9a (nuovo) LPFC concernente la correzione retroattiva proposta per i versamenti errati, il Consiglio federale è autorizzato a stabilire annualmente la soglia della rilevanza finanziaria di un errore (valore per il calcolo e «soglia di sostenibilità») a livello dell'ordinanza del 7 novembre 2007<sup>31</sup> concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC) come pure a verificare periodicamente gli importi limite. L'adeguamento annuo garantisce che la soglia di rilevanza segua di pari passo l'evoluzione del potenziale di risorse e non perda il suo valore reale.

## **5.5 Conciliabilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il progetto non ha ripercussioni sugli impegni internazionali della Svizzera<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> RS 613.21

<sup>32</sup> Nel primo messaggio sulla NPC (FF 2002 2065 2300), il Consiglio federale ha già dettagliatamente analizzato questo aspetto e ha valutato il progetto nella prospettiva della politica europea.

## Glossario

Anno di calcolo:	Il potenziale di risorse di un anno di riferimento corrisponde alla media della base imponibile aggregata di tre anni consecutivi, agli anni di calcolo del potenziale di risorse. Il primo anno di calcolo risale a sei anni prima dell'anno di riferimento, mentre l'ultimo a quattro anni prima.
Anno di riferimento:	L'anno di riferimento del potenziale di risorse corrisponde all'anno per il quale il potenziale di risorse serve da base per la perequazione delle risorse.
Base imponibile aggregata:	La base imponibile aggregata (BIA) riflette il potenziale di risorse di un Cantone. Essa serve da base per calcolare l'indice delle risorse e la perequazione delle risorse nell'ambito della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). La BIA di un Cantone corrisponde alla somma dei redditi e delle sostanze imponibili delle persone fisiche nonché degli utili imponibili delle persone giuridiche.
Bilancio globale:	Il bilancio globale allestito nel quadro della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) conteneva le ripercussioni finanziarie quantificabili di tutte le misure della NPC, con i singoli aggravii e sgravii per la Confederazione e i 26 Cantoni.
Cantoni finanziariamente deboli:	Un Cantone è considerato finanziariamente debole quando le sue risorse sono inferiori alla media, ossia i Cantoni con un indice di risorse inferiore a 100.
Cantoni finanziariamente forti:	Un Cantone è considerato finanziariamente forte quando le sue risorse sono superiori alla media, ossia i Cantoni con un indice di risorse superiore a 100.
Collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri:	Vedi al riguardo «Convenzione quadro intercantonale» e «Compensazione degli oneri intercantonale».
Compensazione degli oneri:	Uno dei nuovi strumenti di compensazione previsti dalla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC).
Compensazione degli oneri intercantonale:	Nella Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti (NPC), la compensazione degli oneri intercantonale serve a indennizzare un Cantone per le prestazioni pubbliche utilizzate dagli abitanti di un altro Cantone. Si tratta dell'aspetto finanziario della collaborazione intercantonale.

Compensazione dei casi di rigore:	Nella Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), la compensazione dei casi di rigore doveva fare in modo che il passaggio dal vecchio al nuovo sistema non svantaggiasse economicamente i Cantoni finanziariamente deboli. Questo tipo di compensazione è finanziata da Confederazione e Cantoni. La durata della compensazione dei casi di rigore è limitata al massimo a 28 anni e a partire dal nono anno dopo l'entrata in vigore della NPC, ossia dal 2016, l'importo diminuirà ogni anno.
Compiti in comune:	Si parla di compito in comune quando un settore di compiti viene finanziato congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni.
Contributo di base (per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri):	Il contributo di base per la perequazione delle risorse e per la compensazione degli oneri è il contributo stabilito di volta in volta dal Parlamento per quattro anni. Esso resta immutato per il primo anno di un periodo quadriennale. Per il secondo, il terzo e il quarto anno, viene adeguato dal Governo sulla base di determinati criteri legali.
Convenzione quadro intercantonale (CQI):	Contratto tra i Cantoni che stabilisce i principi della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri nell'ambito della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC).
Dissociazione dei compiti:	Nel quadro della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) si parla di dissociazione dei compiti quando un compito pubblico, in precedenza assunto congiuntamente da Confederazione e Cantoni, diventa competenza esclusiva di uno solo dei livelli statali.
Gettito fiscale standardizzato:	Nella Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), il gettito fiscale standardizzato (GFS) è una grandezza indicativa che serve a valutare l'efficacia della perequazione delle risorse. Il GFS di un Cantone corrisponde al gettito fiscale che conseguirebbe se imponesse il suo potenziale di risorse con un'aliquota fiscale uniforme e proporzionale per tutti i Cantoni. Questa aliquota fiscale standardizzata corrisponde all'intero gettito fiscale dei Cantoni e dei Comuni (compresa la quota cantonale all'imposta federale diretta) in percentuale dell'intero potenziale di risorse di tutti i Cantoni negli anni di calcolo.

Indice delle risorse:	Nella Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), l'indice delle risorse costituisce la base per la perequazione delle risorse. Il valore dell'indice delle risorse di un Cantone esprime il rapporto fra il suo potenziale di risorse per abitante e la media svizzera. L'indice delle risorse riflette quindi le risorse fiscalmente utilizzabili di un Cantone e si fonda sulla base imponibile aggregata (BIA).
Neutralità di bilancio:	Per neutralità di bilancio si intendeva che al passaggio dal vecchio al nuovo sistema la NPC non doveva comportare spostamenti di oneri tra Confederazione e Cantoni. Solo la compensazione dei casi di rigore che, a causa della sua stessa funzione, verrà tuttavia limitata e ridotta nel tempo, ha comportato nel primo anno dopo l'entrata in vigore della NPC, ossia nel 2008, un onere supplementare per la Confederazione.
Oneri A:	Gli «oneri A», rilevanti per la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS), sono gli oneri che i Cantoni devono sopportare a causa di una quota superiore alla media di persone anziane o povere, oppure di stranieri. Proporzionalmente, questi «gruppi A» causano, da un lato, elevati costi e, dall'altro, forniscono modeste entrate fiscali.
Oneri speciali delle città polo:	Gli oneri speciali delle città polo, rilevanti per la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS), sono gli oneri che le città polo devono sopportare a causa del loro numero di abitanti, della densità dell'insediamento e del numero di persone attive professionalmente. Di norma, quanto più elevati sono i valori dei relativi indicatori, tanto maggiori sono i costi per abitante che le città polo sono tenute ad assumersi.
Perequazione dell'aggravio geotopografico (PAG):	La perequazione dell'aggravio geotopografico è uno dei nuovi strumenti di compensazione previsti dalla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Essa è interamente finanziata dalla Confederazione e indennizza i Cantoni che a causa della loro altitudine, della declività del loro terreno oppure della loro particolare struttura d'insediamento devono sopportare oneri superiori alla media.
Perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS):	La perequazione dell'aggravio sociodemografico è uno dei nuovi strumenti di compensazione previsti dalla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Essa è finanziata interamente dalla Confederazione e indennizza i Cantoni che, a causa della loro struttura demografica (oneri A) o delle funzioni correlate con la loro centralità (oneri speciali delle città polo), devono sopportare oneri eccessivi.

Perequazione delle risorse:	Uno dei nuovi strumenti di compensazione previsti dalla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). La perequazione delle risorse mira a dotare anche i Cantoni con risorse proprie inferiori alla media, i cosiddetti Cantoni finanziariamente deboli, di sufficienti mezzi finanziari liberamente disponibili. Essa è finanziata dalla Confederazione e dai Cantoni finanziariamente forti. La Confederazione finanzia la perequazione verticale delle risorse, mentre i Cantoni finanziariamente forti finanziano la perequazione orizzontale delle risorse.
Potenziale di risorse:	Il potenziale di risorse comprende le risorse utilizzabili fiscalmente di un Cantone, cfr. «Base imponibile aggregata (BIA)».
Perequazione finanziaria:	La perequazione finanziaria comprende tutti i trasferimenti finanziari tra gli enti statali che servono da incentivo per l'adempimento di compiti statali o da compensazione di disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria.
Perequazione finanziaria in senso stretto/lato:	La Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) conosce una perequazione finanziaria in senso stretto e una in senso lato. La perequazione finanziaria in senso stretto comprende tutti i trasferimenti finanziari effettuati per ridistribuire la ricchezza tra Cantoni (perequazione delle risorse) e per compensare aggravi strutturali eccessivi (perequazione dell'aggravio geotopografico e perequazione dell'aggravio sociodemografico). La perequazione finanziaria in senso lato comprende tutti i trasferimenti finanziari orizzontali e verticali correlati con la ripartizione dei compiti e delle entrate.
Perequazione orizzontale delle risorse:	Nella Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), la perequazione orizzontale delle risorse rappresenta la redistribuzione dai Cantoni finanziariamente forti ai Cantoni finanziariamente deboli.
Perequazione verticale delle risorse:	Nella Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), la perequazione verticale delle risorse è la parte di perequazione delle risorse finanziata dalla Confederazione. I Cantoni che, rispetto alla media svizzera, presentano un potenziale di risorse inferiore alla media, ossia i Cantoni finanziariamente deboli, vengono sostenuti finanziariamente dalla Confederazione.