



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Il Consiglio federale

31 marzo 2010

Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2008–2011

Indice

Compendio.....	9
1 Situazione iniziale e contenuto	16
1.1 Introduzione	16
1.2 Basi legali e struttura.....	17
1.3 Importanza del primo rapporto sull'efficacia.....	22
2 Perequazione delle risorse e compensazione degli oneri 2008–2010	24
2.1 Contributi di base della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri per l'anno 2008.....	24
2.2 Perequazione delle risorse	25
2.3 Compensazione degli oneri	34
3 Esecuzione della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri	38
3.1 Procedimento di rilevamento dei dati.....	38
3.2 Garanzia della qualità.....	40
3.3 Misure per migliorare la qualità dei dati	46
3.4 Correzioni retroattive degli errori – base giuridica.....	50
4 Volatilità dei contributi della perequazione delle risorse.....	54
5 Raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria.....	60
5.1 Rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni	60
5.2 Riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria.....	62
5.3 Mantenimento della concorrenzialità fiscale in ambito nazionale e internazionale	64
5.4 Garanzia ai Cantoni di una dotazione minima di risorse finanziarie	72
5.5 Compensazione degli oneri eccessivi dovuti alle condizioni geotopografiche e sociodemografiche	74
5.6 Garanzia di una compensazione intercantonale adeguata degli oneri	78
6 Analisi del passaggio alla NPC	82
6.1 Neutralità di bilancio	82
6.2 Nuova ripartizione dei compiti.....	85
6.3 Introduzione degli accordi programmatici	90
7 Ripercussioni preliminari della NPC.....	92
7.1 Ripercussioni preliminari generali.....	92
7.2 Revisioni delle leggi tributarie cantonali.....	94
8 Provvedimenti per la perequazione finanziaria negli anni 2012–2015.....	96
8.1 Contributi per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri negli anni 2012–2015	96
8.2 Mantenimento della compensazione dei casi di rigore.....	98
8.3 Limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti.....	107
9 Verifica delle basi di calcolo	112
9.1 Verifica dell'indice delle risorse.....	112
9.2 Redditi dei frontalieri considerati nel potenziale di risorse.....	113

ALLEGATO	123
A) Rapporto sull'efficacia: decisione relativa all'istituzione del gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia, le basi legali e il calendario.....	123
B Decisione relativa all'istituzione del gruppo di studio per la garanzia della qualità	130
C) Revisioni delle leggi tributarie nei Cantoni dal 1° gennaio 2007.....	133
D) Inchiesta della CdC sulla collaborazione intercantonale	139
E) Inchiesta della CdC sulla nuova ripartizione dei compiti	144

Indice delle figure

Figura 1	Flussi finanziari nel sistema di perequazione per il 2008, tra parentesi i valori per il 2010 (in mio. di franchi)	23
Figura 2	Indice delle risorse nel 2010, livello e variazione dell'indice tra il 2008 e il 2010 29	
Figura 3	Delimitazione degli oneri speciali.....	33

Indice delle tabelle

Tabella 1	Evoluzione dei potenziali di risorse tra il 2008 e il 2010	26
Tabella 2	Evoluzione dei potenziali di risorse pro capite in franchi (2008–2010)	27
Tabella 3	Evoluzione dell'indice delle risorse tra il 2008 e il 2010.....	28
Tabella 4	Versamenti di compensazione per abitante in franchi (2008–2010)	30
Tabella 5	GFS per abitante prima e dopo la perequazione in franchi e sua variazione percentuale.....	32
Tabella 6	Indice delle risorse prima della perequazione, indice del GFS dopo la perequazione e loro variazione (2008–2010)	32
Tabella 7	Versamenti di compensazione PAG e PAS (2008–2010)	35
Tabella 8	Versamenti di compensazione complessivi della compensazione degli oneri e loro variazioni (2008–2010)	35
Tabella 9	Versamenti di compensazione suddivisa nei singoli fondi della compensazione degli oneri, in franchi (2010)	36
Tabella 10	Panoramica del procedimento annuo per il calcolo degli indici delle risorse e di aggravio.....	38
Tabella 11	Uffici responsabili per la garanzia della qualità	39
Tabella 12	Regolamentazione dei documenti.....	41
Tabella 13	Correzioni e stime negli anni di calcolo 2003–2006	43
Tabella 14	Soglie di rilevanza per il 2010	51
Tabella 15	Variazione annua media dell'indice delle risorse e dei versamenti di compensazione per la perequazione delle risorse negli anni 2008–2010	54
Tabella 16	Volume dei trasferimenti finanziari tra la Confederazione e i Cantoni	60
Tabella 17	Differenze e deviazione standard dell'indice del gettito fiscale standardizzato (GFS) prima e dopo la perequazione delle risorse, 2008–2010	62
Tabella 18	Variazione media in percento dell'indice del gettito fiscale standardizzato a seguito della perequazione delle risorse	63
Tabella 19	Aliquote fiscali statutarie massime per le imprese nei Paesi OCSE a confronto	65
Tabella 20	Aliquota fiscale media effettiva per le imprese operanti nel settore della produzione nel confronto internazionale	66

Tabella 21	Aliquota fiscale media effettiva per i lavoratori (persone sole, reddito annuo di 100 000 euro) nel confronto internazionale	68
Tabella 22	Evoluzione degli oneri speciali (PAS, perequazione dell'aggravio sociodemografico; PAG, perequazione dell'aggravio geotopografico); 2002–2006	74
Tabella 23	Grado di copertura degli oneri speciali tramite la compensazione degli oneri; 2006	75
Tabella 24	Dotazioni secondo l'OPFC e la perizia Ecoplan	75
Tabella 25	Versamenti di compensazione secondo le due varianti in base ai dati del 2010	76
Tabella 26	Effetti della perizia Ecoplan in base ai versamenti di compensazione nel 2010	77
Tabella 27	Ripartizione supplementare di 100 milioni di franchi tra i singoli Cantoni	82
Tabella 28	Evoluzione dell'indice delle risorse dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore dal 2004/2005	99
Tabella 29	Evoluzione del gettito fiscale standardizzato (GFS) per abitante dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore nel 2010 rispetto al 2004/2005 prima e dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore	101
Tabella 30	Evoluzione del gettito fiscale standardizzato (GFS) per abitante dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore nel 2010 rispetto al 2004/2005 prima e dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore: simulazione della soppressione della compensazione dei casi di rigore nell'anno di riferimento 2010	102
Tabella 31	Cifre dettagliate rilevanti in vista dell'eventuale introduzione di un limite massimo per i versamenti dei Cantoni finanziariamente forti nella perequazione delle risorse, 2008–2010.....	108
Tabella 32	Redditi determinanti tassati alla fonte: confronto tra le varianti	115
Tabella 33	Rapporto tra redditi determinanti tassati alla fonte e redditi delle persone fisiche: confronto tra le varianti	116
Tabella 34	Potenziale di risorse pro capite: confronto tra le varianti	117
Tabella 35	Indice delle risorse: confronto tra le varianti	118
Tabella 36	Contributi: confronto tra le varianti	119
Tabella 37	Versamenti: confronto tra le varianti	120

Elenco delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione per l'invalidità
AIS	Aliquota d'imposta standardizzata
AIU	Accordo intercantonale sulle università
ASUP	Accordo intercantonale sulle scuole universitarie professionali
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
BAK	BAK Basel Economics SA
BIA	Base imponibile aggregata
BNS	Banca nazionale svizzera
CCR	Compensazione dei casi di rigore
CdC	Conferenza dei Governi cantonali
CDCF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
CDF	Controllo federale delle finanze
CIMAS	Convenzione intercantonale sulla medicina altamente specializzata
CIS	Convenzione intercantonale per le istituzioni sociali
CLASS	Conferenza latina degli affari sanitari e sociali
CO _n	Compensazione degli oneri
Cost.	Costituzione federale
CQI	Convenzione quadro sulla collaborazione intercantonale con degli oneri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
F	Frontalieri
FF	Foglio federale
GFC	Gruppo di studio per le finanze cantonali
GFS	Gettito fiscale standardizzato
IFD	Imposta federale diretta
IR	Indice delle risorse
LAI	Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20)
LCF	Legge sul Controllo delle finanze (RS 614.0)
LCo	Legge federale sulla procedura di consultazione (RS 172.061)
LIP	Legge federale sull'imposta preventiva (RS 642.21)
LIP _{in}	Legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (RS 831.26)
LIVA	Legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto (RS 641.20)
LPFC	Legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (RS 613.2)
LSu	Legge sui sussidi (RS 616.1)
Mia.	Miliardi
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazioni e Cantoni
OCME	Ottimizzazione e controllo della manutenzione d'esercizio delle strade nazionali

OPFC	Ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (RS 613.21)
PAG	Perequazione dell'aggravio geotopografico
PAS	Perequazione dell'aggravio sociodemografico
PC	Prestazioni complementari
PF	Persone fisiche
PIL	Prodotto interno lordo
PR	Perequazione delle risorse
RF	Redditi tassati alla fonte
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SCI	Sistema di controllo interno
SEVAL	Società svizzera di valutazione
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UST	Ufficio federale di statistica
ZEW	Centro di ricerca per l'economia europea

Compendio

Nel 2004 il Popolo e i Cantoni hanno accolto la disposizione costituzionale relativa alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). La NPC è entrata in vigore il 1° gennaio 2008; i suoi obiettivi principali sono la diminuzione delle differenze cantonali a livello di capacità finanziaria e l'incremento dell'efficienza sul piano dell'adempimento dei compiti nello Stato federale. Essa consiste dei quattro elementi «ripartizione dei compiti e del loro finanziamento tra Confederazione e Cantoni», «collaborazione più mirata per i compiti in comune della Confederazione e dei Cantoni», «maggiore collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri», nonché «nuova impostazione della perequazione finanziaria in senso stretto».

La nuova perequazione finanziaria in senso stretto e la collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri sono disciplinate dalla legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC)¹. La nuova perequazione finanziaria in senso stretto comprende due strumenti di perequazione indipendenti tra di loro, che perseguono obiettivi diversi. La perequazione delle risorse è destinata a compensare le differenze di capacità finanziaria dei Cantoni, e si suddivide in compensazione orizzontale e verticale delle risorse. La compensazione degli oneri indennizza i Cantoni che in determinati settori di compiti presentano costi strutturali eccessivi. Questi cosiddetti oneri speciali sono indennizzati tramite due distinti fondi perequativi, ossia la perequazione dell'aggravio «geotopografico» e «sociodemografico». Le risorse destinate a questi fondi perequativi sono stabilite ogni quattro anni dall'Assemblea federale sotto forma di contributi di base. Nel corso dei tre anni successivi tali contributi sono aggiornati dal Consiglio federale sulla base di indicatori predefiniti. La LPFC stabilisce che ogni quattro anni il Consiglio federale informi mediante un cosiddetto rapporto sull'efficacia in merito all'esecuzione e all'efficacia della perequazione finanziaria in senso stretto e alla collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri. Il rapporto deve tra l'altro servire al Parlamento per la fissazione della nuova dotazione dei fondi perequativi per il periodo quadriennale successivo.

Secondo le prescrizioni della LPFC e le disposizioni dell'ordinanza del 7 novembre 2007 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC) che le concretizzano, il rapporto sull'efficacia si esprime fondamentalmente sui seguenti punti:

- esecuzione della legge federale sulla perequazione finanziaria;
- volatilità dei contributi nell'ambito della perequazione delle risorse;
- raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria; e
- provvedimenti per il quadriennio successivo.

Il rapporto sull'efficacia per i due primi periodi quadriennali contiene a titolo supplementare una presentazione del passaggio dalla vecchia alla nuova perequazione finanziaria. Il rapporto sull'efficacia per il primo periodo quadriennale presenta inoltre le ripercussioni preliminari della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti. Il rapporto sull'efficacia può inoltre contenere raccomandazioni per la verifica delle basi di calcolo della perequazione finanziaria.

¹ RS 613.2

Il primo rapporto sull'efficacia presentato in questa sede comprende il periodo 2008–2011. In merito va tenuto conto del fatto che in considerazione della successione dei termini da osservare (esecuzione di una procedura di consultazione di tre mesi, valutazione, elaborazione del messaggio del Consiglio federale nonché dibattiti parlamentari) la sua elaborazione ha dovuto essere effettuata già all'inizio del 2010. Il periodo di osservazione è quindi relativamente breve, ragione per la quale è stato possibile attuare un'analisi completa solo in modo limitato, in particolare per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria. I principali contenuti e analisi oggetto del rapporto, come pure le raccomandazioni in vista del prossimo periodo quadriennale 2012–2015 possono essere riassunti come segue:

Esecuzione della legge federale sulla perequazione finanziaria

Con l'introduzione della NPC le basi di calcolo per i versamenti di compensazione 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 dei 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.

Si constata che dall'introduzione della NPC la qualità e la sicurezza dei dati sono continuamente migliorate. Non sono però ancora stati eliminati tutti i punti deboli. I processi devono essere riprodotti in maniera adeguata e i responsabili degli uffici cantonali delle contribuzioni devono essere coinvolti sistematicamente nell'approntamento dei dati. Occorre inoltre definire chiaramente i ruoli e le responsabilità, mentre tutti gli attori devono rispettare in modo preciso le scadenze previste.

Ulteriori misure di miglioramento già avviate consistono nell'emanazione di due direttive datate 19 dicembre 2008² da parte del DFF, nella pianificazione del processo annuale di approntamento dei dati, nel programma informatico per il calcolo dei versamenti di compensazione e in un'intensificazione delle plausibilizzazioni. Alla luce delle esperienze raccolte, queste misure e ulteriori provvedimenti dovranno contribuire a ridurre a un minimo il potenziale di errore nell'intera catena di rilevamento e di calcolo, segnatamente riguardo alla perequazione delle risorse.

L'attuale situazione relativa al trattamento di errori rilevati a posteriori in ambito di perequazione delle risorse e compensazione degli oneri è insoddisfacente. Per il nuovo periodo quadriennale sottoponiamo una proposta concreta volta alla creazione di una base legale nella LPFC per casi analoghi. Secondo tale proposta i versamenti di compensazione errati sono da rettificare a posteriori soltanto se l'errore comporta notevoli ripercussioni finanziarie per un Cantone ed è scoperto o fatto valere entro due anni dal pagamento dei pertinenti contributi.

Volatilità dei contributi della perequazione delle

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

² Weisung über die Erhebung und Lieferung der erforderlichen Daten durch die Kantone e Weisung über die durch die ESTV, das BFS und die EFV vorzunehmende Verarbeitung der Daten zur Berechnung der Ressourcen- und Lastenausgleichsindizes (documenti disponibili solo in francese e tedesco). Cfr. n. 3.1, nota 21.

inaspettata. È vero che, con un aumento annuale dell'indice delle risorse di quasi 11 punti, il Cantone di Zugo ha registrato un forte incremento, superiore alla media. I versamenti di compensazione che ne risultano per abitante e in percentuale rispetto alle entrate fiscali presentano pure forti variazioni superiori alla media. Nel complesso tuttavia le variazioni dei versamenti di compensazione sono leggermente inferiori alle aspettative proposte sulla base di simulazioni nel terzo messaggio sulla NPC. Inoltre in ogni Cantone le variazioni dei versamenti di compensazione rispetto alle entrate fiscali cantonali sono inferiori alla media delle quote annue di variazione delle entrate fiscali. Il Consiglio federale ritiene pertanto che le fluttuazioni nell'ambito dei versamenti di compensazione siano da considerare sopportabili per i Cantoni.

Raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria

La presente analisi di efficacia mostra che nel periodo in rassegna la perequazione finanziaria ha ampiamente raggiunto gli obiettivi perseguiti. Vi hanno concorso gli elementi qui appresso:

- *rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni:* con il passaggio alla NPC i trasferimenti vincolati tra Confederazione e Cantoni hanno potuto essere fortemente ridotti. Nel 2008 tali trasferimenti vincolati tra Confederazione e Cantoni 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 dalla 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 in conseguenza della NPC i Cantoni assumono un maggior numero di compiti sotto la loro responsabilità finanziaria. Grazie alla maggior quota di trasferimenti a destinazione libera rispetto al volume residuo dei trasferimenti, i Cantoni dispongono fondamentalmente di maggiori risorse non vincolate rispetto a quelle di cui disponevano prima dell'entrata in vigore della NPC;
- *riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria:* 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 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 menzionato qui 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;
- *mantenimento della concorrenzialità fiscale dei Cantoni in ambito nazionale e internazionale:* la concorrenzialità fiscale della Svizzera e dei Cantoni permane elevata nell'ambito dell'imposizione delle imprese come pure dell'imposta sul reddito. Inoltre i Cantoni dotati di forti risorse hanno potuto ridurre ulteriormente il loro onere fiscale o perlomeno mantenerlo immutato nonostante l'aggravio finanziario consecutivo alla nuova perequazione finanziaria. L'obiettivo di mantenere aliquote fiscali concorrenziali a livello nazionale e internazionale è stato quindi interamente raggiunto;
- *garanzia di una dotazione minima di risorse finanziarie:* va osservato che tale valore rappresenta esplicitamente un obiettivo e non una dotazione minima garantita. Negli anni 2008 e 2009 tutti i Cantoni hanno raggiunto la dotazione minima di risorse proprie pro capite dell'85 per cento della media svizzera perseguita dall'articolo 6 LPFC. Nel

2010 soltanto i Cantoni Uri e Vallese si situano al di sotto del livello dell'85 per cento ad avvenuta perequazione delle risorse e dei casi di rigore. Dopo la perequazione delle risorse anche l'indice delle risorse del Cantone del Giura si situava sotto l'85 per cento. Dato tuttavia che conformemente all'articolo 19 capoverso 8 LPFC si considerano anche le prestazioni della compensazione dei casi di rigore, nel 2010 il Cantone del Giura ha raggiunto l'obiettivo minimo di dotazione. I contributi della perequazione delle risorse si sono pertanto rilevati adeguati anche dal punto di vista di questo obiettivo;

- *compensazione degli aggravii geotopografici e sociodemografici eccessivi:* per quanto riguarda la compensazione degli oneri sono stati confermati i risultati illustrati nel terzo messaggio concernente la NPC, secondo il quale l'odierna uguale dotazione per la perequazione dell'aggravio geotopografico e 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. 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:* con l'istituzione della Convenzione quadro intercantionale (CQI) i Cantoni hanno creato la base necessaria all'attuazione e allo sviluppo della collaborazione intercantionale con compensazione degli oneri. Al momento la mancanza di dati statistici non consente tuttavia di fornire cifre relative alla compensazione intercantionale degli oneri. Dalle valutazioni qualitative risulta comunque che il rafforzamento della collaborazione intercantionale 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 della Costituzione svizzera: la medicina di punta e le istituzioni che promuovono l'integrazione e l'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.

Analisi del passaggio alla NPC

La verifica anticipata della neutralità dei costi 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 (sgravio di 47 mio. di franchi per la Confederazione e di 53 mio. di franchi per le assicurazioni sociali). Il Consiglio federale non considera tale differenza come una deviazione rilevante rispetto alla neutralità dei costi prevista nel corrispondente passo del terzo messaggio sulla NPC. La differenza rispetto alla dotazione di 2,5 miliardi di franchi dei fondi perequativi calcolata nel quadro del terzo messaggio sulla NPC ammonta infatti solo al 4 per cento. Anche le deviazioni riscontrate per le singole voci della dissociazione dei compiti sono risultate in media inferiori del 6 per cento rispetto allo spostamento degli oneri previsto inizialmente, rispettivamente inferiori del 5 per cento se si escludono fattori speciali. Di conseguenza il Governo non vuole procedere a un adeguamento strutturale e temporaneo dei versamenti di compensazione, e intende aggiornare i contributi secondo il metodo attuale sulla base dell'andamento del potenziale delle risorse. I Cantoni a tale riguardo hanno un'opinione divergente. Essi chiedono un aumento permanente della perequazione verticale delle risorse di 100 milioni di franchi all'anno nonché un aumento temporaneo della dotazione per il prossimo quadriennio quale compensazione per i quattro versamenti di 100 milioni di franchi corrispondenti ai contributi di cui nel periodo quadriennale in corso non hanno potuto beneficiare. I rappresentanti dei Cantoni città esigono inoltre che l'importo della compensazione sia destinato esclusivamente

ad aumentare la compensazione dell'aggravio sociodemografico, in modo tale da rappresentare in modo più fedele gli oneri speciali senza però gravare sui Cantoni di montagna.

Ulteriori analisi riguardano la nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. È stato possibile raccogliere primi risultati per quanto concerne le dissociazioni 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. Tali utili provengono principalmente da costi minori 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 le riparazioni e alla riorganizzazione dei compiti dei committenti d'opera.

Nel campo delle istituzioni per disabili, delle scuole speciali e dell'assistenza alle persone anziane o disabili (Spitex), per quanto riguarda i primi tre anni dal passaggio alla NPC merita particolare attenzione l'attuazione delle disposizioni transitorie della Costituzione (art. 197 n. 3–5 Cost.). Tali disposizioni transitorie esigono che le prestazioni attuali delle assicurazioni sociali della Confederazione siano mantenute fino all'adozione di strategie cantonali, rispettivamente 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), in considerazione del termine transitorio di tre anni menzionato qui sopra, un nuovo ordinamento cantonale definitivo potrà entrare in vigore al più presto a contare dal 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 l'Ufficio del Controllo federale delle finanze ha constatato nel quadro di un esame trasversale che l'attuazione degli accordi programmatici, rispettivamente l'introduzione di importi forfetari al posto di singoli sussidi, è fondamentalmente 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 istituirà una piattaforma di informazione alla quale potranno partecipare tutti gli uffici specializzati interessati.

Ripercussioni preliminari della NPC

In base a un'inchiesta condotta presso i Cantoni sul tema della revisione delle leggi tributarie cantonali si può dedurre che anche dopo l'introduzione della NPC i Cantoni a forte capacità finanziaria sono in grado di partecipare alla concorrenza fiscale in misura identica ai Cantoni a debole capacità finanziaria. Questo risultato è anche corroborato da un'inchiesta sull'evoluzione dell'onere 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 nell'imposizione fiscale. A tal fine il periodo di osservazione è troppo corto. Anche da questo profilo per il prossimo periodo contributivo non si impone un aumento né una diminuzione della perequazione delle risorse.

Provvedimenti per il prossimo quadriennio 2012–2015

Dagli esami sul raggiungimento degli obiettivi previsti dall'articolo 2 LPFC emerge che non si impongono modifiche essenziali in ambito di perequazione delle risorse. Ai fini della perequazione delle risorse per il nuovo periodo quadriennale il Consiglio federale raccomanda pertanto l'adeguamento degli importi di compensazione secondo il metodo in vigore, ossia in funzione dell'evoluzione del potenziale di risorse dei Cantoni a forte capacità finanziaria (importo per la perequazione orizzontale delle risorse), rispettivamente in funzione del potenziale di risorse di tutti i Cantoni (importo per la perequazione verticale delle risorse). I Cantoni dotati di forti risorse esprimono un giudizio diverso. Essi chiedono che il contributo alla perequazione orizzontale delle risorse da parte dei Cantoni con forti risorse sia ridotto dall'attuale 70 per cento circa a 2/3 del contributo della Confederazione.

In merito alla dotazione della compensazione degli oneri il Consiglio federale si esprime a favore del mantenimento dell'attuale ripartizione (50 % compensazione dell'aggravio geotopografico, 50 % compensazione dell'aggravio sociodemografico). Questa variante tiene conto delle considerazioni espresse dal Consiglio federale nell'ambito del terzo messaggio riguardante la NPC, ovvero che la cifra assoluta degli oneri speciali rappresenta solo uno dei tanti criteri di valutazione³ e che è necessario considerare in quale misura essa sia ammissibile per i Cantoni interessati. In questo modo si rispetta inoltre l'argomento spesso citato dai Cantoni di montagna, che sottolineano come la compensazione degli oneri originariamente sia stata introdotta in sostituzione dell'indice previsto dalla precedente perequazione finanziaria per le regioni di montagna, mentre la compensazione degli oneri sociodemografici speciali è stata accolta nel progetto solo in un secondo tempo quale nuova fattispecie compensatoria nell'ambito della nuova perequazione finanziaria. La maggiore copertura degli oneri geotopografici speciali è pertanto giustificata. I rappresentanti dei Cantoni città sono di diversa opinione e caldeggiavano la variante descritta al capitolo 5.5, che prevede il 73 per cento per la compensazione dell'aggravio sociodemografico e il 27 per cento per la compensazione dell'aggravio geotopografico. Secondo il loro parere in questo modo sarebbe possibile adeguare la ripartizione dell'importo complessivo per la perequazione degli oneri agli oneri speciali calcolati.

Dalle analisi della compensazione dei casi di rigore emerge che nel corso degli anni di riferimento 2008–2010 essa non ha avuto ripercussioni degne di nota sull'andamento dei gettiti fiscali standardizzati per abitante rispetto agli anni di base (bilancio globale 2004/2005). Questa circostanza è riconducibile al fatto che i versamenti di compensazione per i casi di rigore sono nominalmente costanti nel corso dei primi otto anni, ragione per la quale risultano variazioni relative unicamente tramite l'evoluzione demografica. Considerate a breve termine, sono quindi esigue. Questa considerazione vale anche per il Cantone di Vaud che a causa del suo passaggio nel novero dei Cantoni a forti risorse ha perso fin dall'anno dell'introduzione della NPC il proprio diritto alla compensazione dei casi di rigore. Una simulazione mostra tuttavia che per alcuni altri Cantoni la perdita integrale della compensazione dei casi di rigore avrebbe gravi conseguenze perché i loro gettiti fiscali standardizzati presenterebbero un'evoluzione fortemente inferiore alla media svizzera. Ciò vale segnatamente per i Cantoni di Friburgo e Neuchâtel. Per questi motivi raccomandiamo di non prevedere per il momento alcuna soppressione integrale o parziale della compensazione dei casi di rigore.

In ossequio all'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri sono stati inoltre effettuati diversi calcoli in merito a un eventuale limite superiore di aggravio per i Cantoni a forti risorse. Tali calcoli si focalizzano in particolare sulla cosiddetta eccedenza di gettito fiscale standardizzato, che designa la quota di gettito fiscale standardizzato per abitante di un Cantone a forti risorse che supera la media svizzera. Il

³ FF 2007 639 seg.

calcolo dei versamenti di compensazione dei Cantoni a forti risorse è effettuato in base a una proporzione fissa rispetto all'eccedenza di gettito fiscale standardizzato. Dai calcoli risulta che negli anni di riferimento 2008–2010 tale proporzione è calata leggermente dal 19,7 al 19 per cento. Ne è derivata una leggera diminuzione dell'onere dei Cantoni a forti risorse consecutiva alla perequazione delle risorse. Questo risultato, così come gli inconvenienti di principio di un limite superiore di aggravio in relazione ai pagamenti per la perequazione delle risorse, consigliano di rinunciare anche in futuro all'introduzione di un siffatto limite. I Cantoni a forti risorse sono di parere diverso. Essi chiedono l'introduzione di un limite superiore di aggravio siccome variazioni presso un Cantone donatore provocano maggiori oneri o maggiori sgravi rilevanti presso altri Cantoni donatori e perché tali fluttuazioni potrebbero determinare eccessivi maggiori oneri per singoli Cantoni.

Verifica delle basi di calcolo

Il 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 sarebbe opportuna una modifica delle basi di calcolo nel solo settore del 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 i redditi lordi dei frontalieri nei calcoli del potenziale di risorse.

1 Situazione iniziale e contenuto

1.1 Introduzione

Il 28 novembre 2004 Popolo e Cantoni hanno approvato le disposizioni costituzionali relative alla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC).

La NPC comprende quattro elementi: con una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni sono stati dissociati i rapporti finanziari tra i due livelli statali e ridotti i trasferimenti di pagamenti reciproci. L'idea di fondo dell'assegnazione dei compiti è il principio di sussidiarietà, secondo cui in futuro la Confederazione dovrà adempiere solo ai compiti che superano la capacità dei Cantoni o che richiedono un disciplinamento uniforme, come pure il principio dell'equivalenza fiscale che richiede una concordanza tra beneficiari, responsabili del finanziamento e organi decisionali. In questo modo si intende rafforzare il senso di responsabilità dei Cantoni. Con la NPC singoli compiti, come ad esempio il finanziamento di istituzioni per disabili, sono quindi passati integralmente sotto la responsabilità dei Cantoni. Altri compiti sono passati sotto la responsabilità esclusiva della Confederazione, come ad esempio la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali, ai fini di una produzione più efficiente di beni e prestazioni di servizi statali; tuttavia il completamento della rete delle strade nazionali resta un compito comune di Confederazione e Cantoni.

Come secondo pilastro della NPC, nell'ambito dei rimanenti compiti finanziati in comune, i cosiddetti compiti in comune, è stata ridefinita la collaborazione tra Confederazione e Cantoni. In luogo di singoli sussidi in funzione dell'oggetto subentrano cosiddetti accordi programmatici, che contengono tra l'altro una separazione dei ruoli più chiara per quanto riguarda l'adempimento dei compiti in comune, i quali prevedono parimenti un maggiore senso di responsabilità dei Cantoni. Infatti, nell'adempimento di compiti in comune la Confederazione deve limitarsi alla definizione degli obiettivi, mentre l'attuazione operativa rientra nella responsabilità dei Cantoni. Il contributo della Confederazione è fissato in termini complessivi o forfetari.

Inoltre è stata disciplinata a livello istituzionale la collaborazione intercantonale e la compensazione degli oneri intercantonale. Determinante per il nuovo disciplinamento è stata la constatazione che numerosi compiti statali – per i quali una soluzione a livello federale non è opportuna per motivi di sussidiarietà – possono essere adempiuti in maniera più efficace attraverso la cooperazione tra diversi Cantoni piuttosto che dai singoli Cantoni. Inoltre, attraverso la nuova collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri si vuole contrastare la problematica dello *spillover* negli agglomerati. Al riguardo, la Confederazione riveste un ruolo di arbitro, poiché può conferire, a determinate condizioni, obbligatorietà generale a contratti intercantionali e obbligare un Cantone a parteciparvi.

Infine, è stato sviluppato un sistema completamente nuovo per la perequazione finanziaria in senso stretto. L'attuale strumentario, cresciuto nel corso del tempo, dei supplementi e delle graduazioni in funzione della capacità finanziaria nell'ambito dei sussidi e delle partecipazioni dei Cantoni alle entrate della Confederazione è stato sostituito da versamenti di compensazione a destinazione libera che si fondano su un nuovo concetto di indicatori.

Le nuove disposizioni costituzionali in materia di perequazione finanziaria in senso stretto sono state concretizzate nella legge federale del 3 ottobre 2003⁴ concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC). La LPFC disciplina inoltre pure la collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri. La nuova perequazione finanziaria comprende fundamentalmente due strumenti di compensazione indipendenti tra loro che perseguono obiettivi diversi. La perequazione delle risorse intende ridurre le disparità tra i Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria, facendo la distinzione tra perequazione delle risorse orizzontale e verticale. La compensazione degli oneri indennizza i Cantoni che in determinati settori di compiti presentano costi strutturali eccessivi. Questi cosiddetti oneri speciali vengono indennizzati attraverso due fondi perequativi separati, ossia con la cosiddetta compensazione dell'aggravio «geotopografico» e «sociodemografico». I mezzi per i fondi perequativi vengono determinati ogni quattro anni dall'Assemblea federale sotto forma di contributi di base. Questi sono adeguati dal Consiglio federale nei tre anni successivi in base a indicatori predefiniti. Simultaneamente alla LPFC, il 1° gennaio 2008 sono entrate in vigore l'ordinanza del 7 novembre 2007⁵ concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC), le disposizioni costituzionali sulla NPC e le altre revisioni legislative in relazione alla NPC.

La LPFC prevede che il Consiglio federale presenti periodicamente un rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia della nuova perequazione finanziaria. Il presente rapporto sull'efficacia fornisce indicazioni sul raggiungimento degli obiettivi della nuova perequazione finanziaria e serve al Parlamento, tra l'altro, come base per la nuova dotazione dei fondi perequativi che deve essere effettuata ogni quattro anni. Con il presente rapporto relativo al primo quadriennio 2008–2011, il Consiglio federale presenta i primi risultati sull'efficacia della nuova perequazione finanziaria.

1.2 Basi legali e struttura

La base legale per il rapporto sull'efficacia è costituito dall'articolo 18 LPFC. Il capoverso 1 stabilisce che, oltre all'efficacia della nuova perequazione finanziaria e della compensazione degli oneri, il rapporto deve anche esaminare la loro esecuzione e quindi i processi quali il rilevamento dei dati e il calcolo dei versamenti di compensazione nonché l'amministrazione e la garanzia di qualità.

Art. 18 LPFC

¹ Ogni quattro anni il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale un rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia della presente legge.

² Il rapporto fornisce indicazioni sul raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria nel periodo trascorso e illustra i possibili provvedimenti per il periodo successivo.

³ Gli effetti della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri sono illustrati separatamente.

Il capoverso 2 contiene direttive sul contenuto del rapporto sull'efficacia. Al centro dell'analisi vi sono gli obiettivi della perequazione finanziaria di cui all'articolo 2 LPFC. Per quanto riguarda l'orizzonte temporale delle analisi, il precedente periodo quadriennale è posto in primo piano, ossia il periodo 2008–2011. Basandosi sui risultati, il rapporto sull'efficacia dovrà presentare possibili provvedimenti per il prossimo periodo quadriennale, ossia per il periodo 2012–2015. Una posizione particolare è conferita alla collaborazione intercantionale

⁴ RS 613.2

⁵ RS 613.21

con compensazione degli oneri, i cui effetti devono essere valutati indipendentemente dalle ripercussioni della perequazione finanziaria in senso stretto.

L'articolo 18 LPFC è concretizzato negli articoli 46–49 OPFC. Inoltre, con l'articolo 57 OPFC si introduce una disposizione transitoria riguardante il contenuto dei primi due rapporti sull'efficacia, ossia dei rapporti per i periodi 2008–2011 e 2012–2015.

1.2.1 Contenuti del rapporto sull'efficacia (secondo l'art. 46 OPFC)

Art. 46 OPFC Contenuti (del rapporto sull'efficacia)

¹ Il rapporto sull'efficacia ha il contenuto seguente:

a. fornisce informazioni:

1. sull'esecuzione della perequazione finanziaria, in particolare sull'acquisizione dei dati per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri,
2. sulla volatilità annuale dei contributi dei Cantoni finanziariamente forti nella perequazione orizzontale delle risorse e dei versamenti di compensazione ai Cantoni finanziariamente deboli nel periodo in rassegna;

b. analizza in che misura gli obiettivi della perequazione finanziaria e della compensazione degli oneri sono stati raggiunti nel periodo in rassegna;

c. presenta possibili provvedimenti, segnatamente:

1. l'adeguamento delle dotazioni della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri,
2. l'abrogazione totale o parziale della compensazione dei casi di rigore (art. 19 cpv. 4 LPFC),
3. la necessità o l'opportunità di un limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti nella perequazione orizzontale delle risorse.

² Il rapporto sull'efficacia può contenere raccomandazioni per la verifica delle basi di calcolo della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri.

³ Contiene inoltre in una speciale presentazione informazioni sugli effetti della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri conformemente all'articolo 18 capoverso 3 in combinato disposto con l'articolo 11 LPFC.

⁴ Nella valutazione degli obiettivi, il rapporto sull'efficacia si basa in particolare sui criteri di cui all'allegato 17 e tiene conto degli standard riconosciuti di valutazione.

⁵ Riferisce in merito a eventuali pareri divergenti all'interno del gruppo paritetico di studio.

L'articolo 46 capoverso 1 OPFC descrive l'oggetto dell'indagine del rapporto sull'efficacia. Alla lettera a numero 1 viene fatto notare che nell'ambito della valutazione dell'esecuzione viene attribuita una particolare importanza al processo di acquisizione dei dati per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri. In primo piano figurano le considerazioni sui provvedimenti atti a garantire la qualità dei dati. Al numero 2, la volatilità dei contributi nell'ambito della perequazione delle risorse è dichiarata quale oggetto esplicito dell'indagine. Si tratta segnatamente di esaminare, nell'interesse di una politica finanziaria affidabile, i movimenti dei singoli Cantoni finanziariamente forti o deboli in fatto di risorse

durante il periodo in rassegna e, se necessario, di indicare la conseguente necessità di intervento sotto il profilo concettuale e giuridico.

La volatilità dei contributi è strettamente correlata con l'articolo 46 capoverso 1 lettera c numero 3, secondo cui il rapporto sull'efficacia si dovrà pronunciare sull'opportunità di un limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti nella perequazione orizzontale delle risorse. In tal modo, a livello di ordinanza viene formulato un «mandato di verifica» vincolante. Lo stesso vale anche per l'adeguamento delle dotazioni della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri come pure per il mantenimento della compensazione dei casi di rigore.

I capoversi da 2 a 5 contengono ulteriori prescrizioni e precisazioni in merito al contenuto per l'elaborazione del rapporto sull'efficacia. Secondo il capoverso 2, il rapporto sull'efficacia può contenere raccomandazioni per la verifica delle basi di calcolo della perequazione finanziaria. Il rapporto ha in primo luogo il compito di illustrare un'eventuale necessità di intervento, che può ad esempio verificarsi se nel periodo in rassegna sono stati effettuati importanti adeguamenti nella legislazione tributaria della Confederazione o dei Cantoni riguardanti il potenziale di risorse o se sussistono buoni motivi che possano comprovare che le vigenti basi di calcolo rispecchiano in maniera insufficiente il potenziale di risorse. L'analisi tecnica approfondita delle basi di calcolo e l'eventuale elaborazione di soluzioni alternative esulerebbero tuttavia dal quadro del rapporto sull'efficacia.

Gli effetti della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri devono essere esposti in un capitolo separato del rapporto sull'efficacia (art. 18 cpv. 3 LPFC). A titolo di complemento, nella valutazione viene fatto riferimento agli obiettivi della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri secondo l'articolo 11 LPFC.

I criteri per la valutazione degli obiettivi (art. 46 cpv. 4 LPFC) sono elencati singolarmente nell'allegato 17 dell'OPFC⁶. Tuttavia, si tratta in modo esplicito di un elenco non esaustivo. In questo contesto bisogna inoltre tenere conto in particolare del concetto elaborato dal gruppo paritetico per il rapporto sull'efficacia durante la fase di progettazione della NPC che fornisce indicazioni in materia di metodi e indicatori per l'analisi. Il concetto è parte integrante del rapporto esplicativo sull'OPFC⁷.

Assume un'importanza particolare l'articolo 46 capoverso 5. Il rapporto sull'efficacia è un rapporto del Consiglio federale e sostanzialmente rispecchia quindi la posizione della Confederazione. Affinché si tenga debitamente conto dei diversi interessi dei Cantoni, in particolare in vista delle raccomandazioni formulate, nel rapporto devono essere elencate le posizioni divergenti.

⁶ Con «standard di valutazione riconosciuti» sono intesi gli standard di valutazione della società svizzera di valutazione (standard SEVAL). Al riguardo, per l'Amministrazione federale è stata creata la guida «*Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund*».

⁷ Vedi <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1424/Bericht.pdf>.

1.2.2 Basi di dati

Art. 47 OPFC Basi di dati

¹ Per valutare l'efficacia vengono utilizzate le statistiche della Confederazione e dei Cantoni e, se opportuno, dati e analisi esterni all'amministrazione.

² I Cantoni mettono a disposizione della Confederazione i dati necessari.

L'articolo 47 OPFC fa riferimento alle basi di dati del rapporto sull'efficacia e alla richiesta rivolta ai Cantoni affinché mettano a disposizione della Confederazione tutti i dati necessari all'allestimento del rapporto sull'efficacia. Secondo il capoverso 1, bisogna tenere conto che il rapporto sull'efficacia poggia prevalentemente sui dati delle statistiche della Confederazione e dei Cantoni. In primo piano vi sono le cifre delle statistiche in materia finanziaria e fiscale della Confederazione. Inoltre, è fatto notare che diversi elementi che determinano il raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria possono essere valutati direttamente con l'ausilio delle basi di dati della perequazione finanziaria. I dati e le analisi esterni all'amministrazione devono quindi essere considerati soltanto in casi eccezionali, ad esempio quando i dati non sono oggetto di statistiche ufficiali.

1.2.3 Gruppo paritetico di lavoro

Art. 48 OPFC Gruppo paritetico di studio per il rapporto sull'efficacia

¹ Un gruppo di studio composto in modo paritetico di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni accompagna l'elaborazione del rapporto sull'efficacia. Esso si esprime in particolare in merito all'assegnazione di mandati a periti esterni e all'elaborazione di raccomandazioni ai fini della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri e dei casi di rigore.

² I Cantoni provvedono a una rappresentanza equilibrata della loro delegazione nel gruppo di studio; in particolare essi devono tenere conto in modo adeguato dei diversi gruppi linguistici, urbani e regionali, nonché dei Cantoni finanziariamente forti e di quelli finanziariamente deboli.

³ Il DFF determina la composizione della delegazione della Confederazione, tra cui i rappresentanti dell'AFF. Un rappresentante dell'AFF dirige il gruppo di studio.

⁴ L'AFF ne assume il segretariato.

Il rapporto sull'efficacia è stato allestito dal Dipartimento federale delle finanze in collaborazione con i Cantoni. L'elaborazione è stata accompagnata da un gruppo paritetico di studio composto di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Per composizione paritetica si intendono delegazioni con un numero uguale di rappresentanti di Confederazione e Cantoni. I Cantoni erano responsabili della composizione equilibrata della loro delegazione. In particolare è stato importante includere i diversi gruppi linguistici, le regioni urbane e di campagna nonché i Cantoni finanziariamente forti e quelli finanziariamente deboli. La rappresentanza dei Cantoni è stata scelta dalla Conferenza dei Governi cantonali (CdC).

Nelle votazioni, ogni rappresentante disponeva di un voto. In caso di parità il risultato era determinato dal voto del presidente. Fra i rappresentanti della Confederazione, un rappresentante dell'AFF assume la direzione del gruppo di studio. Il segretariato è gestito dall'AFF. Il mandato e la composizione del gruppo paritetico di studio sono elencati nell'allegato.

1.2.4 Consultazione

Art. 49 OPFC Consultazione

Il rapporto sull'efficacia è sottoposto ai Cantoni per consultazione contestualmente ai decreti federali sulla perequazione delle risorse e sulla compensazione degli oneri e sulla compensazione dei casi di rigore.

All'articolo 49 OPFC il Consiglio federale fa notare che il rapporto sull'efficacia è posto in consultazione unitamente ai decreti federali sulla nuova dotazione degli strumenti di perequazione. Questa esigenza risulta dall'articolo 46 capoverso 1 lettera c numero 1 OPFC, secondo cui il rapporto sull'efficacia discute l'adeguamento delle dotazioni della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri.

1.2.5 Primo e secondo rapporto sull'efficacia

Art. 57 OPFC (Primi due rapporti sull'efficacia)

Il rapporto sull'efficacia per i due primi periodi quadriennali a contare dall'entrata in vigore della presente ordinanza contengono a titolo supplementare una presentazione del passaggio dalla vecchia alla nuova perequazione finanziaria. Il rapporto sull'efficacia per il primo periodo quadriennale presenta inoltre le ripercussioni preliminari della nuova impostazione della perequazione finanziaria.

Il primo e il secondo rapporto sull'efficacia contengono a titolo supplementare una presentazione del passaggio dalla vecchia alla nuova perequazione finanziaria, il che – secondo il rapporto esplicativo sull'OPFC – comprende anche osservazioni concernenti la dissociazione dei compiti nel quadro della NPC. In questo contesto occorre in particolare commentare la neutralità dei costi in relazione al passaggio alla NPC, includendo un'analisi della dinamica dei settori che sono stati dissociati tramite la NPC. Nel rapporto esplicativo sull'OPFC si è stabilito che nel caso risultino gravi differenze rispetto agli ordini di grandezza previsti nel terzo messaggio sulla NPC, il rapporto sull'efficacia emana delle raccomandazioni per la dotazione nei successivi periodi quadriennali⁸. In tal modo si tiene conto del terzo messaggio sulla NPC che prevede esplicitamente una tale verifica⁹. Il Consiglio federale ha pertanto stabilito che spetterà al primo rapporto sull'efficacia verificare, sulla base del conto annuale 2008, che il principio della neutralità dei costi sia rispettato. Inoltre, se si constatassero scarti considerevoli, occorrerà tenerne conto al momento di stabilire i contributi di base per il quadriennio successivo.

Il primo rapporto sull'efficacia contiene unicamente le analisi relative all'anno di introduzione della nuova perequazione finanziaria (2008). Per lo meno per quanto riguarda la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri possono essere considerati gli anni di riferimento 2008-2010. Inoltre, esso dovrà presentare per il primo periodo quadriennale le ripercussioni preliminari della nuova impostazione della perequazione finanziaria come pure un bilancio sul nuovo strumento degli accordi programmatici. Per ampliare le basi decisionali, ai fini dei dibattiti parlamentari verranno forniti successivamente i dati riguardanti l'anno di riferimento 2011. Il rapporto dovrà pertanto essere accompagnato da un rapporto supplementare.

⁸ Cfr. Rapporto esplicativo sull'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC), pag. 23 seg.

⁹ FF 2007 641–642

1.2.6 Prospettive in vista del secondo rapporto sull'efficacia

Come menzionato più sopra, nel presente rapporto sull'efficacia non è stato possibile tenere conto di tutti i criteri e ordini di grandezza contenuti nell'allegato 17 dell'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri a causa del breve periodo di osservazione e della conseguente insufficiente disponibilità dei dati. Ciò vale ad esempio per il rapporto tra contributi ai costi e contributi forfetari o globali, il flusso positivo e negativo di contribuenti, il numero di società di gestione, o l'interdipendenza tra l'onere fiscale dei Cantoni rispettivamente tra onere fiscale e mercato immobiliare. Nel terzo messaggio sulla NPC il Consiglio federale stabilisce che anche riguardo alla dinamica dei settori di compiti rilevanti per la NPC spetta ai primi due rapporti sull'efficacia analizzarli e trarne le dovute conclusioni¹⁰. Al riguardo si deve però rimandare anche al secondo rapporto sull'efficacia, poiché nell'attuale statistica finanziaria è disponibile solo un valore annuale (2008).

Anche altre questioni andranno trattate nel quadro del secondo rapporto sull'efficacia, sulla base di un periodo di osservazione più lungo. Tra queste sono da menzionare segnatamente la verifica dell'adeguatezza del valore perseguito pari all'85 per cento secondo la LPFC e l'effettività del sistema di compensazione. Inoltre, durante la procedura di consultazione o nel quadro dei dibattiti parlamentari potrà risultare la necessità di ulteriori chiarimenti, che dovranno essere tematizzati nell'ambito del secondo rapporto.

1.2.7 Struttura del rapporto sull'efficacia

Le basi legali forniscono prescrizioni dettagliate in merito al contenuto del rapporto sull'efficacia. Si rivela quindi opportuno orientare la forma e la struttura di tale rapporto a quanto richiesto dall'OPFC.

Il rapporto sull'efficacia è accompagnato da un allegato contenente i disegni concernenti la revisione parziale della LPFC e il decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri 2012–2015 come pure le relative spiegazioni.

1.3 Importanza del primo rapporto sull'efficacia

La NPC è entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Il presente rapporto è stato elaborato nel mese di gennaio del 2010. In tale data il nuovo ordinamento era quindi in vigore da appena due anni. Per questo motivo non è stato possibile fornire una rappresentazione fondata degli effetti della NPC. Ciò riguarda, oltre alla valutazione di singoli obiettivi della perequazione finanziaria, in particolare anche le verifiche sulla nuova ripartizione dei compiti richieste dalle disposizioni transitorie della OPFC. A questo riguardo si possono fornire soltanto prime stime. Una valutazione dettagliata delle misure 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 anche 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. La formulazione di osservazioni relative alla situazione cantonale sarà tuttavia possibile solo in misura molto limitata anche dopo la presentazione del secondo rapporto sull'efficacia, poiché nei settori dei compiti dissociati, ossia trasferiti ai Cantoni, questi ultimi ne assumono la completa responsabilità e

¹⁰ FF 2007 648

impostano i singoli compiti in funzione delle loro priorità e dei loro standard, per cui un confronto con la situazione prima dell'introduzione della NPC non appare opportuno.

Anche riguardo alla perequazione finanziaria in senso stretto, l'elemento centrale del rapporto sull'efficacia, in parte si possono offrire solo osservazioni limitate o addirittura esse non sono possibili. Nel presente rapporto non si è ad esempio potuto tenere conto di tutti i criteri e 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 dell'onere 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 abbastanza attuale su come si sta evolvendo l'onere fiscale è stata condotta un'inchiesta presso le Amministrazioni delle contribuzioni cantonali, i cui risultati vengono indicati in modo riassuntivo al numero 7.2 e nell'allegato C del presente rapporto.

Per quanto riguarda i versamenti di compensazione finanziaria e quelli relativi alla perequazione delle risorse e alla compensazione degli oneri, al momento della redazione del rapporto essi sono disponibili per i primi tre anni della NPC, ovvero 2008, 2009 e 2010. Si possono seguire, pertanto, solo due passi dell'evoluzione, ossia dal 2008 al 2009 e dal 2009 al 2010. Perciò ad esempio anche affermazioni sulla volatilità dei versamenti della perequazione delle risorse o sull'eventuale introduzione di un limite massimo di aggravio per i Cantoni finanziariamente forti per ora sono possibili solo in modo limitato. Durante la prima metà del 2010 sarà allestito un rapporto supplementare all'attenzione delle Camere federali che comprenderà anche le cifre della compensazione relativa al 2011. Tuttavia, solo il secondo rapporto sull'efficacia potrà fornire un'analisi più significativa.

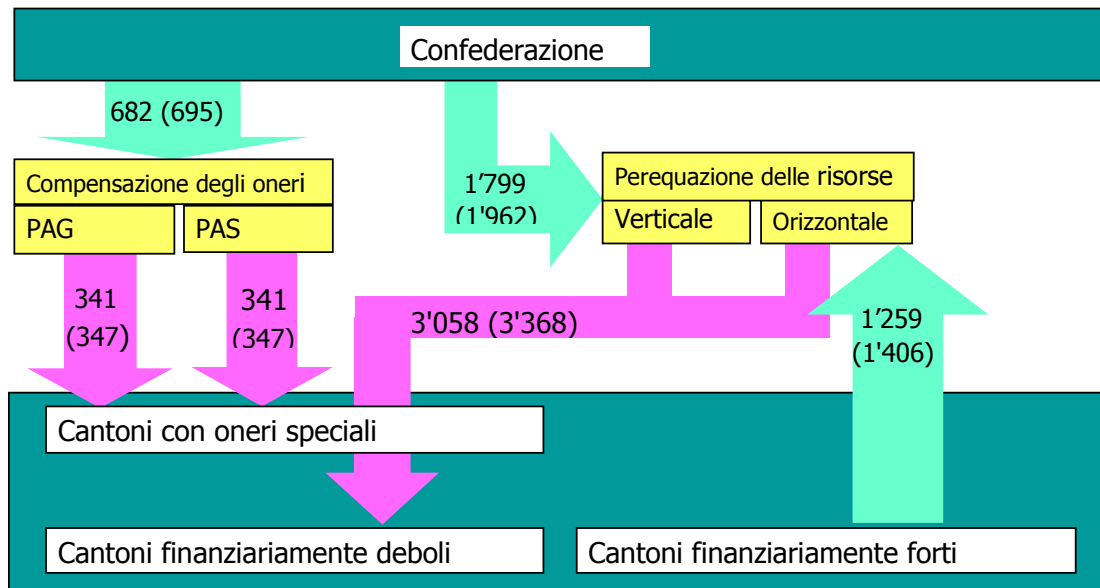
Con riferimento alla valutazione della perequazione finanziaria, occorre sottolineare che in virtù delle basi legali l'analisi delle ripercussioni della perequazione finanziaria e delle relative raccomandazioni deve riferirsi esplicitamente al periodo precedente. Perciò nel rapporto non viene ripresa alcuna previsione in merito all'evoluzione delle basi di calcolo della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri. In realtà esiste da poco un modello di previsione del Gruppo di studio per le finanze cantonali (GFC). Finora tale modello non è però stato sperimentato a sufficienza né è stato esaminato da un Ufficio indipendente. Un mandato in questo senso è stato assegnato dal GFC alla BAK Basel Economics e i risultati dovrebbero essere disponibili nella primavera del 2010.

2 Perequazione delle risorse e compensazione degli oneri 2008–2010

2.1 Contributi di base della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri per l'anno 2008

Nella nuova perequazione finanziaria si distingue tra perequazione delle risorse (ridistribuzione delle risorse finanziarie) e compensazione degli oneri (contributo per oneri speciali). 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 compensazione dell'aggravio sociodemografico ed è sostenuta interamente dalla Confederazione. Mentre la perequazione dell'aggravio geotopografico (PAG) compensa principalmente gli oneri speciali dei Cantoni periferici, provocati dagli insediamenti con scarsa densità e dalle condizioni topografiche, la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS) va soprattutto a beneficio dei Cantoni città che in ragione della struttura della loro popolazione e della funzione di centro presentano oneri speciali. La *figura 1* illustra in modo schematico il sistema di perequazione con i contributi di base della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri per l'anno 2008 e indica, tra parentesi, i contributi per l'anno di riferimento 2010.

Figura 1 Flussi finanziari nel sistema di perequazione per il 2008, tra parentesi i valori per il 2010 (in mio. di franchi)



I contributi di base della Confederazione nel 2008 si basano sul principio della neutralità dei costi nel passaggio alla NPC. Con la soppressione dei supplementi e delle graduazioni in funzione della capacità finanziaria, con le ripercussioni della dissociazione dei compiti e la riduzione della quota cantonale all'imposta federale diretta dal 30 al 17 per cento, secondo il piano finanziario per il 2008 è risultato uno sgravio finanziario netto della Confederazione dell'ordine di 2 481 miliardi di franchi. Questa somma era a disposizione per la dotazione dei nuovi strumenti di perequazione. L'attribuzione di tale somma ai singoli fondi perequativi nel primo quadriennio 2008–2011 è stata effettuata di concerto con i Cantoni. Base per la discussione è stato il consenso raggiunto tra Confederazione e Cantoni già in vista del primo

messaggio sulla NPC. L'accordo prevede che nell'anno dell'entrata in vigore della NPC la somma totale a disposizione della Confederazione deve confluire, rispettivamente, per il 72,5 per cento nella perequazione verticale delle risorse e per il 27,5 per cento nella compensazione degli oneri. Durante l'anno di transizione, il rapporto tra perequazione orizzontale e verticale dovrà corrispondere al 70 per cento. All'interno della compensazione degli oneri, era inizialmente prevista una suddivisione dei contributi in parti uguali tra aggravii geotopografici e sociodemografici. Nel decreto federale del 22 giugno 2007¹¹ che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri, tali dotazioni sono state stabilite in modo definitivo.

Nel 2008, anno dell'introduzione del nuovo sistema, il contributo di base della Confederazione alla perequazione delle risorse ammontava pertanto a 1 799 miliardi di franchi. Conformemente all'articolo 5 capoverso 2 LPFC il contributo della Confederazione è cresciuto ogni volta in modo corrispondente all'aumento del potenziale di risorse di tutti i Cantoni, passando così nel 2009 a 1 862 miliardi di franchi e nel 2010 a 1 962 miliardi di franchi. Nel 2008 i Cantoni finanziariamente forti hanno stanziato un contributo di base di 1 259 miliardi di franchi. Sempre conformemente all'articolo 5 capoverso 2 LPFC, tale importo è cresciuto in modo corrispondente all'aumento del potenziale di risorse unicamente dei Cantoni finanziariamente forti, per cui nel 2009 ammontava a 1 315 miliardi di franchi e nel 2010 a 1 406 miliardi di franchi. Per porre un limite indiretto massimo di aggravio, la Costituzione federale prescrive un margine per il rapporto tra perequazione orizzontale e perequazione verticale delle risorse. Secondo l'articolo 135 capoverso 3 della Costituzione nella perequazione delle risorse le prestazioni dei Cantoni finanziariamente forti ammontano al minimo a due terzi e al massimo all'80 per cento delle prestazioni della Confederazione. Il rapporto del 70 per cento deciso nell'ambito della prima definizione dei contributi di base per i Cantoni finanziariamente forti è aumentato al 70,6 per cento nel 2009 e al 71,7 per cento nel 2010. La quota è rimasta pertanto relativamente stabile.

Per la compensazione dell'aggravio geotopografico e la compensazione dell'aggravio sociodemografico, nell'ambito della compensazione degli oneri sono stati stanziati contributi di base dell'importo di 341 milioni di franchi ciascuno. Nel 2009 e nel 2010 secondo l'articolo 9 capoverso 2 LPFC essi sono stati adeguati al rincaro e nel 2010 sono pertanto aumentati passando a 347 milioni di franchi ciascuno.

2.2 Perequazione delle risorse

La perequazione delle risorse si basa sul cosiddetto potenziale di risorse dei Cantoni. Il potenziale di risorse intende descrivere la base economica a disposizione di un Cantone per lo stanziamento di beni e prestazioni di servizi statali. Esso misura la sostanza finanziaria di un Cantone, con cui vengono pagati imposte e tributi. Il potenziale di risorse intende quindi fornire indicazioni indirette sulla capacità economica di un Cantone.

L'idea di base del potenziale di risorse è che tutte le imposte siano pagate partendo dalla creazione di valore aggiunto (reddito nazionale/PIL) prodotta in un Cantone. Contrariamente al sistema dei conti economici nazionali, si considera solo la creazione di valore aggiunto utilizzabile fiscalmente.

Gli elementi del potenziale di risorse sostanzialmente sono rilevati secondo le basi imponibili dell'imposta federale diretta. La statistica dell'imposta federale diretta precedente alla NPC ha tuttavia dovuto essere completata con singoli elementi delle statistiche fiscali cantonali al fine di rappresentare in modo completo la creazione di valore aggiunto utilizzabile fiscalmente. Bisogna inoltre tenere conto delle delimitazioni fiscali tra i Cantoni, motivo per

¹¹ RS 613.22

cui sono stati considerati altresì i riparti fiscali dell'imposta federale diretta. La base di dati del potenziale di risorse è quindi detta base imponibile aggregata (BIA). Nella BIA confluiscono i seguenti dati fiscali:

- reddito imponibile delle persone fisiche;
- stipendi lordi di persone tassate alla fonte;
- sostanza netta delle persone fisiche;
- utili delle persone giuridiche;
- riparti fiscali dell'imposta federale diretta.

Per tenere conto del criterio dell'utilizzabilità fiscale, è necessario apportare i seguenti adattamenti ai singoli elementi della BIA:

- dal reddito imponibile delle persone fisiche è dedotta una franchigia per tener conto della limitata utilizzabilità fiscale dei redditi molto bassi. Dividendi e redditi netti da interessi sono inclusi nel reddito imponibile. Si tiene conto solo dei redditi imponibili dei contribuenti residenti nel Cantone. I redditi delle persone che lavorano nel Cantone ma risiedono in un altro Cantone o all'estero non soggiacciono all'imposizione di detto Cantone – ad eccezione dell'imposizione alla fonte e dell'imposizione di persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente – e non sono quindi fiscalmente utilizzabili dal Cantone;
- gli stipendi lordi di persone tassate alla fonte sono ponderati con un fattore «gamma» allo scopo di ridurre il reddito lordo a un livello equivalente al reddito imponibile. Inoltre, con ulteriori fattori di riduzione si tiene conto del fatto che i redditi dei frontalieri possono essere tassati solo parzialmente in Svizzera;
- per quanto riguarda la sostanza netta delle persone fisiche, solo l'incremento della sostanza può essere considerato come creazione di valore aggiunto. Alla base del rilevamento vi è quindi il rendimento della sostanza. Bisogna tuttavia osservare che le componenti del rendimento della sostanza, come gli interessi e i dividendi, rientrano già nel reddito imponibile. Si rileva dunque solo la componente relativa all'aumento di valore mediante un fattore «alfa». Sono inoltre rilevate le sostanze sia dei contribuenti imponibili illimitatamente nel Cantone sia di quelli imponibili limitatamente;
- per le persone giuridiche bisogna considerare l'imponibilità fiscale limitata delle società madri e delle società di gestione conformemente alla legge federale del 14 dicembre 1990¹² sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID). Le parti dell'utile non completamente imponibili secondo la LAID sono ponderate con fattori «beta»;
- per quanto concerne i riparti di imposta sono considerati gli accrediti di imposta federale diretta allibrati. Questi devono essere moltiplicati con un fattore di ponderazione affinché possano raggiungere un livello equivalente a quello degli utili e dei redditi imponibili;

La BIA si riferisce a un singolo anno di calcolo. Per il calcolo del potenziale di risorse di un anno di riferimento, vale a dire per un determinato anno di perequazione, secondo l'articolo 3 capoverso 4 LPFC¹³ si utilizza la media della BIA relativa agli ultimi tre anni di calcolo disponibili. A causa della disponibilità tardiva dei dati fiscali, tali cifre sono datate di 4–6 anni. Un'eccezione è rappresentata dall'anno di riferimento 2008, che a causa della mancanza di dati relativi al 2002, si basa solo su due anni di calcolo (2003 e 2004).

¹² RS 642.14

¹³ RS 631.2

Il potenziale di risorse serve da base per il calcolo dell'indice delle risorse. L'indice delle risorse di un Cantone corrisponde al rapporto tra il potenziale di risorse pro capite di un Cantone e il potenziale di risorse pro capite di tutta la Svizzera, moltiplicato per il fattore 100. Gli importi dei versamenti di compensazione dei singoli Cantoni per i diversi anni di riferimento sono calcolati sulla base dell'indice delle risorse e delle cifre decise dal Parlamento per la perequazione orizzontale e per la perequazione verticale delle risorse come pure per il loro adeguamento (conformemente all'art. 5 cpv. 2 LPFC).

Tabella 1 Evoluzione dei potenziali di risorse tra il 2008 e il 2010

Anno di calcolo <i>Unità</i>	Potenziale di risorse			Variazione		
	2008	2009	2010	2008-09	2009-10	2008-10
	2003-04 <i>1'000 franchi</i>	2003-05 <i>1'000 franchi</i>	2004-06 <i>1'000 franchi</i>	<i>In percento</i>	<i>In percento</i>	<i>In percento</i>
Zurigo	43'436'580	46'542'441	49'514'267	7.2%	6.4%	14.0%
Berna	19'913'442	20'511'267	21'344'560	3.0%	4.1%	7.2%
Lucerna	7'294'002	7'499'793	7'780'336	2.8%	3.7%	6.7%
Uri	577'214	582'948	582'605	1.0%	-0.1%	0.9%
Svitto	4'487'075	4'672'835	5'144'160	4.1%	10.1%	14.6%
Obvaldo	596'639	604'450	679'225	1.3%	12.4%	13.8%
Nidvaldo	1'300'966	1'370'299	1'417'843	5.3%	3.5%	9.0%
Glarona	716'271	729'373	746'235	1.8%	2.3%	4.2%
Zugo	6'008'163	6'491'833	7'284'251	8.1%	12.2%	21.2%
Friburgo	5'069'853	5'129'030	5'249'056	1.2%	2.3%	3.5%
Soletta	5'043'117	5'197'748	5'527'793	3.1%	6.3%	9.6%
Basilea Città	7'203'639	7'366'253	7'670'137	2.3%	4.1%	6.5%
Basilea Campagna	7'371'765	7'497'557	7'761'224	1.7%	3.5%	5.3%
Sciaffusa	1'920'551	1'973'613	2'057'439	2.8%	4.2%	7.1%
Appenzello Esterno	1'096'265	1'105'417	1'141'828	0.8%	3.3%	4.2%
Appenzello Interno	314'402	331'937	344'994	5.6%	3.9%	9.7%
San Gallo	9'496'222	9'683'586	9'910'173	2.0%	2.3%	4.4%
Grigioni	4'203'691	4'289'217	4'405'376	2.0%	2.7%	4.8%
Argovia	13'395'617	13'673'849	14'089'201	2.1%	3.0%	5.2%
Turgovia	4'623'625	4'735'611	4'979'390	2.4%	5.1%	7.7%
Ticino	8'302'567	8'477'926	8'876'999	2.1%	4.7%	6.9%
Vaud	18'518'690	18'439'738	20'542'759	-0.4%	11.4%	10.9%
Vallese	5'293'155	5'399'844	5'562'212	2.0%	3.0%	5.1%
Neuchâtel	4'376'144	4'556'552	4'663'655	4.1%	2.4%	6.6%
Ginevra	17'420'518	18'083'121	18'770'834	3.8%	3.8%	7.8%
Giura	1'256'660	1'265'685	1'280'231	0.7%	1.1%	1.9%
Totale	199'236'833	206'211'924	217'326'786	3.5%	5.4%	9.1%
<i>Crescita dei Cantoni finanziariamente forti</i>				4.5%	6.9%	11.7%

La tabella 1 mostra l'evoluzione dei potenziali di risorse tra il 2008 e il 2010. Occorre menzionare che contrariamente alle cifre statuite nella OPFC, nei corrispondenti anni di calcolo sono confluite tutte le comunicazioni di rettificazioni dei Cantoni avvenute successivamente. Tra esse vanno annoverate, oltre ai dati dei Cantoni San Gallo e Giura che sono stati adattati con effetto retroattivo, anche le cifre dei Cantoni Argovia, Grigioni e Vaud, che non sono state corrette retroattivamente¹⁴. Pertanto i potenziali di risorse della Tabella 1 divergono leggermente dai dati dei relativi allegati all'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri¹⁵.

Tra il 2008 e il 2009 la crescita del potenziale di risorse di tutti i Cantoni ammontava al 3,5 per cento e tra il 2009 e il 2010 al 5,4 per cento. Tra il 2009 e il 2010 i Cantoni Obvaldo, Zugo, Vaud e Svitto presentavano tassi di crescita di oltre il 10 per cento. Tra il 2008 e il 2009 l'aumento dei potenziali di risorse dei Cantoni finanziariamente forti ammontava al

¹⁴ Al n. 3.2 del presente rapporto ci si sofferma in modo più dettagliato sulla problematica delle comunicazioni errate di dati da parte dei Cantoni.

¹⁵ RS 613.21

4,5 per cento e tra il 2009 e il 2010 tale incremento era quasi del 7 per cento. I tassi di crescita relativamente alti devono essere ricondotti anche all'evoluzione congiunturale positiva in Svizzera negli anni di calcolo 2003–2006. Così negli anni 2004, 2005 e 2006 il prodotto interno lordo nominale ha segnato tassi di crescita del 3,1, del 2,8 e del 5,8 per cento.

Tabella 2 Evoluzione dei potenziali di risorse pro capite in franchi (2008–2010)

Unità	Potenziale di risorse per abitante			Variazione					
	2008	2009	2010	2008-09		2009-10		2008-10	
	Franchi	Franchi	Franchi	Franchi	Per cento	Franchi	Per cento	Franchi	Per cento
ZH	34'041	36'319	38'283	2'278	6.7%	1'965	5.4%	4'242	12.5%
BE	20'740	21'337	22'141	597	2.9%	805	3.8%	1'401	6.8%
LU	20'645	21'179	21'857	533	2.6%	678	3.2%	1'211	5.9%
UR	16'609	16'790	16'807	181	1.1%	17	0.1%	198	1.2%
SZ	33'379	34'582	37'655	1'203	3.6%	3'072	8.9%	4'276	12.8%
OW	18'062	18'290	20'472	228	1.3%	2'182	11.9%	2'410	13.3%
NW	33'736	35'372	36'290	1'636	4.8%	918	2.6%	2'554	7.6%
GL	18'712	19'085	19'574	372	2.0%	489	2.6%	862	4.6%
ZG	57'816	61'987	68'637	4'171	7.2%	6'650	10.7%	10'821	18.7%
FR	20'261	20'356	20'526	95	0.5%	170	0.8%	265	1.3%
SO	20'508	21'110	22'393	602	2.9%	1'283	6.1%	1'885	9.2%
BS	37'748	38'621	40'242	872	2.3%	1'621	4.2%	2'493	6.6%
BL	27'979	28'414	29'305	435	1.6%	891	3.1%	1'326	4.7%
SH	25'894	26'616	27'726	722	2.8%	1'111	4.2%	1'832	7.1%
AR	20'833	21'035	21'786	202	1.0%	751	3.6%	953	4.6%
AI	21'424	22'460	23'101	1'036	4.8%	642	2.9%	1'678	7.8%
SG	20'706	21'079	21'492	373	1.8%	413	2.0%	787	3.8%
GR	21'962	22'413	23'010	451	2.1%	597	2.7%	1'048	4.8%
AG	23'873	24'281	24'815	408	1.7%	534	2.2%	942	3.9%
TG	19'912	20'341	21'252	429	2.2%	911	4.5%	1'341	6.7%
TI	26'112	26'547	27'558	435	1.7%	1'010	3.8%	1'445	5.5%
VD	28'383	28'103	30'948	-280	-1.0%	2'845	10.1%	2'565	9.0%
VS	18'568	18'844	19'194	276	1.5%	350	1.9%	626	3.4%
NE	25'983	27'009	27'577	1'026	4.0%	568	2.1%	1'594	6.1%
GE	40'506	41'831	43'028	1'325	3.3%	1'197	2.9%	2'522	6.2%
JU	18'506	18'640	18'844	134	0.7%	204	1.1%	337	1.8%
CH	26'817	27'667	28'960	850	3.2%	1'294	4.7%	2'144	8.0%

Per determinare il potenziale di risorse pro capite degli abitanti occorre tener conto della corrispondenza temporale tra la BIA e la popolazione residente media¹⁶, ragion per cui, per calcolare questa grandezza si ricorre al numero degli abitanti nei tre anni di calcolo. I Cantoni, il cui potenziale di risorse pro capite è superiore alla media nazionale, sono considerati finanziariamente forti. I Cantoni con un potenziale di risorse pro capite inferiore alla media, sono considerati finanziariamente deboli.

Se si comparano i potenziali di risorse pro capite, si constata che tra il 2008 e il 2010 soprattutto i Cantoni finanziariamente forti hanno avuto una crescita superiore alla media. In particolare i valori dei Cantoni Zugo, Svitto e Zurigo sono cresciuti maggiormente in termini percentuali. Per quanto riguarda i Cantoni finanziariamente deboli, il Cantone Obvaldo e in misura minore il Canton Soletta hanno registrato una crescita superiore alla media.

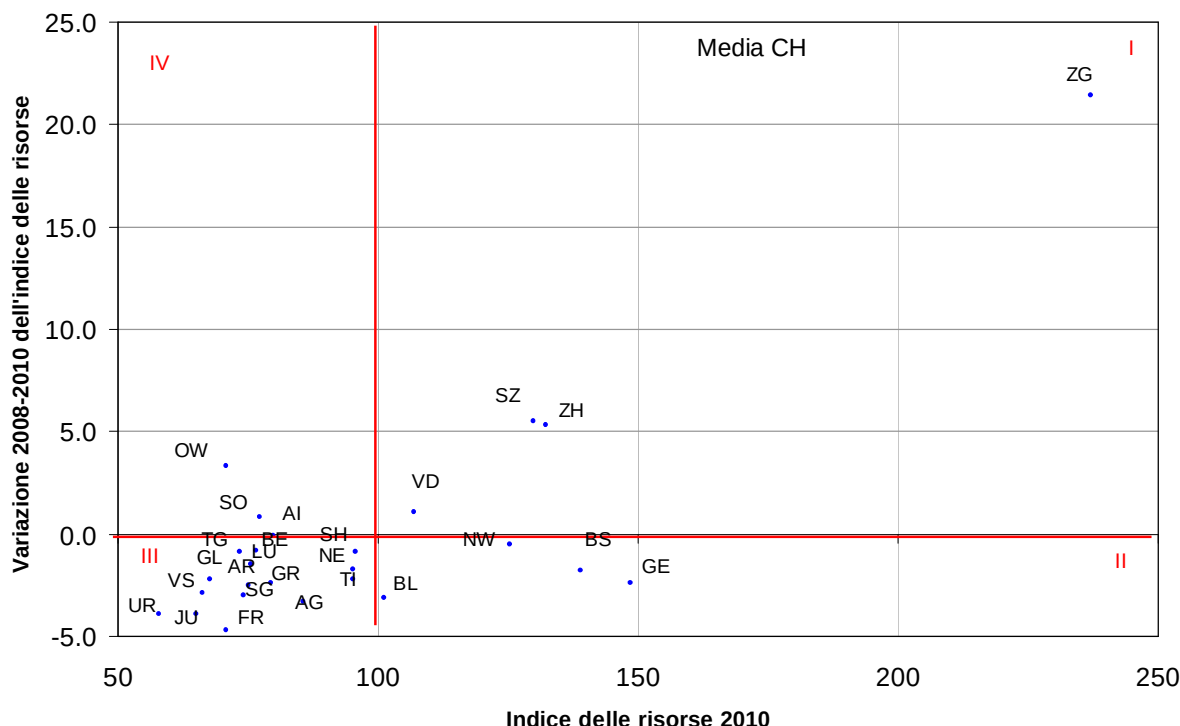
¹⁶ Per il calcolo del potenziale di risorse pro capite è impiegata, come denominatore, la popolazione residente media. Essa corrisponde alla media della popolazione residente in Svizzera durante un determinato anno civile secondo il principio del *domicilio economico*. Diversamente dall'assoggettamento fiscale, che si basa sul domicilio civile al 31 dicembre dell'anno fiscale, per l'indice delle risorse non si tratta di paragonare la capacità finanziaria dei contribuenti, bensì la creazione di valore aggiunto dei Cantoni utilizzabile fiscalmente. Perciò la popolazione residente media risulta essere l'ordine di grandezza più adeguato e obiettivo.

Tabella 3 Evoluzione dell'indice delle risorse tra il 2008 e il 2010

	Indice delle risorse			Differenza		
	2008	2009	2010	2008-09	2009-10	2008-10
Zurigo	126.9	131.3	132.2	4.4	0.9	5.3
Berna	77.3	77.1	76.5	-0.2	-0.6	-0.8
Lucerna	77.0	76.5	75.5	-0.5	-1.0	-1.5
Uri	61.9	60.7	58.0	-1.2	-2.7	-3.9
Svitto	124.5	125.0	130.0	0.5	5.0	5.5
Obvaldo	67.4	66.1	70.7	-1.3	4.6	3.3
Nidvaldo	125.8	127.8	125.3	2.0	-2.5	-0.5
Glarona	69.8	69.0	67.6	-0.8	-1.4	-2.2
Zugo	215.6	224.1	237.0	8.5	12.9	21.4
Friburgo	75.6	73.6	70.9	-2.0	-2.7	-4.7
Soletta	76.5	76.3	77.3	-0.2	1.0	0.8
Basilea Città	140.8	139.6	139.0	-1.2	-0.6	-1.8
Basilea Campagna	104.3	102.7	101.2	-1.6	-1.5	-3.1
Sciaffusa	96.6	96.2	95.7	-0.4	-0.5	-0.9
Appenzello Esterno	77.7	76.0	75.2	-1.7	-0.8	-2.5
Appenzello Interno	79.9	81.2	79.8	1.3	-1.4	-0.1
San Gallo	77.2	76.2	74.2	-1.0	-2.0	-3.0
Grigioni	81.9	81.0	79.5	-0.9	-1.5	-2.4
Argovia	89.0	87.8	85.7	-1.2	-2.1	-3.3
Turgovia	74.3	73.5	73.4	-0.8	-0.1	-0.9
Ticino	97.4	96.0	95.2	-1.4	-0.8	-2.2
Vaud	105.8	101.6	106.9	-4.2	5.3	1.1
Vallese	69.2	68.1	66.3	-1.1	-1.8	-2.9
Neuchâtel	96.9	97.6	95.2	0.7	-2.4	-1.7
Ginevra	151.0	151.2	148.6	0.2	-2.6	-2.4
Giura	69.0	67.4	65.1	-1.6	-2.3	-3.9
Totale	100	100	100	0.0	0.0	0.0

Le variazioni dell'indice delle risorse di un Cantone sono influenzate sia dall'evoluzione del suo potenziale di risorse per abitante, sia dalla variazione della media svizzera. Pertanto è senz'altro ipotizzabile che l'indice delle risorse di un Cantone cali, sebbene il potenziale di risorse per abitante sia aumentato. Ad esempio, l'indice delle risorse del Cantone Ginevra cala passando da 151,2 a 148,6 punti, sebbene nello stesso periodo (2009/2010) il suo potenziale di risorse pro capite sia salito di quasi il tre per cento. Per le variazioni dell'indice sostanzialmente è determinante l'evoluzione rispetto alla media svizzera. La *figura 2* mette a confronto il livello dell'indice delle risorse del 2010 con le variazioni temporali dell'indice tra il 2008 e il 2010. Questo permette di fare affermazioni più precise sull'evoluzione degli ultimi tre anni di riferimento.

Figura 2 Indice delle risorse nel 2010, livello e variazione dell'indice tra il 2008 e il 2010



Nella figura 2 le linee fisse suddividono il grafico in quattro settori:

- in alto a destra si trovano i Cantoni finanziariamente forti (indice superiore a 100) con un aumento dell'indice delle risorse rispetto al 2008, anno dell'introduzione della NPC (settore I);
- anche nel settore II figurano Cantoni finanziariamente forti, che tuttavia dall'introduzione della NPC hanno perso punti nell'indice delle risorse;
- i Cantoni finanziariamente deboli (indice inferiore a 100) che si trovano in basso a sinistra nel settore III segnano pure un calo nell'indice delle risorse;
- i Cantoni situati nel settore IV appartengono al gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli con un indice delle risorse crescente tra il 2008 e il 2010.

Va sottolineato il fatto che il Cantone Zugo, che è il Cantone finanziariamente più forte, tra il 2008 e il 2010 ha conosciuto il maggior aumento del proprio indice delle risorse. Anche altri Cantoni finanziariamente forti, come Svitto, Zurigo e Vaud, hanno potuto aumentare il loro indice (settore I). Il potenziale di risorse pro capite degli altri Cantoni finanziariamente forti, ovvero Ginevra, Basilea Città, Nidvaldo e Basilea Campagna, ha invece registrato una crescita inferiore alla media e pertanto i valori del loro indice subiscono un calo rispetto al 2008 (settore II). I Cantoni Obvaldo e Soletta, che sono finanziariamente poveri, hanno potuto aumentare il loro indice nel periodo in analisi (settore IV). Gli altri 16 Cantoni finanziariamente deboli tra il 2008 e il 2010 hanno dovuto subire un calo del loro indice (settore III).

Occorre notare che nei tre anni successivi all'introduzione della NPC nessun Cantone finanziariamente forte è diventato finanziariamente debole, né d'altro canto nessun Cantone finanziariamente debole è diventato finanziariamente forte. Tuttavia, è ancora presto per affermare l'esistenza di un rapporto di causa ed effetto con la NPC. I dati attualmente disponibili sugli anni di riferimento 2008–2010 si basano sugli anni di calcolo 2003–2006, ragion per cui le oscillazioni registrate in questi anni potrebbero essere eventualmente interpretate come ripercussioni preliminari della NPC.

I versamenti di compensazione della NPC hanno avuto un'evoluzione analoga a quella dell'indice delle risorse. Per aumentare la comparabilità tra i Cantoni, è stata eliminata l'analisi pro capite. Per i versamenti di compensazione si è tenuto conto in modo completo delle rettifiche retroattive dei Cantoni San Gallo (anno di riferimento 2008) e Giura (2009) nei relativi anni. In tal modo si assicura che i pagamenti effettivamente dovuti dai Cantoni finanziariamente forti rispettivamente i contributi ricevuti dai Cantoni finanziariamente deboli siano indicati nel corrispondente anno di riferimento.

Tabella 4 Versamenti di compensazione per abitante in franchi (2008–2010)

(+) Aggravio Cantone; (-) Sgravio Cantone

	Versamenti 2008	Versamenti 2009	Versamenti 2010	Differenza 2008-09	Differenza 2009-10	Somma della differenza
<i>Unità</i>	<i>Franchi</i>	<i>Franchi</i>	<i>Franchi</i>	<i>Franchi</i>	<i>Franchi</i>	<i>Franchi</i>
Zurigo	398	462	478	65	15	80
Berna	-812	-809	-817	4	-8	-5
Lucerna	-835	-842	-873	-7	-31	-38
Uri	-1'825	-1'899	-2'061	-74	-162	-236
Svitto	361	369	445	8	76	84
Obvaldo	-1'437	-1'499	-1'161	-62	338	276
Nidvaldo	380	411	375	31	-35	-5
Glarona	-1'276	-1'309	-1'363	-33	-54	-87
Zug	1'705	1'837	2'032	131	195	326
Friburgo	-915	-1'018	-1'148	-102	-131	-233
Soletta	-863	-859	-773	4	86	90
Basilea Città	593	584	578	-9	-6	-14
Basilea Campagna	61	39	18	-22	-21	-43
Sciaffusa	-48	-50	-55	-2	-5	-7
Appenzello Esterno	-796	-871	-890	-75	-19	-94
Appenzello Interno	-677	-598	-642	79	-44	35
San Gallo	-824	-865	-948	-41	-83	-124
Grigioni	-575	-623	-657	-48	-34	-82
Argovia	-229	-263	-370	-33	-108	-141
Turgovia	-992	-1'018	-995	-25	22	-3
Ticino	-27	-54	-65	-27	-11	-38
Vaud	84	22	102	-62	80	18
Vallese	-1'309	-1'362	-1'451	-53	-89	-142
Neuchâtel	-40	-25	-65	15	-40	-25
Ginevra	761	759	721	-2	-38	-40
Giura	-1'336	-1'416	-1'534	-81	-118	-199

Come si poteva presumere già sulla base della *figura 2*, tra il 2008 e il 2010 i pagamenti di contributi pro capite del Cantone Zugo subiscono una crescita netta grazie al forte aumento del suo indice delle risorse. Nell'anno di riferimento 2010, il Cantone Zugo paga ai Cantoni finanziariamente deboli un contributo superiore di 326 franchi pro capite rispetto al 2008. Tra il 2008 e il 2010 anche i pagamenti di contributi versati da Svitto e Zurigo sono aumentati complessivamente di 84 rispettivamente 80 franchi pro capite. In seguito al calo dell'indice delle risorse si sono invece ridotti i contributi versati dai Cantoni Basilea Campagna, Ginevra, Basilea Città e Nidvaldo.

Nell'anno di riferimento 2010 i Cantoni finanziariamente deboli, Obvaldo, Soletta e Appenzello Interno ricevono meno perequazione delle risorse rispetto al 2009. Per i Cantoni Obvaldo e Soletta ciò si spiega con l'ascesa del loro indice delle risorse. L'indice del Cantone Appenzello Interno è in effetti calato di 0,1 punti tra il 2008 e il 2010, però tale effetto è stato più che compensato da un più forte calo dell'indice negli altri Cantoni finanziariamente deboli. Nel 2010 gli importi della perequazione pro capite di Uri e di Friburgo subiscono il maggiore aumento rispetto al 2008 con rispettivamente 236 e 233 franchi, seguiti dal Cantone del Giura con un aumento di 199 franchi. Occorre osservare che il contributo per abitante aumenta progressivamente in funzione del divario tra le risorse determinanti di un Cantone e

la media svizzera (cfr. art. 6 LPFC). Pertanto, con un indice delle risorse pari quasi a 100, i Cantoni di Ticino, Neuchâtel e Sciaffusa ricevono gli importi di compensazione più esigui.

Il gettito fiscale standardizzato (GFS) corrisponde al gettito fiscale ipotetico che un determinato Cantone realizzerebbe se applicasse al suo potenziale di risorse un'aliquota uniforme, proporzionale e identica per tutti i Cantoni, la cosiddetta aliquota fiscale standardizzata (AFS). Il calcolo del gettito fiscale standardizzato è importante per la valutazione dell'effetto compensativo della perequazione delle risorse, in particolare per quanto riguarda il valore cui bisogna mirare conformemente all'articolo 6 capoverso 3 LPFC¹⁷. Va tenuto presente che l'effetto compensativo non può essere valutato direttamente sulla base del potenziale di risorse, poiché quest'ultimo non si fonda sulle entrate effettive del Cantone, ma sulle basi imponibili. Esse non variano automaticamente in funzione della perequazione delle risorse. La perequazione delle risorse, pur ripercuotendosi sulla situazione finanziaria del Cantone, non modifica direttamente i redditi da lavoro e da capitale realizzati nel Cantone. È pertanto necessaria una misura di grandezza ausiliaria che permetta un confronto diretto e obiettivo tra versamenti di compensazione e potenziali entrate fiscali dei Cantoni.

L'aliquota fiscale standardizzata (AFS) per il calcolo del gettito fiscale standardizzato (GFS) corrisponde all'utilizzazione fiscale effettiva del potenziale di risorse della Svizzera divisa per il gettito fiscale complessivo dei Cantoni e dei Comuni negli anni di calcolo. Essa comprende anche la quota cantonale all'imposta federale diretta, che con l'entrata in vigore della NPC ammonta al 17 per cento del gettito (art. 128 cpv. 4 Cost.¹⁸). La quota cantonale all'imposta federale diretta è quindi equiparata alle entrate fiscali proprie dei Cantoni. Analogamente al potenziale di risorse pro capite, nel calcolo dell'aliquota fiscale standardizzata occorre tenere conto della concordanza temporale con gli anni di calcolo. L'aliquota fiscale standardizzata (AFS)¹⁹ di tutti i Cantoni si riduce costantemente passando dall'iniziale 27,9 per cento (2008) al 27,0 per cento (2010). Questa circostanza è un indizio del fatto che negli anni di calcolo 2003–2006 i Cantoni complessivamente hanno ridotto il loro onere fiscale.

La *tabella 2* descrive il GFS prima e dopo la perequazione nel periodo compreso tra il 2008 e il 2010, nonché la sua crescita. Risulta chiaramente che con la perequazione delle risorse i Cantoni finanziariamente deboli ottengono un netto aumento del loro gettito fiscale standardizzato. Nel 2010 esso ammonta a circa il 45 per cento per Uri, il Cantone finanziariamente più povero. Il calo del gettito fiscale standardizzato per Zugo, il Cantone finanziariamente più forte, ammonta a circa l'11 per cento in tutti e tre gli anni di riferimento.

¹⁷ L'obiettivo perseguito è che, dopo il versamento delle prestazioni fondate sulla perequazione delle risorse, le risorse pro capite proprie determinanti di ogni Cantone raggiungano almeno l'85 per cento della media nazionale.

¹⁸ RS 101

¹⁹ L'aliquota d'imposta standardizzata (AFS) corrisponde al rapporto tra il gettito fiscale standardizzato (GFS) e il potenziale di risorse pro capite della Svizzera.

Tabella 5 GFS per abitante prima e dopo la perequazione in franchi e sua variazione percentuale

	2008			2009			2010		
	GFS per abitante prima della perequazione	GFS per abitante dopo la perequazione	Variazione prima e dopo la perequazione	GFS per abitante prima della perequazione	GFS per abitante dopo la perequazione	Variazione prima e dopo la perequazione	GFS per abitante prima della perequazione	GFS per abitante dopo la perequazione	Variazione prima e dopo la perequazione
ZH	9'506	9'109	-4.2%	9'955	9'492	-4.6%	10'339	9'861	-4.6%
BE	5'792	6'603	14.0%	5'848	6'654	13.8%	5'980	6'796	13.7%
LU	5'765	6'593	14.4%	5'805	6'644	14.5%	5'903	6'776	14.8%
UR	4'638	6'462	39.3%	4'602	6'491	41.1%	4'539	6'600	45.4%
SZ	9'321	8'960	-3.9%	9'479	9'110	-3.9%	10'169	9'724	-4.4%
OW	5'044	6'473	28.3%	5'013	6'510	29.8%	5'529	6'690	21.0%
NW	9'421	9'040	-4.0%	9'695	9'285	-4.2%	9'801	9'425	-3.8%
GL	5'226	6'493	24.3%	5'231	6'530	24.8%	5'286	6'649	25.8%
ZG	16'146	14'439	-10.6%	16'990	15'157	-10.8%	18'536	16'504	-11.0%
FR	5'658	6'566	16.0%	5'579	6'588	18.1%	5'543	6'692	20.7%
SO	5'727	6'583	14.9%	5'786	6'637	14.7%	6'048	6'821	12.8%
BS	10'542	9'939	-5.7%	10'586	10'001	-5.5%	10'868	10'289	-5.3%
BL	7'814	7'750	-0.8%	7'788	7'748	-0.5%	7'914	7'896	-0.2%
SH	7'231	7'273	0.6%	7'295	7'343	0.6%	7'488	7'542	0.7%
AR	5'818	6'607	13.6%	5'766	6'633	15.1%	5'884	6'774	15.1%
AI	5'983	6'653	11.2%	6'156	6'746	9.6%	6'239	6'881	10.3%
SG	5'782	6'599	14.1%	5'778	6'634	14.8%	5'804	6'752	16.3%
GR	6'133	6'702	9.3%	6'143	6'744	9.8%	6'214	6'871	10.6%
AG	6'667	6'928	3.9%	6'655	6'954	4.5%	6'702	7'072	5.5%
TG	5'561	6'545	17.7%	5'575	6'590	18.2%	5'739	6'735	17.3%
TI	7'292	7'319	0.4%	7'276	7'328	0.7%	7'442	7'507	0.9%
VD	7'926	7'840	-1.1%	7'703	7'679	-0.3%	8'358	8'255	-1.2%
VS	5'185	6'492	25.2%	5'165	6'524	26.3%	5'184	6'635	28.0%
NE	7'256	7'292	0.5%	7'403	7'426	0.3%	7'448	7'512	0.9%
GE	11'312	10'559	-6.7%	11'466	10'709	-6.6%	11'620	10'899	-6.2%
JU	5'168	6'488	25.6%	5'109	6'516	27.5%	5'089	6'623	30.2%
CH	7'489	7'489		7'583	7'583		7'821	7'821	

Tabella 6 Indice delle risorse prima della perequazione, indice del GFS dopo la perequazione e loro variazione (2008–2010)

	2008			2009			2010			
	Indice delle risorse (IR) prima della perequazione	Indice GFS dopo la perequazione	Differenza IR - GFS dopo la perequazione	Indice delle risorse (IR) prima della perequazione	Indice GFS dopo la perequazione	Differenza IR - GFS dopo la perequazione	Indice delle risorse (IR) prima della perequazione	Indice GFS dopo la perequazione	Differenza IR - GFS dopo la perequazione	
ZH	126.9	121.6	-5.3	131.3	125.2	-6.1	132.2	126.1	-6.1	ZH
BE	77.3	88.2	10.9	77.1	87.7	10.6	76.5	86.9	10.4	BE
LU	77.0	88.0	11.0	76.5	87.6	11.1	75.5	86.6	11.1	LU
UR	61.9	86.3	24.4	60.7	85.6	24.9	58.0	84.4	26.4	UR
SZ	124.5	119.6	-4.9	125.0	120.1	-4.9	130.0	124.3	-5.7	SZ
OW	67.4	86.4	19.0	66.1	85.8	19.7	70.7	85.5	14.8	OW
NW	125.8	120.7	-5.1	127.8	122.4	-5.4	125.3	120.5	-4.8	NW
GL	69.8	86.7	16.9	69.0	86.1	17.1	67.6	85.0	17.4	GL
ZG	215.6	192.8	-22.8	224.1	199.9	-24.2	237.0	211.0	-26.0	ZG
FR	75.6	87.7	12.1	73.6	86.9	13.3	70.9	85.6	14.7	FR
SO	76.5	87.9	11.4	76.3	87.5	11.2	77.3	87.2	9.9	SO
BS	140.8	132.7	-8.1	139.6	131.9	-7.7	139.0	131.6	-7.4	BS
BL	104.3	103.5	-0.8	102.7	102.2	-0.5	101.2	101.0	-0.2	BL
SH	96.6	97.1	0.5	96.2	96.8	0.6	95.7	96.4	0.7	SH
AR	77.7	88.2	10.5	76.0	87.5	11.5	75.2	86.6	11.4	AR
AI	79.9	88.8	8.9	81.2	89.0	7.8	79.8	88.0	8.2	AI
SG	77.2	88.1	10.9	76.2	87.5	11.3	74.2	86.3	12.1	SG
GR	81.9	89.5	7.6	81.0	88.9	7.9	79.5	87.9	8.4	GR
AG	89.0	92.5	3.5	87.8	91.7	3.9	85.7	90.4	4.7	AG
TG	74.3	87.4	13.1	73.5	86.9	13.4	73.4	86.1	12.7	TG
TI	97.4	97.7	0.3	96.0	96.6	0.6	95.2	96.0	0.8	TI
VD	105.8	104.7	-1.1	101.6	101.3	-0.3	106.9	105.6	-1.3	VD
VS	69.2	86.7	17.5	68.1	86.0	17.9	66.3	84.8	18.5	VS
NE	96.9	97.4	0.5	97.6	97.9	0.3	95.2	96.1	0.9	NE
GE	151.0	141.0	-10.0	151.2	141.2	-10.0	148.6	139.4	-9.2	GE
JU	69.0	86.6	17.6	67.4	85.9	18.5	65.1	84.7	19.6	JU
CH	100			100			100			CH
Minimo	61.9	86.3	24.4	60.7	85.6	24.9	58.0	84.4	26.4	Minimo

Per verificare se il valore auspicato di 85 punti è stato raggiunto, si è calcolato un indice GFS dopo la perequazione. Tale indice corrisponde sostanzialmente all'indice delle risorse dopo il versamento della perequazione. La *tabella 2* mostra che nel 2008 e nel 2009, l'indice GFC dopo la perequazione ammontava per tutti i Cantoni ad almeno 85,0 punti. Tuttavia nell'anno di riferimento 2010 il valore auspicato non è stato raggiunto, anche se per poco, da alcuni Cantoni tra cui Uri (84,4), Giura (84,7) e Vallese (84,8). Tuttavia l'indice di Uri, il Cantone più povero di risorse, è salito da 58 a 84,4 punti. L'articolo 6 capoverso 1 LPFC prevede che la

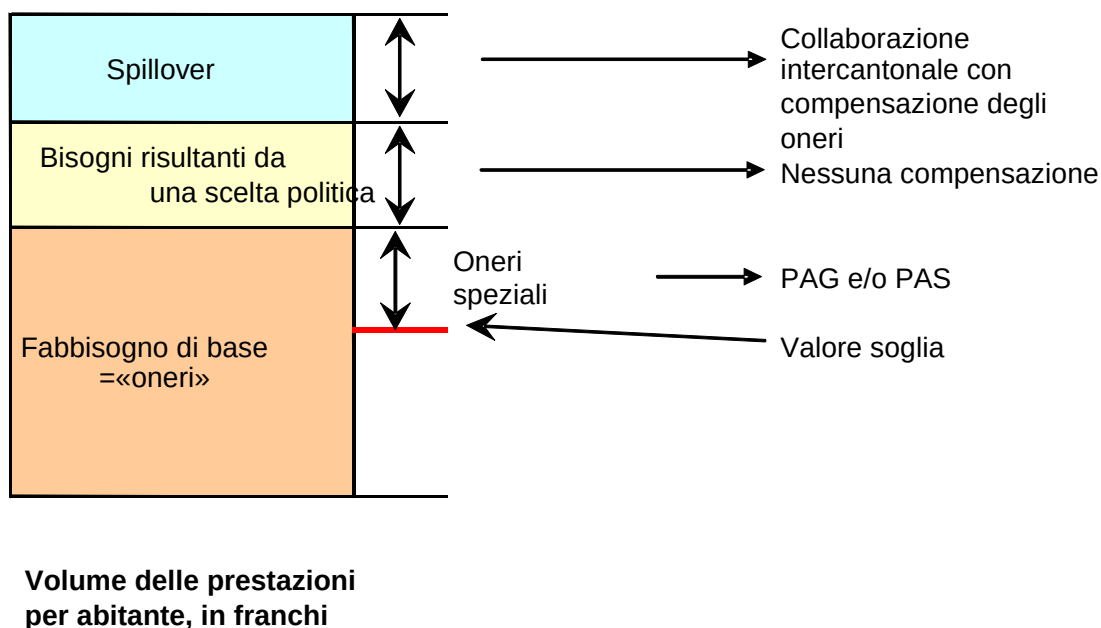
perequazione delle risorse non deve modificare l'ordine di classifica dei Cantoni. Tale prescrizione è garantita dalla formula di calcolo per i versamenti di compensazione.

2.3 Compensazione degli oneri

Natura e compiti della compensazione degli oneri nel sistema della perequazione finanziaria

I Cantoni di montagna e i Cantoni agglomerato per l'apporto di beni e prestazioni di servizi statali sostengono costi ingenti, che essi non possono influenzare. Nell'ambito della NPC si intende ridurre questi oneri strutturali speciali in modo mirato, tramite la perequazione dell'aggravio geotopografico (PAG) e la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS). Gli oneri speciali non devono essere generalmente considerati come oneri eccessivi. Ad esempio uscite più elevate nel settore sanitario possono rappresentare sia oneri speciali sia differenti preferenze dei Cantoni (scelta politica). La *figura 2* illustra il concetto degli oneri speciali. Il fabbisogno di base comprende la spesa per una dotazione minima di beni e prestazioni di servizi statali. Uscite per prestazioni statali che eccedono il fabbisogno di base sono considerate scelte politiche e quindi non costituiscono oneri speciali. Si pensi ad esempio alle piscine pubbliche o a istituzioni culturali. Spesso però anche gli abitanti di altri Cantoni approfittano dell'offerta statale di un Cantone senza che essi o il loro Cantone di residenza indennizzino completamente i costi del consumo. In questo caso si parla di *spillover*.

Figura 3 Delimitazione degli oneri speciali



Come già nel caso della perequazione delle risorse, il Parlamento stabilisce ogni quattro anni i contributi di base della Confederazione per entrambi i fondi perequativi sulla base del rapporto sull'efficacia. Nel 2010 la dotazione complessiva della compensazione degli oneri ammontava a 695 milioni di franchi. Metà di tale importo è impiegata per la perequazione dell'aggravio geotopografico e metà per la perequazione dell'aggravio sociodemografico. Contrariamente alla perequazione delle risorse, tuttavia, in questo caso si tratta esclusivamente di una perequazione verticale.

La perequazione dell'aggravio geotopografico

La Confederazione indennizza i Cantoni di montagna e i Cantoni a debole densità insediativa per i seguenti oneri speciali:

- gli oneri di altitudine: ad esempio i maggiori costi del servizio invernale o di manutenzione delle infrastrutture;
- gli oneri di declivio: ad esempio i maggiori costi di economia forestale e di opere idriche, come pure i costi per opere antivalangarie;
- gli oneri dell'insediamento "ridotto" (costi dovuti all'estensione): ad esempio maggiori costi per le infrastrutture (strade, acqua, energia), l'organizzazione scolastica, la sanità o il collegamento alla rete dei trasporti pubblici.

La perequazione dell'aggravio sociodemografico

Gli agglomerati urbani presentano sovente una quota superiore alla media di persone anziane e bisognose, come pure di stranieri. Questi gruppi di persone possono comportare oneri superiori alla media, ad esempio nei settori della sanità, della sicurezza sociale e dell'integrazione. A questi costi si aggiungono i costi superiori alla media che le città polo assumono in funzione del loro ruolo di centri di attività economiche, culturali e sociali. Si tratta in questo caso ad esempio di maggiori costi per la sicurezza pubblica o di costi dovuti alla maggiore densità di posti di lavoro e di insediamenti (costi dovuti alla limitatezza). La perequazione dell'aggravio sociodemografico deve tenere conto di tutti questi oneri speciali.

Sviluppo dei versamenti di compensazione nell'ambito della compensazione degli oneri

Nella perequazione degli oneri l'importo complessivo dei versamenti di compensazione è adeguato ogni anno al rincaro (secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo IPC). Mentre nel 2009 i prezzi al consumo sono cresciuti del 2,2 per cento, nel 2010 sono diminuiti dell'1 per cento, cosicché i versamenti di compensazione di 682 milioni di franchi (2008) sono saliti a 702 milioni di franchi (2009) per poi scendere nuovamente a 695 milioni di franchi (2010). Eccettuati i quattro Cantoni di Zugo, Soletta, Basilea Campagna e Argovia, tutti gli altri Cantoni hanno avuto diritto alla compensazione degli oneri. Se si considera solo la perequazione dell'aggravio sociodemografico, Glarona è stato l'unico Cantone a perdere il proprio diritto a contare dal 2009, continuando tuttavia a ricevere mezzi finanziari dalla perequazione dell'aggravio geotopografico.

Nella maggior parte dei casi le variazioni dei versamenti di compensazione sono state esigue e corrispondono all'andamento del rincaro. Laddove si sono verificate variazioni superiori alla media, esse hanno riguardato principalmente l'indicatore di povertà della perequazione dell'aggravio sociodemografico. Ciò si è verificato in entrambi gli anni nei Cantoni Sciaffusa e Ginevra, nonché nel 2010 nel Cantone Vaud. Nel caso del Cantone di Berna si è invece verificato un aumento dei versamenti di compensazione per l'anno 2010 a causa dell'aumento di tutti gli indicatori della struttura demografica nella perequazione dell'aggravio sociodemografico.

Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2008–2011

Tabella 7 Versamenti di compensazione PAG e PAS (2008–2010)

(+ Aggravio Cantone; (-) Sgravio Cantone)

	PAG						PAS					
	2008		2009		2010		2008		2009		2010	
	Totale	Pro capite	Totale	Pro capite	Totale	Pro capite	Totale	Pro capite	Totale	Pro capite	Totale	Pro capite
	In 1000 fr.	In franchi	In 1000 fr.	In franchi	In 1000 fr.	In franchi	In 1000 fr.	In franchi	In 1000 fr.	In franchi	In 1000 fr.	In franchi
ZH	0	-478	0	0	0	0	-93'087	-73	-87'529	-68	-86'111	-66
BE	-23'439	817	-24'214	-25	-24'118	-25	-16'354	-17	-18'068	-19	-22'325	-23
LU	-6'485	873	-6'673	-19	-6'606	-18	0	0	0	0	0	0
UR	-10'549	2'061	-10'867	-311	-10'757	-307	0	0	0	0	0	0
SZ	-5'886	-445	-6'045	-44	-5'970	-42	0	0	0	0	0	0
OW	-5'296	1'161	-5'447	-161	-5'393	-159	0	0	0	0	0	0
NW	-1'437	-375	-1'480	-37	-1'469	-36	0	0	0	0	0	0
GL	-4'995	1'363	-5'146	-135	-5'096	-133	-156	-4	0	0	0	0
ZG	0	-2'032	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FR	-11'679	1'148	-11'957	-46	-11'784	-45	0	0	0	0	0	0
SO	0	773	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BS	0	-578	0	0	0	0	-47'162	-254	-48'453	-262	-46'270	-250
BL	0	-18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SH	0	55	0	0	0	0	-3'186	-43	-2'639	-36	-2'375	-32
AR	-17'102	890	-17'601	-335	-17'425	-331	0	0	0	0	0	0
AI	-7'943	642	-8'173	-534	-8'091	-523	0	0	0	0	0	0
SG	-1'929	948	-1'985	-4	-1'965	-4	0	0	0	0	0	0
GR	-133'174	657	-137'036	-729	-135'637	-719	0	0	0	0	0	0
AG	0	370	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TG	-3'623	995	-3'728	-16	-3'691	-15	0	0	0	0	0	0
TI	-13'373	65	-13'740	-42	-13'593	-41	-17'966	-56	-17'702	-54	-19'232	-59
VD	0	-102	0	0	0	0	-51'178	-78	-50'821	-77	-58'338	-87
VS	-67'907	1'451	-69'838	-237	-69'090	-231	0	0	0	0	0	0
NE	-22'183	65	-22'835	-135	-22'607	-133	-11'914	-71	-11'851	-70	-12'972	-76
GE	0	-721	0	0	0	0	-100'104	-232	-113'938	-263	-99'867	-228
JU	-4'108	1'534	-4'233	-61	-4'197	-60	0	0	0	0	0	0
CH	-341'108	11'120	-351'000	-47	-347'490	-46	-341'108	-46	-351'000	-47	-347'490	-46

Tabella 8 Versamenti di compensazione complessivi della compensazione degli oneri e loro variazioni (2008–2010)

(+ Aggravio Cantone; (-) Sgravio Cantone)

	Totale (PAG + PAS)						Variazione					
	2008		2009		2010		2008 - 2009			2009 - 2010		
	Totale	Pro capite	Totale	Pro capite	Totale	Pro capite	Totale	In %	Pro capite	Totale	In %	Pro capite
	In 1000 fr.	In franchi	In 1000 fr.	In franchi	In 1000 fr.	In franchi	In 1000 fr.		In franchi	In 1000 fr.		In franchi
ZH	-93'087	-73	-87'529	-68	-86'111	-66	5'558	-6.0%	5	1'418	-1.6%	2
BE	-39'793	-41	-42'282	-44	-46'443	-48	-2'489	6.3%	-3	-4'161	9.8%	-4
LU	-6'485	-18	-6'673	-19	-6'606	-18	-188	2.9%	-1	67	-1.0%	1
UR	-10'549	-301	-10'867	-311	-10'757	-307	-318	3.0%	-10	110	-1.0%	4
SZ	-5'886	-43	-6'045	-44	-5'970	-42	-159	2.7%	-1	75	-1.2%	2
OW	-5'296	-159	-5'447	-161	-5'393	-159	-151	2.9%	-2	54	-1.0%	2
NW	-1'437	-36	-1'480	-37	-1'469	-36	-43	3.0%	-1	11	-0.7%	1
GL	-5'151	-135	-5'146	-135	-5'096	-133	5	-0.1%	0	50	-1.0%	2
ZG	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0
FR	-11'679	-46	-11'957	-46	-11'784	-45	-278	2.4%	0	173	-1.4%	1
SO	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0
BS	-47'162	-254	-48'453	-262	-46'270	-250	-1'291	2.7%	-8	2'183	-4.5%	12
BL	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0
SH	-3'186	-43	-2'639	-36	-2'375	-32	547	-17.2%	7	264	-10.0%	4
AR	-17'102	-325	-17'601	-335	-17'425	-331	-499	2.9%	-10	176	-1.0%	4
AI	-7'943	-522	-8'173	-534	-8'091	-523	-230	2.9%	-12	82	-1.0%	11
SG	-1'929	-4	-1'985	-4	-1'965	-4	-56	2.9%	0	20	-1.0%	0
GR	-133'174	-709	-137'036	-729	-135'637	-719	-3'862	2.9%	-20	1'399	-1.0%	10
AG	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0
TG	-3'623	-15	-3'728	-16	-3'691	-15	-105	2.9%	-1	37	-1.0%	1
TI	-31'339	-97	-31'442	-96	-32'825	-100	-103	0.3%	1	-1'383	4.4%	-4
VD	-51'178	-78	-50'821	-77	-58'338	-87	357	-0.7%	1	-7'517	14.8%	-10
VS	-67'907	-233	-69'838	-237	-69'090	-231	-1'931	2.8%	-4	748	-1.1%	6
NE	-34'097	-203	-34'686	-205	-35'579	-209	-589	1.7%	-2	-893	2.6%	-4
GE	-100'104	-232	-113'938	-263	-99'867	-228	-13'834	13.8%	-31	14'071	-12.3%	35
JU	-4'108	-59	-4'233	-61	-4'197	-60	-125	3.0%	-2	36	-0.9%	1
CH	-682'216	-92	-702'000	-94	-694'980	-92	-19'784	2.9%	-2	7'020	-1.0%	2

Tabella 9 Versamenti di compensazione suddivisa nei singoli fondi della compensazione degli oneri, in franchi (2010)

In franchi

	PAG				PAS	
	Altitudine degli insediamenti	Declività del terreno	Struttura dell'insediamento	Densità demografica	Povertà, struttura di età e integrazione degli stranieri	Oneri speciali delle città polo
ZH	-	-	-	-	24'704'873	61'406'283
BE	2'118'579	1'336'231	17'691'717	2'971'240	21'993'989	331'231
LU	-	-	6'606'302	-	-	-
UR	645'549	5'244'796	1'222'225	3'644'725	-	-
SZ	1'915'226	2'000'370	1'474'219	580'165	-	-
OW	373'513	2'718'767	1'043'586	1'257'235	-	-
NW	-	505'819	729'303	234'196	-	-
GL	-	3'132'997	-	1'962'891	-	-
ZG	-	-	-	-	-	-
FR	1'348'653	-	9'452'772	982'903	-	-
SO	-	-	-	-	-	-
BS	-	-	-	-	26'399'536	19'870'435
BL	-	-	-	-	-	-
SH	-	-	-	-	2'374'931	-
AR	15'734'281	206'138	1'484'478	-	-	-
AI	4'911'931	378'566	2'436'792	363'548	-	-
SG	-	-	1'964'902	-	-	-
GR	41'850'649	60'755'062	8'029'638	25'001'733	-	-
AG	-	-	-	-	-	-
TG	-	-	3'690'502	-	-	-
TI	-	9'376'453	-	4'216'902	19'231'786	-
VD	-	-	-	-	55'244'375	3'093'733
VS	25'600'232	28'115'370	567'414	14'806'852	-	-
NE	20'547'668	2'059'413	-	-	12'972'220	-
GE	-	-	-	-	68'738'256	31'128'300
JU	783'702	-	1'521'140	1'892'603	-	-
CH	115'829'983	115'829'983	57'914'991	57'914'991	231'659'965	115'829'983

I versamenti di compensazione dei singoli indici parziali rimangono quasi immutati nel tempo, poiché si tratta di indicatori geografici (PAG) e sociodemografici (PAS). Per questo motivo nella *tabella 9* figurano soltanto gli importi relativi al 2010.

3 Esecuzione della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri

Con la NPC le basi per il calcolo dei versamenti di compensazione sono state completamente superate. Per la perequazione orizzontale e verticale delle risorse ci si basa sul potenziale di queste ultime, cioè sulle risorse utilizzabili fiscalmente. Al fine di rilevare i potenziali di risorse dei singoli Cantoni nel modo più preciso possibile e contemporaneamente tenere conto delle particolarità fiscali dei Cantoni, la base imponibile aggregata (BIA) è calcolata tenendo conto di numerosi elementi. Questo livello elevato di precisione è giustificato dall'ordine di grandezza dei flussi di pagamento in ambito di perequazione delle risorse. Esso richiede tuttavia di fare fronte a una corrispondente maggiore quantità di dati e comporta anche una maggiore complessità. Pertanto, nell'esecuzione della LPFC il rilevamento dei corrispondenti dati di base, la garanzia e il controllo della qualità ad essi legati assumono un ruolo centrale. Eventuali dubbi sull'esattezza dei dati utilizzati potrebbero compromettere la credibilità della nuova perequazione finanziaria.

Di seguito sono descritti innanzitutto i procedimenti di rilevamento dei dati e del controllo della qualità applicati attualmente nonché le principali esperienze relative all'esecuzione della legge. Vengono poi commentate le misure adottate e programmate sulla base di queste prime esperienze al fine di migliorare la qualità dei dati. Si presenta infine la normativa legale richiesta concernente i dati errati rilevati a posteriori.

3.1 Procedimento di rilevamento dei dati

Per il calcolo annuo del potenziale delle risorse e degli indici di aggravio si applica il seguente procedimento standardizzato²⁰.

²⁰ Basi: l'art. 43f OPFC e le direttive del DFF del 19 dicembre 2008 sul rilevamento e la trasmissione dei dati necessari da parte dei Cantoni e sull'elaborazione dei dati da effettuarsi dall'AFC, dall'UST e dall'AFF (disponibili in tedesco e francese).

Tabella 10 Panoramica del procedimento annuo per il calcolo degli indici delle risorse e di aggravio

Orizzonte temporale	Perequazione delle risorse	Compensazione degli oneri
Per la <i>perequazione delle risorse</i> : tra il 15 novembre e il 1° marzo (a seconda dei componenti della BIA). Per la <i>compensazione degli oneri</i> : al più tardi entro il 31 marzo	Le Amministrazioni cantonali delle contribuzioni rilevano e forniscono i dati	L'UST elabora i dati grezzi
Al più tardi entro il 31 marzo	Controlli del CDF nei Cantoni scelti	Trasmissione dei dati all'AFF
Al più tardi entro fine maggio	L'AFC analizza i dati e li trasmette all'AFF	
Maggio - giugno	Controllo della qualità / Calcolo degli indici e versamenti di compensazione AFF	Controllo della qualità / Calcolo degli indici e versamenti di compensazione AFF
Inizio luglio	Avvio dell'indagine conoscitiva (CDCF)	Avvio dell'indagine conoscitiva (CDCF)
Fine settembre	Rapporto della CDCF al DFF	Rapporto della CDCF al DFF
Entro metà novembre	Approvazione del Consiglio federale	Approvazione del Consiglio federale

Rilevamento dei dati

Il rilevamento dei dati per il potenziale delle risorse è effettuato dagli Uffici cantonali delle contribuzioni in base alle direttive del DFF del 19 dicembre 2008²¹. Con la loro entrata in vigore hanno sostituito le attuali «indicazioni tecniche dettagliate»²² emanate dall'AFC. Le nuove direttive contengono istruzioni tecniche dettagliate (incluse le scadenze) per il rilevamento dei dati e la loro trasmissione. Le amministrazioni fiscali cantonali inoltrano di volta in volta i dati relativi ai singoli anni di calcolo all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) entro i termini prestabiliti.

La base dei dati concernenti la compensazione degli oneri è costituita dalle statistiche della Confederazione, conformemente alla legge federale del 9 ottobre 1992²³ sulla statistica federale, alla legge federale del 22 giugno 2007²⁴ sul censimento federale della popolazione e alle rispettive ordinanze aggiornate all'ultimo anno disponibile. L'Ufficio federale di statistica (UST) è responsabile per la raccolta e l'invio corretti dei dati all'AFF.

Calcolo del potenziale delle risorse e degli indici di aggravio

Sulla base dei dati concernenti gli ultimi tre anni di calcolo disponibili e delle richieste del gruppo di studio per la garanzia della qualità, l'AFF calcola ogni anno il potenziale delle risorse per l'anno di riferimento successivo. Gli indicatori della compensazione degli oneri per l'anno di riferimento successivo sono calcolati di volta in volta sulla base dei dati concernenti l'ultimo anno di calcolo disponibile.

Calcolo dei versamenti di compensazione

Infine, l'AFF calcola i versamenti di compensazione dei singoli Cantoni per l'anno di riferimento successivo, e ciò sulla base del potenziale delle risorse e degli importi decisi dal

²¹ Le direttive sono pubblicate su Internet
(http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php).

²² Anche le indicazioni tecniche dettagliate sono pubblicate su Internet
(http://www.efv.admin.ch/i/dokumentation/zahlen_fakten/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/index.php).

²³ RS 431.01

²⁴ RS 431.112

Parlamento per la perequazione orizzontale e verticale delle risorse come pure per il loro adeguamento, conformemente all'art. 5 cpv. 2 LPFC. Parallelamente, l'AFF calcola i versamenti di compensazione nell'ambito della perequazione dell'aggravio geotopografico e sociodemografico, adeguando gli importi perequativi decisi dal Parlamento al rincaro conformemente all'art. 9 cpv. 2 LPFC.

Presa di posizione dei Cantoni

L'AFF inoltra i suoi calcoli alla CDCF, all'attenzione dei Cantoni. I Cantoni prendono posizione in merito ai risultati. Un Cantone che non è d'accordo con i dati, può rivolgersi alla CDCF o direttamente al DFF. La CDCF inoltra al DFF le prese di posizione dei Cantoni e le sue eventuali prese di posizione in merito alle richieste di singoli Cantoni.

Approvazione da parte del Consiglio federale

Ogni anno l'OPFC viene adeguata ai valori più recenti concernenti la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri, è approvata dal Consiglio federale durante il mese di novembre e posta in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo.

3.2 Garanzia della qualità

La garanzia della qualità è effettuata da diversi attori nell'ambito del procedimento di elaborazione dei dati. Essa ha inizio presso i Cantoni, fornitori dei dati, per passare poi attraverso altri punti di controllo descritti di seguito.

Tabella 11 Uffici responsabili per la garanzia della qualità

	Perequazione delle risorse	Compensazione degli oneri
Fornitori dei dati	Amministrazioni cantonali delle contribuzioni Controllo del CDF secondo l'art. 6 lett. j della legge sul Controllo delle finanze (LCF)	
Analisi dei dati	AFC, controllo del CDF secondo l'art. 6 lett. j LCF, accompagnamento del gruppo di esperti garanzia della qualità	UST, controllo del CDF secondo l'art. 6 lett. j LCF, accompagnamento del gruppo di esperti garanzia della qualità
Calcolo degli indici e versamenti di compensazione	AFF, controllo da parte del CDF	AFF, controllo da parte del CDF

3.2.1 Controllo della qualità

Gruppo di studio per la garanzia della qualità

Per il controllo della qualità nel contesto della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri è stato istituito dal DFF un gruppo di studio composto in modo paritetico e con funzione di supervisione, coadiuvato dal Controllo federale delle finanze (CDF). Nell'ambito del suo status di osservatore, il CDF mette a disposizione del gruppo di studio la sua consulenza e può presentare raccomandazioni e proposte.

L'AFC tiene costantemente aggiornato il gruppo di studio per quanto concerne i dati sulla perequazione delle risorse; l'UST, rispettivamente l'AFF lo aggiornano riguardo alla compensazione degli oneri. Il gruppo di studio si riunisce da maggio fino a settembre. Esso valuta la situazione dei dati e discute d'intesa con il CDF le misure da adottare.

In caso di dati erranei, lacunosi o non più utilizzabili concernenti il potenziale delle risorse, l'AFC e l'AFF in collaborazione con il gruppo di studio adottano le seguenti misure:

- se la qualità dei dati è insufficiente, ma essi sono ulteriormente utilizzabili, l'AFC li corregge adeguatamente;
- in caso di dati mancanti o non ulteriormente utilizzabili, l'AFF stima il potenziale delle risorse sulla base di metodi di calcolo standardizzati. Questi metodi di calcolo sono formulati in modo tale da impedire che i Cantoni che non presentano dati oppure presentano dati lacunosi possano essere favoriti rispetto ai Cantoni che hanno presentato i loro dati correttamente. Tali metodi sono stabiliti all'articolo 42 OPFC.

I risultati della verifica della qualità dei dati e le misure eventualmente adottate sono comunicati ai Cantoni interessati. Il Cantone in questione ha la possibilità di esprimersi entro un breve termine in merito alle correzioni e alle stime effettuate. In questo modo si garantisce che l'intero processo sia documentato senza lacune.

Verifiche e controlli di plausibilità

Nell'ambito dell'elaborazione della statistica relativa all'imposta federale diretta (IFD) si eseguono diverse verifiche e controlli di plausibilità dei dati comunicati dai Cantoni. Le verifiche sono suddivise in diverse categorie.

Il controllo dei dati e della loro plausibilità è effettuato dai seguenti organi:

- Cantoni
- Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC)
- Amministrazione federale delle finanze (AFF)
- Controllo federale delle finanze (CDF)

Il controllo dei dati e della loro plausibilità comincia all'inizio del procedimento, vale a dire presso i Cantoni. A questi si chiede di esaminare i dati prima di inviarli all'AFC. La persona responsabile per il Cantone, indicata sul modulo per la notifica o sul bollettino di spedizione, conferma formalmente l'avvenuto controllo dei dati inoltrati. Dopo essere pervenuti all'AFC, i dati sono esaminati in modo dettagliato. L'AFC comunica i risultati dei suoi controlli e delle sue plausibilizzazioni alle amministrazioni cantonali delle contribuzioni e, se necessario, rettifica i dati. Dopo l'elaborazione, il Cantone riceve un attestato in cui si conferma formalmente la correttezza dei risultati (dopo eventuali correzioni da parte dell'AFC). Dopo aver elaborato i dati di tutti i Cantoni, si eseguono diversi controlli di plausibilità che riguardano i singoli Cantoni in relazione alla situazione svizzera complessiva.

Mentre l'AFC e l'AFF eseguono per tutti i Cantoni i controlli dei dati e/o di plausibilità a Berna in base ai dati forniti, il CDF esamina direttamente nel Cantone i procedimenti per il rilevamento dei dati e i dati stessi con prove effettuate su campioni sulla base dei dossier (controllando annualmente in modo alternato da 5 a 7 Cantoni).

I dati riguardanti le persone fisiche e giuridiche sono controllati singolarmente mediante un programma informatico. Per l'elaborazione relativa a un anno fiscale ciò corrisponde a circa 5 milioni di dati singoli.

Si eseguono diversi controlli di plausibilità che individuano anomalie o valori erratici. Da un lato si raffrontano i risultati del Cantone rispetto all'anno precedente e dall'altro si analizzano le differenze rispetto alla media nazionale, che – se superano o sono inferiori a un certo valore di tolleranza – sono esaminate più approfonditamente.

Controllo dei dati e dei risultati da parte dei Cantoni

I Cantoni sono gli organi che conoscono meglio i loro dati. Secondo gli allegati alla direttiva del DFF del 19 dicembre 2008 sul rilevamento e sulla trasmissione dei dati dei Cantoni, questi ultimi sono tenuti a controllare la trasmissione dei dati prima del loro invio e a confermare tale verifica mediante un bollettino di spedizione firmato o semplicemente trasmettendo il modulo di notifica.

Al termine dell'elaborazione da parte dell'AFC, ad ogni Cantone viene inviato un attestato con cui si comunicano i risultati della stessa. Se l'AFC ha apportato delle correzioni rispetto ai dati inviati dal Cantone, esse sono spiegate in modo dettagliato. Il Cantone deve confermare formalmente la correttezza dei risultati mediante una firma e ha quindi di nuovo l'opportunità di effettuare verifiche e controlli di plausibilità. È indispensabile che la persona che conferma la correttezza del primo invio dei dati mediante bollettino di spedizione o modulo di notifica non coincida con chi poi firma l'attestato. Solo in questo modo si garantisce un controllo incrociato.

Tabella 12 Regolamentazione dei documenti

Settore	Bollettino di fornitura	Modulo di notifica	Attestato
Reddito delle persone fisiche	X		X
Utile delle persone giuridiche	X		X
Reddito delle persone tassate alla fonte		X	X
Sostanza delle persone fisiche		X	X
Riparti fiscali		X	X

Controllo dei dati e della plausibilità da parte dell'AFC

Per i redditi delle persone fisiche come pure per gli utili delle persone giuridiche, mediante il rendiconto cantonale delle imposte e delle multe (modulo 57) è effettuato un controllo della plausibilità dell'importo dell'imposta (totale) relativa ai dati trasmessi. In questo caso, l'AFC dispone dei conteggi sulle imposte e multe (modulo 57), comunicati dai Cantoni per ogni anno fiscale ad un'altra unità organizzativa all'interno dell'AFC. L'AFC, dopo aver ricevuto i dati, confronta l'importo complessivo dell'imposta relativa ai dati trasmessi con l'importo dell'imposta annunciato mediante il modulo 57. Una differenza superiore a +/- 3 per cento comporta una richiesta di chiarimento a livello cantonale.

Per i seguenti settori si effettua un confronto con i risultati dell'anno precedente comunicati dal Cantone:

- reddito delle persone fisiche
- utile delle persone giuridiche
- reddito delle persone tassate alla fonte
- sostanza delle persone fisiche
- riparti fiscali dell'imposta federale diretta

Il confronto con l'anno precedente costituisce il più importante controllo di plausibilità per i redditi delle persone tassate alla fonte, le sostanze delle persone fisiche e i riparti fiscali dell'imposta federale diretta.

L'AFC non può rilevare se un Cantone ha sempre presentato la stessa lacuna nella trasmissione dei dati dal primo invio nel 2003 – ad esempio in merito alla sostanza delle

persone fisiche (il Cantone dei Grigioni ad esempio non ha comunicato la sostanza delle persone assoggettate a imposta forfetaria nella trasmissione dei dati sulla sostanza e il CDF ha rilevato questa lacuna solo alla fine del mese di aprile del 2009 in seguito ad un controllo effettuato direttamente sul posto).

Dopo l'elaborazione dei dati vengono effettuati ulteriori controlli di plausibilità. Al termine di tutte le trasmissioni dei dati ogni Cantone è confrontato con i dati svizzeri complessivi. In futuro questo controllo di plausibilità sarà rafforzato e sistematizzato (cfr. al riguardo il n. 3.3.1).

Attività di controllo del CDF

Le attività annuali di controllo del CDF si basano sull'articolo 6 lettera j della legge del 28 giugno 1967²⁵ sul controllo federale delle finanze e comprendono i seguenti punti:

- annualmente vengono controllati direttamente sul posto sei Cantoni. Le verifiche si prefiggono di confermare il rilevamento regolare dei dati per quanto riguarda la loro completezza, precisione e tracciabilità al fine di confermare il calcolo del potenziale delle risorse e di individuare eventuali mancanze;
- gli Uffici federali responsabili per l'elaborazione dei dati (AFC e UST) sono soggetti annualmente a controlli direttamente sul posto. Si tratta in particolare di verificare la qualità dei dati forniti nonché l'intera catena di elaborazione per quanto riguarda la tracciabilità e la completezza;
- è sottoposta a controllo anche l'AFF, che è responsabile del calcolo degli indici della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri e pertanto dei risultati versamenti di perequazione per l'anno successivo (anno di riferimento). Viene esaminata in particolare l'intera procedura di calcolo per quanto riguarda la tracciabilità e la completezza;
- il CDF allestisce e pubblica ogni anno il suo rapporto di revisione e lo trasmette alla Delegazione federale delle finanze. Oltre ai risultati delle attività di revisione espletate, il rapporto contiene raccomandazioni in merito alle quali gli Uffici competenti sono chiamati a prendere posizione.

Controlli finali nell'ambito dell'indagine conoscitiva

Sebbene fondamentalmente debbano essere utilizzati solo dati corretti come base per l'indagine conoscitiva, nell'ambito della stessa ai Cantoni è concessa la possibilità di effettuare un ultimo controllo dei dati.

3.2.2 Esperienze relative all'applicazione della legge

Qualità dei dati nell'ambito del potenziale delle risorse

In linea di principio si può constatare che dall'introduzione della NPC la qualità dei dati è migliorata continuamente. Per gli uffici cantonali delle contribuzioni, in qualità di veri e propri «detentori dei dati» nel settore del potenziale delle risorse, la NPC è una sfida dal punto di vista tecnico ed organizzativo. I Cantoni hanno infatti dovuto adeguare le loro soluzioni informatiche alle nuove esigenze, hanno dovuto formare il personale e ristrutturare

²⁵ RS 614.0

parzialmente i processi interni. Tali lavori di adeguamento sono complessi e richiedono tempo.

Tuttavia, sono ancora riscontrabili alcune lacune: ad esempio non tutti gli uffici cantonali delle contribuzioni possiedono una strategia relativa alla garanzia della qualità. Per assicurare l'accettazione della perequazione finanziaria ovviamente è indispensabile una garanzia della qualità coerente. In questo senso, il CDF richiede ai Cantoni di colmare al più presto le lacune esistenti nell'ambito dei controlli della qualità. Occorre però ricordare che per il calcolo dei versamenti di compensazione è necessario estrarre ed elaborare oltre cinque milioni di singoli dati. Pertanto, anche in futuro non si potrà garantire con assoluta certezza la totale assenza di errori.

Correzioni e stime

Come illustrato nella seguente sintesi tabellare sulle correzioni e sulle stime effettuate per l'anno di riferimento 2010 (anni di calcolo 2004–06), grazie alla migliore situazione dei dati si sono rivelate necessarie meno stime o correzioni rispetto ai due anni di riferimento precedenti (anni di calcolo 2003–05). Concretamente, per l'anno di calcolo più recente (2006) è stata apportata una sola correzione (Giura) e una stima (Grigioni) dei redditi determinanti tassati alla fonte. Il Cantone di Argovia nell'estate del 2009 ha potuto inviare a posteriori questi dati per gli anni di calcolo 2004, 2005 e 2006, cosicché anche in questo caso si è potuto fare completamente a meno della stima effettuata fino a quel momento. Per gli altri fattori BIA si sono potuti adottare senza alcuna eccezione i dati forniti tempestivamente o a posteriori (nel 2006) dai Cantoni.

Tabella 13 Correzioni e stime negli anni di calcolo 2003–2006

	Reddito determinante delle persone fisiche				Redditi determinanti tassati alla fonte				Sostanza determinante delle persone fisiche				Utili delle persone giuridiche con statuto speciale			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
LU									Correzione	Correzione	Correzione					
TI													Correzione			
VD	Correzione	Correzione							Stima	Correzione						
GE													Correzione	Correzione	Correzione	
JU							Correzione	Correzione								
GR							Stima	Stima								
AG					Stima	I dati corretti per tutti i tre anni di calcolo sono stati forniti nell'estate del 2009, cosicché non è più stato necessario prendere in considerazione i dati stimati per gli anni 2004-2006.										

Errori di trasmissione dei dati

Dall'introduzione del nuovo sistema sono stati commessi alcuni errori nella trasmissione dei dati dagli uffici cantonali delle contribuzioni all'AFC per il calcolo della base imponibile aggregata. Sono degni di nota:

- una trasmissione errata dei dati effettuata dal Cantone di Friburgo e dal Cantone di Basilea Città a causa di un errore di codificazione concernente gli utili determinanti delle persone giuridiche con uno statuto fiscale speciale;
- una trasmissione errata dei dati effettuata dal Cantone di Vaud in seguito alla confusione avvenuta in merito all'anno di calcolo concernente i redditi determinanti assoggettati a imposizione alla fonte;
- una comunicazione errata del Cantone di Svitto degli utili determinanti delle persone giuridiche con statuto fiscale speciale in seguito ad un errore di codificazione;

- trasmissioni errate dei dati concernenti la sostanza netta (assenza dei contribuenti tassati forfetariamente), effettuate dal Cantone dei Grigioni;
- trasmissioni errate dei dati inerenti i redditi determinanti tassati alla fonte, effettuate dai Cantoni di Zurigo e Ticino;
- trasmissioni errate dei dati concernenti la sostanza netta determinante, effettuate dai Cantoni Vallese e Zurigo.

I suddetti errori di trasmissione sono stati rilevati tempestivamente nei singoli casi e sono stati comunicati agli Uffici competenti (AFC, AFF, CDCF), così che hanno potuto essere inseriti senza indugio nella raccolta dei dati, ossia prima che il Consiglio federale approvasse l'OPFC.

Correzioni retroattive di errori

San Gallo

Nell'ambito di una verifica dei dati rilevanti per il calcolo del potenziale delle risorse, agli inizi del mese di maggio del 2008 l'AFC ha rilevato un errore grave nella trasmissione dei dati forniti dal Cantone di San Gallo per l'anno di calcolo 2004. Infatti, per una determinata categoria di contribuenti i redditi imponibili inseriti nella base dei dati e nelle analisi erano stati centuplicati²⁶. Ne è risultata un'erronea sopravvalutazione del potenziale e dell'indice delle risorse, in base al quale per l'anno in corso sono risultati versamenti di compensazione troppo bassi del Cantone di San Gallo. Di conseguenza, a causa di questo errore per il 2008 il Cantone di San Gallo ha subito una perdita di circa 87 milioni di franchi, della quale hanno beneficiato gli altri Cantoni finanziariamente deboli, ricevendo mezzi di perequazione in eccesso.

L'errore si è verificato nella trasmissione dei dati da parte dell'Ufficio cantonale delle contribuzioni all'AFC nell'ambito di una comunicazione a posteriori e non è stato rilevato nell'elaborazione in massa dei dati. Nella sua presa di posizione del 15 agosto 2008 il CDF ha dichiarato responsabili di tale errore sia l'Ufficio cantonale delle contribuzioni di San Gallo sia l'AFC («Les responsabilités de l'erreur sont partagées. Par son comportement, le canton de Saint-Gall a notamment clairement contribué à créer le malentendu qui a constitué la source de l'erreur ensuite accomplie par l'AFC»).

Contrariamente alla proposta del CDCF, in occasione dell'approvazione della revisione dell'OPFC sulla base delle cifre del 2009, il Consiglio federale ha deciso di correggere il suddetto errore retroattivamente a favore del Cantone di San Gallo, ripartendolo sugli anni 2009, 2010 e 2011 e compensandolo con le relative correzioni nei Cantoni che ne avevano beneficiato. Al tempo stesso, ha evidenziato la necessità di predisporre una chiara normativa per la gestione di errori rilevati a posteriori, conformemente alla posizione adottata dal CDCF (cfr. in merito il n. 3.4).

Giura

Per l'anno di calcolo 2006, il Cantone del Giura ha constatato a posteriori di aver commesso un errore di rilevamento nell'ambito della trasmissione dei dati dell'anno precedente all'AFC. L'AFC ha controllato il risultato e ne ha confermato la correttezza. A causa di questo errore, nell'anno 2009 il Cantone del Giura ha ricevuto circa 6,4 milioni di franchi nell'ambito della perequazione delle risorse, mentre i rimanenti Cantoni finanziariamente deboli hanno beneficiato complessivamente dello stesso importo di compensazione eccessiva.

²⁶ Invece di un reddito imponibile di fr. 97 000.- espresso in fr. 100.-, è stato registrato erroneamente un reddito imponibile di fr. 9 740 000.- espresso in fr. 100.-.

In occasione dell'approvazione della revisione dell'OPFC sulla base delle cifre del 2010, il Consiglio federale ha deciso di compensare integralmente l'errore pari a 6,4 milioni di franchi nel 2010 sotto forma di pagamento posticipato una tantum con le relative correzioni nei Cantoni che ne avevano beneficiato.

La Confederazione e i Cantoni concordano sul fatto che il problema delle correzioni retroattive degli errori debba essere risolto con una chiara base giuridica. Lo stato attuale, che di fatto corrisponde a un «automatismo», è insoddisfacente e non contribuisce ad incentivare un'elevata qualità dei dati.

Qualità dei dati nell'ambito della compensazione degli oneri

Nel suo rapporto del 19 ottobre 2009 il CDF afferma che l'Ufficio federale di statistica (UST), che in qualità di detentore dei dati li predispone per il calcolo della compensazione degli oneri, dispone di un adeguato sistema di controllo interno. Le basi statistiche relative ai funzionari e ai diplomatici internazionali sono state predisposte in modo che l'AFF possa eseguire i calcoli relativi alla compensazione degli oneri in maniera ineccepibile. Tuttavia, in futuro l'UST dovrà fare in modo che le sue forniture di dati siano concepite in modo che l'AFF non debba correggere o adeguare manualmente i dati in seguito. Questo vale in particolare per i dati riguardanti i Comuni (cfr. in merito anche le spiegazioni sulla nuova soluzione informatica per il calcolo dei versamenti per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri al n. 3.3.3).

Conclusione

I notevoli sforzi dei Cantoni e le direttive del DFF del 19 dicembre 2008 già menzionate, come pure le verifiche annuali effettuate direttamente sul posto dal CDF hanno contribuito alla migliore qualità dei dati. Gli uffici cantonali delle contribuzioni sono ora in grado di osservare in modo critico i loro processi interni ed eliminare i punti deboli localizzati nel rilevamento e nella trasmissione dei dati all'AFC.

Nonostante i progressi riconoscibili e rallegranti ottenuti riguardo alla qualità dei dati, sussiste ancora la necessità di intervento in merito ad alcuni aspetti concreti. Come afferma il CDF nel suo rapporto del 19 ottobre 2009, nell'estrazione dei dati relativi ai redditi tassati alla fonte (e in alcuni casi anche per le sostanze delle persone fisiche), si rileva la mancanza di una documentazione esaustiva sulla «catena di elaborazione» e di un'adeguata integrazione dell'informatica. Inoltre, il CDF constata che per quanto riguarda la garanzia della qualità, solo due dei sei Cantoni che sono stati sottoposti a controlli nel 2009 posseggono una strategia da cui si evincono i ruoli, le responsabilità e i termini da rispettare. Il CDF invita a illustrare meglio i processi e a coinvolgere maggiormente i responsabili degli uffici cantonali delle contribuzioni nella preparazione dei dati. Finché il controllo interno non può essere garantito integralmente, sussiste il pericolo di una trasmissione lacunosa dei dati all'AFC. In questo senso, i Cantoni sono stati invitati dal capo del Dipartimento federale delle finanze con lettera del 20 novembre 2009 a prendere le misure necessarie per garantire una trasmissione dei dati integrale e ineccepibile all'AFC.

3.3 Misure per migliorare la qualità dei dati

3.3.1 Plausibilizzazioni

Nell'ambito delle plausibilizzazioni dei dati inviati relativi al potenziale delle risorse illustrati sopra, finora la differenza dell'utile determinante delle persone giuridiche rispetto all'anno precedente era illustrata soltanto dall'AFF nel rapporto sulla consultazione dei Cantoni. In

futuro, l'AFC calcolerà l'utile determinante già prima di inoltrare le cifre all'AFF e discuterà le differenze evidenti con i Cantoni secondo criteri prestabiliti.

La focalizzazione (ma non la limitazione) sugli utili determinanti delle persone giuridiche dipende dal fatto che questo fattore BIA può essere soggetto a notevoli fluttuazioni rispetto all'anno precedente in parte a causa di rischi imprenditoriali e quindi richiede una particolare attenzione, mentre le fluttuazioni nei redditi determinanti e nella sostanza delle persone fisiche si muovono in una banda di oscillazione ristretta.

Rispetto all'anno precedente, fluttuazioni del 150 per cento concernenti gli utili determinanti delle persone giuridiche non sono un fatto sporadico. Anche solo alcune, o addirittura una sola impresa nel Cantone interessato possono essere responsabili di tali sbalzi verso l'alto o verso il basso. Inoltre, nuovi insediamenti, partenze e riorganizzazioni di alcune società sono una concausa di tali sviluppi. In questo contesto sono significativi i risultati statistici relativi all'imposta federale diretta (periodo fiscale 2005):

- dall'imposizione non risulta alcun reddito netto imponibile in oltre il 53 per cento delle società;
- dall'imposizione risulta un reddito netto imponibile di 1 milione e più soltanto per il 2,7 per cento di tutte le società (in valori assoluti: solamente per 6 652 società);
- su questo 2,7 per cento di società ricade oltre il 96 per cento degli utili imponibili tassati.

Se nei controlli interni effettuati nell'AFC – in parte d'intesa con le amministrazioni delle contribuzioni cantonali – un semplice confronto delle principali società spiega a sufficienza le variazioni riscontrate, in linea di principio non c'è motivo di dubitare della qualità dei dati trasmessi dai Cantoni, tanto più che – come spiegato sopra – essi sono stati inviati all'AFC con un attestato cantonale, quindi dopo essere stati controllati e confrontati con i valori dell'anno precedente.

Tuttavia, in futuro i chiarimenti puntuali saranno intensificati. Concretamente questo significa che ogni Cantone sarà controllato in maniera più approfondita, se nel confronto annuale supererà un determinato valore (valore medio +/- variazione standard nazionale). Questa verifica viene effettuata in ogni caso, quindi anche se il Cantone interessato ha confermato la correttezza e completezza dei dati forniti essendo a conoscenza delle variazioni rispetto all'anno precedente.

Su proposta del gruppo di studio per la garanzia della qualità, nel rapporto sui versamenti di compensazione per il 2010²⁷ sono stati indicati anche gli importi dei tre anni di calcolo che stanno alla base degli anni di riferimento. Le differenze evidenti riscontrate negli anni di calcolo possono quindi essere esaminate un'ultima volta nell'ambito della consultazione dei Cantoni.

3.3.2 Ottimizzazione del procedimento annuale di elaborazione dei dati

Come indicato sopra, la procedura annuale di calcolo degli indici delle risorse e della compensazione degli oneri segue un procedimento strutturato e conosciuto da tutti gli attori coinvolti, determinati da periodi e scadenze per il rilevamento e per le comunicazioni stabiliti con precisione. Al riguardo, i valori di riferimento temporali devono essere rispettati con precisione dagli Uffici interessati (uffici cantonali delle contribuzioni, AFC, CDF, gruppo di studio per la garanzia della qualità, UST e AFF), poiché altrimenti il processo si arresterebbe

²⁷ Vedi (versione in tedesco pubblicata su Internet)

http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/zahlen/2010/Bericht_D_zHd_FDK.pdf.

a causa delle interdipendenze reciproche. In considerazione dei tempi molto stretti, anche piccoli ritardi hanno conseguenze rilevanti per l'intero processo di elaborazione.

In particolare, la situazione si è rivelata insoddisfacente in occasione della pubblicazione del rapporto sull'indagine conoscitiva dell'AFV del 26 giugno 2009 sulla perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri per il 2010, nel quale sono stati citati dati di carattere provvisorio a causa del ritardo nella trasmissione posticipata dei dati da parte di due Cantoni (Zurigo e Vallese). Le cifre relative ai versamenti del 2010 su cui si basava il rapporto hanno quindi subito delle modifiche riguardanti tutti i Cantoni, in particolare anche per quanto concerne i versamenti di compensazione. Questo ha provocato comprensibilmente delle reazioni negative da parte dei Cantoni. Essi hanno infatti dovuto esprimersi in merito ad un progetto che sapevano di carattere provvisorio.

È perciò indispensabile che l'AFF possa iniziare l'indagine conoscitiva presso i Cantoni sui versamenti di compensazione avendo a disposizione possibilmente le cifre definitive. Inoltre, in considerazione della comunicazione delle cifre del Preventivo della Confederazione e dei Cantoni, i calcoli dell'AFF devono riferirsi possibilmente a dati di base definitivi. Questo significa che anche i risultati sulla base dei dati che i Cantoni hanno trasmesso a posteriori devono pervenire all'AFF al più tardi entro il 31 maggio. In questo modo, all'AFF rimane una settimana di lavoro per integrare entro i termini, ovvero prima della pubblicazione del rapporto, anche i risultati concernenti i dati trasmessi a posteriori nella sua elaborazione.

Per accelerare il processo di elaborazione dei dati, per il futuro si prevedono le seguenti misure:

- l'AFC invita i Cantoni sottoposti al controllo del CDF a trasmettere i loro dati il più presto possibile. A tal proposito, il 7 ottobre 2009 l'AFC ha inviato una lettera ai responsabili degli uffici cantonali delle contribuzioni. L'AFC tratta i dati dei Cantoni visitati dal CDF con la massima priorità, convalidando i dati disponibili entro il 28 febbraio;
- il CDF effettua le verifiche direttamente sul posto nella seconda metà del mese di marzo. A scopo preparatorio, nella seconda metà del mese di novembre l'AFC, affiancata dal CDF, tiene un discorso introduttivo nei Cantoni interessati. Il CDF completa le sue verifiche entro il 31 marzo e informa tempestivamente l'AFC sui risultati e sull'eventuale necessità di trasmissioni a posteriori. L'AFC può così richiedere ai Cantoni i dati da trasmettere a posteriori al più tardi all'inizio del mese di aprile. All'AFC rimane quindi il tempo necessario per controllarli e per inviarli all'AFV al più tardi entro il 31 maggio;
- il CDF invia il suo rapporto di verifica all'attenzione del gruppo di studio per la garanzia della qualità (e a destinazione dell'indagine conoscitiva) entro il 20 aprile, affinché la seduta del gruppo di studio possa svolgersi tra il 20 e il 30 aprile. Nel rapporto del CDF, che a tutt'oggi è parte integrante del rapporto dell'AFF a destinazione dell'indagine conoscitiva presso i Cantoni, sono documentati tutti i casi che richiedono stime o correzioni. I casi che non sono menzionati nel rapporto del CDF non possono più essere considerati nell'anno in questione, a meno che non vengano presentati dai Cantoni stessi nell'ambito dell'indagine conoscitiva.

Gli attori interessati faranno il possibile per attenersi ai suddetti valori di riferimento in modo da garantire che il rapporto sull'indagine conoscitiva possa essere pubblicato in base a dati convalidati. Inoltre, è importante che le stime e le correzioni siano documentate nel rapporto stesso, al fine di garantire la massima trasparenza e tracciabilità. In futuro, le trasmissioni posticipate dei dati dopo la pubblicazione del rapporto dovranno rappresentare un'eccezione assoluta e ben motivata. A maggior ragione, tutti gli attori dovranno attenersi scrupolosamente al nuovo calendario. Il desiderio frequentemente espresso dai Cantoni di avviare l'indagine conoscitiva già all'inizio di giugno nell'interesse del rispetto della pianificazione, anticipandola di quattro settimane rispetto all'attuale prassi, non può essere soddisfatto a causa del tempo richiesto dall'elaborazione dei dati in particolare nei Cantoni.

L'avvio anticipato dell'indagine conoscitiva richiederebbe che i dati che devono essere trasmessi dai Cantoni pervenissero all'AFC con lo stesso anticipo. Questo non sarebbe nell'interesse della qualità dei dati: prima si fissa il termine di trasmissione, più ci si devono attendere dati provvisori e quindi non certi, aspetto che a sua volta metterebbe in dubbio l'accettazione del potenziale delle risorse (BIA) calcolato. Ottimizzando come illustrato il processo di elaborazione dei dati si tiene conto del desiderio di un processo più snello, pur senza mettere in dubbio l'imperativo principale della qualità dei dati.

3.3.3 Elaborazione informatica dei dati a livello dell'AFF

Per i calcoli annuali ai fini della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri sono necessari per lo più dati fiscali dell'AFC nonché dati geotopografici e sociodemografici dell'UST. Finora tali dati sono stati trasmessi all'AFF sotto forma di documenti Excel, per poi essere collegati in un secondo tempo tramite modelli Excel realizzati espressamente per questo scopo. In questo modo, nella maggior parte dei casi è stato possibile automatizzare e proteggere i calcoli effettivi con una parola chiave. Per i calcoli matematici più complessi è stato utilizzato anche un programma di analisi statistica (SAS), i cui risultati sono stati trasferiti nuovamente in Excel. Anche se l'elaborazione dei dati è stata ulteriormente automatizzata e sono state limitate per quanto fattibile le possibilità di manipolazioni errate accidentali, finora sono sempre stati richiesti numerosi interventi manuali nel procedimento di calcolo. Questo ha causato un notevole investimento di lavoro soprattutto nei casi di correzioni a posteriori o di richieste di simulazioni.

In seguito a una raccomandazione del Controllo federale delle finanze del 2006 è stata sviluppata una soluzione informatica che automatizza completamente il procedimento di calcolo e rende ampiamente superflui gli interventi manuali o addirittura li impedisce in relazione ai dati di base dell'AFC e dell'UST. Inoltre, le trasmissioni dei dati da parte dell'AFC e dell'UST vengono effettuate mediante documenti standardizzati in formato XML. Tutte le modifiche apportate a posteriori ai dati o ai processi devono essere messe a verbale e rese tracciabili.

Nel caso in cui tutti i test dovessero ottenere un esito positivo, si potranno già effettuare i calcoli relativi all'anno di riferimento 2011 per la prima volta con questa nuova soluzione informatica. Il fattore limitante riguardo al tempo rimane però sempre la disponibilità dei dati dell'AFC (ogni anno al più tardi entro fine maggio). Perciò anche in futuro le cifre sulla perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri non si potranno pubblicare prima.

3.3.4 Rilevamento dello stato dell'imposizione

La periodizzazione e i processi annuali sono strutturati in modo tale che si può supporre che la maggior parte delle imposizioni su cui si fondano i dati della base imponibile aggregata abbiano potuto essere effettuate definitivamente al momento dell'estrazione dei dati. Per le persone giuridiche, il gruppo di studio per la garanzia della qualità può chiedere di essere informato di volta in volta dall'AFC sulla percentuale delle imposizioni definitive. Inoltre, per le società con statuto fiscale speciale esistono dei meccanismi di incentivazione, affinché le imposizioni nei Cantoni vengano effettuate il più rapidamente possibile. L'AFC non dispone, invece, dei dati sugli indicatori per le persone fisiche che prevalgono sulla base imponibile aggregata.

Contrariamente al caso delle persone giuridiche, in cui per le società con uno speciale statuto fiscale cantonale l'attributo «provvisorio» o «definitivo» genera un meccanismo voluto d'incentivazione sulla base dell'eventuale considerazione di fattori esterni all'imposta federale diretta, la trasmissione dei dati delle altre imposizioni provvisorie non ha conseguenze per i Cantoni interessati.

In questo contesto, il CDF ha proposto che in futuro anche per le persone fisiche si comunichi se le imposizioni sono provvisorie o definitive.

La comunicazione aggiuntiva si riferisce però a una grandissima quantità di imposizioni (ca. 4,5 milioni). Sulla base di primi rilevamenti nel Cantone di Zurigo e dell'applicazione informatica «NEST» concepita per l'imposizione è emerso, tuttavia, che questa comunicazione aggiuntiva potrebbe essere effettuata con un dispendio sostenibile. Il relativo aumento delle comunicazioni dei dati dovrebbe però essere annunciato per tempo ai Cantoni, poiché esso richiede delle modifiche nei registri fiscali cantonali e probabilmente anche nell'applicazione informatica utilizzata per l'imposizione nonché nei processi di lavoro.

Il gruppo di studio per la garanzia della qualità si occuperà ancora in maniera approfondita della tematica sollevata dal CDF e in particolare illustrerà i vantaggi e gli svantaggi di un rilevamento dello stato di imposizione per le persone fisiche tenendo conto dei costi aggiuntivi per i Cantoni (analisi costi/benefici). Al momento sarebbe prematuro presentare una raccomandazione definitiva.

3.4 Correzioni retroattive degli errori – base giuridica

Stando all'attuale situazione di partenza, gli errori devono essere corretti retroattivamente indipendentemente dalla loro portata finanziaria, poiché il Consiglio federale è tenuto ad applicare la LPFC e l'OPFC conformemente alle norme, quindi senza errori.

In merito al caso della correzione degli errori di San Gallo, la CDCF ha sottolineato che preferirebbe una regolamentazione definitiva che escluda esplicitamente le correzioni retroattive degli errori rilevati a posteriori (proposta principale). Se ci fossero dei motivi fondati contrari a tale soluzione, la CDCF potrebbe approvare una soluzione che consenta una correzione retroattiva degli errori rilevanti entro un breve termine (proposta eventuale).

Anche il gruppo di studio sulla NPC per la garanzia della qualità ha espresso all'unanimità parere contrario alla correzione retroattiva degli errori per motivi oggettivi e per evitare incentivi inopportuni.

3.4.1 Basi giuridiche

Situazione a livello costituzionale

Il principio della proporzionalità è statuito all'articolo 5 capoverso 2 della Costituzione federale: «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»²⁸.

Il principio della proporzionalità è stato sviluppato nella prassi, in particolare nell'ambito delle intromissioni in relazione ai diritti fondamentali e al diritto amministrativo. L'articolo 5 capoverso 2 Cost. lo generalizza ulteriormente. In questa generalizzazione, tuttavia, fornisce dei dettagli poco chiari e «persegue l'imperativo generale di un intervento adeguato dello Stato»²⁹. Anche nella legislazione sulla limitazione della correzione di errori occorre

²⁸ Messaggio del 20.11.1996 concernente la revisione della Costituzione, 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.

²⁹ Hangartner (cfr. nota precedente, n. marg. 35).

considerare il principio della proporzionalità. Tale principio richiede che la limitazione sia uno strumento adeguato, necessario e opportuno per realizzare gli interessi pubblici coinvolti. Nella valutazione di tale questione sussiste un notevole margine di manovra di natura giuspolitica.

La completa esclusione della correzione di errori non sarebbe né proporzionata né necessaria sotto il profilo della certezza del diritto. Si può tenere conto dell'interesse a una pianificazione stabile del preventivo e delle finanze, limitando la correzione ad errori rilevanti e restringendo il termine entro il quale essi possono essere corretti.

Garanzia della via giudiziaria

Il caso in questione non concerne la garanzia della via giudiziaria ai sensi dell'articolo 29a della Costituzione federale. Tale garanzia è un diritto fondamentale e in linea di principio possono beneficiarne soltanto i privati³⁰. L'Amministrazione federale delle finanze presuppone quindi che perlomeno in questo contesto essa non possa essere fatta valere dai Cantoni.

Basi giuridiche

Poiché la correzione degli errori ripristinerebbe la ripartizione a norma di legge delle risorse della perequazione finanziaria, non basterebbe disciplinare a livello di ordinanza i termini entro i quali operare le correzioni. In un procedimento ai sensi dell'articolo 120 della legge sul Tribunale federale, i Cantoni sfavoriti da questa ripartizione potrebbero mettere in dubbio e chiedere di verificare la legalità della relativa ordinanza e ci sarebbe il rischio che il Tribunale federale possa rifiutare l'applicazione dell'esclusione o della limitazione della correzione statuite a livello di ordinanza. Di conseguenza, la legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) deve essere sottoposta a revisione.

3.4.2 Proposta di soluzione

L'intenzione di incentivare i Cantoni ad offrire un'elevata qualità dei dati, escludendo completamente le correzioni a posteriori degli errori, è comprensibile. Tuttavia, oltre alle riserve di natura giuridica esposte, anche riflessioni di natura politica in merito alla fattibilità si oppongono a un'esclusione totale degli errori. Anche se un'esclusione assoluta delle correzioni a posteriori degli errori fosse ancorata a livello di legge, si può ritenere che in un caso concreto i Cantoni interessati – soprattutto se si tratta di importi elevati – farebbero il possibile, se non da un punto di vista giuridico (causa mancanza di giurisdizione costituzionale) almeno da quello politico, per annullare la revisione della legge secondo la proposta principale. In altre parole, si teme che in occasione del primo «caso grave» un'esclusione completa delle correzioni a posteriori degli errori possa provocare lunghe controversie politiche tra la Confederazione e i Cantoni.

A fronte di queste riserve si raccomanda una revisione in cui si mettano in primo piano sia il principio della proporzionalità sia quello dell'equilibrio e della sostenibilità politici e in cui si tenga anche conto dell'interesse riguardo a una pianificazione stabile del preventivo e delle finanze. Un disciplinamento secondo la proposta eventuale della CDFC che prevede una correzione retroattiva ed entro breve termine soltanto in caso di errori rilevanti, corrisponderebbe a queste richieste. Di seguito viene presentata una soluzione in tal senso, sviluppata dal gruppo di studio per la garanzia della qualità.

³⁰ Esther Tophinke, *Die Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung*, *Schweizerisches Zentralblatt* 2006, pag. 89.

Rilevanza dell'errore: valori per il calcolo e soglia di rilevanza

I versamenti di compensazione netti e il potenziale delle risorse rappresentano i due principali valori possibili per il calcolo della rilevanza dell'errore.

- La variante che considera i versamenti di compensazione netti sarebbe semplice da gestire. La rilevanza di un errore sarebbe individuata in base alla differenza causata dall'errore nell'ambito dei versamenti di compensazione netti. Si procederebbe a una correzione retroattiva solo nel caso in cui la differenza superasse un valore soglia da definire. Il modello, però, genera in parte risultati poco plausibili e in particolare comporta il fatto che, per i Cantoni tenuti a versare un importo basso, si dovrebbe apportare una correzione già per valori soglia relativamente bassi. Questo sarebbe però contrario all'obiettivo spiegato precedentemente di consentire una correzione soltanto per errori rilevanti.
- La considerazione del potenziale delle risorse come valore per il calcolo offre il vantaggio che non contiene elementi discrezionali e indirettamente tiene anche conto del totale di bilancio. In un confronto fra Cantoni anche i risultati di questo modello appaiono più plausibili. Per questo motivo si intende utilizzare il potenziale delle risorse come valore per il calcolo.

Per definire le soglie di rilevanza si parte in primo luogo dalle uscite totali dei Cantoni (base di misurazione). Si presuppone che per un Cantone una differenza dell'1 per cento delle sue uscite totali sia ancora sostenibile. L'1 per cento delle uscite totali di 74,7 miliardi di franchi (2007) corrisponde a 747 milioni di franchi. Si ripartisce questo importo sull'intero potenziale delle risorse (2010) pari a 217,3 miliardi di franchi e si ottiene un valore pari allo 0,35 per cento del potenziale delle risorse. Con questo valore si possono calcolare in un secondo tempo le soglie di rilevanza cantonali (esprese in franchi). Il risultato rappresenta il limite di sostenibilità determinante, a partire dal quale viene corretto un errore.

In base alle considerazioni citate, nella seguente tabella si stabilisce la soglia di rilevanza di ogni Cantone. Appena la correzione di un errore modifica i versamenti di compensazione di un Cantone per un valore superiore all'importo limite (ad esempio nel caso del Cantone Giura per un valore di almeno fr. 4 480 807.-), l'errore viene corretto. Naturalmente in tal caso devono essere rettificati i versamenti di compensazione di *tutti* i Cantoni.

Tabella 14 Soglie di rilevanza per il 2010

Cantone	Importo limite <i>In franchi</i>	Cantone	Importo limite <i>In franchi</i>
ZH	173'299'936	SH	7'201'036
BE	74'705'960	AR	3'996'399
LU	27'231'178	AI	1'207'479
UR	2'039'117	SG	34'685'606
SZ	18'004'560	GR	15'418'815
OW	2'377'286	AG	49'312'204
NW	4'962'452	TG	17'427'866
GL	2'611'823	TI	31'069'498
ZG	25'494'877	VD	71'899'658
FR	18'371'697	VS	19'467'743
SO	19'347'275	NE	16'322'791
BS	26'845'481	GE	65'697'920
BL	27'164'285	JU	4'480'807

Mentre i presupposti e i principi per una correzione a posteriori degli errori sono elencati nella LPFC, le soglie di rilevanza sono stabilite a livello di ordinanza.

In linea di massima i rappresentanti dei Cantoni del gruppo paritetico di studio per il rapporto sull'efficacia sono d'accordo con la proposta di disciplinare la correzione retroattiva degli errori a livello legislativo, ma richiedono a grande maggioranza un significativo abbassamento delle soglie di rilevanza. Queste dovrebbero essere fissate ad un livello tale per cui solo gli errori effettivamente sostenibili sotto il profilo politico-finanziario non verrebbero corretti. La minoranza dei rappresentanti dei Cantoni rifiuta qualsiasi soglia di rilevanza (in quanto inevitabilmente soggettiva) e perora unicamente la limitazione temporale prevista per le correzioni retroattive degli errori.

Più è elevata la soglia di rilevanza, più è incentivata una qualità ineccepibile dei dati. Al contrario, più essa è bassa, più dovrebbero essere corretti anche i piccoli errori, aspetto che a sua volta potrebbe portare a trascurare la qualità dei dati. Ovviamente non si può fissare scientificamente la soglia di rilevanza, che in ultima analisi deve essere definita politicamente.

Termini di prescrizione

In relazione alla limitazione temporale delle correzioni retroattive degli errori, il periodo di tempo in cui effettuare le correzioni deve essere ristretto in modo da incentivare la trasmissione di dati qualitativamente ineccepibili. Inoltre, è nell'interesse dei Cantoni che i versamenti di compensazione calcolati per un anno di riferimento siano considerati definitivi e che non siano ulteriormente modificati dopo numerosi periodi a causa di correzioni. Per questo motivo per una correzione si devono considerare soltanto gli anni di calcolo del periodo di calcolo corrente. La correzione retroattiva sarà effettuata, tuttavia, per tutti gli anni di riferimento interessati dall'anno di calcolo. Poiché i dati di un anno di calcolo confluiscono in tre anni di riferimento consecutivi, la correzione retroattiva interesserà al massimo due anni di riferimento.

Si consiglia, perciò, di limitare al massimo a due anni di riferimento il periodo consentito per la correzione retroattiva degli errori. Questo significa che per un determinato anno di riferimento T tutti gli errori rilevati dopo l'approvazione della OPFC possono essere corretti al massimo fino al momento in cui sono calcolate le cifre relative all'anno di riferimento T+2. L'anno di riferimento corretto T sarà quindi oggetto dell'indagine conoscitiva concernente le cifre dell'anno di riferimento T+2. Questa riflessione si può spiegare con un esempio concreto.

Se nel calcolo dell'anno di riferimento 2010 (base: anni di riferimento 2004, 2005 e 2006) si scopre un errore nei dati relativi all'anno di calcolo 2004, il procedimento di correzione avviene come segue:

- per l'anno di riferimento 2010 vengono utilizzati i dati corretti dell'anno di calcolo 2004;
- secondo il termine di prescrizione di due anni vengono corretti retroattivamente anche gli anni di riferimento 2008 e 2009. Gli importi dei versamenti così corretti sono compensati completamente con i pagamenti per l'anno di riferimento 2010. La correzione può essere eccezionalmente dilazionata nel tempo, se è previsto un rimborso elevato. La detrazione da effettuare viene livellata in modo da limitare lo «shock da rimborso», in particolare per quei Cantoni che devono rimborsare la maggior parte delle risorse in importi assoluti. Per questo motivo, nel caso del Cantone di San Gallo si applica un rimborso scaglionato nel tempo (cfr. n. 3.2.2).

Un errore verificatosi in passato può ripercuotersi pure a favore di un Cantone (e quindi a svantaggio degli altri Cantoni). La correzione a posteriori degli errori si applica per coerenza anche se va a svantaggio del Cantone interessato, in quanto in passato ha ricevuto ingiustamente versamenti di compensazione troppo elevati. Il Consiglio federale effettua

d'ufficio o su richiesta di un Cantone o della CDCF le correzioni retroattive di errori entro il termine di prescrizione di due anni.

Inclusione della compensazione degli oneri

Le «soglie di rilevanza» devono essere considerate anche se nel calcolo della compensazione degli oneri fossero individuati degli errori a posteriori. Tuttavia, questo scenario è poco probabile: i dati di base per il calcolo della compensazione degli oneri sono rilevati dall'UST (in qualità di «detentore dei dati») e quindi trasmessi all'AFF. L'UST, su proposta del CDF, in futuro invierà integralmente i suoi dati per il calcolo dei versamenti di compensazione all'AFF, affinché essa non debba più modificare i dati grezzi per il calcolo dei versamenti di compensazione. Questa misura contribuirà, inoltre, a limitare ad un minimo assoluto le potenziali fonti di errore.

4 Volatilità dei contributi della perequazione delle risorse

L'analisi della volatilità dei contributi annui della perequazione orizzontale e verticale delle risorse nel periodo in rassegna costituisce esplicitamente l'oggetto del rapporto sull'efficacia conformemente all'articolo 46 OPFC. Per questo motivo, vi è un intero capitolo consacrato alle valutazioni. A causa della brevità del periodo, non è possibile calcolare un vero e proprio parametro di volatilità, ad esempio la variazione degli indici e dei versamenti di compensazione. Tuttavia, la stabilità del sistema può essere attestata dalle variazioni annue dei versamenti di compensazione.

Tabella 15 Variazione annua media dell'indice delle risorse e dei versamenti di compensazione per la perequazione delle risorse negli anni 2008–2010

	Indice delle risorse 2010	Variazione annua media 2008-2010			Variazione Ø dei versamenti di compensazione in percento delle entrate fiscali
		Indice delle risorse	Versamento di compensazione		
			Totale (in 1'000 fr.)	Per abitante (in fr.)	
Zurigo	132.2	± 2.6	± 55'201	± 40	± 0.5%
Berna	76.5	± 0.4	± 6'320	± 6	± 0.1%
Lucerna	75.5	± 0.8	± 7'899	± 19	± 0.3%
Uri	58.0	± 2.0	± 4'006	± 118	± 2.4%
Svitto	130.0	± 2.8	± 6'156	± 42	± 0.7%
Obvaldo	70.7	± 3.0	± 6'541	± 200	± 3.7%
Nidvaldo	125.3	± 2.3	± 1'253	± 33	± 0.5%
Glarona	67.6	± 1.1	± 1'560	± 43	± 0.7%
Zug	237.0	± 10.7	± 19'207	± 163	± 1.7%
Friburgo	70.9	± 2.3	± 32'326	± 117	± 1.8%
Soletta	77.3	± 0.6	± 10'734	± 45	± 0.6%
Basilea Città	139.0	± 0.9	± 1'422	± 7	± 0.1%
Basilea Campagna	101.2	± 1.6	± 5'626	± 21	± 0.3%
Sciaffusa	95.7	± 0.4	± 255	± 3	± 0.1%
Appenzello Esterno	75.2	± 1.3	± 2'391	± 47	± 0.7%
Appenzello Interno	79.8	± 1.4	± 923	± 61	± 1.2%
San Gallo	74.2	± 1.5	± 29'694	± 62	± 0.9%
Grigioni	79.5	± 1.2	± 7'860	± 41	± 0.5%
Argovia	85.7	± 1.7	± 40'801	± 71	± 1.1%
Turgovia	73.4	± 0.4	± 5'090	± 24	± 0.3%
Ticino	95.2	± 1.1	± 6'099	± 19	± 0.2%
Vaud	106.9	± 4.8	± 46'858	± 71	± 0.7%
Vallese	66.3	± 1.5	± 23'685	± 71	± 1.3%
Neuchâtel	95.2	± 1.5	± 4'667	± 28	± 0.3%
Ginevra	148.6	± 1.4	± 7'187	± 20	± 0.1%
Giura	65.1	± 2.0	± 6'772	± 99	± 1.5%
Valore medio	96.2	± 2.0		± 57	± 0.9%

Ogni volta è stata calcolata la variazione assoluta per evitare l'annullamento reciproco delle variazioni positive e negative. A tale scopo i valori non sono preceduti da segni (rappresentati da «±»).

Esempio: la media di valori assoluti di -3% e 5% ammonta a $(3 + 5) \div 2 = \pm 4\%$

Volatilità dei versamenti di compensazione negli anni 2008–2010

Nella *tabella 15* sono indicate le variazioni medie dei versamenti di compensazione per la perequazione delle risorse nell'ambito della NPC. Vi figurano inoltre le differenze tra i periodi e la media delle variazioni. Dai dati esposti emerge dunque la volatilità dell'indice delle risorse e dei versamenti effettuati per la perequazione delle risorse (in totale e pro capite) per i singoli Cantoni. La tabella mostra anche le variazioni medie dei versamenti per la perequazione delle risorse in percento delle entrate fiscali nel 2007 in base alla statistica finanziaria.

Gli indici delle risorse dei Cantoni hanno subito, ad eccezione di quello del Cantone di Zugo, oscillazioni relativamente modeste nel corso dei tre anni in rassegna. In media hanno registrato soltanto variazioni attorno ai 2,0 punti; non si è constatato del resto alcuna dipendenza sistematica delle oscillazioni dal livello dell'indice delle risorse. Tanto i Cantoni finanziariamente forti quanto i Cantoni finanziariamente deboli presentano talvolta oscillazioni superiori alla media, come nel caso dei Cantoni di Zurigo, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo, Friburgo e Vaud, oltre che del Cantone di Zugo.

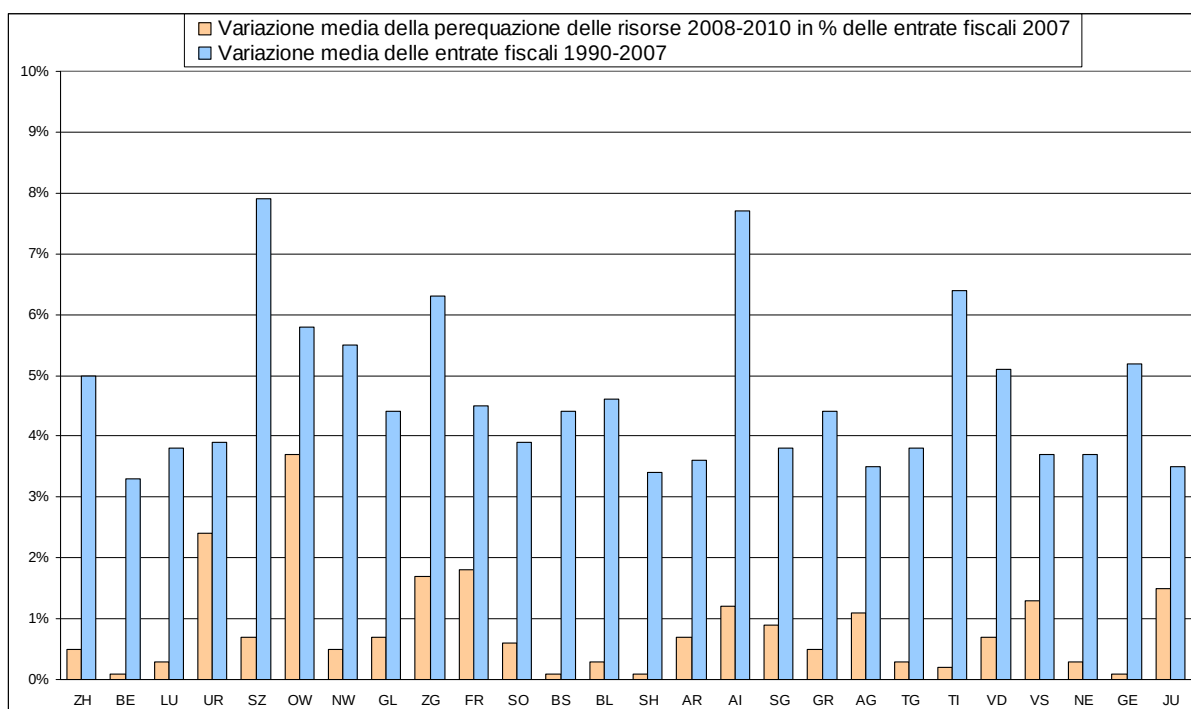
La variazione dei versamenti di compensazione può essere osservata nelle oscillazioni dei contributi pro capite. Nel periodo 2008–2010, il valore medio per l'insieme dei Cantoni corrisponde a 57 franchi, ma con grandi variazioni tra un Cantone e l'altro. Per certi Cantoni i

versamenti rimangono grossomodo stabili tra il 2008 e il 2010, mentre per altri gli importi della perequazione delle risorse hanno subito in media variazioni fino a 200 franchi annui per abitante. Per la grande maggioranza dei Cantoni, tuttavia, gli adeguamenti sono risultati inferiori al 10 per cento del versamento totale. Gli importi sono variati in media di oltre 100 franchi pro capite soltanto in quattro Cantoni (Obvaldo, Zugo, Uri e Friburgo).

I versamenti per abitante hanno subito variazioni importanti in particolare nei Cantoni finanziariamente deboli. I Cantoni con l'indice delle risorse più basso nel 2010 rientrano quasi tutti nel gruppo che presenta le maggiori oscillazioni (Uri, Obvaldo, Friburgo, Vallese, Giura). Questo innanzitutto perché si tratta di Cantoni che ricevono contributi molto alti nell'ambito della perequazione delle risorse e secondariamente perché, a causa della progressività del sistema, con l'abbassarsi del valore dell'indice sale l'elasticità dei versamenti di compensazione basati sull'indice delle risorse.

Tra i Cantoni finanziariamente forti soltanto quello di Zugo registra una volatilità tanto elevata quanto quella dei Cantoni finanziariamente deboli. Tuttavia, in questo caso le variazioni relativamente importanti dipendono dalla variazione dell'indice delle risorse, che è ben superiore alla media.

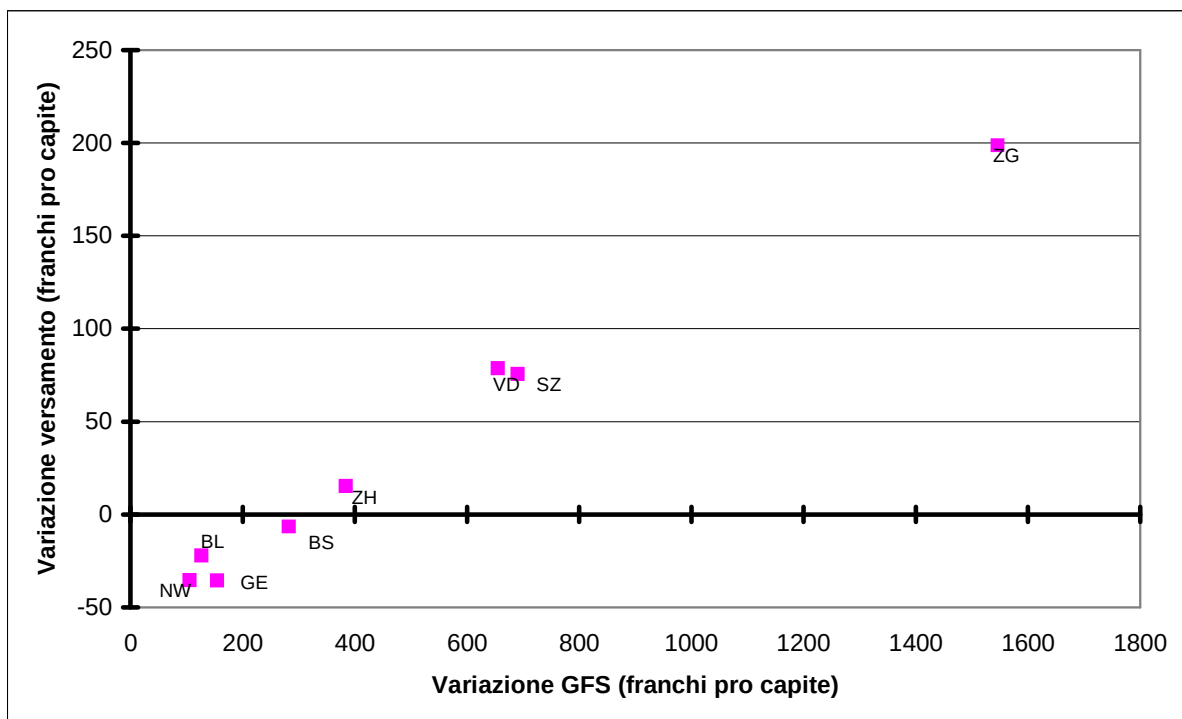
Figura 4 Variazione media dei versamenti di compensazione negli anni 2008–2010 e variazione media delle entrate fiscali



Un'ulteriore possibilità di confronto è data dalle entrate fiscali. Le entrate fiscali al pari della perequazione finanziaria rappresentano mezzi liberamente disponibili dei Cantoni e quindi gli effetti della loro volatilità sul preventivo e sul piano finanziario dei Cantoni vanno valutati in modo analogo. Le variazioni medie dei versamenti di compensazione negli anni 2008–2010 sono paragonate alle entrate fiscali nel 2007 in funzione dei dati disponibili. I Cantoni che presentano la maggior variabilità nei versamenti di compensazione registrano, corrispondentemente, le variazioni più importanti anche in relazione alle proprie entrate fiscali nel 2007. I Cantoni di Obvaldo (3,7 %) e Uri (2,4 %) evidenziano i valori più elevati. Tuttavia, queste variazioni sono nettamente inferiori alle oscillazioni annue in percento delle stesse entrate fiscali cantonali, come indicato nella *figura 4*. In ogni Cantone le entrate fiscali variano in misura maggiore rispetto ai versamenti di compensazione per la perequazione delle risorse, ciò relativizza le incertezze riguardo all'ammontare degli importi della NPC.

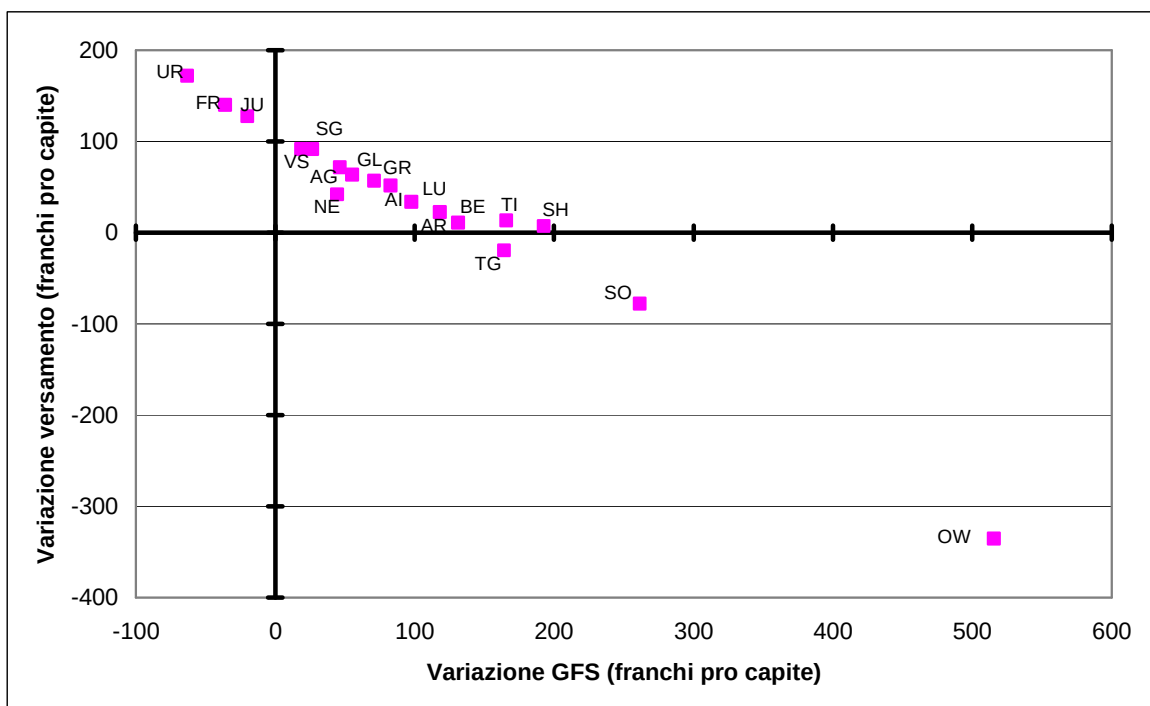
La *figura 5* mostra le variazioni negli anni 2009–2010 del gettito fiscale standardizzato pro capite e dei versamenti pro capite per la perequazione delle risorse nei Cantoni finanziariamente forti. Si osserva che le variazioni dei versamenti di compensazione sono chiaramente proporzionali alle variazioni del gettito fiscale standardizzato. Inoltre le variazioni dei versamenti risultano nettamente più contenute di quelle del gettito fiscale standardizzato. Gli obiettivi definiti per il calcolo dei versamenti dei Cantoni finanziariamente forti sono dunque raggiunti.

Figura 5 Variazione del gettito fiscale standardizzato (GFS) e dei versamenti per abitante, in franchi; Cantoni finanziariamente forti; 2009–2010



La figura 6 mostra che il sistema per il calcolo dei versamenti di compensazione funziona correttamente anche per i Cantoni finanziariamente deboli. I versamenti di compensazione variano anche in questo caso proporzionalmente al gettito fiscale standardizzato.

Figura 6 Variazione del gettito fiscale standardizzato (GFS) e dei versamenti per abitante, in franchi; Cantoni finanziariamente deboli; 2009–2010



Confronto con la simulazione relativa agli anni 1998–2006

Le variazioni annue medie sono già state calcolate nel quadro del messaggio dell'8 dicembre 2006 concernente il decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri (terzo messaggio sulla NPC) con l'ausilio di una simulazione relativa agli anni 1998–2006 nell'ipotesi di un'entrata in vigore della NPC nel 1998³¹. Si possono così confrontare, ad esempio, i valori medi di tali calcoli con quelli della *tabella 15* del presente rapporto.

Se si considera la media dell'insieme dei Cantoni, l'indice delle risorse ha subito variazioni meno importanti rispetto alla simulazione effettuata nel messaggio. Tra il 2008 e il 2010 esso è variato in media di 2,0 punti, mentre il valore medio nella simulazione era di 2,1 punti. Nella simulazione anche le variazioni dei versamenti pro capite, pari a +/- 68 franchi, erano leggermente superiori ai valori effettivamente misurati, pari a +/- 57 franchi, negli anni di riferimento dal 2008 al 2010. Corrispondentemente, pure le oscillazioni in percento delle entrate fiscali sono meno importanti nella realtà rispetto alla simulazione effettuata nel messaggio. Esse sono pari a +/- 0,9 per cento, ovvero di 0,3 punti percentuali inferiori a quelle calcolate nel messaggio per il periodo 1998-2006.

Conclusione e raccomandazione

I calcoli e il confronto con la simulazione eseguita nel terzo messaggio sulla NPC mostrano che, nei primi tre anni di riferimento della nuova perequazione finanziaria, la perequazione delle risorse non presenta forti oscillazioni impreviste. Con una variazione annua del proprio indice delle risorse pari a quasi 11 punti, il Cantone di Zugo ha registrato un aumento superiore alla media; tuttavia anche i versamenti di compensazione pro capite e in percento delle entrate fiscali che ne sono derivati hanno subito variazioni superiori alla media. Nel complesso, le variazioni dei versamenti di compensazione sono però risultati lievemente inferiori a quanto previsto nella simulazione del terzo messaggio sulla NPC. Inoltre, in rapporto alle entrate fiscali dei Cantoni, le variazioni dei versamenti di compensazione sono in tutti i Cantoni inferiori ai tassi medi di variazione annua delle stesse entrate fiscali. Secondo il Consiglio federale, dunque, le oscillazioni dei versamenti di compensazione possono essere considerate sopportabili per i Cantoni. I Cantoni sono invece di diverso avviso. Essi rilevano che nei singoli Cantoni finanziariamente forti gli oneri dovuti alla NPC variano notevolmente da un anno all'altro. Le oscillazioni, peraltro quasi impossibili da pianificare, sarebbero comunicate all'ultimo momento impedendo in pratica una pianificazione finanziaria seria nei Cantoni.

Occorre infine constatare che la volatilità non può essere valutata in modo completamente isolato. Come esposto nel numero 2.2, l'indice delle risorse poggia di volta in volta sui dati di base degli ultimi tre anni di calcolo. I dati disponibili più recenti risalgono così a quattro anni prima, il periodo di calcolo a quattro-sei anni prima. La media su un periodo di tre anni è intesa a garantire un certo livellamento e in ultima analisi a ridurre la volatilità dei versamenti di compensazione. La volatilità potrebbe naturalmente essere ulteriormente ridotta se ci si basasse su un periodo di calcolo ancora più lungo. Ma poiché i dati di base definitivi risalgono a quattro anni prima, il periodo di calcolo dovrebbe risalire a più di sei anni prima. Ciò contrasterebbe con un altro obiettivo, ovvero limitare per quanto possibile il ritardo dei versamenti di compensazione rispetto all'evoluzione congiunturale.

³¹ FF 2007 607

5 Raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria

Secondo l'articolo 18 LPFC, il rapporto sull'efficacia fornisce indicazioni sul raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria nel periodo trascorso. Tali obiettivi sono esaustivamente enumerati all'articolo 2 LPFC.

Art. 2 Obiettivi

La perequazione finanziaria intende:

- a. rafforzare l'autonomia finanziaria dei Cantoni;*
- b. ridurre le disparità tra i Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria e il carico fiscale;*
- c. mantenere la concorrenzialità fiscale dei Cantoni in ambito nazionale e internazionale;*
- d. garantire ai Cantoni una dotazione minima di risorse finanziarie;*
- e. compensare gli oneri finanziari eccessivi dei Cantoni dovuti alle loro condizioni geotopografiche o sociodemografiche;*
- f. garantire un'adeguata perequazione intercantonale degli oneri.*

L'analisi si fonda, nei limiti dei dati disponibili, sulle basi metodiche elaborate nel concetto relativo al rapporto sull'efficacia³². Il primo rapporto tratta soprattutto del passaggio alla NPC e delle ripercussioni preliminari anticipati della nuova perequazione finanziaria, in quanto poco dopo il passaggio alla nuova perequazione finanziaria i dati necessari per una valutazione dettagliata degli obiettivi non sono ancora disponibili. In particolare i dati relativi al carico fiscale e alla statistica finanziaria sono forniti soltanto con un certo differimento nel tempo. Anche la valutazione degli effetti della nuova perequazione finanziaria sulle disparità inerenti alla capacità finanziaria dei Cantoni come pure della possibilità di garantire a quest'ultimi una dotazione minima di risorse finanziarie può concernere soltanto i primi tre anni di riferimento, ossia il periodo 2008–2010. I dati riguardanti gli anni precedenti si basavano su stime e pertanto non possono essere confrontati con le cifre effettive degli anni 2008–2010.

5.1 Rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni

Uno degli obiettivi importanti della NPC è il rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni. In tale contesto riveste un ruolo essenziale il rapporto tra trasferimenti finanziari a destinazione libera e trasferimenti finanziari a destinazione vincolata. Più stretto è il legame tra contributi e adempimento di determinati compiti, meno autonomi sono i Cantoni e maggiori sono i falsi incentivi nell'allocazione delle risorse statali. I sussidi a destinazione vincolata riducono indirettamente nei Cantoni il costo di produzione delle prestazioni statali, il che incentiva a metterne a disposizione una quantità maggiore o addirittura a offrire una determinata prestazione.

³² Cfr. Rapporto esplicativo sull'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC), allegato 1, pag. 15-23.

Per porre rimedio a questo inefficiente impiego di fondi pubblici, i compiti, le competenze e i flussi finanziari della Confederazione e dei Cantoni sono stati dissociati per quanto possibile e ragionevole. Contemporaneamente, si sono eliminati i falsi incentivi della vecchia perequazione finanziaria grazie a un nuovo sistema di compensazione. Si è trattato in primo luogo di sostituire i supplementi in funzione della capacità finanziaria a destinazione vincolata con contributi liberamente disponibili. In tal modo i Cantoni acquisiscono maggiore autonomia e responsabilità e le loro risorse possono essere utilizzate in modo più conforme alle esigenze della loro popolazione. Inoltre, i Cantoni finanziariamente deboli non sono più costretti a fornire consistenti prestazioni proprie per beneficiare dei versamenti di compensazione.

La tabella qui appresso illustra la variazione dei trasferimenti finanziari tra la Confederazione e i Cantoni derivante essenzialmente dall'introduzione della NPC. Poiché l'elaborazione dei dati cantonali della statistica finanziaria per il 2008 non è ancora terminata, si sono riprese le cifre del consuntivo della Confederazione. Per tale ragione, al momento non è possibile fornire indicazioni nemmeno sull'evoluzione nei singoli Cantoni o gruppi di Cantoni. Per quanto riguarda i contributi dei Cantoni alle assicurazioni sociali della Confederazione nel 2007 ci si è basati sulla statistica finanziaria.

Tabella 16 Volume dei trasferimenti finanziari tra la Confederazione e i Cantoni

Mio. di fr.	2007	2008	2009
Trasferimenti a destinazione libera	5'101	6'532	6'335
- Quote dei Cantoni alle entrate della Confederazione	5'101	3'807	3'527
- Perequazione finanziaria	–	2'725	2'808
Trasferimenti a destinazione vincolata	13'819	8'976	9'494
- Contributi della Confederazione ai Cantoni	11'086	8'976	9'494
- Contributi dei Cantoni alle assicurazioni sociali della Confederazione	2'734	–	–
Totale trasferimenti	18'921	15'508	15'830

Nel 2007, ultimo anno prima dell'introduzione della NPC, i trasferimenti tra la Confederazione e i Cantoni ammontavano a 18,9 miliardi di franchi. La parte principale, pari a 11,1 miliardi di franchi, riguardava i contributi a destinazione vincolata della Confederazione ai Cantoni. Sono a destinazione vincolata anche i contributi dei Cantoni alle assicurazioni sociali della Confederazione (AVS, AI, assegni familiari nell'agricoltura) per un ammontare di 2,7 miliardi di franchi. La Confederazione ha versato ai Cantoni circa 5,1 miliardi di franchi a destinazione libera sotto forma di quote dei Cantoni alle entrate della Confederazione (imposta federale diretta, imposta preventiva, tassa d'esenzione dall'obbligo militare). I versamenti a destinazione libera corrispondevano dunque al 27 per cento del totale dei trasferimenti tra la Confederazione e i Cantoni.

L'introduzione della NPC ha comportato un netto calo dei trasferimenti tra la Confederazione e i Cantoni e le assicurazioni sociali della Confederazione. Sia nel 2008 sia nel 2009 il totale dei trasferimenti è risultato inferiore di oltre 3 miliardi di franchi rispetto al livello del 2007. Questo calo si spiega con la forte riduzione dei trasferimenti a destinazione vincolata. I fattori all'origine del cambiamento sono non solo la dissociazione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, ma anche la diminuzione del volume dei trasferimenti per i compiti congiunti rimasti. Il conto della Confederazione rispecchia in maniera evidente questa evoluzione. Nel 2008, anno di introduzione della NPC, i trasferimenti a destinazione vincolata erano inferiori di 4,8 miliardi di franchi, vale a dire del 35 per cento, ai valori dell'anno precedente, benché

nel 2008 sia stato effettuato per la prima volta un conferimento annuo di circa 0,5 miliardi di franchi al fondo infrastrutturale.

Nel 2009 i contributi della Confederazione ai Cantoni sono aumentati del 5,8 per cento, una crescita superiore alla media rispetto a quella delle uscite complessive della Confederazione. Circa quattro quinti dell'aumento sono dovuti a sviluppi nei settori dell'agricoltura, della formazione e dell'energia. Nel settore dell'agricoltura (+178 mio.; +6,6 %) l'incremento delle risorse nel quadro della politica agricola e il cambiamento di sistema nell'ambito del sostegno del mercato hanno determinato una netta progressione dei pagamenti diretti. Nel settore di compiti inerente alla formazione e alla ricerca (+135 mio.; +8,1 %), l'aumento è riconducibile sostanzialmente a una maggiorazione dei contributi per le scuole universitarie e la formazione professionale. Nel settore dell'energia risultano, rispetto all'anno precedente, uscite supplementari per 85 milioni destinate a finanziare un programma per il risanamento energetico degli edifici. Nonostante questi sviluppi, i trasferimenti a destinazione vincolata restano nettamente al di sotto del livello del 2007.

Oltre a una riduzione dei contributi a destinazione vincolata, il nuovo sistema di compensazione ha condotto a un aumento dei trasferimenti a destinazione libera. Tale aumento è una conseguenza dei versamenti per la perequazione delle risorse e per la compensazione degli oneri e dei casi di rigore, che compensano ampiamente il calo della quota cantonale dell'imposta federale diretta, passata dal 30 al 17 per cento. Rispetto all'anno precedente, nel 2008 i trasferimenti a destinazione libera sono cresciuti di 1,4 miliardi di franchi, vale a dire del 28 per cento, e la quota dei versamenti liberamente disponibili è salita al 42 per cento del volume totale dei trasferimenti. Questa crescita è comunque imputabile in parte all'inattesa evoluzione del gettito dell'imposta federale diretta e dell'imposta preventiva e quindi anche delle corrispondenti quote cantonali. Inoltre, la quota cantonale dell'imposta federale diretta per la distribuzione tra i Cantoni ammontava ancora al 30 per cento nei conteggi dei mesi di gennaio e febbraio.

Nel 2009 le entrate dell'imposta preventiva erano inferiori di oltre 2 miliardi rispetto all'anno precedente e quindi anche le quote cantonali di tale imposta sono risultate più basse (-205 mio.). Benché le entrate dell'imposta federale diretta abbiano lievemente superato il valore dell'anno precedente, anche in questo caso la quota cantonale è lievemente inferiore (-75 mio.), in quanto nel 2009 tutti i conteggi effettuati ai fini della distribuzione si basavano su una quota del 17 per cento. L'aumento delle somme versate nell'ambito della perequazione finanziaria (+83 mio.) ha compensato soltanto in parte la riduzione delle quote cantonali. In confronto al 2008 i trasferimenti a destinazione libera hanno dunque registrato un lieve calo (-197 mio.). Tuttavia, la loro quota rispetto al volume complessivo dei trasferimenti, pari al 40 per cento, rimane di gran lunga superiore alle cifre dell'anno precedente l'introduzione della NPC.

5.2 Riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria

Qui appresso si esamina la questione della riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria dei Cantoni. Dato che il periodo di osservazione è breve (anni di riferimento dal 2008 al 2010) e che gli anni di calcolo (dal 2003 al 2006) sono antecedenti l'introduzione della NPC, non si possono trarre conclusioni definitive sull'evoluzione delle disparità. Inoltre, gli anni di calcolo osservati rientrano in una fase di ripresa, in cui l'esperienza insegna che i Cantoni centro finanziariamente forti e a bassa fiscalità registrano una crescita economica maggiore dei Cantoni finanziariamente deboli. Si potrà dunque ragionevolmente procedere a una prima valutazione dell'evoluzione delle disparità tra i Cantoni soltanto nell'ambito del secondo rapporto sull'efficacia. A quel punto gli anni di calcolo (dal 2003 al 2010) corrisponderanno a un ciclo congiunturale completo e comprenderanno anche i primi anni di applicazione della NPC.

Secondo l'allegato 1 del rapporto esplicativo sull'OPFC, l'efficacia della perequazione finanziaria deve essere valutata in funzione delle disparità esistenti a livello di capacità finanziaria sulla base della differenza tra il valore massimo e il valore minimo e della deviazione standard. A questo proposito va detto che non esistono valori «ideali» né per la differenza né per la deviazione standard. Se ad esempio la perequazione delle risorse permettesse di colmare completamente le disparità, verrebbero meno tutti gli incentivi a incrementare il proprio potenziale di risorse. Pertanto, la presente analisi è finalizzata in linea di principio a stabilire se le disparità si sono ridotte a seguito della nuova perequazione finanziaria. A tale riguardo, si pongono due domande interessanti:

- con il passaggio alla nuova perequazione finanziaria come si sono evolute le disparità tra i Cantoni a livello di capacità finanziaria prima dei versamenti di compensazione?
- In quale misura i versamenti di compensazione hanno ridotto le disparità?

La perequazione esercita un influsso diretto sulle disparità attraverso i versamenti di compensazione. Per il raggiungimento degli obiettivi è quindi rilevante soprattutto la seconda domanda. Prima dei versamenti di compensazione, è possibile influire sull'evoluzione delle disparità al massimo indirettamente, poiché i Cantoni finanziariamente deboli possono accrescere la loro attrattiva a medio o a lungo termine tramite le risorse corrispondenti. La perequazione finanziaria non stabilisce tuttavia il grado di successo di tali sforzi né le misure con cui sostenerli, in quanto i versamenti di compensazione sono mezzi a destinazione libera.

Tabella 17 Differenze e deviazione standard dell'indice del gettito fiscale standardizzato (GFS) prima e dopo la perequazione delle risorse, 2008–2010

	2008	2009	2010	Differenza 2008-10
Indice GFS prima della perequazione	33.6	35.3	37.5	3.8
Indice GFS dopo la perequazione	23.9	25.3	27.3	3.4
Differenza	-9.8	-10.0	-10.2	-0.4
Indice GFS prima della perequazione	153.7	163.4	179.0	25.3
Indice GFS dopo la perequazione	106.5	114.3	126.6	20.1
Differenza	-47.2	-49.1	-52.4	-5.2

Nel contesto della nuova perequazione finanziaria l'effetto perequativo è valutato in base al gettito fiscale standardizzato. La *tabella 17* mostra l'evoluzione della differenza e della deviazione standard prima e dopo la perequazione delle risorse nel periodo 2008–2010. Tra il 2008 e il 2010 la deviazione standard e la differenza tra i Cantoni finanziariamente forti e quelli finanziariamente deboli sono aumentate. La perequazione delle risorse ha consentito tuttavia di contenere, almeno in parte, tale aumento. Nel periodo 2008–2010 la deviazione standard dell'indice prima della compensazione è salita di 3,8 punti, mentre la deviazione dopo la compensazione soltanto di 3,4 punti. Questo dato evidenzia che la perequazione delle risorse ha permesso ai Cantoni finanziariamente forti una notevole crescita, pur attenuando i valori estremi. Anche la differenza tra il valore massimo e quello minimo si riduce. Nel periodo 2008–2010 l'aumento è stato di 25,3 punti dell'indice prima della compensazione e di soli 20,1 punti dell'indice dopo la compensazione. In media, la perequazione delle risorse ha ridotto la deviazione standard di circa 10 punti e la differenza di quasi 50 punti, benché tale riduzione si sia accentuata con l'aumentare delle disparità. Sarà interessante osservare l'evoluzione prima della compensazione a partire dal 2012,

quando gli anni di calcolo posteriori all'introduzione della NPC potranno essere considerati nell'indice del gettito fiscale standardizzato³³.

La riduzione media delle disparità a seguito della perequazione delle risorse si aggira sul 30 per cento. Essa non è però distribuita simmetricamente tra i Cantoni finanziariamente forti e i Cantoni finanziariamente deboli, bensì è dovuta principalmente a una progressione dei Cantoni finanziariamente deboli. La *tabella 18* mostra che i Cantoni finanziariamente deboli sono riusciti ad aumentare il loro indice in media del 16 per cento circa grazie ai versamenti di compensazione. Questo valore è cresciuto ogni anno. Per contro, l'indice dei Cantoni finanziariamente forti è sceso soltanto del 4,6 per cento. Questa variazione si è mantenuta stabile durante i tre anni considerati.

Tabella 18 Variazione media in percento dell'indice del gettito fiscale standardizzato a seguito della perequazione delle risorse

	2008	2009	2010
Cantoni finanziariamente deboli	15.5%	15.8%	16.1%
Cantoni finanziariamente forti	-4.6%	-4.6%	-4.6%
Rapporto (riga 1 : riga 2)	3.3	3.4	3.5

Come già esposto, i risultati vanno letti con prudenza, poiché riflettono non le disparità tra i Cantoni negli anni 2008–2010 bensì la situazione economica negli anni di calcolo 2003–2006. L'effetto perequativo dipende inoltre fortemente dall'ammontare delle dotazioni ed è, per evidenti ragioni, più forte nel caso della perequazione orizzontale. In conclusione si può affermare che il meccanismo della perequazione delle risorse è atto a ridurre efficacemente le disparità a livello di capacità finanziaria dei Cantoni e ad attenuare un aumento delle disparità nell'arco di un quadriennio.

Considerate la brevità delle serie temporali e la mancanza di dati rilevanti, non è possibile analizzare definitivamente se nel periodo in rassegna le disparità del carico fiscale hanno potuto essere ridotte e in che misura. A tale proposito rimandiamo alle nostre spiegazioni contenute nei numeri 5.3 e 7.2.

5.3 Mantenimento della concorrenzialità fiscale in ambito nazionale e internazionale

La questione degli effetti della NPC sulla concorrenzialità fiscale a livello internazionale della piazza economica dei Cantoni finanziariamente forti è già stata ampiamente esaminata nell'ambito del primo messaggio sulla NPC. All'epoca, nella loro perizia Kirchgässner e Hauser sono giunti alla conclusione che non si dovesse temere una fuga in massa di persone fisiche e giuridiche all'estero³⁴. Nell'articolo 2 lettera c LPFC si è nondimeno stabilito che la perequazione finanziaria intende mantenere la concorrenzialità fiscale dei Cantoni in ambito nazionale e internazionale. Poiché la disponibilità dei dati è tutt'ora limitata, la nostra analisi è circoscritta all'evoluzione delle aliquote fiscali massime per le imprese e al carico fiscale medio effettivo.

³³ L'anno di riferimento 2012 si baserà sugli anni di calcolo 2006–2008. Nel 2012 si potrà quindi considerare per la prima volta un anno di calcolo (il 2008) rilevante per la NPC nei calcoli per la determinazione del potenziale di risorse.

³⁴ FF 2002 2286 seg.

Aliquote fiscali per le corporazioni

Le aliquote fiscali massime statutarie (vale a dire previste dalla legge) per le imprese variano sensibilmente in ambito internazionale. Nel 2009, ad esempio, oscillavano tra il 12,5 per cento dell'Irlanda e il 39,5 per cento del Giappone. Nonostante le diminuzioni delle imposte in parte anche considerevoli effettuate dal 2001 in quasi tutti i Paesi dell'OCSE e in particolare in Islanda, in Grecia e nei Paesi dell'Europa orientale membri dell'UE, nel 2009 le aliquote fiscali statutarie per le imprese in Svizzera (ad es. a Zurigo) risultano piuttosto modeste nel confronto internazionale (cfr. *tabella 19*). Il raffronto è però poco significativo, poiché le aliquote fiscali presentano notevoli differenze da un Cantone all'altro. All'inizio del 2009 esse si situavano tra il 12,7 per cento (Obvaldo, Appenzello Esterno) e il 24,2 per cento (Ginevra). Ma anche il Cantone di Ginevra applica aliquote massime inferiori a quelle della maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale membri dell'OCSE.

Tabella 19 Aliquote fiscali statutarie massime per le imprese nei Paesi OCSE a confronto

Stato	2001	2003	2005	2007	2009	2001-2009 ¹⁾
Irlanda	20.0	12.5	12.5	12.5	12.5	-7.5
Svizzera (OW) ²⁾	19.8	19.8	19.7	13.1	12.7	-7.1
Svizzera (AR) ²⁾	18.4	18.4	18.3	18.0	12.7	-5.7
Islanda	30.0	18.0	18.0	18.0	15.0	-15.0
Polonia	28.0	27.0	19.0	19.0	19.0	-9.0
Slovacchia	29.0	25.0	19.0	19.0	19.0	-10.0
Repubblica Ceca	31.0	31.0	26.0	24.0	20.0	-11.0
Ungheria ³⁾	18.0	18.0	16.0	20.0	20.0	2.0
Turchia	33.0	30.0	30.0	20.0	20.0	-13.0
Svizzera (ZH) ²⁾	24.7	24.1	21.3	21.3	21.2	-3.5
Svizzera (GE) ²⁾	24.2	24.2	24.2	24.2	24.2	0.0
Corea	30.8	29.7	27.5	27.5	24.2	-6.6
Austria	34.0	34.0	25.0	25.0	25.0	-9.0
Danimarca	30.0	30.0	28.0	25.0	25.0	-5.0
Grecia	37.5	35.0	32.0	25.0	25.0	-12.5
Paesi Bassi	35.0	34.5	31.5	25.5	25.5	-9.5
Finlandia	29.0	29.0	26.0	26.0	26.0	-3.0
Svezia	28.0	28.0	28.0	28.0	26.3	-1.7
Portogallo ⁴⁾	35.2	33.0	27.5	26.5	26.5	-8.7
Italia ⁵⁾	36.0	34.0	33.0	33.0	27.5	-8.5
Messico	35.0	34.0	30.0	28.0	28.0	-7.0
Norvegia	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	0.0
Gran Bretagna	30.0	30.0	30.0	30.0	28.0	-2.0
Lussemburgo	37.5	30.4	30.4	29.6	28.6	-8.9
Australia	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	0.0
Nuova Zelanda	33.0	33.0	33.0	33.0	30.0	-3.0
Spagna	35.0	35.0	35.0	32.5	30.0	-5.0
Germania	38.9	40.2	38.9	38.9	30.2	-8.7
Canada	40.5	36.0	34.4	34.1	31.3	-9.2
Belgio	40.2	34.0	34.0	34.0	34.0	-6.2
Francia ⁶⁾	36.4	35.4	35.0	34.4	34.4	-2.0
USA	39.3	39.3	39.3	39.3	39.1	-0.2
Giappone	40.9	40.9	39.5	39.5	39.5	-1.3

Fonte OCSE (2009), AFC (2009)

¹⁾ Variazione 2001-2009 in punti percentuali²⁾ Onere fiscale effettivo (aliquota d'imposta dopo deduzione delle imposte dalla base imponibile aggregata) di un'impresa con sede in un capoluogo cantonale, compresa l'imposta federale diretta (8.5%) e l'imposta di culto.³⁾ Senza l'imposta locale delle imprese, tassa sull'innovazione e supplemento d'imposta per gli istituti di credito⁴⁾ Aliquote d'imposta 2008 in luogo di quelle del 2009⁵⁾ Senza l'imposta regionale delle imprese⁶⁾ Senza l'imposta locale delle imprese («taxe professionnelle») e l'imposta di solidarietà riscossa sulla cifra d'affari («contribution de solidarité»)*Carico fiscale medio effettivo per le imprese*

Per le imprese, nelle scelte riguardanti il luogo d'insediamento e gli investimenti, il carico fiscale effettivo sui propri investimenti conta ancor più delle aliquote fiscali statutarie. Un confronto del carico fiscale effettivo prende in considerazione le particolarità nazionali, quali le possibilità di ammortamento specifiche dei Paesi, le deduzioni del capitale di terzi o le imposte sul capitale, e consente in tal modo di tener conto delle diverse basi di calcolo delle imposte nei vari Stati.

Per potersi esprimere sull'attrattiva fiscale della piazza economica svizzera, il Centro di ricerca per l'economia europea (ZEW) ha effettuato una valutazione dell'attrattiva fiscale

della piazza economica dei Cantoni svizzeri nel contesto internazionale. Con l'ausilio di una serie di ipotesi riguardanti la struttura finanziaria e degli investimenti di un'impresa modello operante nel settore della produzione con un rendimento ante imposte pari al 20 per cento, è stato calcolato l'ammontare dell'aliquota fiscale media effettiva in diverse piazze economiche³⁵.

Tabella 20 Aliquota fiscale media effettiva per le imprese operanti nel settore della produzione nel confronto internazionale

Cantone ¹⁾ / Stato	2001	2003	2005	2007	2009	2001-2009 ²⁾
AR	-	-	-	-	10.8	-
OW	-	-	-	11.5	11.1	-
NW	15.5	15.4	15	14.8	12.7	-2.8
ZG	13.8	13.8	14	13.7	13.4	-0.4
SH	-	-	-	19.9	13.9	-
SG	20.3	20.3	20.3	16.2	14.2	-6.1
LU	-	17.5	17	16.3	15.9	-
SZ	17.1	16.5	17.1	17	16.1	-1
ZH	21.6	21	18.8	18.3	18.2	-3.4
BL	22.9	22.8	22.8	22.9	18.5	-4.4
BE	18.8	18.6	18.6	18.6	18.5	-0.3
TI	18.7	18.5	18.9	18.9	18.8	0.1
VS	19.7	19.7	19.6	19.6	19.6	-0.1
VD	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	0
BS	22.1	22.1	22.1	22.1	20.9	-1.2
GE	21.4	21.4	21.5	21.5	21.5	0.1
Mediana Svizzera ³⁾	20	20	19.3	18.8	18.5	-1.5
Irlanda - Dublino	12	14	14	14.1	14.1	2.1
Austria	30.4	30.4	22.4	22.4	22.1	-8.3
Paesi Bassi ⁴⁾	30.7	30.3	27.6	23.1	23	-7.7
Italia ⁴⁾	28.8	31.8	30.9	30.9	26.6	-2.2
Gran Bretagna (Londra)	28	28.1	28.1	28.6	27.7	-0.3
Germania ⁴⁾	35.4	36.5	35.5	35.1	27.8	-7.6
Francia ⁴⁾	34.9	34.5	33.9	34	34.1	-0.8
USA (Boston)	36.2	36	37.6	35.8	36.2	0

Fonte: BAK Basel Economics e ZEW Centro di ricerca per l'economia europea (2005, 2007, 2009)

¹⁾ Onere fiscale in capoluoghi cantonali

²⁾ Variazione 2001-2009 in punti percentuali

³⁾ Mediana dei Cantoni in cui è disponibile tutta la serie temporale 2001-2009

⁴⁾ Mediana di diversi luoghi fiscali

I risultati sono disponibili soltanto per una parte dei Cantoni e riguardano gli anni 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009. La ricerca evidenzia che nel contesto internazionale i Cantoni svizzeri sono classificati ai primi posti per quanto riguarda la concorrenzialità in termini di fiscalità delle imprese (cfr. *tabella 20*). Tutti i Cantoni esaminati sono fiscalmente interessanti per le imprese, sia nel confronto europeo sia nel confronto con l'America del Nord. Soltanto

³⁵ Cfr. Lammersen e Schwager (2005). La ricerca si riferisce dunque a un tipo specifico d'impresa. La ricerca dello ZEW non può tener conto di forme speciali di tassazione, applicabili soltanto a determinati gruppi di imprese, altrimenti non potrebbe fornire un'analisi generale delle differenze a livello di carico fiscale. Quindi nel calcolo del carico fiscale medio effettivo *non si prendono in considerazione* forme speciali di tassazione, quali quelle vigenti nei Cantoni svizzeri per le *società di partecipazione, holding e società di gestione*. Nel modello non si considerano neppure tutti gli aspetti rilevanti per la determinazione dell'utile imponibile, ad es. il fatto di tenere conto delle perdite nell'ambito dell'imposta sull'utile in diversi periodi temporali. In Svizzera, ad es. è possibile riportare una perdita per 7 anni, mentre in alcuni Stati dell'UE il riporto delle perdite è concesso senza limiti di tempo (cfr. BMF 2008). Se ad es. un tale riporto dovesse confluire nel calcolo del carico fiscale medio effettivo, ci si dovrebbe basare su tutta una serie di altre ipotesi e ciò impedirebbe un confronto generale delle differenze di carico fiscale a livello internazionale.

L'Irlanda presenta, con un'aliquota fiscale media effettiva del 14,1 per cento, un valore inferiore a quello dei Cantoni svizzeri.

Nel 2007 sono state incluse nella classifica altre piazze economiche dell'Europa orientale e dell'Asia (BAK / ZEW 2007, 2009). Tra le piazze economiche analizzate, Hong Kong applica l'aliquota fiscale media effettiva più bassa (10,5 % nel 2007 e 9,7 % nel 2009). Anche Singapore (2007 e 2009: 15,7 %) compete con alcuni Cantoni svizzeri³⁶. Nel 2009 le aliquote fiscali medie effettive interessanti si registrano però soprattutto nei Paesi dell'Europa dell'Est, ossia in Slovacchia (16,3 %), Repubblica ceca (17 %), Polonia (17 %), Slovenia (18,6 %) e Ungheria (19,0 %).

Cronologicamente si constata che dal 2001 il carico fiscale medio effettivo è calato molto meno rispetto alle aliquote fiscali statutarie sopraindicate. Soltanto l'Austria (-8,3 punti percentuali), l'Olanda (-7,7) e la Germania (-7,6) hanno saputo incrementare notevolmente la loro attrattiva fiscale, rimanendo comunque dietro al Cantone di Ginevra, che presenta l'aliquota fiscale media effettiva più elevata di tutta la Svizzera³⁷. Nel complesso, nel periodo 2001–2009 anche la mediana delle aliquote fiscali medie in Svizzera è scesa di 1,5 punti percentuali.

Risulta evidente che, rispetto al 2007, nel 2009 i Cantoni finanziariamente forti hanno mantenuto (Vaud e Ginevra) o addirittura migliorato la loro posizione nel confronto internazionale. Lo dimostra chiaramente il Cantone di Basilea Campagna (-4,4 punti percentuali), seguito dai Cantoni di Nidvaldo, Zugo, Svitto, Zurigo e Basilea. Ma nello stesso periodo anche Cantoni finanziariamente deboli come San Gallo e Sciaffusa registrano una netta diminuzione del carico fiscale effettivo. Le possibilità di confronto sono tuttavia limitate dal fatto che non tutti i Cantoni sono stati inclusi nell'indagine.

Carico fiscale medio effettivo per i lavoratori altamente qualificati

Oltre al carico fiscale per le imprese, lo ZEW (cfr. Elschner e Schwager 2005) ha analizzato anche il carico fiscale per i lavoratori altamente qualificati. I lavoratori altamente qualificati assumono un'importanza particolare per l'attrattiva della piazza economica, poiché sono sempre più ricercati dalle imprese. Per far fronte alla concorrenza internazionale, le imprese sono spesso costrette, a seconda delle possibilità di negoziazione, a compensare le imposte e i tributi per questi collaboratori. Il carico fiscale medio effettivo indica il tasso di imposizione in percentuale per un reddito pari a 100 000 euro al netto delle imposte (reddito disponibile).

³⁶ Le altre piazze economiche dell'Asia orientale esaminate, ossia Pechino e Shanghai, non hanno saputo mantenere la posizione concorrenziale del 2007: l'aliquota fiscale media effettiva è passata per entrambe dal 21,4 % nel 2007 al 23,3 % nel 2009.

³⁷ Tuttavia, se si considerano le differenze di carico fiscale a livello regionale, alcuni Länder germanici entrano in concorrenza con Ginevra e Basilea.

Tabella 21 Aliquota fiscale media effettiva per i lavoratori (persone sole, reddito annuo di 100 000 euro) nel confronto internazionale

Cantone ¹⁾ / Stato	2001	2003	2005	2007	2009	2001-2009 ²⁾
ZG	25.7	25.9	24.7	24	24	-1.7
OW	-	-	-	25	24.5	-
SZ	26.3	25.7	25.4	25.5	24.6	-1.7
NW	28.1	28.3	27.2	27	26.8	-1.3
LU	-	-	31.7	31.1	29.2	-
ZH	32.7	32.6	31.2	30.4	30.3	-2.4
AR	-	-	-	-	30.5	-
SH	-	-	-	32	32.1	-
SG	36.8	36.8	36.1	35.6	33.3	-3.5
BS	36.7	36.9	34.7	34	33.5	-3.2
TI	37.9	38.2	34.3	34	34.1	-3.8
VS	35.2	35.4	34.6	34	34.4	-0.8
BE	36.6	36.8	36	34.7	34.6	-2
GE	37.7	37.9	36.9	36.4	36.2	-1.5
BL	36.4	36.6	35.7	37.5	36.4	0
VD	39	39.3	38.5	37.9	37.3	-1.7
Mediana Svizzera ²⁾	36.6	36.8	34.7	34	33.8	-2.8
USA (Massachusetts)	38.2	38.2	36.8	36.8	36.7	-1.5
Gran Bretagna	39.3	39.2	40	38.2	36.9	-2.4
Austria	42.4	41.7	38.5	38.5	37.5	-4.9
Germania	46.7	47.6	41.8	41.3	39.4	-7.3
Irlanda	40.4	40.3	41.6	39.4	41.8	1.4
Paesi Bassi	44	42.9	43.8	43.8	42.9	-1.1
Francia	47.9	48.2	44.3	44.7	45	-2.9
Italia (Roma)	53.4	49.8	44.6	52.5	50.3	-3.1

Fonte: BAK Basel Economics e ZEW Centro di ricerca per l'economia europea (2005, 2007, 2009)

¹⁾ Onere fiscale in capoluoghi cantonali²⁾ Mediana dei Cantoni in cui è disponibile tutta la serie temporale 2001-2009

Se si considera l'imposizione di un'economia domestica composta da una persona sola, con un reddito disponibile pari a 100 000 euro, la Svizzera offre aliquote fiscali allettanti nel confronto internazionale anche per l'imposta sul reddito (cfr. *tabella 21*)³⁸. I Cantoni esaminati sono dunque nettamente più interessanti sotto il profilo fiscale rispetto agli Stati europei considerati nel confronto. Da uno studio allargato ad altre piazze economiche (BAK 2009) emerge che per quanto riguarda l'imposizione dei lavoratori altamente qualificati Singapore (11,6 %), Hong Kong (16,0 %) e la Repubblica ceca (20,9 %) sono ai primi posti della classifica davanti ai Cantoni svizzeri. Anche la Slovacchia (28,4 %), la Polonia (31,3 %) e, negli Stati Uniti, la Florida, il Texas, Washington e il Massachusetts (tra il 31,7 % e il 36,7 %) applicano un livello di imposizione elevato per i suddetti lavoratori, come alcuni Cantoni svizzeri.

Dal 2002, per i lavoratori altamente qualificati sono diventate fiscalmente più interessanti soprattutto la Germania (-7,3 punti percentuali) e l'Austria (-4,9 punti percentuali). In questi Stati il carico fiscale effettivo si situa però ancora ben al di sopra delle aliquote dei Cantoni svizzeri. All'interno della Svizzera, nel periodo 2002–2009 tutti i Cantoni esaminati hanno

³⁸ Oltre al carico fiscale sono stati inclusi nel calcolo delle imposte anche i contributi all'assicurazione contro la disoccupazione e all'assicurazione contro gli infortuni. Per l'assicurazione pensionistica prevista dalla legge è stata calcolata, e aggiunta alle imposte, anche la quota ridistribuita secondo la procedura di ripartizione. I contributi e i premi per la cassa malati non sono però stati considerati tra le tasse, poiché ad essi si contrappongono prestazioni corrispondenti (cfr. Elschner e Schwager 2005).

aumentato la concorrenzialità della propria piazza economica per mezzo di sgravi fiscali, primi tra tutti il Cantone Ticino (-3,8), il Cantone di San Gallo (-3,5), il Cantone di Basilea Città (-3,2) e il Cantone di Zurigo (-2,4). La significatività del confronto tra Cantoni rimane comunque limitata anche per quanto riguarda l'imposizione del reddito, poiché il carico fiscale effettivo è stato analizzato per tutto il periodo 2002–2009 soltanto in 12 Cantoni.

Indice di sfruttamento fiscale

L'indice di sfruttamento fiscale, pubblicato per la prima volta nel dicembre del 2009 dall'AFF, offre la possibilità di effettuare un confronto intercantonale del carico fiscale complessivo. Fino all'anno fiscale 2006, l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha pubblicato l'indice globale dell'onere fiscale, utilizzato nell'ambito del vecchio sistema di perequazione finanziaria per il calcolo dell'indice della capacità finanziaria. Questo indice presentava numerosi punti deboli a livello di metodo e con l'introduzione della nuova perequazione finanziaria è divenuto superfluo. Esso è stato sostituito in particolare con l'indice di sfruttamento fiscale³⁹.

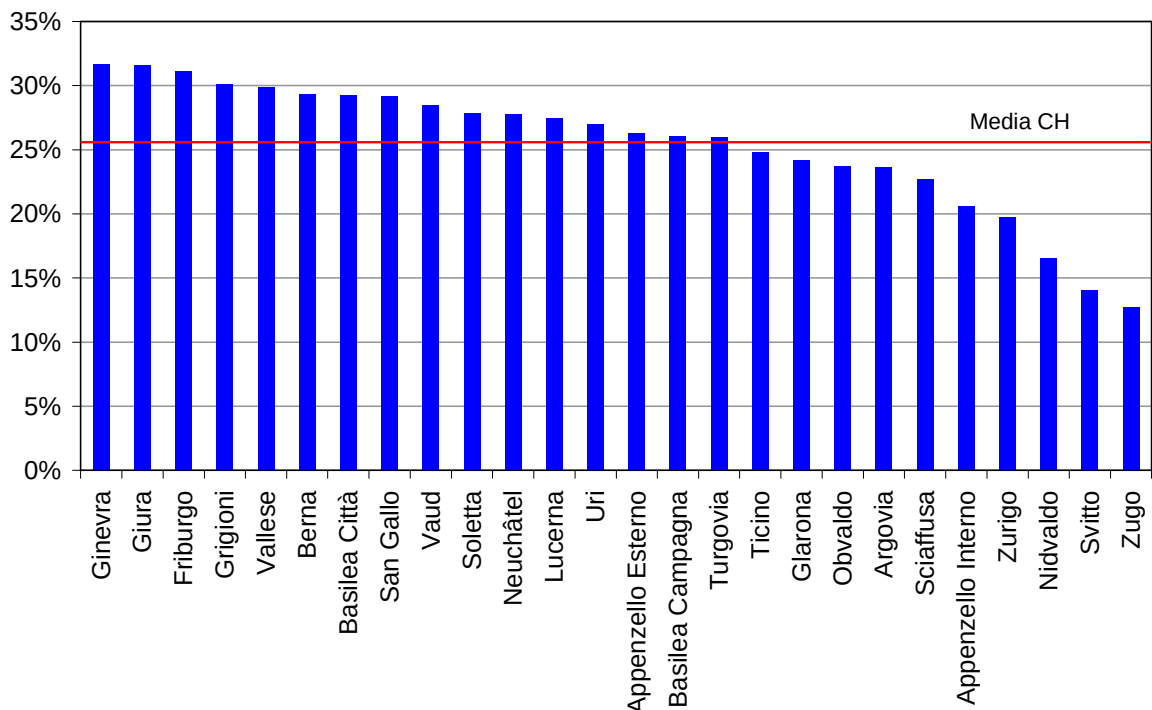
Il nuovo indice è strettamente connesso con i calcoli effettuati all'interno della nuova perequazione finanziaria. L'indice di sfruttamento fiscale 2010 esprime dunque il rapporto tra le entrate fiscali dei Cantoni (calcolate come valore medio delle entrate fiscali degli anni 2004, 2005 e 2006) e il potenziale di risorse per l'anno di riferimento 2010. Il potenziale di risorse dei Cantoni è stabilito sulla base dei dati della perequazione finanziaria e corrisponde al substrato fiscale (anch'esso calcolato come valore medio degli anni 2004, 2005 e 2006) che i Cantoni possono sfruttare attraverso l'imposizione.

L'indice di sfruttamento fiscale rispecchia dunque anche il carico fiscale complessivo di un Cantone. Esso indica in che misura i tributi fiscali gravano effettivamente il valore aggiunto sfruttabile fiscalmente dei contribuenti, che di conseguenza non è più disponibile per un uso privato. L'indice deve pertanto essere interpretato in modo analogo all'aliquota fiscale e all'aliquota d'imposizione, che in Svizzera sono calcolate a livello nazionale. Tuttavia, nell'ambito del primo rapporto sull'efficacia la sua significatività è limitata, poiché gli indici sinora disponibili (anni di riferimento 2008–2010) si basano, come il potenziale di risorse, su entrate fiscali e basi di calcolo che risalgono al periodo precedente l'introduzione della NPC.

La *figura 7* mostra lo sfruttamento fiscale del potenziale di risorse nel 2010 nei singoli Cantoni. In media, in Svizzera il 25,3 per cento del potenziale di risorse è gravato da oneri fiscali cantonali e comunali. Lo sfruttamento fiscale si situa nettamente al di sotto della media nella Svizzera centrale, ossia nei Cantoni di Nidvaldo, Svitto e Zugo. Zugo registra, con il 12,8 per cento, il valore più basso di tutti i Cantoni. Ma lo sfruttamento fiscale è inferiore alla media svizzera anche nei Cantoni più grandi come quelli di Argovia e Zurigo. In cima alla classifica troviamo alcuni Cantoni della Svizzera romanda, il Cantone dei Grigioni, i Cantoni di Berna, Basilea Città e San Gallo. Ginevra è, con il 31,7 per cento, il Cantone che sfrutta maggiormente il proprio potenziale di risorse. Spicca il fatto che molti Cantoni si situano al di sopra o in prossimità della media svizzera e che lo scostamento di Ginevra dalla media svizzera, pari a 6,4 punti percentuali, è soltanto la metà di quello di Zugo, pari a 12,6 punti percentuali.

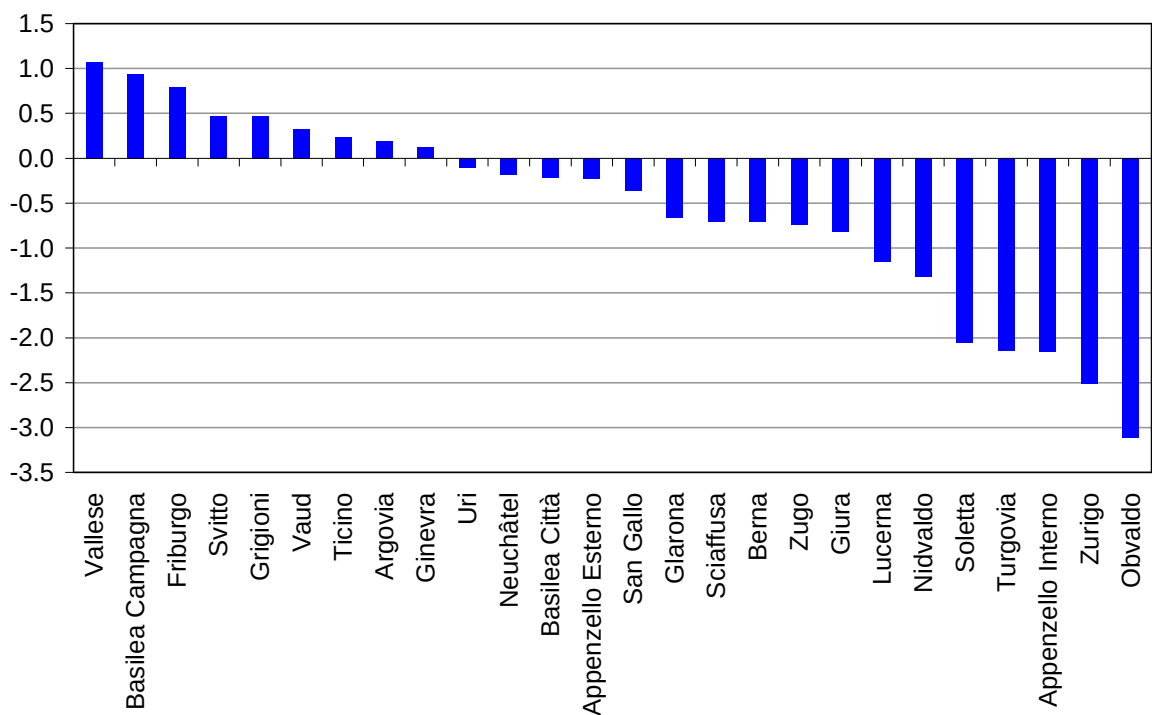
³⁹ Tra gli altri strumenti adottati in sostituzione del precedente indice globale dell'onere fiscale troviamo le statistiche messe a disposizione dall'AFC relative al carico fiscale delle persone fisiche per Comune e al carico fiscale nei capoluoghi cantonali nonché il calcolatore d'imposta.

Figura 7 Sfruttamento fiscale del potenziale di risorse nel 2010 per Cantone, in percento



La *figura 2* mostra l'evoluzione dello sfruttamento fiscale. Indica la variazione tra gli anni di riferimento 2008 e 2010, vale a dire tra gli anni di calcolo 2003/2004 e 2004–2006, anteriori all'introduzione della NPC. Nove Cantoni hanno incrementato lo sfruttamento fiscale, mentre in sei Cantoni l'aumento si è mantenuto al di sotto di 0,5 punti percentuali ed è stato quindi moderato. Vi sono invece taluni Cantoni che hanno saputo ridurre lo sfruttamento fiscale in modo netto, oltre i 2 punti percentuali, addirittura di 3,1 punti il Cantone di Obvaldo.

Figura 8 Variazione dello sfruttamento fiscale in punti percentuali, 2008-2010



5.4 Garanzia ai Cantoni di una dotazione minima di risorse finanziarie

Il legislatore ha rinunciato a garantire ai Cantoni finanziariamente deboli una dotazione minima di risorse finanziarie. Tuttavia, in virtù dell'articolo 6 capoverso 3 LPFC, occorre far sì che, una volta effettuata la perequazione delle risorse, le entrate fiscali standardizzate di ogni Cantone raggiungano, per abitante, almeno l'85 per cento della media svizzera. La dotazione minima così definita è tuttavia esplicitamente intesa non come garanzia, bensì come obiettivo. Ciò significa che un valore temporaneamente inferiore alla soglia è senz'altro conforme alla LPFC. L'articolo 19 capoverso 8 LPFC stabilisce inoltre che nell'esame del raggiungimento dell'obiettivo della dotazione minima devono essere considerate anche le prestazioni della compensazione dei casi di rigore.

Come emerge dalle figure qui appresso, nel 2008 e nel 2009 la dotazione minima pro capite perseguita, pari all'85 per cento della media svizzera, è stata integralmente raggiunta con le risorse proprie. Per quanto riguarda il 2010, i tre Cantoni di Uri, Giura e Vallese rimangono, dopo la perequazione delle risorse, appena al di sotto della soglia dell'85 per cento. Se, come disposto dall'articolo 19 capoverso 8 LPFC, si considerano anche le prestazioni della compensazione dei casi di rigore, il Cantone del Giura presenta, dopo i versamenti di compensazione, un indice superiore a 88 punti, raggiungendo chiaramente l'obiettivo. Uri e Vallese, invece, che non beneficiano di una compensazione dei casi di rigore, presentano un indice rispettivamente di soli 84,4 e 84,8 punti. Manca un importo di rispettivamente 47 (Cantone di Uri) e 13 franchi circa (Cantone del Vallese) per abitante per raggiungere la soglia di 85 punti.

Figura 9 Indice delle risorse prima e dopo la perequazione delle risorse nel 2008

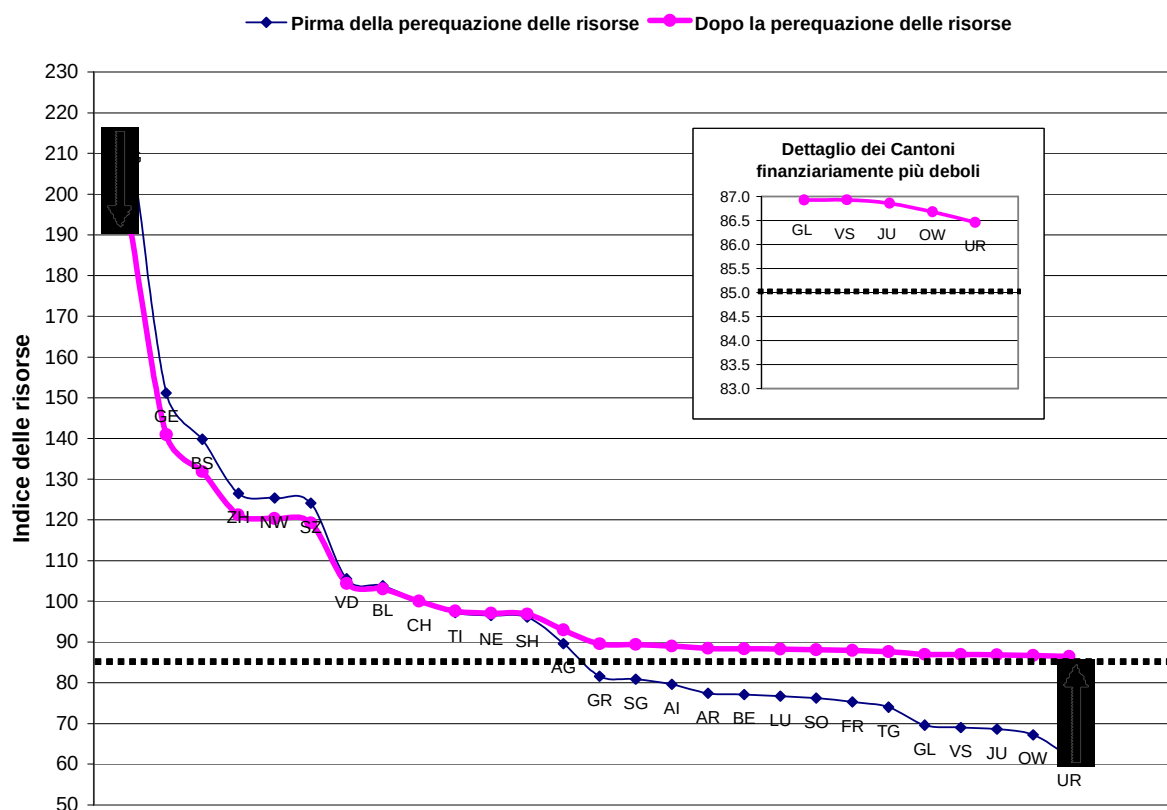


Figura 10 Indice delle risorse prima e dopo la perequazione delle risorse nel 2009

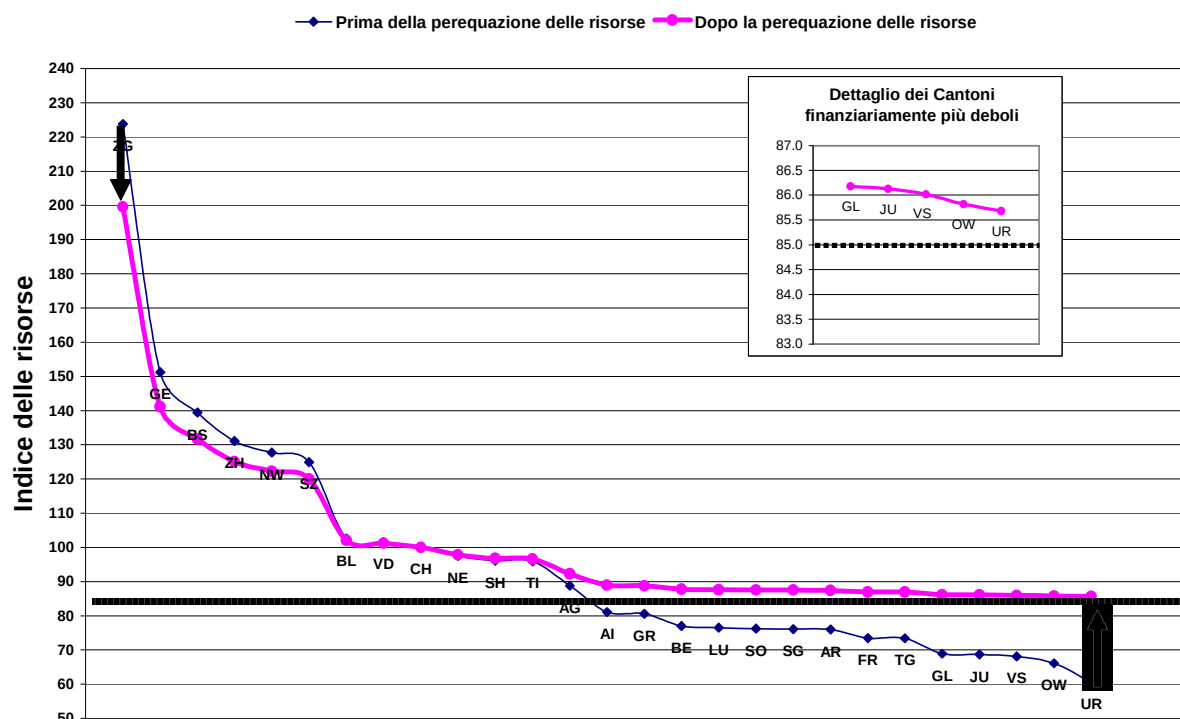
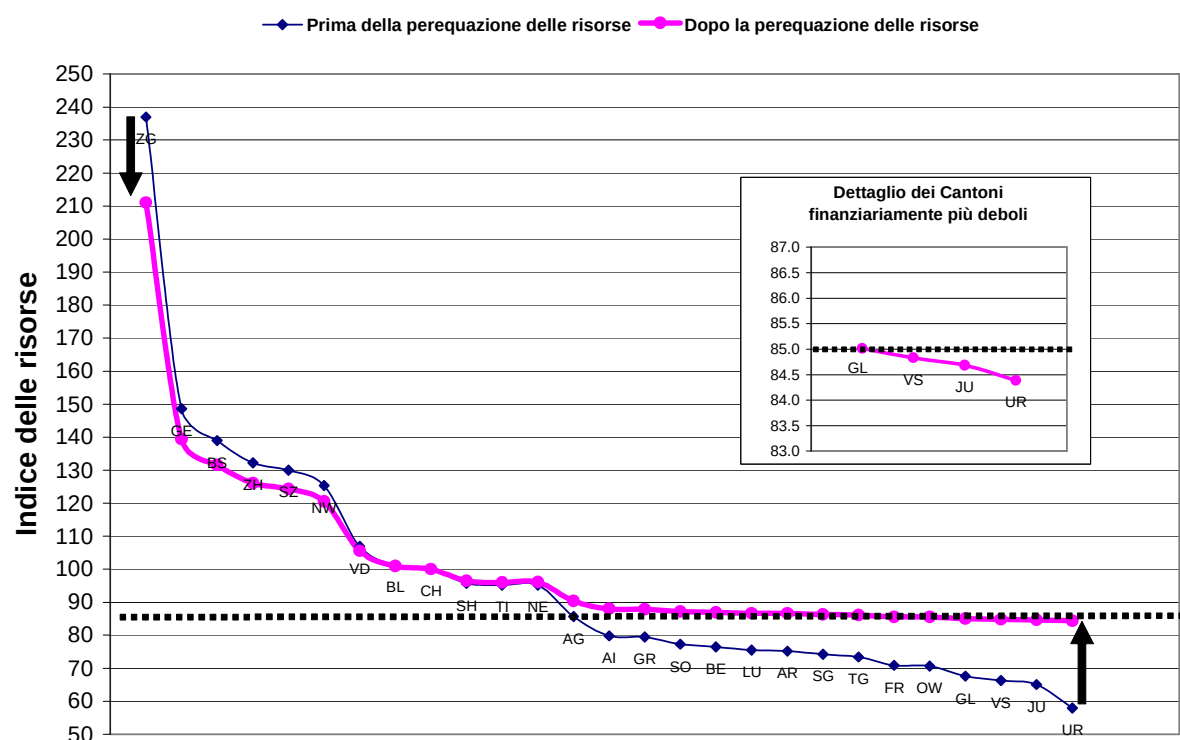


Figura 11 Indice delle risorse prima e dopo la perequazione delle risorse nel 2010



Oltre all'adeguamento definito nella legge, le disposizioni della LPFC non prevedono la possibilità di impiegare in un anno intermedio⁴⁰ di un quadriennio risorse della perequazione

⁴⁰ Il 2010 è un anno intermedio del quadriennio 2008-2011.

finanziaria per portare tutti i Cantoni a un indice di 85 punti. Non è possibile prendere in considerazione neanche una progressione più forte a favore dei Cantoni finanziariamente più deboli della somma di compensazione da ripartire, poiché la ripartizione su cui si basano i calcoli costituisce già di volta in volta un *optimum*. Con l'espressione *optimum* si intende che, in caso di ripartizione caratterizzata da una progressione più forte della somma di compensazione, i Cantoni con un indice delle risorse meno elevato supererebbero i Cantoni con un indice più elevato oppure che i versamenti di compensazione sovracompenserebbero un ulteriore calo dell'indice nei Cantoni finanziariamente più deboli⁴¹.

In conclusione si può affermare che nel periodo 2008–2010 la dotazione minima perseguita dei Cantoni (indice 85) è stata raggiunta con le risorse proprie, tranne che in un anno in cui l'obiettivo è stato mancato di poco. Pertanto, in vista della dotazione della perequazione delle risorse per il prossimo quadriennio, ossia per il periodo 2012–2015, non si ravvisa la necessità di scostarsi dall'adeguamento consueto e mettere a disposizione ulteriori risorse.

5.5 Compensazione degli oneri eccessivi dovuti alle condizioni geotopografiche e sociodemografiche

Conformemente all'articolo 9 LPFC, mediante decreto federale l'Assemblea federale determina di volta in volta per quattro anni le dotazioni sulla base dei risultati del rapporto sull'efficacia. Secondo l'allegato 1 del rapporto esplicativo sull'OPFC, per la valutazione occorre considerare l'ammontare degli oneri speciali per abitante e la percentuale degli oneri speciali indennizzati attraverso la compensazione degli oneri. Per quanto riguarda il metodo, si rimanda esplicitamente alla perizia effettuata nel 2004 dalla società Ecoplan⁴². Nel 2009 l'Amministrazione federale delle finanze ha pertanto incaricato Ecoplan di elaborare una seconda perizia per la determinazione degli oneri speciali⁴³.

Dotazione complessiva della compensazione degli oneri

Secondo la perizia di Ecoplan del 2004, nel 2001 gli oneri speciali si aggiravano complessivamente sui 5,3 miliardi di franchi. I mezzi a disposizione per la compensazione degli oneri nel 2001 ammontavano a 669 milioni di franchi (valore 2008 adeguato al rincaro). Tali mezzi hanno consentito di indennizzare il 13 per cento degli oneri speciali. Nella nuova perizia di Ecoplan sono stati calcolati gli oneri speciali per il periodo 2002–2006. Nel 2006 questi ammontavano a 5,5 miliardi di franchi, vale a dire al 5,5 per cento in più rispetto al 2001. L'aumento supera lievemente il rincaro cumulato nello stesso periodo. Con i versamenti per la compensazione degli oneri effettuati nel 2008, adeguati anch'essi al rincaro, è stato indennizzato circa il 12 per cento degli oneri speciali del 2006.

Dotazione degli indicatori parziali nell'ambito della compensazione degli oneri

In occasione dell'introduzione della NPC si è discusso se la compensazione degli oneri considerasse correttamente i diversi oneri speciali. Nella perizia del 2004 Ecoplan giungeva alla conclusione che la ripartizione esistente tra i singoli oneri, negoziata a livello politico, non corrispondeva all'effettivo rapporto tra i costi. Nondimeno, tanto il Consiglio federale quanto il

⁴¹ Cfr. rapporto tecnico dell'Amministrazione federale delle finanze *Technische Grundlagen für den Finanzausgleich im engeren Sinn*, versione 4, Berna 2007, n. 3.7 (pag. 38 segg.), disponibile in Internet all'indirizzo:

www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/finanzausgleich/Grundlagen/technischer_bericht_4.pdf.

⁴² Ecoplan, *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*, Berna 2004.

⁴³ Ecoplan, *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich – Analysen für die Jahre 2002–2006*, Berna 2009.

Parlamento hanno deciso di dotare in egual misura i due fondi di perequazione. Tale decisione è scaturita dalle seguenti riflessioni⁴⁴:

- 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 sulla perequazione finanziaria 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.

Tabella 22 Evoluzione degli oneri speciali (PAS, perequazione dell'aggravio sociodemografico; PAG, perequazione dell'aggravio geotopografico); 2002–2006

	2002	2003	2004	2005	2006
In milioni di franchi					
PAS A-C*	1'767	1'852	1'866	1'853	1'832
PAS F**	2'178	2'187	2'178	2'159	2'167
PAG	1'491	1'502	1'513	1'522	1'532
Totale	5'436	5'541	5'556	5'534	5'531
In percento					
PAS A-C*	33%	33%	34%	33%	33%
PAS F**	40%	39%	39%	39%	39%
PAG	27%	27%	27%	28%	28%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

* Struttura della popolazione

Fonte: Ecoplan

** Oneri speciali delle città polo

Come inoltre spiegato dal Consiglio federale nel proprio messaggio, 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. Il Consiglio federale ha però precisato nello stesso tempo che, in sintonia con quanto previsto dalla legge sulla perequazione finanziaria, le dotazioni per il secondo quadriennio avrebbero dovuto essere analizzate sulla base dei risultati del rapporto sull'efficacia e, se del caso, adeguate di conseguenza.

Nel 2009, nell'ambito della seconda perizia, gli oneri speciali sono stati verificati con una base di dati aggiornata. I risultati del 2004 trovano sostanzialmente conferma. Inoltre, con l'ausilio di diversi scenari modello, si è esaminato se determinati aspetti, in parte criticati nell'ambito del calcolo dell'attuale NPC, esercitino un influsso significativo sui versamenti di compensazione. Questi aspetti riguardavano in particolare l'integrazione dell'indicatore delle città polo e l'impiego dell'analisi in componenti principali. Un'esclusione dell'indicatore delle

⁴⁴ Le considerazioni che seguono sono tratte dal terzo messaggio sulla NPC, cfr. in merito FF 2007 639 seg.

città polo determinerebbe soltanto un forte aumento della ponderazione degli altri indicatori sociodemografici e l'indice degli oneri legato a fattori geotopografici si manterrebbe stabile. Ciò significa che anche senza l'indicatore delle città polo si ottiene un rapporto tra le dotazioni del 30 per cento per la perequazione dell'aggravio geotopografico e del 70 per cento per la perequazione dell'aggravio sociodemografico. Se si prescindesse dall'analisi in componenti principali, la ponderazione praticamente non cambierebbe. Dato che le variabili sono poche, il rischio di distorsioni causate da valori estremi aumenterebbe.

Gli oneri speciali sono indennizzati in modo molto diversificato dall'attuale compensazione degli oneri: i versamenti di compensazione si basano su una ponderazione dei fattori geotopografici almeno quattro volte superiore rispetto agli oneri speciali delle città polo, come illustrato nella *tabella 23*.

Tabella 23 Grado di copertura degli oneri speciali tramite la compensazione degli oneri; 2006

<i>In milioni di franchi</i>	Fattori geotopografici (PAG)	Struttura della popolazione (PAS A-C)	Città polo (PAS F)	Totale
Oneri speciali 2006 ¹⁾ in percento del totale	1'532 28%	1'832 33%	2'167 39%	5'531 100%
Secondo OPFC versamenti di compensazione [LA 2006 ²⁾] in percento del totale in percento degli oneri speciali	331 50% 22%	220 33% 12%	110 17% 5%	661 100% 12%

¹⁾ Calcoli Ecoplan

²⁾ Valori 2008 al netto del rincaro

Se le risorse disponibili permettessero di indennizzare in egual misura gli oneri speciali, si raggiungerebbe un grado di copertura unitario del 12 per cento circa. Se ci si basasse sulle medie degli anni 2002–2006, occorrerebbe applicare la ponderazione indicata nella *tabella 24*.

Tabella 24 Dotazioni secondo l'OPFC e la perizia Ecoplan

	Ponderazione attuale 2008 - 2011	Ponderazione secondo la perizia Ecoplan
PAG		
Altitudine degli insediamenti	16.67%	7.02%
Declività del terreno	16.67%	7.02%
Struttura dell'insediamento	8.33%	7.02%
Densità demografica	8.33%	5.94%
Totale PAG	50.0%	27.0%
PAS		
Povertà, struttura di età e integrazione degli stranieri	33.33%	33.0%
Oneri speciali delle città polo	16.67%	40.0%
Totale PAS	50.0%	73.0%

In uno scritto del 12 ottobre 2009 indirizzato al DFF, i direttori delle finanze dei Cantoni di Zurigo, Basilea Città e Ginevra affermano che l'attuale sovradotazione della perequazione dell'aggravio geotopografico danneggia la concorrenzialità dei Cantoni agglomerato nel contesto internazionale. Essi hanno pertanto chiesto che il rapporto tra le dotazioni corrispondesse al rapporto effettivo tra gli oneri.

In parallelo alla perizia di Ecoplan il Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB) ha incaricato il professor Jeanrenaud (Università di Neuchâtel) di elaborare una perizia in cui si esprimono riserve soprattutto sulla tracciabilità, sui metodi (applicazione dell'analisi in componenti principali, struttura dell'indicatore delle città polo) e sulla base di dati (scelta delle variabili, anno di riferimento dei dati) della perizia di Ecoplan. Tuttavia, la perizia non rileva alcuna necessità di rettifica immediata. Inoltre, non propone concretamente metodi di calcolo alternativi o valori alternativi per gli oneri speciali.

Tabella 25 Versamenti di compensazione secondo le due varianti in base ai dati del 2010

(-) Sgravio Cantone

Cantone	Compensazione degli oneri 2010	
	Versamenti effettivi *	Perizia Ecoplan
	In 1000 fr.	
ZH	-86'111	-171'833
BE	-46'443	-41'046
LU	-6'606	-5'565
UR	-10'757	-6'109
SZ	-5'970	-3'305
OW	-5'393	-3'078
NW	-1'469	-994
GL	-5'096	-2'719
ZG	-	-
FR	-11'784	-9'232
SO	-	-
BS	-46'270	-73'825
BL	-	-

Cantone	Compensazione degli oneri 2010	
	Versamenti effettivi *	Perizia Ecoplan
	In 1000 fr.	
SH	-2'375	-2'351
AR	-17'425	-7'965
AI	-8'091	-4'540
SG	-1'965	-1'655
GR	-135'637	-67'803
AG	-	-
TG	-3'691	-3'109
TI	-32'825	-25'994
VD	-58'338	-62'117
VS	-69'090	-33'657
NE	-35'579	-22'364
GE	-99'867	-142'759
JU	-4'197	-2'961
CH	-694'980	-694'980

* Identico alla variante 50:50

Ognuna delle varianti ha effetti considerevolmente diversi sui singoli Cantoni. Tuttavia, le cifre illustrate nella *tabella 12* indicano in sostanza che i Cantoni con città polo che non beneficiano di versamenti nell'ambito della perequazione dell'aggravio geotopografico (Zurigo, Basilea Città e Ginevra) sarebbero avvantaggiati da un adeguamento.

Variante 1: perequazione dell'aggravio geotopografico 50 %; perequazione dell'aggravio sociodemografico 50 %

La variante 1 mantiene invariate le dotazioni attuali. Ciò corrisponde alla volontà politica al momento dell'introduzione della NPC. Tuttavia l'obiettivo di indennizzare gli oneri speciali è raggiunto in misura diversa. I Cantoni centro ritengono che una sottodotazione tanto consistente dei Cantoni a forte crescita si ripercuoterebbe negativamente su tutta l'economia nazionale.

Confermando l'attuale dotazione si manterrebbero stabili anche gli importi di compensazione versati ai singoli Cantoni.

Variante 2: perequazione dell'aggravio geotopografico 28 %, perequazione dell'aggravio sociodemografico 72 %

Se la compensazione degli oneri fosse ripartita in funzione dei costi determinati nella perizia di Ecoplan, i sei oneri speciali considerati sarebbero indennizzati ciascuno in ragione del 12 per cento circa.

Tabella 26 Effetti della perizia Ecoplan in base ai versamenti di compensazione nel 2010

(+) Aggravio Cantone; (-) Sgravio Cantone

Cantone	Versamenti di compensazione degli oneri 2010						
	Versamenti effettivi		Perizia Ecoplan		Differenze		
	Totale	Pro capite	Totale	Pro capite	Totale	Pro capite	
	In 1000 fr.	In franchi	In 1000 fr.	In franchi	In 1000 fr.	In %	In franchi
ZH	-86'111	-66	-171'833	-131	-85'722	-99.5%	-66
BE	-46'443	-48	-41'046	-43	5'397	11.6%	6
LU	-6'606	-18	-5'565	-15	1'041	15.8%	3
UR	-10'757	-307	-6'109	-175	4'648	43.2%	133
SZ	-5'970	-42	-3'305	-23	2'665	44.6%	19
OW	-5'393	-159	-3'078	-91	2'315	42.9%	68
NW	-1'469	-36	-994	-25	475	32.3%	12
GL	-5'096	-133	-2'719	-71	2'377	46.6%	62
ZG	-	-	-	-	-	-	-
FR	-11'784	-45	-9'232	-35	2'552	21.7%	10
SO	-	-	-	-	-	-	-
BS	-46'270	-250	-73'825	-399	-27'555	-59.6%	-149
BL	-	-	-	-	-	-	-
SH	-2'375	-32	-2'351	-32	24	1.0%	0
AR	-17'425	-331	-7'965	-151	9'460	54.3%	180
AI	-8'091	-523	-4'540	-293	3'551	43.9%	230
SG	-1'965	-4	-1'655	-4	310	15.8%	1
GR	-135'637	-719	-67'803	-359	67'834	50.0%	359
AG	-	-	-	-	-	-	-
TG	-3'691	-15	-3'109	-13	582	15.8%	2
TI	-32'825	-100	-25'994	-79	6'831	20.8%	21
VD	-58'338	-87	-62'117	-92	-3'779	-6.5%	-6
VS	-69'090	-231	-33'657	-113	35'433	51.3%	119
NE	-35'579	-210	-22'364	-132	13'215	37.1%	78
GE	-99'867	-228	-142'759	-326	-42'892	-42.9%	-98
JU	-4'197	-60	-2'961	-43	1'236	29.5%	18
CH	-694'980	-92	-694'980	-92	-	-	-

Come mostra la *tabella 26*, un passaggio dal sistema attuale alla variante 2 avrebbe per molti dei Cantoni interessati effetti considerevoli sui versamenti nell'ambito della compensazione degli oneri. I Cantoni di montagna riceverebbero versamenti di compensazione di entità nettamente inferiore, mentre i Cantoni con città polo, ossia Zurigo, Basilea Città, Vaud e Ginevra, risulterebbero notevolmente avvantaggiati dalla nuova ripartizione delle dotazioni.

5.6 Garanzia di una compensazione intercantonale adeguata degli oneri

Secondo l'articolo 2 capoverso 3 della Convenzione quadro per la collaborazione intercantionale con compensazione degli oneri (CQI), nell'ambito del rapporto sull'efficacia la Conferenza dei Governi cantionali (CdG) pubblica un rapporto sullo stato dell'applicazione

dei principi della collaborazione intercantionale di cui all'articolo 11 LPFC⁴⁵. Il paragrafo seguente, redatto dalla CdG, è basato su un'inchiesta svolta tra i Cantoni.

Attualmente non è possibile fornire indicazioni in cifre sulla compensazione intercantionale degli oneri, poiché i dati statistici non sono ancora disponibili. Di conseguenza, l'esposto che segue è circoscritto agli aspetti qualitativi della collaborazione intercantionale.

5.6.1 Osservazioni preliminari

Nei vari settori di attività enumerati all'articolo 48a della Costituzione federale, i Cantoni collaboravano intensamente anche prima dell'introduzione della NPC. Tutte le convenzioni annunciate dai Cantoni in questi settori di compiti, che siano state concluse prima della NPC o soltanto nel quadro di quest'ultima, sono elencate nell'analisi dei risultati dell'inchiesta contenuta nell'allegato D. Con questo elenco non si pretende tuttavia di fornire una panoramica completa sulla collaborazione intercantionale in tali settori.

Una seconda osservazione preliminare si riferisce all'articolo 48a numero 1 lettera b della Costituzione federale («scuola, relativamente agli ambiti di cui all'articolo 62 capoverso 4»). Questa disposizione è stata accettata in occasione della votazione popolare del 21 maggio 2006 sul nuovo ordinamento delle disposizioni costituzionali nel settore della formazione e non è direttamente legata alla NPC. L'Accordo intercantionale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS) e la relativa Convention scolaire romande del 21 giugno 2007 sono stati comunque compresi nell'elenco, come pure il concordato nel settore della pedagogia speciale, che pur essendo in relazione alla dissociazione dei compiti nel settore della pedagogia speciale non prevede la compensazione degli oneri. Quest'ultima è disciplinata dalla Convenzione intercantionale relativa alle istituzioni sociali (CIIS).

5.6.2 Convenzioni intercantionali con compensazione degli oneri in rapporto alla NPC

Convenzione quadro per la collaborazione intercantionale con compensazione degli oneri (CQI)

La Convenzione quadro del 14 giugno 2005 per la collaborazione intercantionale con compensazione degli oneri (CQI) costituisce la base per l'attuazione della collaborazione intercantionale con compensazione degli oneri nel quadro della NPC. È entrata in vigore l'11 maggio 2007 e da allora l'hanno ratificata tutti i 26 Cantoni. Per un elenco dettagliato delle convenzioni rimandiamo all'allegato D.

Esecuzione delle pene e delle misure

Pur essendo stati conclusi prima dell'entrata in vigore della NPC, i concordati regionali concernenti l'esecuzione delle pene e delle misure sono stati formulati in modo che siano conformi alle nuove disposizioni.

⁴⁵ Le spiegazioni relative al testo della convenzione sono disponibili in Internet al seguente indirizzo:
www.kdk.ch/int/kdk/de/taetig/neugestaltung_des/interkantonale_zusammenarbeit/inkrafttreten_der.ParagraphContainerList.ParagraphContainer0.ParagraphList.0003.File.pdf/vertragstext%20mit%20Erläuterungen.pdf.

Scuole universitarie cantonali

La convenzione tra i Cantoni di Basilea Campagna e Basilea Città sulla gestione congiunta dell'università di Basilea è stata conclusa nel 2006. Le altre convenzioni intercantonali esistono già da tempo e attualmente è in corso la revisione dei concordati tra i Cantoni della Svizzera centrale sulla scuola universitaria professionale e sull'Alta scuola pedagogica.

Istituzioni culturali di importanza sovraregionale

La convenzione intercantonale sulla collaborazione intercantonale nel settore delle istituzioni culturali di importanza sovraregionale, conclusa tra i Cantoni di Zurigo, Lucerna, Svitto, Zugo e Uri, è entrata in vigore il 1° gennaio 2010.

Nella regione di San Gallo è previsto un progetto di convenzione analoga tra i Cantoni di San Gallo, Turgovia, Appenzello Esterno e Appenzello Interno, attualmente all'esame dei rispettivi Governi cantonali. Nel quadro delle trattative di collaborazione tra i Cantoni di Basilea Campagna e Basilea Città è in preparazione una convenzione amministrativa concernente il finanziamento del Theater Basel per il periodo 2011–2014.

Gestione dei rifiuti

La convenzione tra Berna e Soletta concernente l'inceneritore di Emmenspit (Zuchwil) data del 19 settembre 2008. Secondo le indicazioni dei Cantoni interessati, essa non è direttamente connessa con la NPC.

Traffico negli agglomerati

Sono in corso preparativi concernenti un programma per l'agglomerato di Basilea tra i Cantoni di Argovia, Basilea Città, Basilea Campagna e Soletta e un programma AareLand tra i Cantoni di Argovia e Soletta.

Tra i Cantoni di Ginevra e Vaud e la Repubblica francese esiste un progetto finalizzato alla costituzione di un organo per la collaborazione transfrontaliera nell'ambito della pianificazione e della realizzazione di progetti congiunti.

Medicina di punta e cliniche speciali

L'Accordo intercantonale sulla medicina altamente specializzata (AIMAS) del 14 marzo 2008 è entrato in vigore il 1° gennaio 2009, dopo che tutti i Cantoni hanno accettato di aderirvi. Esso mira a garantire il coordinamento e la concentrazione della medicina altamente specializzata nell'interesse di prestazioni mediche adatte ai bisogni, di elevata qualità ed economiche (art. 1 cpv. 1 AIMAS).

Esistono due accordi tra vari ospedali riguardanti il trapianto di organi solidi e di cellule staminali ematopoietiche. Il 28 agosto 2008 è entrato in vigore anche la versione rimaneggiata dell'accordo tra i Cantoni di Berna, Basilea Città e Basilea Campagna sull'alleanza strategica tra Basilea e Berna nel campo della medicina.

Istituzioni per l'integrazione e l'assistenza degli invalidi

In vista dell'introduzione della NPC si è proceduto alla revisione della Convenzione intercantonale del 13 dicembre 2002 relativa alle istituzioni sociali (CIIS). La convenzione intende agevolare l'accoglienza di persone con esigenze particolari di cura e sostegno in istituzioni adeguate al di fuori del Cantone di domicilio (art. 1 cpv. 1 CIIS). I Cantoni che

hanno aderito alla convenzione si impegnano a collaborare e scambiare informazioni in tutti gli ambiti della CIIS, ad armonizzare la loro offerta di istituzioni e a promuoverne la qualità (art. 1 cpv. 2 CIIS).

I Cantoni della Svizzera orientale hanno concluso tra loro convenzioni per l'elaborazione congiunta di un programma per gli invalidi in conformità della CIIS e per la realizzazione di tale programma. Un'analoga collaborazione è in atto tra i Cantoni della Svizzera romanda nel quadro della Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales (CLASS).

5.6.3 Sintesi

L'introduzione della NPC ha rafforzato l'intensa cooperazione esistente tra i Cantoni. In settori importanti sono entrati in vigore accordi di collaborazione fondamentali.

Con le convenzioni quadro intercantonali (CQI) i Cantoni hanno creato le basi necessarie per l'attuazione e lo sviluppo della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri. D'altra parte, con l'Accordo intercantonale sulla medicina altamente specializzata (AIMAS) e la Convenzione intercantonale relativa alle istituzioni sociali (CIIS), tutti i Cantoni hanno ratificato accordi importanti in due dei settori chiave menzionati all'articolo 48a della Costituzione federale, vale a dire nel settore della medicina di punta e in quello delle istituzioni per l'integrazione e l'assistenza degli invalidi.

Nell'ambito dell'elaborazione e dei dibattiti dei progetti relativi alla NPC, l'importanza della compensazione interregionale degli oneri culturali è stata ripetutamente ribadita soprattutto da parte dei rappresentanti dei Cantoni centro. In questo settore, il 1° gennaio 2010 è entrata in vigore una prima convenzione conclusa tra i Cantoni di Zurigo, Lucerna, Svitto, Zugo e Uri. Convenzioni analoghe sono in elaborazione nella Svizzera orientale e tra i due semicantoni di Basilea. Nel settore del traffico negli agglomerati sono in corso preparativi nelle diverse regioni interessate per la costituzione di organi di gestione congiunta.

Nel complesso si può affermare che il potenziamento della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri, preconizzato con la NPC, è in atto.

6 Analisi del passaggio alla NPC

6.1 Neutralità di bilancio

La neutralità di bilancio è stato uno dei principi fondamentali del passaggio alla NPC. Gli oneri e gli sgravi finanziari generati dal cambiamento di sistema devono nel complesso compensarsi per la Confederazione e i Cantoni. I contributi di base della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri per il primo quadriennio sono stati pertanto fissati in modo che l'importo messo a disposizione per il nuovo sistema di perequazione equivalga alla somma risultante dal saldo della dissociazione dei compiti, dalla soppressione dei supplementi in funzione della capacità finanziaria e dalla riduzione della quota cantonale dell'imposta federale diretta. La neutralità di bilancio della NPC è valida solamente per l'anno di entrata in vigore. Secondo il terzo messaggio sulla NPC, nell'ambito del presente primo rapporto sull'efficacia andrebbe verificato il rispetto del principio della neutralità di bilancio sulla base dei risultati del Consuntivo 2008. In esso si stabiliva inoltre che «se si constateranno scarti considerevoli, occorrerà tenerne conto al momento di stabilire i contributi di base per il quadriennio successivo.»⁴⁶

All'inizio del mese di ottobre del 2007 la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) ha chiesto di anticipare la verifica della neutralità di bilancio della NPC, in particolare per timore che il gettito dell'imposta federale diretta per il 2008 fosse stato chiaramente sottostimato nelle cifre del piano finanziario determinanti per la dotazione dei fondi della perequazione finanziaria, il che avrebbe comportato versamenti di compensazione esigui. Il Consiglio federale ha dato seguito alla proposta della CDCF e ha incaricato il DFF di presentargli, entro il 30 aprile 2009, un rapporto sulla neutralità di bilancio della NPC nel 2008. In uno scritto del 14 novembre 2007, il DFF ha precisato alla CDCF che la questione di un'eventuale anticipazione dell'adeguamento del decreto federale del 22 giugno 2007 sulla determinazione dei contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri doveva essere esaminata alla luce dei risultati di tale verifica.

Risultati della verifica

Il rapporto dell'AFF (verifica della neutralità di bilancio della NPC nel 2008) è stato consegnato il 6 maggio 2009 dopo essere stato esaminato sul piano tecnico dal gruppo di studio incaricato del rapporto sull'efficacia. Dal risultato della verifica della neutralità di bilancio⁴⁷ è emerso che i Cantoni sono stati gravati di 100 milioni di franchi rispetto alle stime del terzo messaggio sulla NPC (dati del piano finanziario 2008). Per contro, la Confederazione è stata sgravata di 47 milioni di franchi e le assicurazioni sociali di 53 milioni di franchi. Questo risultato complessivo è stato influenzato in misura determinante dalla differenza dei trasferimenti di oneri rispetto alle cifre del piano finanziario nell'ambito della quota cantonale dell'imposta federale diretta. Con 197 milioni di franchi essa costituisce lo scostamento di maggiore entità. Se si prescinde dall'effetto dell'imposta federale diretta e si considera solo il risultato della nuova ripartizione dei compiti, rispetto alle cifre del piano finanziario la Confederazione è gravata di 150 milioni di franchi, mentre i Cantoni sono sgravati di 97 milioni di franchi.

In caso di compensazione di 100 milioni di franchi, si avrebbe la seguente situazione per i singoli Cantoni.

⁴⁶ FF 2007 642

⁴⁷ Cfr. http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/2009_Bericht_Haushaltsneutralitaet.pdf pag. 15 segg.

Tabella 27 Ripartizione supplementare di 100 milioni di franchi tra i singoli Cantoni

	Maggiori entrate dei Cantoni in caso di aumento dei versamenti di compensazione di 100 milioni di franchi*	
	(in 1'000 fr.)	In % delle uscite globali 2007 del Cantone (senza i suoi Comuni)
ZH	3'241	0.03%
BE	19'014	0.21%
LU	7'062	0.22%
UR	1'971	0.38%
SZ	225	0.03%
OW	1'048	0.33%
NW	55	0.01%
GL	1'331	0.36%
ZG	0	0.00%
FR	6'883	0.27%
SO	4'184	0.22%
BS	1'742	0.04%
BL	0	0.00%
SH	178	0.03%
AR	1'679	0.39%
AI	515	0.39%
SG	9'658	0.25%
GR	7'863	0.37%
AG	4'607	0.10%
TG	5'252	0.33%
TI	1'694	0.06%
VD	2'196	0.03%
VS	11'820	0.49%
NE	1'580	0.09%
GE	3'759	0.05%
JU	2'443	0.29%
Totale	100'000	0.13%

* In caso di pari aumento percentuale delle dotazioni della perequazione verticale delle risorse nonché della compensazione degli aggravi geotopografico e sociodemografico 2010

Valutazione dal punto di vista della Confederazione

Il criterio centrale per determinare la necessità di apportare una correzione ai fondi di perequazione è costituito dall'importanza dello scostamento. Se è rapportato alla somma calcolata nel terzo messaggio sulla NPC per la dotazione complessiva dei fondi di perequazione di circa 2,5 miliardi di franchi, lo scostamento di 100 milioni di franchi corrisponde al 4 per cento.

Se si considerano gli scostamenti delle singole posizioni, questi risultano relativamente modesti: meno del 6 per cento dei trasferimenti di oneri previsti in origine e meno del 5 per cento se si prescinde da fattori straordinari. In media essi si compensano. Nel piano finanziario i singoli trasferimenti di oneri non sono stati sistematicamente né sovrastimati né sottostimati. Ciò trova pure conferma nel fatto che la differenza fra entrambi i valori medi dei trasferimenti di oneri stabiliti in base ai dati rilevati e contenuti nel piano finanziario non ha alcuna rilevanza sul piano statistico. Lo scostamento complessivo può pertanto essere considerato un risultato casuale. In caso di trasferimenti di oneri più importanti, correzioni minime degli scostamenti potrebbero modificare il valore dello scostamento complessivo. Se

lo si confronta infine con il volume dei bilanci di Cantoni e Comuni, lo scostamento complessivo rappresenta lo 0,1 per cento.

Il Consiglio federale considera relativamente esiguo sia lo scostamento del risultato globale rispetto alle cifre del piano finanziario per il 2008, sia lo scostamento rilevato per le singole posizioni. Un corrispondente aumento dei versamenti di compensazione non è giustificabile né anticipatamente, né al momento della nuova dotazione dei fondi di perequazione.

Secondo il Consiglio federale la posizione chiave della quota cantonale dell'imposta federale diretta è un elemento centrale della valutazione dei risultati. Conteggiato secondo il principio della conformità temporale, il gettito fiscale è risultato nettamente superiore al previsto, a seguito di un'evoluzione inattesa e incisiva dei redditi e degli utili fino alla fine del 2007, come pure del cambiamento intervenuto nel comportamento dei contribuenti e dei Cantoni per quanto riguarda il pagamento delle imposte. In particolare l'introduzione da parte di alcuni Cantoni della riscossione a rate anticipate dell'imposta federale diretta ha determinato un aumento inatteso delle entrate nell'esercizio 2008. L'Amministrazione federale delle contribuzioni stima queste entrate supplementari a circa 400 milioni di franchi. Si tratta tuttavia di un effetto meramente intertemporale che non ha ripercussioni sul potenziale a lungo termine delle entrate dell'imposta federale diretta. In altre parole, le entrate supplementari a seguito della riscossione a rate anticipate comportano negli anni successivi minori entrate per lo stesso ammontare. A causa di questo effetto, anche la riduzione di 13 punti percentuali della quota cantonale è stata significativamente maggiore del previsto (ossia dei suddetti 197 mio. fr.); essa ha in effetti sovracompensato il trasferimento di oneri risultanti dalla ripartizione dei compiti (sgravio dei Cantoni per circa 97 mio. fr.) e generato come risultato finale un onere per i Cantoni di 100 milioni di franchi.

Infine, il Consiglio federale è dell'avviso che anche il criterio della qualità dei dati debba essere considerato nella valutazione del risultato. Per quanto attiene ai dati di base, spesso nella comparazione fra le cifre del piano finanziario e quelle dei conti non è stato possibile far capo alle cifre effettive dei consuntivi o della statistica finanziaria. Si è dovuto ricorrere a sondaggi, dati fittizi (regime vigente prima dell'introduzione della NPC), proiezioni e a stime (soprattutto per le posizioni rilevate nei Cantoni), come pure qua e là a valori di preventivo o valori provvisori. La conseguente dispersione dei risultati, che non dovrebbe essere sottovalutata, non è quantificabile con precisione.

Valutazione dal punto di vista dei Cantoni

I rappresentanti dei Cantoni nel gruppo di studio erano dell'avviso che i 100 milioni di franchi dovessero essere considerati in occasione della nuova dotazione dei fondi di perequazione, da decidere sulla base del primo rapporto sull'efficacia. A loro parere uno scostamento del 4 per cento rispetto al trasferimento di oneri previsto in origine, pari a circa 2,5 miliardi di franchi, costituisce un valore significativo sul piano statistico. I rappresentanti dei Cantoni hanno pure discusso della sottodotazione, che produce i suoi effetti non solo per un anno, bensì anche per gli anni successivi. In quest'ottica dinamica lo scostamento acquisterebbe ulteriore rilevanza.

Inoltre, secondo i rappresentanti dei Cantoni i suddetti problemi di qualità dei dati si riferiscono unicamente a quelli relativi alla ripartizione dei compiti, mentre i dati concernenti l'imposta federale diretta possono essere dati per certi. Essi ritengono quindi che la parte (quota cantonale dell'imposta federale diretta) che richiede una correzione a favore dei Cantoni debba essere considerata attendibile, mentre la parte (ripartizione dei compiti) che è risultata a carico della Confederazione sembri meno attendibile.

Il Consiglio federale ha preso conoscenza del rapporto dell'AFF nella seduta del 20 maggio 2009. Successivamente la CDCF si è occupata del citato rapporto nelle sedute plenarie del 28 maggio 2009 e del 18 settembre 2009 ed ha chiesto al DFF di aumentare

permanentemente la perequazione verticale delle risorse di 100 milioni di franchi all'anno nell'ambito della ridefinizione dei contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri. Per compensare l'importo di quattro volte 100 milioni di franchi che i Cantoni hanno perso o perderanno nel corrente quadriennio, bisognerebbe prevedere un aumento supplementare temporaneo della dotazione per il prossimo quadriennio. Contemporaneamente la CDCF ha comunicato che la maggior parte dei suoi membri non auspica un adeguamento o una compensazione anticipati. La richiesta della CDCF dovrebbe piuttosto essere presa in considerazione nell'ambito dell'adeguamento ordinario dei contributi di base. Nell'interesse della NPC medesima, si dovrebbe evitare di farla diventare «oggetto di discussione permanente nei dibattiti parlamentari».

Conclusione

Il Consiglio federale considera che l'importo di 100 milioni di franchi stabilito nel rapporto sulla neutralità di bilancio non costituisca uno scostamento importante rispetto al principio di detta neutralità ai sensi del terzo messaggio sulla NPC. Di conseguenza esso non intende apportare alcun adeguamento strutturale o temporaneo ai versamenti di compensazione e prevede di proseguire quindi con il versamento dei contributi seguendo il metodo attuale, ossia l'evoluzione del potenziale di risorse e del rincaro.

L'opinione dei Cantoni al riguardo diverge: la perequazione verticale delle risorse dovrebbe essere aumentata in modo permanente di 100 milioni di franchi e, per compensare l'importo di quattro volte 100 milioni che essi hanno perso o perderanno nel quadriennio in corso, bisognerebbe inoltre prevedere un aumento temporaneo della dotazione per il prossimo quadriennio. I rappresentanti dei Cantoni città sostengono inoltre che l'aumento del contributo di compensazione sia da limitare alla perequazione dell'aggravio sociodemografico, in modo che si possa tenere meglio conto degli oneri speciali senza penalizzare i Cantoni di montagna.

6.2 Nuova ripartizione dei compiti

6.2.1 Situazione iniziale

Con la dissociazione dei compiti e del finanziamento effettuata nell'ambito della riforma della NPC sono state create competenze e responsabilità integrali. Ciò significa che dal 1° gennaio 2008 per quei settori di compiti che hanno potuto essere dissociati la responsabilità integrale incombe alla Confederazione oppure ai Cantoni.

Come ha spiegato il Consiglio federale nel suo terzo messaggio sulla NPC dell'8 dicembre 2006⁴⁸, pur essendo possibile prevedere nei settori di compiti dissociati differenti dinamiche delle uscite, queste non si ripercuoteranno in maniera unitaria a vantaggio o svantaggio della Confederazione o dei Cantoni. Non bisogna dimenticare che si è di fronte a uno sviluppo determinato in parte anche da decisioni di ordine politico e difficile pertanto da diagnosticare con sicurezza.

Vista l'estrema scarsità dei dati a disposizione, non è possibile per il momento analizzare le eventuali differenti dinamiche che hanno caratterizzato i settori di compiti dopo l'introduzione della NPC. Ci si potrà esprimere in merito solo quando si disporrà di più serie temporali. In concreto ciò significa che la questione delle dinamiche potrà essere esaminata al più presto nell'ambito del secondo rapporto sull'efficacia (2013/2014). Ma anche allora valutazioni

⁴⁸ FF 2007 648

«oggettive» saranno possibili unicamente in misura limitata, poiché gli sviluppi e le uscite connesse con quest'ultimi sono anche il frutto di decisioni politiche.

Qui di seguito vengono presentati i primi risultati a seguito dell'attuazione della NPC in settori di compiti specifici. Queste prime spiegazioni si limitano volutamente a quei settori che politicamente e finanziariamente hanno rivestito un'importanza particolare nell'ambito della riforma della NPC.

6.2.2 Strade nazionali

Nel quadro della nuova ripartizione dei compiti in vigore, le strade nazionali costituiscono di gran lunga uno dei settori politicamente e finanziariamente più importanti per la Confederazione. Fino alla fine del 2007 questo settore era notoriamente un compito adempiuto in comune da Cantoni e Confederazione. I Cantoni erano proprietari, committenti e gestori delle strade nazionali. La Confederazione si assumeva però fino al 97 per cento dei costi, in funzione degli oneri sostenuti dai Cantoni per le strade nazionali, del loro interesse a dette strade e della loro capacità finanziaria. L'asimmetria tra decisioni rilevanti sul piano delle uscite e finanziamento della gran parte dei costi ha tendenzialmente favorito un impiego inefficiente delle risorse. Con la NPC la Confederazione è divenuta la sola responsabile per le strade nazionali; tuttavia il completamento della rete delle strade nazionali resta un compito comune di Confederazione e Cantoni. In tal modo, si sono create condizioni più favorevoli per un impiego per quanto possibile efficiente dei mezzi finanziari.

Secondo le precedenti stime dell'USTRA, dopo un periodo transitorio ci si può attendere un guadagno in termini di efficienza ed efficacia dell'ordine di circa 100 milioni di franchi all'anno nell'ambito della sistemazione, della manutenzione e dell'esercizio delle strade nazionali (stato al 1° gennaio 2008, in particolare per quanto concerne l'estensione della rete). I paragrafi seguenti indicano in quali settori hanno potuto essere realizzati guadagni in termini di efficienza ed efficacia o potranno essere realizzati nei prossimi anni.

Guadagno in termini di efficienza ed efficacia nell'ambito della manutenzione corrente

Con la NPC, i compiti relativi alla manutenzione corrente (servizio invernale, cura delle aree verdi, pulizia ecc.), adempiuti in precedenza da 24 Cantoni, sono stati assunti da 11 unità territoriali. Una parte cospicua delle prestazioni di queste unità territoriali è indennizzata dalla Confederazione non più in funzione dei costi effettivi ma sulla base di un preventivo globale.

Grazie a un'opera sistematica di convincimento e a negoziazioni condotte regolarmente, l'USTRA è riuscita a ridurre a 215 milioni di franchi i prezzi offerti dalle unità territoriali. Adottando quale parametro i costi (ipotetico) dei 24 uffici cantonali responsabili della costruzione di opere di genio civile prima dell'introduzione della NPC, che oscillano tra i 225 e i 240 milioni di franchi, si ottiene un guadagno in termini di efficienza ed efficacia tra 10 e 25 milioni di franchi nell'ambito della manutenzione corrente.

L'attuale progetto dell'USTRA concernente l'ottimizzazione e la gestione strategica della manutenzione corrente delle strade nazionali indica un potenziale non ancora sfruttato di guadagno in termini di efficienza. Grazie all'ottimizzazione del facility management e a un controlling mirato delle unità territoriali, dal 2010 si potrà ottenere un ulteriore guadagno in termini di efficienza ed efficacia.

Guadagno in termini di efficienza ed efficacia nell'ambito della sistemazione e della manutenzione corrente

Dal 1° gennaio 2008 la Confederazione è committente per ogni progetto di sistemazione e di manutenzione corrente, fatta eccezione per il completamento della rete delle strade nazionali

già deciso in precedenza. Rispetto al passato le condizioni sono nettamente più favorevoli per realizzare un'elevata efficienza nell'ambito della sistemazione e della manutenzione corrente tramite (a) l'ottimizzazione a livello di progetti e (b) l'ottimizzazione dell'organizzazione dei compiti del committente.

Ottimizzazione a livello di progetti: focalizzare i progetti di sistemazione e di manutenzione corrente su quanto è necessario anziché su quanto è auspicabile («need to have» invece di «nice to have»)

Dato che in passato dovevano assumersi solo una parte esigua dei costi di investimento, i Cantoni propendevano più facilmente a realizzare progetti che miglioravano l'estetica ed il comfort. L'obiettivo attuale dell'USTRA è rinunciare a progetti o elementi di un progetto che vadano al di là delle prescrizioni legali oppure che non sono strettamente necessari per la funzionalità delle strade nazionali. Questa prassi si rifà tra l'altro a una decisione del Consiglio federale che prevedeva di sottoporre a esame critico le norme e gli standard in vigore nel settore delle strade nazionali. Il pertinente rapporto finale è stato pubblicato il 9 dicembre 1997 e da allora serve da base per la prassi dell'USTRA.

Dei 371 progetti che la Confederazione ha ripreso dai Cantoni nell'ambito della NPC per continuarne l'elaborazione 75 non verranno portati avanti e 58 saranno ridimensionati. Il volume dei progetti si riduce globalmente di 1463 milioni di franchi, il che corrisponde a un guadagno in termini di efficienza tra i 110 e i 180 milioni di franchi, ipotizzando un tempo di realizzazione di 8-13 anni per l'insieme dei progetti ripresi.

Ottimizzazione della prassi d'acquisto

Prima della NPC gli acquisti erano di competenza di 24 uffici cantonali responsabili della costruzione di opere di genio civile; oggi sono gestiti da cinque filiali dell'USTRA, che lavorano in base a direttive e processi unitari. A parità di volume delle costruzioni, ci si può attendere un guadagno in termini di efficienza ed efficacia, poiché più grandi sono i progetti, maggiore è la possibilità di ottenere condizioni favorevoli come pure di ridurre i costi di pianificazione e i costi generali. Dato che il 2008 è un anno di transizione e l'USTRA ha appena iniziato ad effettuare gli acquisti, il guadagno in termini di efficienza non è ancora quantificabile.

Armonizzazione degli intervalli per il rifacimento dei vari elementi di costruzione

L'USTRA prevede di armonizzare i lavori di manutenzione con la durata di vita dei singoli elementi di costruzione. Il ciclo è impostato in base alla necessità di rifacimento del manto stradale, necessità che si manifesta ogni 15 anni circa. In futuro, tutti gli elementi di costruzione dovrebbero essere realizzati tecnicamente per una durata di vita di 15 anni o un multiplo di essa. Questa misura di ottimizzazione permette di ottenere a lungo termine un guadagno in termini di efficienza ed efficacia, poiché la durata di vita dei vari elementi di costruzione può essere sfruttata interamente. Inoltre, le strade nazionali restano utilizzabili più a lungo.

Ottimizzazione dell'organizzazione dei compiti del committente.

La concentrazione di tutti i compiti del committente in seno all'USTRA e alle sue cinque filiali consente un significativo incremento dell'efficienza. L'obiettivo dell'USTRA è adempiere i compiti che gli sono stati assegnati nel quadro della NPC con un numero massimo di 215-250 collaboratori supplementari. Alla fine del 2008 l'aumento dell'organico è ancora al di sotto del fabbisogno. Vista la mancanza di personale, saranno necessarie nuove assunzioni.

Bilancio intermedio nell'autunno del 2009

Nel 2008 l'USTRA ha potuto realizzare guadagni in termini di efficienza ed efficacia tra i 120 e i 205 milioni di franchi. Nei prossimi anni sono attesi ulteriori guadagni in termini di efficienza ed efficacia.

Bilancio intermedio nell'autunno del 2009 (obiettivo: guadagno in termini di efficienza per 100 mio. / anno)

Manutenzione corrente	10 – 25 mio.
Grazie alla rinuncia a elementi non necessari	110 – 180 mio.
Grazie all'ottimizzazione della prassi d'acquisto	non ancora quantificabile
Grazie all'armonizzazione degli intervalli per i lavori di rifacimento	efficace solo a lunga scadenza
Grazie alla riorganizzazione dei compiti del committente	non ancora quantificabile
Guadagno in termini di efficienza ed efficacia nel 2008	≥ 120 – 205 mio.

Questo guadagno in termini di efficienza ed efficacia non si traduce 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 in conseguenza 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.

6.2.3 Istituzioni degli invalidi

La NPC ha attribuito ai Cantoni la competenza per le istituzioni degli invalidi (case, laboratori e centri diurni, come pure istruzione scolastica speciale e prestazioni individuali). In questo ambito occorre però tenere conto delle seguenti condizioni quadro.

Nella disposizione transitoria dell'articolo 112b (Promozione dell'integrazione degli invalidi), la Costituzione federale stabilisce che le attuali prestazioni dell'AI ad istituti, laboratori e case siano mantenute fino all'adozione di una strategia a favore degli invalidi, ma almeno per tre anni. La strategia per promuovere l'integrazione degli invalidi è esaminata da una commissione peritale e approvata dal Consiglio federale conformemente all'articolo 10 capoverso 3 della legge federale del 6 ottobre 2006⁴⁹ sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn).

La disposizione transitoria dell'articolo 62 (Scuola) della Costituzione federale stabilisce che i Cantoni continuano ad assumere, fino all'adozione di una propria strategia in materia di istruzione scolastica speciale ma almeno per tre anni, le attuali prestazioni dell'AI all'istruzione scolastica speciale inclusa quella precoce di natura pedagogico-terapeutica secondo l'articolo 19 della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità.

La Costituzione federale prevede infine nella disposizione transitoria dell'articolo 112c (Aiuto agli anziani e ai disabili) che fino all'entrata in vigore di un disciplinamento cantonale in

⁴⁹ RS 831.26

materia i Cantoni continuano a versare le prestazioni per l'assistenza e le cure a domicilio conformemente all'articolo 101^{bis} della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti.

Alla Confederazione e all'UFAS non sono note lamentele da parte di qualche istituzione circa il mancato rispetto delle disposizioni transitorie della Costituzione federale da parte dei Cantoni. Dall'inchiesta svolta dalla CdC (cfr. allegato 8.2) emerge che, a seguito del periodo di transizione di tre anni, le nuove regolamentazioni cantonali definitive non potranno entrare in vigore prima del 1° gennaio 2011. In tutti i Cantoni sono in corso i lavori per l'elaborazione della necessaria strategia; nell'ambito delle istituzioni degli invalidi è stata avviata un'intensa collaborazione intercantonale.

Il 1° luglio 2009 il Consiglio federale ha quindi istituito la commissione peritale consultiva per l'approvazione delle strategie cantonali intese a promuovere l'integrazione degli invalidi in conformità dell'articolo 10 LIPI. Essa si è riunita il 13 ottobre 2009 sotto la direzione del suo presidente (Thomas Burgener) per la prima seduta costitutiva. Fino al momento del licenziamento del presente rapporto non era stata sottoposta alcuna strategia cantonale alla valutazione della commissione peritale.

6.2.4 Inchiesta della CdC

Procedura e obiettivi

Nell'inchiesta del segretariato della CdC sono stati coinvolti tutti i Cantoni, ma non altri importanti attori come i servizi federali o le organizzazioni interessate. L'inchiesta rappresenta un'istantanea delle opinioni e delle esperienze accumulate dai servizi cantonali nei circa 18 mesi dopo l'introduzione della NPC; non può però fornire un quadro completo dell'attuazione della NPC e dei relativi effetti. L'inchiesta era finalizzata principalmente a raccogliere le prime esperienze in un'ottica cantonale.

Anche in questo caso un'analisi più ampia potrà essere effettuata solo più tardi. Inoltre va ricordato che nell'ambito delle istituzioni degli invalidi si applica un regime di transizione triennale. In base all'articolo 10 della disposizione transitoria della legge federale del 6 ottobre 2006⁵⁰ sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPI) i Cantoni sono tenuti ad adottare una strategia per promuovere l'integrazione degli invalidi e la prima volta a sottoporla per approvazione al Consiglio federale. I relativi lavori sono in corso e produrranno i propri effetti solamente nei prossimi anni a seguito del suddetto periodo di transizione.

Con la lettera del 25 settembre 2009 è stato trasmesso ai Governi cantonali un questionario concernente le loro esperienze relative all'attuazione della NPC nei principali settori di compiti che sono stati dissociati con la riforma nonché all'evoluzione della collaborazione intercantionale con compensazione degli oneri. Il questionario e i relativi risultati figurano negli allegati D ed E.

Risultati dell'inchiesta della CdC

Nei settori di compiti esaminati risulta che il dispendio per la realizzazione della dissociazione dei compiti è stato generalmente sottovalutato. Dopo il superamento delle difficoltà iniziali le esperienze sono state in gran parte positive. Nell'ambito delle istituzioni degli invalidi e dell'istruzione scolastica speciale va considerato che fino al 2010 compreso vige un regime transitorio di tre anni e che pertanto una nuova regolamentazione definitiva potrà entrare in vigore al più presto il 1° gennaio 2011. In tutti i Cantoni sono in corso i lavori

⁵⁰ RS 831.26

per l'elaborazione della necessaria strategia; nell'ambito delle istituzioni degli invalidi è stata avviata un'intensa collaborazione intercantonale.

6.3 Introduzione degli accordi programmatici

6.3.1 Situazione iniziale

Nel quadro delle nuove forme di collaborazione e finanziamento tra la Confederazione e i Cantoni è stato concepito lo strumento dell'accordo programmatico, che dovrebbe consentire di rafforzare il partenariato fra la Confederazione e i Cantoni. Parallelamente però in questi settori di compiti occorre procedere a una migliore definizione dei ruoli dei due livelli statali. In linea di principio la Confederazione dovrebbe limitare il proprio intervento agli aspetti concernenti la fissazione degli obiettivi, il perseguimento dei medesimi e la valutazione del risultato, in modo da estendere il margine di manovra operativo dei Cantoni.

Prima dell'introduzione della NPC la Confederazione di regola cofinanziava i singoli progetti in percentuale ai costi che ne derivavano, mentre ora i Cantoni ricevono per prestazioni o programmi prestabiliti sussidi globali o forfettari fissati in anticipo nell'accordo programmatico. Con le nuove forme di collaborazione e di finanziamento si dovrebbe pertanto:

- rendere possibile un orientamento coerente agli obiettivi e ai risultati;
- tenere più chiaramente distinti i ruoli di Confederazione e Cantoni nell'ambito di un compito comune;
- conferire ai Cantoni maggior margine di manovra e decisionale nelle questioni operative;
- eliminare i falsi incentivi finanziari passando da un'ottica degli input (orientata ai costi) a un'ottica degli output (orientata agli obiettivi e ai risultati) e in tal modo risparmiare sui costi.

Il contributo della Confederazione è fissato sotto forma di importo globale o forfettario. Nell'ambito del controlling si verifica il conseguimento degli obiettivi concordati. In caso di non raggiungimento dei medesimi, si può chiedere di porvi rimedio o eventualmente di rimborsare interamente o parzialmente il contributo della Confederazione.

Le basi legali sono contenute nella Costituzione federale e nella legge sui sussidi:

- articolo 46 capoverso 2 Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101; versione del FF 2003 5745);
- articolo 20a legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu; RS 616.1).

Questo strumento è esplicitamente ancorato anche nella legislazione speciale (protezione della natura e del paesaggio, foreste, politica regionale, miglioramenti strutturali nell'agricoltura, misurazione ufficiale).

6.3.2 Constatazioni del Controllo federale delle finanze

Nell'ambito di una verifica trasversale in seno a cinque Uffici federali il Controllo federale delle finanze (CDF) ha constatato che dall'introduzione della NPC le aspettative riposte negli

accordi programmatici sarebbero state «parzialmente soddisfatte». Esso riassume le proprie constatazioni come segue⁵¹:

la gran parte dei contributi della Confederazione è tutt'ora definita sulla base di decisioni singole. Si predilige la forma classica di concessione dei sussidi soprattutto per i progetti di costruzione, i progetti su misura e i progetti complessi che richiedono il coinvolgimento di diversi attori. Per le soluzioni standardizzate, invece, gli accordi programmatici sono uno strumento più efficiente e l'estensione del loro campo di applicazione può sgravare ulteriormente gli Uffici.

Nelle unità amministrative della Confederazione che hanno adottato gli accordi programmatici per l'insieme dei loro compiti o per parti di essi, i processi aziendali sono stati perlopiù semplificati. Il ruolo della Confederazione è stato rafforzato in rapporto al precedente sistema di versamento dei contributi, in quanto la Confederazione può gestire meglio l'impiego dei mezzi finanziari. I processi aziendali sono diventati per contro più complessi negli Uffici in cui gli accordi sono una combinazione di decisioni prese sulla base del diritto previgente e di programmi secondo il nuovo diritto.

Nell'ambito della prima applicazione degli accordi programmatici si è adottato perlopiù un approccio «bottom-up», nel senso che le trattative sono state instaurate a seguito delle domande dei Cantoni. Al fine di garantire una ripartizione per quanto possibile oggettiva e trasparente dei mezzi finanziari, in futuro gli Uffici federali dovrebbero comunicare in maniera più trasparente le loro possibilità di ripartizione delle risorse e i loro obiettivi strategici, affinché anche i Cantoni possano stabilire le proprie priorità (chiave di ripartizione trasparente).

Le unità amministrative esaminate dispongono di strumenti di controlling, seppur in parte tutt'ora in fase di sviluppo. Laddove gli accordi programmatici sono stati attuati, è stato possibile ricevere e valutare tempestivamente i primi rapporti annuali. Gli incentivi finanziari volti a garantire una gestione dei sussidi mediante contributi globali sono previsti per ora solo sporadicamente. Per contro sono stati introdotti molteplici contributi forfettari, vale a dire contributi fissi per unità di prestazione. In alcuni casi norme giuridiche di dettaglio non sono state coerentemente adeguate al nuovo concetto di gestione, ragione per cui in singoli settori non sono ancora stati applicati contributi forfettari.

Secondo l'idea alla base degli accordi programmatici la Confederazione fissa la propria strategia e i Cantoni dovrebbero ottenere un margine di manovra operativo per l'attuazione. Le prescrizioni legali, le risorse disponibili e la natura degli obiettivi limitano comunque questo margine di manovra. Il grado di libertà operativa varia quindi da un settore all'altro. Proprio lo spazio di manovra e gli obiettivi formulati in modo generico possono rendere difficile la valutazione della prestazione e del grado di adempimento dell'accordo programmatico.

Le constatazioni del CDF devono essere completate come segue:

a distanza di due anni dall'introduzione della NPC, il nuovo strumento degli accordi programmatici ha ancora carattere sperimentale. Gli Uffici specializzati sono però determinati a far tesoro delle prime esperienze e, in vista del nuovo quadriennio (2012–2015), ad eliminare le lacune emerse. L'UFAM ha pertanto incaricato la società econcept di esaminare le trattative contrattuali, ivi compresi gli atti preparatori più immediati, per ottimizzare la gestione di tali trattative⁵².

⁵¹ Cfr. *Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA – Bericht der EFK vom 15. Dezember 2009*, pag. 4.

⁵² econcept AG, *Programmvereinbarungen NFA: Evaluation* del 19 novembre 2008.

È innegabile il fatto che negli Uffici in cui si devono portare a termine impegni assunti sulla base del diritto previgente i processi risultino un po' più complessi. Una volta liquidati i suddetti impegni, anche queste unità amministrative saranno in grado di gestire le risorse in modo ottimale, poiché da quel momento potranno concentrarsi appieno sullo strumento degli accordi programmatici. Incontestabile è anche il fatto che la ripartizione dei contributi globali debba essere impostata in maniera trasparente. In futuro gli Uffici specializzati dovranno pertanto comunicare in modo trasparente ai Cantoni le condizioni quadro (finanziarie) prima della presentazione della domanda, in modo che i margini di trattativa siano chiari sin dall'inizio della trattativa stessa. Ciò non significa però che i mezzi finanziari vadano ripartiti uniformemente fra i Cantoni secondo il numero di abitanti o di un altro criterio formale. Al contrario, gli accordi programmatici devono permettere una gestione orientata ai risultati e all'efficacia. Le risorse della Confederazione devono confluire primariamente verso quei progetti presentati dai Cantoni che rivestono interesse per la Confederazione.

Come mostra il rapporto del CDF, gli Uffici coinvolti si stanno fondamentalmente già adoperando per l'introduzione e l'attuazione del sistema forfettario. Il grado di realizzazione si palesa però parecchio differente. A maggior ragione riveste grande importanza la prevista piattaforma per lo scambio di esperienze (vedi qui di seguito). Occorre inoltre rilevare che il margine di manovra operativo dei Cantoni è stato esteso. La sostituzione di singole decisioni con accordi programmatici ha portato nel complesso a una semplificazione.

Riassumendo si può affermare che le prime esperienze con questo nuovo strumento possono essere valutate positivamente. Ovviamente, in previsione del nuovo quadriennio, bisogna trarre profitto dalle esperienze accumulate ed eliminare le difficoltà iniziali riscontrate. L'AFF creerà pertanto una piattaforma per lo scambio di esperienze, in collaborazione con i rappresentanti dei Cantoni, anche per favorire un coordinamento formale a livello di Confederazione. Essa contribuirà pure al cambiamento culturale in seno agli Uffici specializzati della Confederazione e dei Cantoni. Effettivamente già nella fase progettuale della NPC detti Uffici avevano espresso opinioni diverse quanto al senso e all'utilità degli accordi programmatici. Si tratta ora di applicare questo strumento in modo sistematico e conforme alle disposizioni legali. Ciò sarà altresì facilitato dalla menzione degli accordi programmatici nell'articolo 18 capoverso 2 lettera a LIVA proposta dal CDF. La responsabilità per l'attuazione e l'elaborazione degli accordi programmatici incombe ai rispettivi Uffici specializzati.

7 Ripercussioni preliminari della NPC

7.1 Ripercussioni preliminari generali

L'articolo 57 OPFC impone di presentare nel primo rapporto sull'efficacia le possibili «ripercussioni preliminari» della NPC.

Disposizione transitoria della LPFC riguardante il diritto ai sussidi

In vista dell'entrata in vigore della NPC è stata adottata a livello legislativo una misura riguardante il diritto ai sussidi: il timore espresso allora dalla Confederazione che si potesse determinare un afflusso massiccio di domande di sussidi nei settori in cui la NPC prevede uno sgravio finanziario della Confederazione ha determinato la tempestiva entrata in vigore

della disposizione transitoria dell'articolo 20 LPFC con effetto al 1° aprile 2005⁵³. Essa prevede le seguenti misure:

in primo luogo le domande di aiuti finanziari e di indennità presentate dopo l'entrata in vigore della disposizione fino alla piena entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria nel relativo settore di sussidio sono valutate secondo il diritto vigente al momento dell'assegnazione (e quindi non secondo il diritto vigente al momento della presentazione della domanda). Come si può constatare nell'ottica attuale, questa disposizione transitoria ha prodotto l'effetto desiderato: in nessun settore di compiti si è rilevato un afflusso massiccio di domande di sussidi, gli Uffici specializzati della Confederazione hanno piuttosto registrato un andamento normale negli anni precedenti l'entrata in vigore della NPC relativamente alle domande di aiuti finanziari e di indennità; questa osservazione vale in particolare per l'ambito degli invalidi (istruzione scolastica speciale, case e laboratori).

In secondo luogo l'obbligo della Confederazione nei confronti del beneficiario di sussidi è limitato dal punto di vista temporale, dato che i sussidi assegnati formalmente dalla Confederazione prima dell'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria per progetti avviati solo dopo la sua entrata in vigore sono versati solo se il conto finale del progetto realizzato è presentato entro tre anni dall'entrata in vigore. Attualmente non è possibile stabilire le ripercussioni della disposizione transitoria, poiché quest'ultima è valida fino al 31 dicembre 2010 e i conti finali dei corrispondenti progetti possono essere presentati fino a quella data.

Neanche nel settore delle strade nazionali si sono verificate ripercussioni preliminari negative o indesiderate: anche in questo caso, negli anni precedenti all'entrata in vigore della NPC l'USTRA ha registrato un andamento normale dei progetti di investimento dei Cantoni.

⁵³ RU 2005 1489 1637

7.2 Revisioni delle leggi tributarie cantonali

Nell'ambito del passaggio alla NPC è interessante anche osservare l'evoluzione delle legislazioni tributarie cantonali nel periodo immediatamente precedente e successivo all'entrata in vigore della NPC. Durante i lavori di preparazione della NPC ci si è chiesti se i Cantoni avessero adeguato preventivamente le loro legislazioni tributarie in previsione dell'attuazione della riforma. In questo contesto si rimanda al ricavato della vendita delle riserve auree eccedentarie della BNS. La ripartizione dei circa 14 miliardi di franchi tra i Cantoni è stata effettuata nel 2005 in considerazione della capacità finanziaria cantonale. Ciò significa che i ricavi sono stati ripartiti in ragione di 5/8 in funzione della popolazione residente e di 3/8 in funzione della capacità finanziaria cantonale. In tal modo, i Cantoni, in particolare quelli finanziariamente deboli, hanno avuto la possibilità di ridurre il debito e/o di alleggerire il carico fiscale.

Dato che al momento della redazione del rapporto i dati fiscali cantonali appurati e aggiornati risalivano al 2006 e non erano disponibili dati appurati per il periodo successivo all'entrata in vigore della NPC⁵⁴, è stata avviata un'inchiesta presso le amministrazioni cantonali delle contribuzioni. Questa fornisce indicazioni sulle revisioni delle legislazioni tributarie realizzate o concretamente programmate nei Cantoni dal 2007 (anno precedente all'entrata in vigore della NPC). I risultati dell'inchiesta figurano nella tabella dell'allegato C.

Tali risultati mostrano che tra i Cantoni è in atto una vera e propria concorrenza fiscale, che negli ultimi anni si è ulteriormente accentuata. Dal 2007, anno precedente alla NPC, solo in pochi Cantoni sono state realizzate revisioni parziali che hanno comportato un aumento del carico fiscale; tuttavia nel corrispondente periodo in quegli stessi Cantoni sono state effettuate principalmente riduzioni delle imposte. In tutti gli altri Cantoni, sia in quelli finanziariamente forti sia in quelli finanziariamente deboli, si è registrato e si continua a registrare una diminuzione delle imposte. Dal 2007 la portata di tali riduzioni, pari mediamente al 5 per cento delle entrate fiscali complessive dei Cantoni e dei loro Comuni, si equivale sia nei Cantoni finanziariamente forti, sia in quelli finanziariamente deboli, anche se i Cantoni finanziariamente deboli potrebbero avere leggermente guadagnato terreno relativamente al carico fiscale. Ciò dimostra che, contrariamente a quanto temevano, i Cantoni finanziariamente forti sono in grado di partecipare alla concorrenza fiscale anche dopo l'introduzione della NPC. Questo risultato è avvalorato altresì dalle analisi dell'evoluzione del carico fiscale nel confronto internazionale (cfr. n. 5.3).

Le riduzioni delle imposte sono da attribuire principalmente alla concorrenza fiscale tra i Cantoni. Alcuni Cantoni hanno addirittura menzionato espressamente la NPC come uno dei motivi delle riduzioni delle imposte effettuate o previste; nessun Cantone l'ha tuttavia indicata esplicitamente come motivo esclusivo.

In merito all'evoluzione del carico fiscale dei Cantoni va ricordato, inoltre, che il periodo di osservazione di due a tre anni dall'entrata in vigore della NPC è troppo breve per trarre conclusioni definitive relative agli effetti della riforma.

Conclusione

Riassumendo si può affermare unicamente che i Cantoni finanziariamente forti, contrariamente ai timori espressi in passato, sono in grado di partecipare alla concorrenza fiscale anche dopo l'introduzione della NPC. Dal 2007 essa si è ulteriormente accentuata e ha consentito, inoltre, ai Cantoni finanziariamente deboli (e di regola anche maggiormente

⁵⁴ Al momento della redazione del presente rapporto i dati fiscali appurati per il periodo fino al 2008 compreso erano disponibili unicamente per i capoluoghi cantonali.

gravati dalle imposte) di avvicinarsi ai Cantoni finanziariamente forti per quanto riguarda il carico fiscale. Sulla base dei dati disponibili non è tuttavia possibile affermare che la NPC abbia invertito la direzione verso un'attenuazione delle disparità inerenti al carico fiscale. Il periodo di osservazione è troppo breve. Nel complesso continua a sussistere un significativo divario in relazione al carico fiscale tra i Cantoni finanziariamente forti e quelli finanziariamente deboli. Poiché finora la NPC non ha arrecato ai Cantoni finanziariamente forti svantaggi evidenti sul piano della concorrenza internazionale e nazionale, non è necessario cambiare il rapporto tra la perequazione orizzontale e la perequazione verticale delle risorse o ridurre la perequazione delle risorse nel prossimo periodo di contribuzione neanche nell'ottica della concorrenza fiscale.

8 Provvedimenti per la perequazione finanziaria negli anni 2012–2015

8.1 Contributi per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri negli anni 2012–2015

8.1.1 Perequazione delle risorse

Secondo l'articolo 5 LPFC, mediante decreto federale sottoposto al referendum, l'Assemblea federale determina, di volta in volta per quattro anni, il contributo di base dei Cantoni finanziariamente forti e quello della Confederazione alla perequazione delle risorse. Essa deve tenere conto al riguardo dei risultati del rapporto sull'efficacia e deve attenersi all'obiettivo di mantenere nei Cantoni aliquote fiscali concorrenziali a livello internazionale. Inoltre, occorre rispettare il margine fissato nella Costituzione federale per il rapporto tra perequazione orizzontale e verticale delle risorse e tenere conto del valore in termini di capacità finanziaria che i Cantoni finanziariamente deboli devono perseguire (85 punti). Bisogna pertanto definire quali provvedimenti raccomandare sulla base dell'analisi dell'efficacia effettuata nel presente rapporto. I risultati possono essere riassunti come segue:

- *volatilità dei contributi della perequazione delle risorse*: negli anni 2008–2010 la variazione media dell'indice delle risorse, dei versamenti di compensazione per abitante e del rapporto tra i versamenti di compensazione e le entrate fiscali è risultata inferiore alle stime del terzo messaggio sulla NPC. La perequazione delle risorse è dunque ancora più stabile del previsto. Inoltre, in tutti i Cantoni le variazioni dei versamenti di compensazione in relazione alle loro entrate fiscali si situano al di sotto dei tassi annui medi di variazione delle entrate fiscali. Le fluttuazioni dei versamenti di compensazione possono quindi essere considerate sostenibili per i Cantoni. Non si impone l'adozione di provvedimenti per ridurre la volatilità dei versamenti di compensazione.
- *Rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni*: con la NPC i trasferimenti a destinazione vincolata tra la Confederazione e i Cantoni hanno potuto essere fortemente ridotti. Nel 2008, anno d'introduzione della NPC, i trasferimenti a destinazione vincolata erano inferiori di 4,8 miliardi di franchi oppure del 35 per cento rispetto ai valori dell'anno precedente. Per contro, nel 2008 i trasferimenti a destinazione libera sono cresciuti di 1,4 miliardi, ovvero del 28 per cento rispetto all'anno precedente, e il rapporto tra i trasferimenti a destinazione libera e quelli a destinazione vincolata è migliorato passando dal 27 per cento a ben il 42 per cento. Questi risultati, unitamente alla flessione dei trasferimenti complessivi tra Confederazione e Cantoni di circa 3 miliardi di franchi e al rispetto del principio della neutralità di bilancio nel passaggio alla NPC, mostrano chiaramente che l'autonomia finanziaria dei Cantoni è stata rafforzata con la nuova perequazione finanziaria.
- *Riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria*: la riduzione concerne principalmente le disparità prima e dopo la perequazione finanziaria in un determinato anno. Una riduzione delle disparità nel corso degli anni può essere addirittura indesiderata, se avviene a scapito dei Cantoni finanziariamente forti. Tra il 2008 e il 2010 ciò non si è verificato. Il potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente forti è aumentato ogni anno più rapidamente di quello dei Cantoni finanziariamente deboli, accentuando le disparità tra i Cantoni. Questo dimostra che l'introduzione della NPC non ha impedito ai Cantoni finanziariamente forti di svilupparsi ulteriormente. Anche la

riduzione delle disparità in un determinato anno ha avuto un'evoluzione positiva. I versamenti di compensazione hanno accresciuto ogni anno l'indice medio del gettito fiscale standardizzato dei Cantoni finanziariamente deboli. In altre parole, questi ultimi hanno potuto trarre vantaggio dai versamenti di compensazione. Per contro, la flessione dell'indice medio dei Cantoni forti è rimasta costante. Dunque essi non hanno dovuto proporzionalmente versare di più nel fondo di perequazione per finanziare il crescente beneficio goduto dagli altri Cantoni. L'obiettivo di ridurre le disparità è stato dunque raggiunto.

- *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.
- *Garanzia di una dotazione minima di risorse finanziarie:* nel 2008 e nel 2009 la dotazione minima di risorse pro capite, che la LPFC stabilisce all'85 per cento della media svizzera, è stata raggiunta in tutti i Cantoni. Nel 2010, dopo la perequazione finanziaria, i tre Cantoni di Uri, Giura e Vaud sono rimasti lievemente sotto la soglia dell'85 per cento. Secondo l'articolo 19 capoverso 8 LPFC si deve però considerare anche la compensazione dei casi di rigore. In tal caso l'indice del Cantone del Giura supera gli 85 punti, mentre gli indici dei Cantoni di Uri e Vaud raggiungono rispettivamente 84,4 e 84,8 punti. Al riguardo occorre tenere presente che si tratta unicamente di un valore auspicato e non di una dotazione minima garantita. I contributi della perequazione delle risorse sono perciò risultati quasi sufficienti anche in riferimento a questo obiettivo.
- La presente analisi dell'efficacia dimostra che nel complesso 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 della 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 sono fissati sulla base di quelli del 2011 secondo le regole di adeguamento prescritte nell'articolo 5 capoverso 2 LPFC (cfr. allegato A).

I rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti in seno al gruppo di studio valutano la situazione in modo diverso. Essi chiedono di ridurre la quota cantonale dal 70 per cento all'aliquota minima (67 %) a seguito delle considerevoli perdite fiscali dovute alla crisi finanziaria ed economica. I Cantoni finanziariamente forti hanno preventivato per l'anno 2010 un debito totale di 1,1 miliardi di franchi, poiché le loro entrate fiscali sono crollate di 0,85 miliardi di franchi a causa della crisi finanziaria ed economica. Contemporaneamente il loro aggravio per effetto della NPC continua ad aumentare. La diminuzione richiesta della quota cantonale di alcuni punti percentuali non ha ripercussioni tangibili sulla NPC, ma ne ha per i Cantoni finanziariamente forti. Finché l'evoluzione della congiuntura resta incerta, la quota cantonale dovrebbe essere ridotta all'aliquota minima.

8.1.2 Compensazione degli oneri

Conformemente all'articolo 9 LPFC, dal 2012 il contributo di base destinato alla compensazione degli oneri dovrebbe corrispondere all'importo di base del 2008, adeguato al rincaro. La dotazione complessiva della compensazione degli oneri corrisponde sempre alla dotazione dell'anno precedente, adeguata al rincaro annuo nel mese di maggio (cfr. allegato A). Come mostrano le analisi di Ecoplan, tra il 2001 e il 2006 la parte di oneri speciali complessivamente indennizzata dai versamenti della compensazione degli oneri varia

lievemente passando dal 13 al 12 per cento. Non è quindi opportuno un aumento reale della compensazione degli oneri.

Mantenimento dell'attuale ripartizione (50 % perequazione dell'aggravio geotopografico; 50 % perequazione dell'aggravio sociodemografico)

Per il prossimo quadriennio il Consiglio federale prevede di mantenere l'attuale ripartizione dei mezzi destinati alla perequazione dell'aggravio sociodemografico e alla perequazione dell'aggravio geotopografico.

Questa variante tiene conto delle considerazioni espresse dal Consiglio federale nel terzo messaggio sulla NPC, ovvero che la portata assoluta degli oneri speciali costituisce solo uno dei possibili criteri di valutazione⁵⁵ e che occorre considerare la capacità di sopportare questi aggravii da parte dei Cantoni interessati. In questo modo si rispetta l'argomento spesso citato dai Cantoni di montagna, secondo cui la compensazione degli oneri è stata introdotta originariamente per sostituire l'indice «regione di montagna» della precedente perequazione finanziaria, mentre la compensazione degli oneri speciali dovuti a fattori sociodemografici è stata accolta nel progetto solo in un secondo tempo quale nuovo elemento compensatorio della nuova perequazione finanziaria. È pertanto giustificato indennizzare in misura maggiore gli oneri speciali dovuti a fattori geotopografici.

Gli indicatori della perequazione dell'aggravio geotopografico rappresentano caratteristiche strutturali dei Cantoni legate direttamente alla loro situazione geografica. Ne consegue che i relativi oneri speciali hanno 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'opinione al riguardo dei rappresentanti dei Cantoni città diverge. Infatti, essi si esprimono a favore della variante «73 % perequazione dell'aggravio sociodemografico, 27 % perequazione dell'aggravio geotopografico» secondo il numero 5.5. A loro parere la ripartizione dell'importo complessivo per la compensazione degli oneri andrebbe adeguata agli oneri speciali calcolati.

8.2 Mantenimento della compensazione dei casi di rigore

Premesse

Come ha constatato il Consiglio federale nel suo terzo messaggio sulla NPC, il bilancio globale 2004/2005 è stato aggiornato nell'estate del 2007 e l'importo dei contributi annuali della compensazione dei casi di rigore, destinato ai Cantoni che ne hanno diritto, è stato determinato a *titolo definitivo*. In altre parole sono stati calcolati in modo irrevocabile anche gli aggravii e gli sgravi netti dei Cantoni finanziariamente deboli. Sono stati quindi stabiliti a *titolo definitivo* – con riserva dell'abolizione parziale o totale della compensazione dei casi di rigore – i versamenti annuali a favore dei Cantoni per la compensazione dei casi di rigore⁵⁶. Questo significa che i calcoli di allora per la compensazione dei casi di rigore e dei loro fattori determinanti non possono più costituire oggetto di discussione.

Secondo l'articolo 19 capoverso 3 LPFC l'importo iniziale della compensazione dei casi di rigore rimane invariato per otto anni per poi diminuire annualmente del cinque per cento. Secondo l'articolo 19 capoverso 4 LPFC l'Assemblea federale decide mediante decreto

⁵⁵ FF 2007 639 seg.

⁵⁶ FF 2007 658, 666-669

federale sottoposto al referendum l'abrogazione totale o parziale della compensazione dei casi di rigore se il suo mantenimento non risulta più necessario in base ai risultati del rapporto sull'efficacia. Qui di seguito si esamina la questione della necessità di mantenere la compensazione dei casi di rigore.

8.2.1 Analisi degli effetti della compensazione dei casi di rigore

Nel presente paragrafo si è proceduto all'analisi degli effetti della compensazione dei casi di rigore. Sono stati assunti quali indicatori l'indice delle risorse e il gettito fiscale standardizzato per abitante dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore e se ne è analizzata l'evoluzione. Sulla base dei calcoli del bilancio globale 2004/2005 avevano diritto alla compensazione dei casi di rigore i seguenti nove Cantoni: Berna, Lucerna, Obvaldo, Glarona, Friburgo, Sciaffusa, Vaud, Neuchâtel e Giura. Tuttavia, al momento dell'appuramento del diritto alla compensazione dei casi di rigore sulla base dell'indice delle risorse del 2008, in occasione dell'introduzione della NPC, il Cantone di Vaud entrato a far parte dei Cantoni finanziariamente forti e quindi di quelli non aventi diritto alla suddetta compensazione. Esso è comunque stato incluso nell'analisi, affinché si possa risalire chiaramente ai calcoli di allora. Poiché con l'introduzione della NPC il Cantone di Vaud non aveva più diritto alla compensazione dei casi di rigore, la somma inizialmente stabilita dal Parlamento è scesa da 430 a 366 milioni di franchi.

Evoluzione degli indici delle risorse

In primo luogo si analizza l'evoluzione dell'indice delle risorse dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore. La *figura 1* illustra la variazione dell'indice nei tre anni successivi all'introduzione della NPC (anni di riferimento 2008, 2009 e 2010) rispetto ai valori del bilancio globale (anni di riferimento 2004/2005).

In quattro Cantoni (Berna, Sciaffusa, Vaud e Neuchâtel) l'indice delle risorse risulta in tutti e tre gli anni superiore al bilancio globale. In particolare, dal confronto tra il 2010 e il 2004/2005 emerge che il Cantone di Vaud (10 punti) ha registrato la maggiore crescita, seguito dai Cantoni di Neuchâtel (4 punti), Sciaffusa e Berna (entrambi appena 3 punti). Il Cantone di Obvaldo mostra un'evoluzione leggermente diversa. Dopo lievi variazioni nel 2008 e 2009, nel 2010 il suo indice delle risorse è fortemente salito di 4 punti.

Nei quattro Cantoni rimanenti l'indice del 2010 è calato rispetto al valore del bilancio globale. Nei Cantoni di Lucerna e Glarona questo calo si è accentuato con il tempo, anche se a diversi livelli. L'indice delle risorse di Lucerna è sceso leggermente (da 0,1 a 1,5 punti), mentre l'indice di Glarona ha subito un crollo nel 2008 (-26 punti) e da allora è ulteriormente calato (-29 punti nel 2010 rispetto al 2004/2005). L'indice delle risorse dei Cantoni di Friburgo e Giura è aumentato nel primo anno della NPC, ma nel 2010 ha registrato una flessione pari rispettivamente a 4 e 1 punti.

Nel complesso non è possibile stabilire un'evoluzione sistematica dell'indice delle risorse dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore rispetto al bilancio globale 2004/2005.

Figura 12 Evoluzione dell'indice delle risorse dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore dal 2004/2005

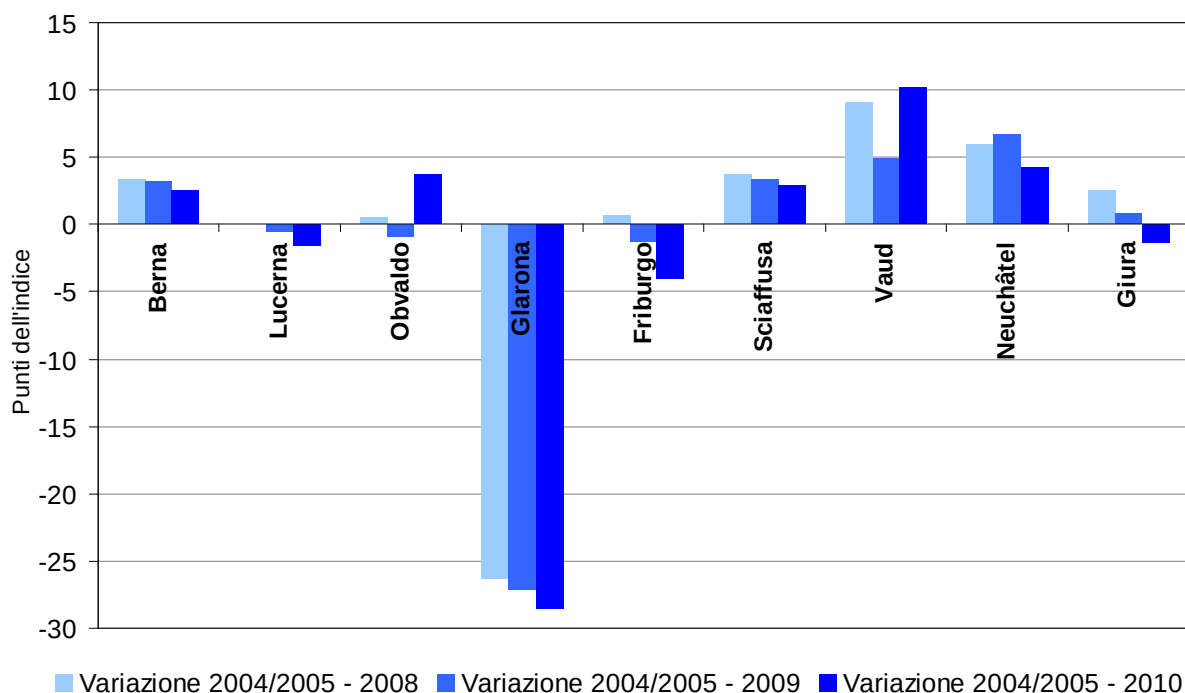


Tabella 28 Evoluzione dell'indice delle risorse dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore dal 2004/2005

Punti dell'indice							
Anno di riferimento Anni di calcolo	2004/2005 1998-2001	2008 2003-2004		2009 2003-2005		2010 2004-2006	
	Indice	Indice	Variazione rispetto a '04/'05	Indice	Variazione rispetto a '04/'05	Indice	Variazione rispetto a '04/'05
Berna	74.0	77.3	3.4	77.1	3.2	76.5	2.6
Lucerna	77.0	77.0	0.0	76.5	-0.5	75.5	-1.5
Obvaldo	67.0	67.4	0.5	66.1	-0.9	70.7	3.8
Glarona	96.1	69.8	-26.3	69.0	-27.1	67.6	-28.5
Friburgo	74.9	75.6	0.7	73.6	-1.3	70.9	-4.0
Sciaffusa	92.9	96.6	3.8	96.2	3.4	95.7	2.9
Neuchâtel	91.0	96.9	6.0	97.6	6.7	95.2	4.3
Giura	66.5	69.0	2.5	67.4	0.9	65.1	-1.4

* In migliaia di franchi. I versamenti a titolo di compensazione dei casi di rigore restano invariati nei primi otto anni.

Evoluzione del gettito fiscale standardizzato prima e dopo la perequazione

Neanche l'analisi del gettito fiscale standardizzato per abitante prima e dopo la perequazione delle risorse mostra un andamento generale. Come risulta dalla *figura 13*, in cinque Cantoni il gettito fiscale standardizzato per abitante prima della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore era leggermente superiore a quello dopo la perequazione delle risorse, anche se le differenze di Berna e Sciaffusa sono molto esigue. Si tratta dei Cantoni che dal bilancio globale 2004/2005 hanno segnato un aumento dell'indice delle risorse. Pertanto, senza la perequazione delle risorse il gettito fiscale standardizzato per abitante sarebbe salito maggiormente che con la perequazione, ciò significa che l'effetto compensativo si è ridotto conformemente al sistema. Invece, nei rimanenti quattro Cantoni di Lucerna, Glarona, Friburgo e Giura, il cui indice delle risorse è calato, il gettito fiscale standardizzato per abitante dopo la perequazione delle risorse ha subito una variazione

maggiore di quello prima della perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore. Il caso di Glarona è l'esempio più indicativo. Senza la perequazione il gettito fiscale standardizzato per abitante di questo Cantone sarebbe calato nel 2010 di 1 501 franchi rispetto al bilancio globale 2004/2005. Dopo la perequazione il calo corrispondeva ad appena 181 franchi. La perequazione delle risorse ha permesso quindi di arrestare gran parte della perdita di capacità finanziaria del Cantone. La linea rossa della *figura 9* indica la crescita del gettito fiscale standardizzato per abitante in tutta la Svizzera prima della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore registrato nel 2010 rispetto al bilancio globale 2004/2005.

Il raffronto con la situazione dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore non cambia la situazione, le lievi differenze sono riconducibili alle oscillazioni del numero degli abitanti. Solo nel Cantone di Vaud la differenza tra il gettito fiscale standardizzato dopo la perequazione delle risorse e quello dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore è lievemente maggiore, poiché, entrando a far parte dei Cantoni finanziariamente forti, esso ha perso il diritto alla compensazione dei casi di rigore. Tuttavia tale perdita non ha avuto gravi effetti sul gettito fiscale standardizzato del Cantone di Vaud dopo la perequazione, dato che dal 2004/2005 l'aumento è stato superiore alla media nonostante la soppressione dei versamenti provenienti dalla compensazione dei casi di rigore.

Figura 13 Variazione del gettito fiscale standardizzato (GFS) per abitante dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore nel 2010 rispetto al 2004/2005 prima e dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore

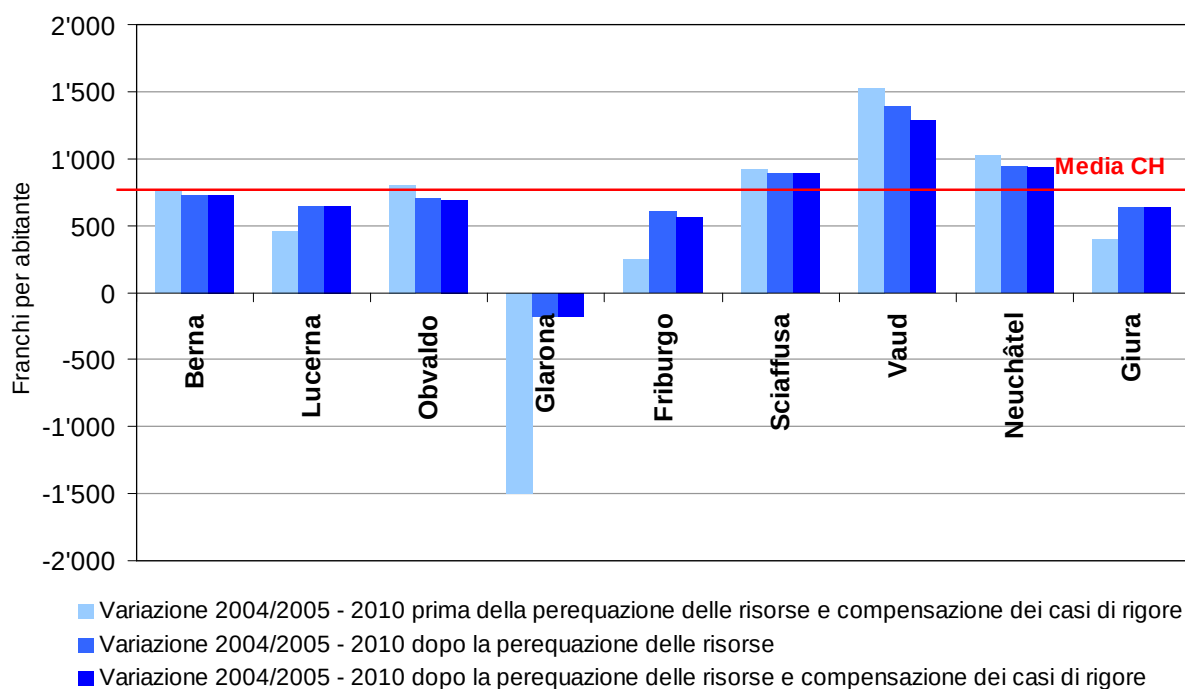


Tabella 29 Evoluzione del gettito fiscale standardizzato (GFS) per abitante dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore nel 2010 rispetto al 2004/2005 prima e dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore

Franchi per abitante

	Anno di riferimento 2004/2005 Anni di calcolo 1998-2001			Anno di riferimento 2010 Anni di calcolo 2004-2006					
	GFS prima della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore	GFS secondo la perequazione delle risorse	GFS secondo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore	GFS prima della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore	Variazione rispetto a '04/'05	GFS secondo la perequazione delle risorse	Variazione rispetto a '04/'05	GFS secondo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore	Variazione rispetto a '04/'05
BE	5'225	6'071	6'105	5'980	755	6'796	726	6'833	728
LU	5'441	6'129	6'177	5'903	462	6'776	647	6'825	648
OW	4'729	5'991	6'265	5'529	799	6'690	699	6'958	693
GL	6'787	6'830	7'026	5'286	-1'501	6'649	-181	6'848	-178
FR	5'293	6'088	6'648	5'543	250	6'692	604	7'213	564
SH	6'563	6'660	6'732	7'488	925	7'542	882	7'616	884
VD	6'835	6'866	6'951	8'358	1'523	8'255	1'389	8'240	1'289
NE	6'426	6'573	7'208	7'448	1'022	7'512	940	8'140	932
JU	4'699	5'988	6'256	5'089	390	6'623	635	6'892	636

Simulazione: effetti di un'ipotetica soppressione della compensazione dei casi di rigore nell'anno di riferimento 2010

La simulazione consente di osservare gli effetti di un'ipotetica soppressione della compensazione dei casi di rigore nell'anno di riferimento 2010. A tal scopo nella *figura 13* è di volta in volta ricalcolata la terza colonna, che illustra la variazione del gettito fiscale standardizzato per abitante dall'introduzione del bilancio globale dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore. Il calcolo è effettuato ipotizzando che nell'anno di riferimento 2010 la compensazione dei casi di rigore sia abolita. Conseguentemente nel 2010 i Cantoni avrebbero ricevuto unicamente la perequazione delle risorse. Nella *figura 14*, pertanto, è illustrata la variazione del gettito fiscale standardizzato per abitante tra il bilancio globale 2004/2005, ivi comprese la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore, e l'anno di riferimento 2010, ivi compresa la perequazione delle risorse, ma non la compensazione dei casi di rigore. La linea rossa mostra la variazione media del gettito fiscale standardizzato per abitante calcolata per tutti i Cantoni senza la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore tra il 2004/2005 e il 2010.

Le ripercussioni della soppressione della compensazione dei casi di rigore sarebbero gravi per alcuni Cantoni. Nel Cantone di Glarona, rispetto al bilancio globale 2004/2005 il gettito fiscale standardizzato per abitante si sarebbe ridotto nel 2010 di 376 franchi senza la compensazione dei casi di rigore e di 178 franchi con la compensazione dei casi di rigore. Negli altri Cantoni la variazione sarebbe rimasta positiva anche senza la compensazione dei casi di rigore, grazie tra l'altro alla situazione congiunturale favorevole. Tuttavia in alcuni Cantoni la crescita sarebbe rimasta chiaramente inferiore alla media svizzera, ad esempio nei Cantoni di Obvaldo, Neuchâtel, Friburgo e Giura. Nel Cantone di Friburgo, in caso di soppressione della compensazione dei casi di rigore, il gettito fiscale standardizzato per abitante avrebbe registrato addirittura una crescita pari allo zero. Questo significa che, se la compensazione dei casi di rigore fosse stata abolita, il gettito fiscale standardizzato dopo la perequazione sarebbe rimasto nel 2010 pressoché allo stesso livello della media degli anni 2004/2005 nonostante la crescita congiunturale.

Figura 14 Variazione del GFS per abitante dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore nel 2010 rispetto al 2004/2005 prima e dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore: simulazione della soppressione della compensazione dei casi di rigore nell'anno di riferimento 2010

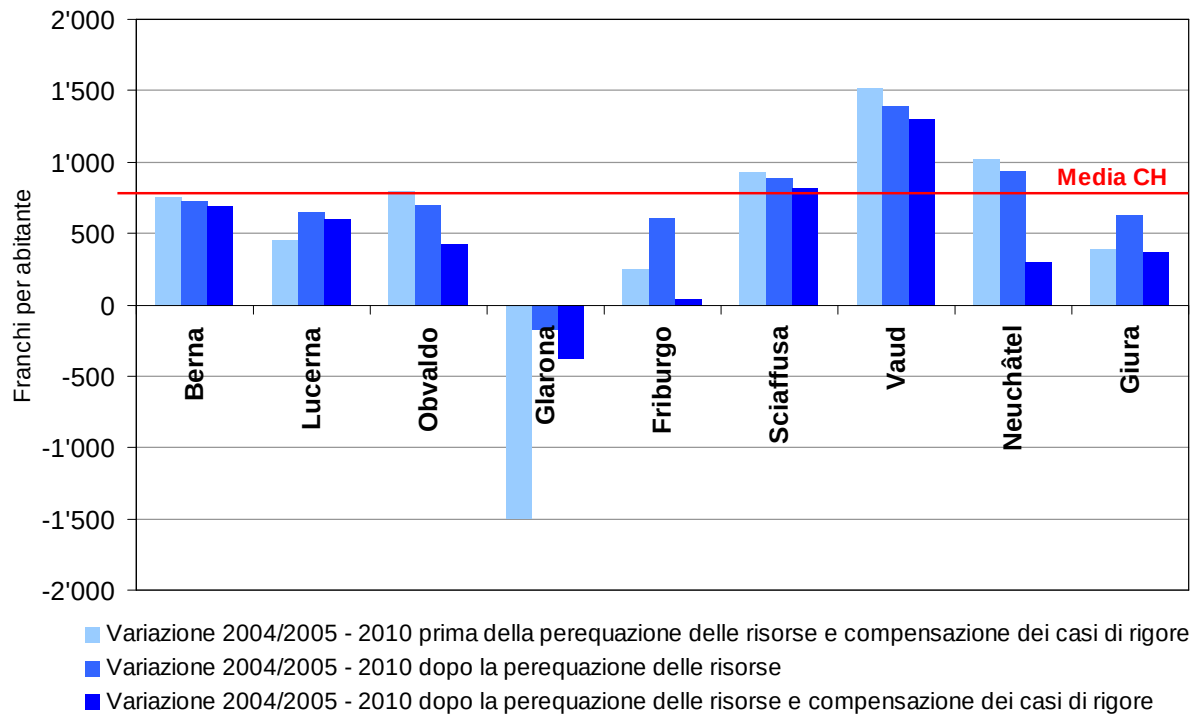


Tabella 30 Evoluzione del gettito fiscale standardizzato (GFS) per abitante dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore nel 2010 rispetto al 2004/2005 prima e dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore: simulazione della soppressione della compensazione dei casi di rigore nell'anno di riferimento 2010

	Anno di riferimento 2004/2005 Anni di calcolo 1998-2001			Anno di riferimento 2010 Anni di calcolo 2004-2006					
	GFS prima della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore	GFS secondo la perequazione delle risorse	GFS secondo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore	GFS prima della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore	Variazione rispetto a '04/'05	GFS secondo la perequazione delle risorse	Variazione rispetto a '04/'05	GFS secondo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore	Variazione rispetto a '04/'05
BE	5'225	6'071	6'105	5'980	755	6'796	726	6'796	691
LU	5'441	6'129	6'177	5'903	462	6'776	647	6'776	599
OW	4'729	5'991	6'265	5'529	799	6'690	699	6'690	425
GL	6'787	6'830	7'026	5'286	-1'501	6'649	-181	6'649	-376
FR	5'293	6'088	6'648	5'543	250	6'692	604	6'692	44
SH	6'563	6'660	6'732	7'488	925	7'542	882	7'542	811
VD	6'835	6'866	6'951	8'358	1'523	8'255	1'389	8'255	1'305
NE	6'426	6'573	7'208	7'448	1'022	7'512	940	7'512	304
JU	4'699	5'988	6'256	5'089	390	6'623	635	6'623	367

Conclusione e raccomandazione

L'analisi mostra che negli anni di riferimento 2008–2010 la compensazione dei casi di rigore non ha avuto rilevanti ripercussioni sull'evoluzione del gettito fiscale standardizzato per abitante rispetto al bilancio globale 2004/2005. Ciò vale anche per il Cantone di Vaud, che già nell'anno di riferimento 2008 aveva perso il diritto alla compensazione dei casi di rigore, poiché rientrava tra i Cantoni finanziariamente forti. La ragione di questo risultato deve essere rinvenuta in primo luogo nel fatto che i versamenti provenienti dalla compensazione dei casi di rigore nei primi otto anni di riferimento della nuova perequazione finanziaria rimangono costanti a livello nominale, per cui le variazioni — generalmente lievi — devono essere ricondotte esclusivamente alla crescita della popolazione. Tuttavia, a partire dall'anno di riferimento 2016, oppure in caso di abolizione anticipata parziale o totale della compensazione dei casi di rigore, le ripercussioni sui Cantoni beneficiari potrebbero aumentare.

La simulazione mostra che l'abolizione completa della compensazione dei casi di rigore avrebbe effetti gravi per alcuni Cantoni, poiché il loro gettito fiscale standardizzato registrerebbe una crescita nettamente inferiore alla media svizzera. Ciò vale in particolare per i Cantoni di Friburgo e Neuchâtel. Il Consiglio federale raccomanda pertanto, di non prevedere per il momento l'abolizione anticipata totale o parziale della compensazione dei casi di rigore. I rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti nel gruppo di studio valutano la situazione in modo diverso. Essi fanno notare che la compensazione dei casi di rigore non indennizza i casi di rigore veri e propri, ma serve soltanto a garantire i diritti acquisiti dei Cantoni avvantaggiati dalla vecchia perequazione finanziaria. I suddetti rappresentanti ricordano che quest'ultima aveva molti punti deboli, come fra l'altro confermano tutte le parti, ragion per cui è stata sostituita con un nuovo sistema. Essi non capiscono perché si voglia mantenere per altri 28 anni i cattivi risultati del vecchio sistema.

8.2.2 Soppressione graduale della compensazione dei casi di rigore?

Situazione iniziale

Nell'articolo 19 capoverso 3 della LPFC si stabilisce che l'importo dei mezzi finanziari destinati alla compensazione dei casi di rigore rimane invariato per otto anni per poi diminuire annualmente del cinque per cento. In altre parole la compensazione dei casi di rigore non durerà per più di 28 anni. Secondo il capoverso 6 si stabilisce poi che un Cantone perde il diritto alla compensazione dei casi di rigore se il suo potenziale di risorse sale sopra la media svizzera.

Nell'istanza all'attenzione della CDCF il Cantone di Neuchâtel ha esposto le conseguenze della perdita di denaro proveniente dalla compensazione dei casi di rigore: in caso di superamento dell'indice delle risorse di 100 punti, Neuchâtel, secondo le prescrizioni legali della LPFC menzionate, perderebbe da un anno all'altro il diritto alle prestazioni della compensazione dei casi di rigore, fatto che, riferito al 2008, rappresenterebbe una perdita pari circa all'11 per cento delle sue entrate fiscali e al 73 per cento dei trasferimenti complessivi della perequazione finanziaria del Cantone.

Alla luce di questa situazione iniziale, il Cantone di Neuchâtel presenta le seguenti proposte concrete:

- nel caso in cui l'indice delle risorse di un Cantone superi il limite di 100, la compensazione dei casi di rigore non è abolita immediatamente, ma in modo graduale nei tre anni successivi;

- la riduzione è scaglionata, ad esempio, -20 per cento il primo anno, -30 per cento il secondo anno e il restante -50 per cento il terzo anno;
- la durata della compensazione dei casi di rigore dovrebbe essere ridotta a 18 anni, anche se il periodo di 8 anni per l'importo finanziario iniziale permane e successivamente i contributi dovrebbero essere ridotti del 10 per cento per 10 anni (invece che del 5 % per 20 anni secondo la LPFC).

Nella lettera del 22 settembre 2009 all'attenzione del DFF, la CDCF chiede che la sua proposta sia esaminata nell'ambito del presente rapporto.

Conclusioni e raccomandazioni

Mentre nell'anno di riferimento 2009 l'indice delle risorse di Neuchâtel ammontava ancora a 97,2 punti, nel 2010 esso si attesta a 95,2 punti, per cui la situazione del Cantone è stazionaria, almeno a breve termine. Tuttavia, dato che il suo potenziale di risorse si situa leggermente sotto la media svizzera, non si può escludere che nei prossimi anni il Cantone entri a far parte dei Cantoni finanziariamente forti, perdendo quindi il diritto alla compensazione dei casi di rigore. Occorre però ricordare che l'abolizione graduale della compensazione dei casi di rigore equivarrebbe a un cambiamento della sua «meccanica». L'impostazione della compensazione dei casi di rigore è il frutto di discussioni molto intense tra l'organizzazione di progetto NPC e le Camere federali, vale a dire che da sei anni le condizioni generali e quelle quadro di questo strumento di passaggio sono sufficientemente conosciute e ampiamente accettate.

Sarebbe pertanto prematuro avviare un cambiamento, come quello richiesto dal Cantone di Neuchâtel sulla base delle esperienze e dei dati di appena tre anni. Tutti i Cantoni che ricevono mezzi finanziari dalla compensazione dei casi di rigore sono – in piena conformità con lo strumento di passaggio – invitati, in vista di un'eventuale riduzione o totale soppressione della compensazione dei casi di rigore, a creare corrispondenti misure a livello di uscite e/o entrate, tanto più che la compensazione dei casi di rigore pone sostanzialmente i Cantoni beneficiari in una condizione temporaneamente migliore, auspicata politicamente ma economicamente non necessaria, rispetto agli altri Cantoni finanziariamente deboli. Questa situazione è rimasta invariata dall'autunno del 2003, quando è stata concepita e approvata la compensazione dei casi di rigore da parte del legislatore federale. Per le ragioni illustrate, non deve essere dato seguito alla proposta del Cantone di Neuchâtel.

8.2.3 Utile della Banca nazionale svizzera considerato nel bilancio globale

Situazione iniziale

Nel bilancio globale 2004/2005 sono stati iscritti 1,1 miliardi di franchi per la quota cantonale dell'utile della Banca nazionale svizzera (BNS) invece degli importi effettivi. Si tratta di una somma livellata che tiene conto sia dei versamenti in costante aumento (1,66 mia. fr. per i Cantoni) effettuati a quell'epoca e fino all'esercizio 2012, composti di una quota del reddito patrimoniale ordinario e della diminuzione delle riserve, come pure dei minori importi pagati ai Cantoni di 0,66 miliardi di franchi, attesi dopo la riduzione delle riserve.

La somma è stata calcolata sulla base del valore attuale della quota di utile dei Cantoni, prevista al momento del terzo messaggio sulla NPC, con un tasso di sconto del cinque per cento. L'adozione di questa misura era giustificata, poiché, se nel bilancio globale della NPC si fosse tenuto conto dei versamenti straordinari a seguito della riduzione dell'accantonamento di utili degli anni precedenti, si sarebbe fornita un'immagine distorta degli effetti della NPC. In particolare per i Cantoni beneficiari della compensazione dei casi di

rigore ciò equivarrebbe a un adeguamento degli elevati importi dei versamenti ben oltre quanto prescritto dall'attuale convenzione sulla distribuzione dell'utile.

Il metodo di calcolo è stato fortemente criticato da alcuni Cantoni, in particolare della Svizzera occidentale. Essi fanno presente che con queste misure il bilancio globale non mostra gli oneri effettivi che si presentano nel passaggio alla NPC né si persegue l'obiettivo della compensazione dei casi di rigore, ossia facilitare ai Cantoni finanziariamente deboli il passaggio alla NPC, passaggio che provoca un onere netto per tali Cantoni. Poiché avrebbero bisogno dei versamenti provenienti dalla compensazione dei casi di rigore proprio nei primi anni successivi al passaggio alla NPC, questi Cantoni ritengono inadeguato il livellamento dell'importo. È stato proposto di calcolare l'ammontare della somma della compensazione dei casi di rigore sulla base della quota cantonale dell'utile della Banca nazionale svizzera di 1,667 miliardi di franchi; tuttavia questa somma deve essere adeguata al nuovo livello di distribuzione dell'utile dopo la scadenza della vigente convenzione.

Varianti esaminate

Nel 2006, nell'ambito dei colloqui con i Cantoni della Svizzera occidentale, la Confederazione si è dichiarata disposta a prendere in considerazione la proposta e ad analizzarla in modo approfondito. In seguito, durante la fase di progettazione sono state poste in discussione due nuove varianti per determinare la compensazione dei casi di rigore:

- nella prima variante l'importo iniziale della compensazione dei casi di rigore è stato suddiviso in un importo di base fisso e in un supplemento variabile. L'importo di base fisso considera gli effetti del passaggio alla NPC escludendo la soppressione della graduazione secondo la capacità finanziaria per quanto riguarda la quota cantonale dell'utile della Banca nazionale. Di tale soppressione si è tenuto conto ricorrendo al supplemento variabile, che è stato definito come percentuale fissa della quota cantonale dell'utile della Banca nazionale (10 %). In tal modo l'importo della compensazione dei casi di rigore sarebbe variato automaticamente in modo proporzionale alla quota cantonale dell'utile della Banca nazionale.
- La seconda variante prevedeva di calcolare l'importo della compensazione dei casi di rigore sulla base della quota cantonale dell'utile della Banca nazionale di 1,667 miliardi e di obbligare l'Assemblea federale a ridurre la compensazione dei casi di rigore, qualora l'importo della quota cantonale dell'utile della Banca nazionale venga ridotto.

Per entrambe le varianti erano stati formulati atti normativi (decreto federale sulla compensazione dei casi di rigore) ed elaborate simulazioni di calcolo dettagliate per tutti i Cantoni.

Successivamente sia la CDCF, sia la CdC hanno discusso le due varianti. In sintonia con le raccomandazioni e le conclusioni dell'organo di direzione politica della NPC, sono state respinte entrambe le varianti. Si è voluto in particolare favorire una soluzione semplice e definitiva, che sarebbe stata sostenuta dalla maggioranza qualificata dei Cantoni.

Successivi sviluppi

Il 14 marzo 2008, la convenzione del 5 aprile 2002 con la Banca nazionale vigente al momento dei dibattiti parlamentari relativi al terzo messaggio sulla NPC (dall'autunno del 2006 fino all'estate del 2007) è stata prorogata fino all'esercizio 2017. Essa prevede di mantenere una ripartizione annuale complessiva pari a 2,5 miliardi di franchi, ovvero 1,667 miliardi di franchi per i Cantoni. Ciò significa che, le previsioni sulla durata della distribuzione annuale straordinaria dell'utile per il calcolo della compensazione dei casi di rigore si sono dimostrate successivamente inesatte; tuttavia sia gli organi del progetto NPC sia la maggioranza dei Cantoni hanno respinto un meccanismo «flessibile» che, dopo l'entrata in

vigore della NPC e l'adeguamento della riserva per la distribuzione dell'utile, avrebbe consentito di adeguare l'importo della compensazione dei casi di rigore.

Raccomandazione

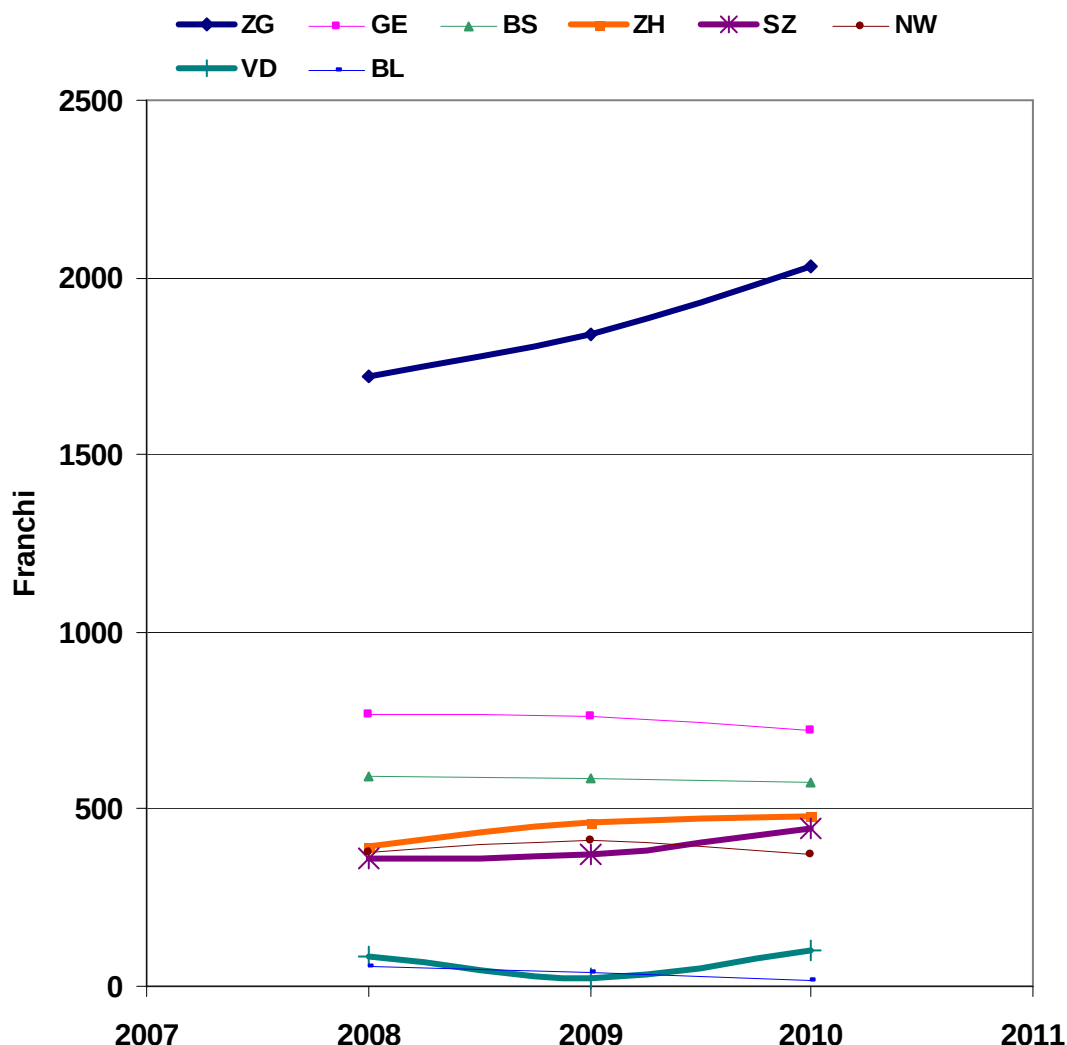
Non vi sono nuovi elementi che giustifichino la riapertura del dibattito, molto ampio di allora, e la messa in discussione delle decisioni successive. Tenuto conto di tutti i vantaggi e gli svantaggi, la grande maggioranza dei Cantoni – e in seguito il Parlamento – si è pronunciata a favore della determinazione definitiva della compensazione dei casi di rigore. Questo compromesso ottenuto faticosamente non deve essere rimesso in discussione se non è assolutamente necessario.

8.3 Limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti

Evoluzione dei versamenti di compensazione dei Cantoni finanziariamente forti

La questione posta dal Cantone di Zugo era stata trattata nei dibattiti parlamentari già prima dell'introduzione della NPC. Essa riguardava l'eventuale necessità di introdurre un limite massimo per i versamenti dei Cantoni finanziariamente forti nella perequazione delle risorse. Nell'istanza del 28 settembre 2009 i Cantoni finanziariamente forti hanno ripresentato la questione al capo del DFF.

Figura 15 Versamenti pro capite dei Cantoni finanziariamente forti nella perequazione delle risorse, 2008–2010



Nella *figura 15* si illustra l'evoluzione dei versamenti pro capite dei Cantoni finanziariamente forti dall'entrata in vigore della NPC nel 2008. I valori esatti figurano nella *tabella 31*. Dal grafico risulta chiaramente che l'onere del Cantone di Zugo è più alto rispetto agli altri Cantoni. Esso tuttavia corrisponde ai rapporti tra i potenziali di risorse ed è pertanto giustificato, dato che i versamenti dei singoli Cantoni dovrebbero corrispondere alla loro effettiva capacità finanziaria. Inoltre, occorre constatare che anche se l'aumento, pari al 18 per cento, dei versamenti effettuati dal 2008 al 2010 dal Cantone di Zugo è risultato sproporzionatamente alto, i Cantoni di Vaud, Svitto e Zurigo hanno registrato tassi di variazione ancora più elevati, ma a un livello più basso.

Tabella 31 Cifre dettagliate rilevanti in vista dell'eventuale introduzione di un limite massimo per i versamenti dei Cantoni finanziariamente forti nella perequazione delle risorse, 2008–2010

	Versamento in 1'000 franchi			Versamento in franchi per abitante		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ZH	506'841	592'490	617'686	397	462	478
SZ	48'632	49'898	60'787	362	369	445
NW	14'691	15'908	14'661	381	411	375
ZG	177'383	191'979	215'644	1'707	1'833	2'032
BS	114'968	111'568	110'251	602	585	578
BL	16'729	10'524	4'714	63	40	18
VD	55'879	15'508	67'931	86	24	102
GE	323'875	326'935	314'455	753	756	721

	Versamento in percento del potenziale delle risorse			Versamento in percento dell'eccedenza del potenziale delle risorse		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ZH	1.2%	1.3%	1.2%	5.5%	5.3%	5.1%
SZ	1.1%	1.1%	1.2%	5.5%	5.3%	5.1%
NW	1.1%	1.2%	1.0%	5.5%	5.3%	5.1%
ZG	3.0%	3.0%	3.0%	5.5%	5.3%	5.1%
BS	1.6%	1.5%	1.4%	5.5%	5.3%	5.1%
BL	0.2%	0.1%	0.1%	5.5%	5.3%	5.1%
VD	0.3%	0.1%	0.3%	5.5%	5.3%	5.1%
GE	1.9%	1.8%	1.7%	5.5%	5.3%	5.1%

	Versamento in percento del gettito fiscale standardizzato (GFS)			Versamento in percento dell'eccedenza del GFS		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ZH	4.2%	4.6%	4.6%	19.7%	19.5%	19.0%
SZ	3.9%	3.9%	4.4%	19.7%	19.5%	19.0%
NW	4.0%	4.2%	3.8%	19.7%	19.5%	19.0%
ZG	10.6%	10.8%	11.0%	19.7%	19.5%	19.0%
BS	5.7%	5.5%	5.3%	19.7%	19.5%	19.0%
BL	0.8%	0.5%	0.2%	19.7%	19.5%	19.0%
VD	1.1%	0.3%	1.2%	19.7%	19.5%	19.0%
GE	6.7%	6.6%	6.2%	19.7%	19.5%	19.0%

La *tabella 31* comprende tre parti che presentano i versamenti dei Cantoni finanziariamente forti in cifre assolute e in rapporto a diverse grandezze rilevanti per il calcolo dei versamenti di compensazione. La prima parte comprende i versamenti di compensazione per abitante in migliaia di franchi. Nella seconda parte si mettono a confronto i versamenti di compensazione con il potenziale di risorse e con l'eccedenza del potenziale di risorse. Quest'ultima indica la parte di potenziale di risorse per abitante di un Cantone finanziariamente forte che si situa sopra la media svizzera. I versamenti di compensazione dei Cantoni finanziariamente forti avvengono sulla base di un metodo di calcolo che presenta uno stretto rapporto tra i suddetti versamenti e l'eccedenza del potenziale di risorse, per cui questo rapporto è ugualmente elevato per tutti i Cantoni finanziariamente forti. I dati mostrano che, ad esempio, per il Cantone di Zugo i versamenti di compensazione in percento del potenziale di risorse sono rimasti costanti tra il 2008 e il 2010. In altre parole, il suo contributo alla perequazione orizzontale delle risorse non è salito né sceso rispetto alla

sua capacità finanziaria. Relativamente all'eccedenza del potenziale di risorse i versamenti di compensazione dei Cantoni finanziariamente forti sono calati dal 5,5 per cento nel 2008 al 5,1 per cento nel 2010.

La terza parte mostra il rapporto dei versamenti di compensazione con il gettito fiscale standardizzato⁵⁷ e l'eccedenza del gettito fiscale standardizzato. Analogamente all'eccedenza del potenziale di risorse, anche l'eccedenza del gettito fiscale standardizzato indica la parte di gettito fiscale standardizzato per abitante di un Cantone che si situa sopra la media svizzera. Sulla base del metodo di calcolo della perequazione orizzontale delle risorse, le prestazioni dei Cantoni finanziariamente forti sono proporzionali all'eccedenza del gettito fiscale standardizzato. La tabella mostra che tra il 2008 e il 2010 il contributo del Cantone di Zugo è leggermente salito dal 10,6 per cento all'11 per cento rispetto al gettito fiscale standardizzato. Nel 2008 i versamenti di compensazione dei Cantoni finanziariamente forti sono leggermente calati rispetto all'eccedenza del gettito fiscale standardizzato passando dal 19,7 al 19 per cento.

Le analisi rilevano che i versamenti di compensazione dei Cantoni finanziariamente forti sono aumentati a livello nominale, ma sono rimasti generalmente costanti oppure sono calati rispetto ai parametri della capacità finanziaria. Pertanto non vi sono nuovi elementi che giustificerebbero l'introduzione di un limite massimo di aggravio per i Cantoni finanziariamente forti.

Possibile definizione di un limite massimo di aggravio

Per quanto attiene alla questione dell'introduzione di un limite massimo di aggravio occorre in generale rilevare che il periodo di osservazione di appena tre anni è troppo breve per fornire una risposta definitiva. Ciò nonostante, essa è esaminata brevemente qui di seguito.

Dai chiarimenti effettuati nell'ambito dei dibattiti parlamentari sopra menzionati sono emerse due varianti per l'introduzione di un limite massimo di aggravio:

- un limite massimo di aggravio nel senso che occorrerebbe versare nella perequazione delle risorse al massimo una determinata quota del potenziale di risorse (esempio arbitrario: 3,5 %) o del gettito fiscale standardizzato (esempio arbitrario: 12 %) (variante 1)⁵⁸;
- un limite massimo di aggravio nel senso che occorrerebbe versare nella perequazione delle risorse al massimo una determinata quota del potenziale di risorse per abitante (esempio arbitrario: 5,5 %) o del gettito fiscale standardizzato (esempio arbitrario: 20 %) che supera la media svizzera (variante 2)⁵⁹.

Entrambe le varianti presenterebbero svantaggi legati al sistema:

- lo svantaggio della variante 1 è che i versamenti di singoli Cantoni finanziariamente forti non corrisponderebbero più alla loro capacità finanziaria. I Cantoni che supererebbero il limite massimo di aggravio dovrebbero versare proporzionalmente meno nella perequazione delle risorse. Poiché nella variante 1 il totale dei versamenti dei Cantoni

⁵⁷ I gettiti fiscali standardizzati (GFS) di un Cantone sono le ipotetiche entrate fiscali che un Cantone realizzerebbe se sfruttasse il suo potenziale di risorse con un'aliquota proporzionale e unica per tutti Cantoni.

⁵⁸ Come risulta dalla tabella 31, nel 2010 il Cantone di Zugo, in qualità di Cantone maggiormente gravato, versa il 3 % del suo potenziale di risorse o l'11 % del suo GFS nella perequazione delle risorse.

⁵⁹ Come si può evincere anche dalla tabella 31, nel 2010 tutti i Cantoni finanziariamente forti versano nella perequazione delle risorse il 5,1 % dell'«eccedenza» del loro potenziale di risorse o il 19 % dell'«eccedenza» del loro GFS.

finanziariamente forti rimane invariato, i contributi degli altri Cantoni finanziariamente forti dovrebbero essere aumentati ai fini della compensazione.

- Nella variante 2 il totale dei contributi dei Cantoni finanziariamente forti sarebbe limitato verso l'alto. Ciò provocherebbe un'iperregolamentazione del sistema, in quanto, la conseguente riduzione obbligatoria della perequazione orizzontale delle risorse intaccherebbe sia il rapporto con la perequazione verticale delle risorse, sia il grado di mantenimento dell'obiettivo della dotazione finanziaria minima per i Cantoni beneficiari. Il margine di manovra del Parlamento nella determinazione delle dotazioni in vista del conseguimento degli obiettivi della perequazione finanziaria sarebbe limitato.

L'evoluzione dei versamenti di compensazione nel periodo 2008-2010 mostrati nella *tabella 31* nonché gli svantaggi principali della fissazione di un limite massimo di aggravio suggeriscono di non introdurre per il momento un limite del genere. Occorrerebbe almeno disporre di più valori sperimentali sull'evoluzione della perequazione orizzontale delle risorse.

Conclusione

Il Consiglio federale ritiene che per il nuovo periodo di calcolo 2012–2015 non si rende necessario introdurre un limite massimo di aggravio per i versamenti nella perequazione delle risorse. I rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti in seno al gruppo di studio valutano la situazione in modo diverso. Si aspettano che sia introdotto al più presto un limite massimo di aggravio. Solo così si impedirebbe che la perequazione delle risorse per i Cantoni donatori comporti un aggravio eccessivo, pregiudicando la loro competitività internazionale. Come per la definizione delle tariffe fiscali, anche per i versamenti di compensazione bisognerebbe stabilire una tariffa massima in percentuale. Secondo i Cantoni finanziariamente forti la necessità di un limite massimo di aggravio è giustificata, poiché la compensazione delle risorse nella forma attuale è strutturata in modo tale che determinati cambiamenti nella situazione di un Cantone donatore possono causare maggiori o minori oneri per altri Cantoni donatori. Queste fluttuazioni potrebbero comportare ulteriori aggravii sproporzionati per singoli Cantoni che in ultima analisi pregiudicherebbero la competitività nazionale e internazionale di questi Cantoni. Un'evoluzione del genere danneggerebbe l'economia nazionale svizzera nel suo insieme.

9 Verifica delle basi di calcolo

9.1 Verifica dell'indice delle risorse

L'indice delle risorse assume un notevole significato come valore di riferimento centrale per la perequazione delle risorse. Un gruppo di lavoro speciale si è occupato intensamente di questa questione nell'ambito del progetto NPC. È stato fondamentale riconoscere che il fattore determinante non dovrebbe essere la forza economica di un Cantone, bensì il potenziale che questo Cantone può sfruttare per alimentare il proprio bilancio statale. In questo contesto, l'indice delle risorse non dovrebbe contenere alcun elemento direttamente influenzabile dal Cantone. È stata scelta come unità di misura la cosiddetta base imponibile aggregata⁶⁰. Per determinare il potenziale di risorse di un Cantone si utilizza la base imponibile aggregata degli ultimi tre anni, di cui si calcola la media in modo da escludere ampiamente casualità o fluttuazioni annuali troppo elevate. L'indice delle risorse di un Cantone rispecchia, quindi, il rapporto tra il suo potenziale e quello della media di tutti i Cantoni.

Questo concetto ha ottenuto un ampio consenso tra i Cantoni. Tuttavia, l'indice delle risorse non è mai completamente estraneo ad una certa critica. In particolare, i Cantoni per i quali l'ordine di grandezza alternativo del reddito cantonale darebbe risultati più vantaggiosi hanno continuato a mettere in dubbio l'opportunità dell'indice delle risorse. Nell'istanza del 28 settembre 2009 indirizzata al capo del DFF, anche i Cantoni donatori secondo la NPC hanno chiesto di esaminare in che misura l'indice delle risorse o la base imponibile aggregata riproduca realmente la forza economica dei Cantoni. Hanno altresì chiesto informazioni che permettano di spiegare le differenze se si utilizza come ordine di grandezza il reddito dei Cantoni anziché la base imponibile aggregata.

Già prima di ricevere l'istanza citata, l'AFF ha commissionato una perizia alla BAK Basel Economics che doveva chiarire in che misura l'indice delle risorse o il potenziale di risorse secondo la LPFC potesse riflettere la capacità economica di un Cantone⁶¹. La perizia giunge alla conclusione che per i singoli Cantoni risulta un quadro ampiamente compatibile dell'indice delle risorse e della forza economica. Anche nell'analisi della forza economica i Cantoni finanziariamente forti si collocano ai primissimi posti nel confronto fra i Cantoni, mentre quelli finanziariamente deboli risultano sempre deficitari anche nel confronto della forza economica.

Tuttavia, la perizia rileva anche che in diversi casi la corrispondenza tra l'indice delle risorse e gli indicatori economici è meno precisa. Ciò riguarda ad esempio i Cantoni che mostrano notevoli flussi netti di pendolari. Infatti, la capacità finanziaria di un Cantone dipende fortemente dal reddito della popolazione residente che viene di conseguenza ricostruito mediante l'indice delle risorse. Vale il cosiddetto principio della nazionalità. Per contro, la maggior parte degli indicatori della forza economica si basa sul principio della territorialità, in cui il criterio determinante è il luogo di lavoro e non quello di domicilio. Se il luogo di lavoro è diverso da quello di domicilio, non sorprende una differenza sistematica tra l'indice delle risorse e la forza economica rilevata. Questo si può notare in particolare nei Cantoni di Basilea Città e Giura (frontalieri), ma anche nel Cantone di Svitto.

⁶⁰ Per quanto concerne la definizione di base imponibile aggregata (BIA) cfr. n. 2.2.

⁶¹ BAK Basel Economics, *Vergleich des Ressourcenpotenzials gemäss Finanzausgleichsgesetz mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*, Basilea, ottobre 2009.

Lo studio evidenzia, inoltre, che il potenziale economico di un Cantone può variare notevolmente nei suoi aspetti parziali e può essere misurato con indicatori diversi. Nel complesso, l'indice delle risorse rispecchia, però, il quadro mostrato nel suo insieme dai numerosi indicatori della forza economica dei Cantoni.

9.2 Redditi dei frontalieri considerati nel potenziale di risorse

I redditi delle persone tassate alla fonte sono componenti che creano valore aggiunto, utilizzabili fiscalmente dai Cantoni. Perciò è giustificato e incontestato includere questi redditi nel potenziale di risorse. Per rappresentare la creazione di valore aggiunto utilizzabile fiscalmente dei redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse o nella base imponibile aggregata, gli stipendi lordi delle persone tassate alla fonte sono ponderati con un fattore «gamma»⁶² allo scopo di portare il reddito lordo a un livello equivalente al reddito imponibile. Inoltre, gli stipendi lordi si riducono ulteriormente in base alle singole convenzioni contro la doppia imposizione.

Tutti gli elementi della base imponibile aggregata sono divisi per la popolazione media residente al fine di valutare la capacità finanziaria di un Cantone e la comparabilità intercantonale. Questo procedimento corrisponde ai metodi per il calcolo di altre grandezze del valore aggiunto, ad esempio il prodotto interno lordo per abitante. Per definizione, i frontalieri non appartengono agli abitanti di un Cantone, perciò non sono considerati nel denominatore al momento del calcolo del potenziale di risorse per abitante. I Cantoni con una percentuale elevata di frontalieri, però, mettono in dubbio questo metodo di calcolo e hanno richiesto più volte che nella popolazione media residente fossero considerati i frontalieri.

Tuttavia, considerare i frontalieri nella popolazione media residente è problematico sotto il profilo metodologico e giuridico e perciò non è oggetto di discussione. Nell'ottica globale della nuova perequazione finanziaria si deve nondimeno riconoscere che la posizione di confine dei Cantoni interessati rappresenta una situazione speciale, poiché gli *spillover* transfrontalieri non possono essere «interiorizzati» nell'ambito delle nuove norme costituzionali e legislative sulla collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri. Questo ha ripercussioni particolarmente per i Cantoni con un'elevata percentuale di frontalieri (segnatamente i Cantoni di Ticino, Ginevra e Basilea Città).

Per questo motivo l'Amministrazione federale delle finanze ha invitato i Cantoni di Ticino, Ginevra e Basilea Città a prendere una posizione comune per quanto concerne la considerazione dei redditi dei frontalieri nel calcolo del potenziale di risorse. Questa è pervenuta all'AFF il 7 settembre 2009 ed è riassunta brevemente qui di seguito.

Il calcolo degli importi di compensazione avrebbe ripercussioni negative per i Cantoni transfrontalieri rispetto a quelli che hanno lavoratori prevalentemente residenti. Secondo l'UST, alla fine del 2008 i Cantoni di Ticino, Ginevra e Basilea Città impiegavano il 60 per cento dei frontalieri attivi⁶³. In generale, si critica il fatto che la perequazione dell'aggravio sociodemografico non considera a sufficienza la problematica dei frontalieri, perché l'indicatore degli oneri dei centri urbani (popolazione residente, densità di popolazione e di occupazione nonché il rapporto tra posti di lavoro e popolazione residente)

⁶² Il fattore gamma corrisponde al rapporto tra il reddito determinante delle persone fisiche della Svizzera e il reddito primario delle economie domestiche private della Svizzera secondo i conti nazionali. In questo contesto si parte dall'ipotesi che il reddito primario dei conti nazionali corrisponda alla somma degli stipendi lordi delle persone fisiche. Questa ipotesi è semplicistica, benché plausibile. Per l'anno di calcolo 2006 è emerso un valore di gamma pari a 0,391.

⁶³ Cfr. tabella je-d-03.02.01.40: frontalieri stranieri secondo sezioni e settori economici, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/05.html> (UST).

non tiene conto affatto o in misura insufficiente dei frontalieri. Inoltre, solo 1/6 delle risorse finanziarie della compensazione degli oneri è stato utilizzato per gli oneri dei centri urbani. I suddetti Cantoni adducono anche che devono sostenere costi speciali a causa della loro posizione di confine⁶⁴. Un altro punto oggetto di critica è la modalità di calcolo dei redditi tassati alla fonte. Il potenziale di risorse dei Cantoni sarebbe aumentato notevolmente a seguito, da un lato della ponderazione dei redditi lordi sulla base di un fattore gamma uniforme⁶⁵ e, dall'altro, della mancata considerazione di una franchigia nei redditi delle persone fisiche.

Per i suddetti motivi, i Cantoni di Basilea Città, Ginevra e Ticino propongono congiuntamente per tutti i Cantoni di integrare solo la metà dei redditi lordi dei frontalieri nel calcolo dei redditi determinanti, tassati alla fonte.

Nella valutazione di questa proposta occorre ribadire innanzitutto che i frontalieri non si distinguono dagli altri pendolari, ad esempio quelli provenienti da altri Cantoni, per quanto concerne gli oneri per il Cantone di lavoro. Si hanno, invece, differenze significative sul fronte delle entrate. Da un lato, il Cantone di lavoro può tassare i frontalieri al contrario dei pendolari provenienti da altri Cantoni. È quindi completamente giustificato che i redditi dei frontalieri confluiscono nel potenziale di risorse, in quanto rappresentano un'ulteriore componente del valore aggiunto, utilizzabile fiscalmente. Dall'altro, come già menzionato, si deve considerare che gli *spillover* generati dai frontalieri non possono essere indennizzati nell'ambito della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri, per cui si potrebbe accettare almeno in parte di ridurre i redditi dei frontalieri presi in considerazione.

Sebbene la proposta dei tre Cantoni sia giustificata, si devono respingere fermamente o rettificare alcune critiche:

- gli oneri speciali delle città polo sono indennizzati indipendentemente dall'origine dei pendolari. Oltre alla popolazione, due dei tre indicatori parziali utilizzati comprendono dunque il numero di impiegati, in modo che un numero elevato di questi ultimi rispetto a quello degli abitanti faccia aumentare il valore degli indicatori e quindi comporti versamenti di compensazione più alti della perequazione dell'aggravio sociodemografico a favore del Cantone interessato. Pertanto, non sorprende che i Cantoni di Basilea Città e Ginevra ricevano i contributi più alti per abitante da questo fondo di perequazione. Nel numero degli impiegati sono incluse in egual misura le forze lavoro provenienti dall'estero, quelle provenienti da altri Cantoni nonché quelle residenti nel Cantone. Contrariamente a quanto affermato dai Cantoni transfrontalieri, la perequazione dell'aggravio sociodemografico non produce distorsioni tra i centri urbani al confine e quelli all'interno del Paese. Al contrario, al posto dei flussi di pendolari previsti in origine, ma difficili da quantificare, è stato scelto il numero degli impiegati al fine di considerare equamente gli agglomerati transfrontalieri nell'indicatore delle città polo.
- Il finanziamento da parte del Cantone di Ginevra della scolarizzazione dei frontalieri all'interno del Cantone non costituisce un onere speciale. Poiché si tratta di una decisione presa volontariamente dal Cantone, questi costi devono essere indicati come una scelta politica che non deve essere indennizzata.
- Il fattore gamma si calcola dividendo il reddito determinante delle persone fisiche per il reddito primario delle economie domestiche secondo il sistema di conti nazionali. La

⁶⁴ I suddetti costi aggiuntivi sono rappresentati dalle maggiori uscite per le infrastrutture stradali, dai maggiori controlli di polizia e dai lavori di sistemazione nell'ambito dei trasporti pubblici. Inoltre, nel Cantone di Ginevra i figli dei frontalieri possono frequentare le scuole pubbliche.

⁶⁵ Il Cantone Ticino ha impiegato, ad esempio, soprattutto frontalieri che lavorano nei settori con bassi redditi. Una ponderazione degli stipendi lordi in base al fattore gamma rafforzerebbe il suo potenziale di risorse. Cfr. in merito anche la nota 62.

franchigia, che nel caso del reddito determinante comporta una diminuzione del reddito imponibile delle persone fisiche, viene implicitamente considerata nel fattore gamma. Inoltre, non è possibile conteggiare i fattori gamma cantonali, poiché il sistema di conti nazionali non è ripartito per Cantoni. È certamente plausibile che i redditi determinanti delle persone fisiche nel Cantone Ticino siano inferiori alla media nazionale svizzera. Poiché lo stesso potrebbe valere anche per i redditi primari delle economie domestiche private, non si può supporre a priori che un fattore gamma cantonale nel Cantone Ticino sia inferiore a quello nazionale.

Come base di lavoro per valutare la proposta dei Cantoni frontalieri di Basilea, Ginevra e Ticino, l'AFF ha simulato gli effetti di una minore considerazione dei redditi lordi dei frontalieri rispetto ai metodi di calcolo vigenti. In questo contesto, la variante base corrisponde alla perequazione delle risorse nel 2010 secondo le modifiche della LPFC del 18 novembre 2009.

- Nella **variante 1** si considerano solo per **metà** (fattore di ponderazione pari a 0,5) gli stipendi lordi dei frontalieri tassati interamente (categoria 1) e di quelli tassati limitatamente di Austria (cat. A2), Germania (cat. D2), Francia (cat. F2 e F3) e Italia (cat. I2).
- Nella **variante 2**, analogamente alla variante 1, vengono ridotti gli stipendi lordi delle suddette categorie soltanto del **25 per cento** (fattore di ponderazione pari a 0,75). Questa variante è da intendersi come proposta di compromesso.

In entrambe le varianti non vengono modificati gli stipendi lordi degli stranieri domiciliati in Svizzera e dei membri esteri dei consigli di amministrazione (cat. 0), perché in questo caso non si tratta di frontalieri.

Nella seguente tabella sono illustrati gli effetti delle varianti 1 e 2 sul reddito determinante tassato alla fonte (qui a titolo d'esempio in base all'anno di calcolo 2006). Nella variante 1 (fattore di ponderazione pari a 0,5) esso si riduce di 1,7 miliardi di franchi rispetto al reddito tassato alla fonte dell'anno di riferimento 2006. Nella variante 2 questa diminuzione si dimezza e ammonta a 860 milioni di franchi.

Tabella 32 Redditi determinanti tassati alla fonte: confronto tra le varianti

In 1'000 franchi

Cantone	Redditi determinanti tassati alla fonte 2006		
	Base	Variante 1	Variante 2
ZH	1'379'576	1'348'491	1'364'033
BE	748'296	741'996	745'146
LU	197'477	197'180	197'328
UR	20'927	20'061	20'494
SZ	91'733	83'274	87'503
OW	23'008	23'008	23'008
NW	22'059	22'049	22'054
GL	16'089	16'089	16'089
ZG	134'182	133'763	133'973
FR	153'669	153'669	153'669
SO	114'536	106'057	110'296
BS	683'936	456'253	570'094
BL	345'875	232'370	289'123
SH	119'684	95'831	107'758
AR	29'619	27'421	28'520
AI	6'866	6'674	6'770
SG	402'506	325'474	363'990
GR*	315'001	272'793	293'257
AG	429'549	381'145	405'347
TG	170'646	150'961	160'803
TI	853'768	578'687	716'228
VD	772'692	685'038	728'865
VS	285'494	275'777	280'635
NE	213'153	170'080	191'617
GE	1'953'544	1'284'000	1'618'772
JU**	74'930	49'326	62'128
CH	9'558'814	7'837'468	8'697'501

Variante 1: Gli stipendi lordi dei frontalieri tassati integralmente e dei frontalieri tassati limitatamente sono presi in considerazione nella misura della metà (fattore di ponderazione: 0,5).

Variante 2: Gli stipendi lordi dei frontalieri tassati integralmente e dei frontalieri tassati limitatamente sono presi in considerazione con una riduzione del 25 per cento (fattore di ponderazione: 0,75).

* Valore stimato per il Cantone dei Grigioni⁶⁶

** Proiezione della categoria 0 per il Cantone del Giura⁶⁷

La seguente tabella mostra le variazioni del rapporto tra il reddito determinante tassato alla fonte e quello determinante delle persone fisiche nell'anno di calcolo 2006. Per i Cantoni, il rapporto nella variante base è pari al 6,8 per cento; si riduce al 5,5 per cento nella variante 1

⁶⁶ La proiezione degli stipendi lordi dei frontalieri, effettuata dal Cantone dei Grigioni, è stata valutata poco affidabile dal Controllo federale delle finanze (CDF) in occasione di una sua revisione. Perciò i redditi determinanti tassati alla fonte di questo Cantone hanno dovuto essere stimati. Cfr. in merito anche il rapporto del 20 maggio 2009 del CDF sulla verifica dei dati per la nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni (*Prüfung der Daten für den neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*). Questa stima è già stata fatta nei calcoli per la perequazione delle risorse nel 2010 (base) e di seguito non viene più citata esplicitamente.

⁶⁷ Il Cantone del Giura ha potuto fornire per i residenti tassati alla fonte (categoria 0) soltanto il numero dei contribuenti, ma non l'importo dei loro stipendi lordi. Pertanto, si è proceduto a una proiezione di questi dati. Essa è già stata fatta nei calcoli per la perequazione delle risorse nel 2010 (base) e di seguito non viene più citata esplicitamente.

e al 6,2 per cento nella variante 2. Nel Cantone di Ginevra, che presenta il rapporto attualmente più alto (base = 18,3 %), esso si riduce in maniera più consistente, cioè al 12,0 (variante 1) o al 15,2 per cento (variante 2). Seguono i Cantoni di Basilea Città (base = 17,3 %) con una riduzione di 5,8 (variante 1) o 2,9 punti percentuali (variante 2) e Ticino con una diminuzione di 5 (variante 1) o 2,5 punti percentuali (variante 2).

Tabella 33 Rapporto tra redditi determinanti tassati alla fonte e redditi delle persone fisiche: confronto tra le varianti

In percento

Rapporto tra i redditi tassati alla fonte e i redditi delle persone fisiche 2006			
Cantone	Base	Variante 1	Variante 2
ZH	4.6%	4.5%	4.5%
BE	5.2%	5.2%	5.2%
LU	3.5%	3.5%	3.5%
UR	5.2%	4.9%	5.1%
SZ	2.2%	2.0%	2.1%
OW	4.2%	4.2%	4.2%
NW	2.2%	2.2%	2.2%
GL	3.3%	3.3%	3.3%
ZG	3.6%	3.5%	3.5%
FR	4.0%	4.0%	4.0%
SO	2.8%	2.6%	2.7%
BS	17.3%	11.5%	14.4%
BL	5.8%	3.9%	4.8%
SH	10.3%	8.3%	9.3%
AR	3.6%	3.3%	3.4%
AI	2.8%	2.7%	2.8%
SG	6.0%	4.9%	5.5%
GR	10.8%	9.4%	10.1%
AG	4.2%	3.7%	3.9%
TG	4.8%	4.3%	4.5%
TI	15.5%	10.5%	13.0%
VD	5.8%	5.1%	5.4%
VS	6.8%	6.6%	6.7%
NE	8.1%	6.5%	7.3%
GE	18.3%	12.0%	15.2%
JU	8.9%	5.9%	7.4%
CH	6.8%	5.5%	6.2%

Variante 1: Gli stipendi lordi dei frontalieri tassati integralmente e dei frontalieri tassati limitatamente sono presi in considerazione nella misura della metà (fattore di ponderazione: 0,5).

Variante 2: Gli stipendi lordi dei frontalieri tassati integralmente e dei frontalieri tassati limitatamente sono presi in considerazione con una riduzione del 25 per cento (fattore di ponderazione: 0,75).

Se si considerano le variazioni del potenziale di risorse nel 2010 in caso di applicazione delle suddette regole (variante 1 e 2) a tutti e tre gli anni di calcolo 2004–2006, il potenziale di risorse diminuirebbe di 212 franchi pro capite (variante 1) o di 106 franchi (variante 2). Sebbene questa riduzione possa sembrare relativamente bassa nel suo insieme, quelle rilevate nei Cantoni di Ginevra, Basilea Città e Ticino, che hanno le percentuali più alte di frontalieri, sono considerevoli.

Tabella 34 Potenziale di risorse pro capite: confronto tra le varianti

In franchi

	Potenziale delle risorse pro capite 2010	Potenziale delle risorse pro capite 2010	Differenza tra la variante 1 e la base	Potenziale delle risorse pro capite 2010	Differenza tra la variante 2 e la base
Cantone	<i>Base</i>	<i>Variante 1</i>		<i>Variante 2</i>	
ZH	38'283	38'260	-23	38'272	-12
BE	22'141	22'136	-5	22'139	-3
LU	21'857	21'856	-1	21'856	0
UR	16'807	16'799	-8	16'803	-4
SZ	37'655	37'616	-38	37'635	-19
OW	20'472	20'472	0	20'472	0
NW	36'290	36'290	0	36'290	0
GL	19'574	19'574	0	19'574	0
ZG	68'637	68'634	-2	68'636	-1
FR	20'526	20'526	0	20'526	0
SO	22'393	22'361	-32	22'377	-16
BS	40'242	39'068	-1'173	39'655	-587
BL	29'305	28'897	-408	29'101	-204
SH	27'726	27'426	-300	27'576	-150
AR	21'786	21'761	-25	21'774	-13
AI	23'101	23'092	-9	23'097	-4
SG	21'492	21'391	-101	21'442	-50
GR	23'010	22'823	-188	22'914	-97
AG*	24'815	24'735	-80	24'775	-40
TG	21'252	21'177	-76	21'214	-38
TI	27'558	26'787	-771	27'172	-386
VD	30'948	30'827	-121	30'887	-61
VS	19'194	19'162	-32	19'178	-16
NE	27'577	27'360	-217	27'468	-109
GE	43'028	41'547	-1'481	42'288	-740
JU	18'844	18'496	-348	18'670	-174
CH	28'960	28'748	-212	28'854	-106

Variante 1: Gli stipendi lordi dei frontalieri tassati integralmente e dei frontalieri tassati limitatamente sono presi in considerazione nella misura della metà (fattore di ponderazione: 0,5).

Variante 2: Gli stipendi lordi dei frontalieri tassati integralmente e dei frontalieri tassati limitatamente sono presi in considerazione con una riduzione del 25 per cento (fattore di ponderazione: 0,75).

Analogamente al potenziale di risorse, anche gli indici delle risorse variano secondo le varianti scelte. Nella variante 1 l'indice del Cantone di Ginevra si riduce di 4,1 punti, quello di Basilea Città di 3,1 punti e Ticino di 2 punti. Registrano un calo i Cantoni di Giura (-0,8), Basilea Campagna (-0,7), Sciaffusa (-0,3) e Grigioni (-0,1). Per contro, aumentano i punti dell'indice dei Cantoni finanziariamente forti (Zugo: +1,7, Zurigo: +0,9, Nidvaldo: +0,9, Svitto: +0,8 e Vaud: +0,3). Gli altri Cantoni, eccetto quello di Neuchâtel, registrano una progressione dell'indice da 0,3 fino a 0,5 punti. Nella variante 2 le variazioni sono pari solo alla metà di quelle della variante 1.

Tabella 35 Indice delle risorse: confronto tra le varianti

	Indice delle risorse 2010	Indice delle risorse 2010	Differenza tra la variante 1 e la base	Indice delle risorse 2010	Differenza tra la variante 2 e la base
Cantone	Base	Variante 1		Variante 2	
ZH	132.2	133.1	0.9	132.6	0.4
BE	76.5	77.0	0.5	76.7	0.2
LU	75.5	76.0	0.5	75.7	0.2
UR	58.0	58.4	0.4	58.2	0.2
SZ	130.0	130.8	0.8	130.4	0.4
OW	70.7	71.2	0.5	71.0	0.3
NW	125.3	126.2	0.9	125.8	0.5
GL	67.6	68.1	0.5	67.8	0.2
ZG	237.0	238.7	1.7	237.9	0.9
FR	70.9	71.4	0.5	71.1	0.2
SO	77.3	77.8	0.5	77.6	0.3
BS	139.0	135.9	-3.1	137.4	-1.6
BL	101.2	100.5	-0.7	100.9	-0.3
SH	95.7	95.4	-0.3	95.6	-0.1
AR	75.2	75.7	0.5	75.5	0.3
AI	79.8	80.3	0.5	80.0	0.2
SG	74.2	74.4	0.2	74.3	0.1
GR	79.5	79.4	-0.1	79.4	-0.1
AG*	85.7	86.0	0.3	85.9	0.2
TG	73.4	73.7	0.3	73.5	0.1
TI	95.2	93.2	-2.0	94.2	-1.0
VD	106.9	107.2	0.3	107.0	0.1
VS	66.3	66.7	0.4	66.5	0.2
NE	95.2	95.2	0.0	95.2	0.0
GE	148.6	144.5	-4.1	146.6	-2.0
JU	65.1	64.3	-0.8	64.7	-0.4
CH	100	100		100	

Variante 1: Gli stipendi lordi dei frontalieri tassati integralmente e dei frontalieri tassati limitatamente sono presi in considerazione nella misura della metà (fattore di ponderazione: 0,5).

Variante 2: Gli stipendi lordi dei frontalieri tassati integralmente e dei frontalieri tassati limitatamente sono presi in considerazione con una riduzione del 25 per cento (fattore di ponderazione: 0,75).

Come descritto sopra, se si tiene relativamente conto dei redditi dei frontalieri si ha una diminuzione del potenziale di risorse dell'insieme dei Cantoni. Se si adegua la dotazione utilizzando il potenziale di risorse risultante dalle varianti prescelte, la perequazione verticale delle risorse nella variante 1 diminuisce di 14,4 milioni di franchi rispetto alla OPFC 2010 (base), perché la crescita del potenziale di risorse di tutti i Cantoni si riduce dal 5,4 per cento originario (base) al 4,6 per cento (variante 1). Anche la dotazione della perequazione orizzontale delle risorse diminuisce di 13 milioni di franchi, perché la crescita dei Cantoni finanziariamente forti scende di un punto percentuale, stabilendosi al 5,9 per cento. Analogamente, nella variante 2 le dotazioni registrano un calo che corrisponde in ogni caso soltanto alla metà di quello previsto dalla variante 1.

Di seguito si simulano gli effetti sui contributi e sui versamenti. Tra i Cantoni finanziariamente forti, quelli di Ginevra, Basilea Città e Basilea Campagna vengono sgravati, mentre quelli di Zugo, Zurigo e Svitto vengono gravati maggiormente.

Tabella 36 Contributi: confronto tra le varianti

In franchi

	Contributo dei Cantoni finanziaria- mente forti	Contributo per abitante	Contributo dei Cantoni finanziaria- mente forti	Differenza nominale	Differenza degli importi pro capite	Contributo dei Cantoni finanziaria- mente forti	Differenza nominale	Differenza degli importi pro capite
Cantone	Base	Base	Variante 1	Variante 1 in rapporto alla base		Variante 2	Variante 2 in rapporto alla base	
ZH	617'686'443	478	634'945'583	17'259'141	13	625'788'456	8'102'013	6
BE	0	0	0	0	0	0	0	0
LU	0	0	0	0	0	0	0	0
UR	0	0	0	0	0	0	0	0
SZ	60'786'745	445	62'407'196	1'620'450	12	61'639'480	852'735	6
OW	0	0	0	0	0	0	0	0
NW	14'660'559	375	15'181'952	521'393	13	14'960'547	299'988	8
GL	0	0	0	0	0	0	0	0
ZG	215'644'372	2'032	218'318'399	2'674'027	25	217'209'881	1'565'509	15
FR	0	0	0	0	0	0	0	0
SO	0	0	0	0	0	0	0	0
BS	110'251'343	578	101'486'914	-8'764'429	-46	105'800'723	-4'450'621	-23
BL	4'713'632	18	1'963'997	-2'749'635	-10	3'537'649	-1'175'983	-4
SH	0	0	0	0	0	0	0	0
AR	0	0	0	0	0	0	0	0
AI	0	0	0	0	0	0	0	0
SG	0	0	0	0	0	0	0	0
GR	0	0	0	0	0	0	0	0
AG	0	0	0	0	0	0	0	0
TG	0	0	0	0	0	0	0	0
TI	0	0	0	0	0	0	0	0
VD	67'931'226	102	70'884'156	2'952'930	4	68'963'001	1'031'775	2
VS	0	0	0	0	0	0	0	0
NE	0	0	0	0	0	0	0	0
GE	314'455'382	721	287'924'810	-26'530'572	-61	301'721'619	-12'733'763	-29
JU	0	0	0	0	0	0	0	0
CH	1'406'129'703		1'393'113'007	-13'016'696		1'399'621'355	-6'508'348	

Variante 1: Gli stipendi lordi dei frontalieri tassati integralmente e dei frontalieri tassati limitatamente sono presi in considerazione nella misura della metà (fattore di ponderazione: 0,5).

Variante 2: Gli stipendi lordi dei frontalieri tassati integralmente e dei frontalieri tassati limitatamente sono presi in considerazione con una riduzione del 25 per cento (fattore di ponderazione: 0,75).

Nel caso dei Cantoni finanziariamente deboli, non sorprende che sia il Cantone Ticino a registrare l'aumento maggiore in termini nominali in entrambe le varianti degli importi perequativi. Se si considera l'importo pro capite, l'aumento maggiore concerne invece il Cantone del Giura. Traggano vantaggio dalle varianti 1 e 2 anche i Cantoni di Grigioni e Sciaffusa. I versamenti di compensazione diminuiscono per gli altri Cantoni finanziariamente deboli. In termini nominali il calo maggiore riguarda i Cantoni di Berna, Lucerna e Friburgo. Considerando i valori pro capite, nella maggior parte dei casi la diminuzione nella variante 1 è pari a 15 fino a 21 franchi pro capite per i Cantoni più svantaggiati rispetto alla variante base.

Tabella 37 Versamenti: confronto tra le varianti

In franchi

	Versamento ai Cantoni finanziariamente deboli	Contributo per abitante	Versamento ai Cantoni finanziariamente deboli	Differenza nominale	Differenza degli importi pro capite	Versamento ai Cantoni finanziariamente deboli	Differenza nominale	Differenza degli importi pro capite
Cantone	Base	Base	Variante 1	Variante 1 in rapporto alla base		Variante 2	Variante 2 in rapporto alla base	
ZH	0	0	0	0	0	0	0	0
BE	787'528'021	817	768'721'643	-18'806'378	-20	780'001'112	-7'526'909	-8
LU	310'771'338	873	303'732'287	-7'039'052	-20	307'960'342	-2'810'997	-8
UR	71'445'404	2'061	70'926'233	-519'171	-15	71'148'801	-296'603	-9
SZ	0	0	0	0	0	0	0	0
OW	38'521'967	1'161	37'829'432	-692'535	-21	38'039'715	-482'252	-15
NW	0	0	0	0	0	0	0	0
GL	51'960'323	1'363	51'142'400	-817'923	-21	51'640'909	-319'414	-8
ZG	0	0	0	0	0	0	0	0
FR	293'695'857	1'148	288'368'327	-5'327'530	-21	291'593'631	-2'102'226	-8
SO	190'828'680	773	186'068'117	-4'760'563	-19	187'584'541	-3'244'139	-13
BS	0	0	0	0	0	0	0	0
BL	0	0	0	0	0	0	0	0
SH	4'046'405	55	4'577'947	531'542	7	4'221'181	174'776	2
AR	46'651'327	890	45'610'924	-1'040'403	-20	45'937'133	-714'194	-14
AI	9'585'671	642	9'309'081	-276'590	-19	9'474'259	-111'412	-7
SG	437'130'258	948	435'957'963	-1'172'295	-3	436'140'475	-989'783	-2
GR	125'808'576	657	128'126'978	2'318'401	12	127'313'885	1'505'309	8
AG	210'147'759	370	205'598'301	-4'549'458	-8	206'411'617	-3'736'142	-7
TG	233'193'986	995	231'230'154	-1'963'832	-8	232'702'398	-491'589	-2
TI	20'931'332	65	36'998'650	16'067'318	50	28'452'273	7'520'941	23
VD	0	0	0	0	0	0	0	0
VS	420'523'995	1'451	416'229'159	-4'294'836	-15	418'082'363	-2'441'631	-8
NE	10'988'832	65	11'163'647	174'815	1	11'050'119	61'286	0
GE	0	0	0	0	0	0	0	0
JU	104'241'707	1'534	108'999'697	4'757'990	70	106'536'461	2'294'754	34
CH	3'368'001'438		3'340'590'938	-27'410'500		3'354'291'215	-13'710'223	

Variante 1: Gli stipendi lordi dei frontalieri tassati integralmente e dei frontalieri tassati limitatamente sono presi in considerazione nella misura della metà (fattore di ponderazione: 0,5).

Variante 2: Gli stipendi lordi dei frontalieri tassati integralmente e dei frontalieri tassati limitatamente sono presi in considerazione con una riduzione del 25 per cento (fattore di ponderazione: 0,75).

Conclusione e raccomandazione

Il Consiglio federale riconosce che le forze lavoro extracantonali causano costi per il Cantone di lavoro e utilizzano le prestazioni statali di detto Cantone. Questi costi sono presi in considerazione nel calcolo degli oneri speciali delle città polo nell'ambito della perequazione dell'aggravio sociodemografico, tuttavia non tutti i Cantoni frontalieri ottengono versamenti dalla perequazione dell'aggravio sociodemografico. Inoltre, i Cantoni frontalieri possono gravare fiscalmente i pendolari stranieri, per cui è completamente giustificata l'inclusione dei loro redditi nel potenziale di risorse. Si rammenta infine che il gruppo di lavoro di allora, l'organo di controllo politico della NPC e la maggior parte dei Cantoni avevano già espresso chiaramente un parere contrario in merito a un trattamento preferenziale dei Cantoni frontalieri. Questa decisione è stata motivata, fra l'altro, dal fatto che una minore considerazione dei redditi dei frontalieri significherebbe mescolare – cosa in linea di principio non conforme alla NPC – la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri.

Nell'ottica generale della nuova perequazione finanziaria si deve ammettere, tuttavia, che la posizione di confine dei Cantoni interessati costituisce una situazione particolare, poiché gli *spillover* transfrontalieri (specialmente i flussi di pendolari) non possono essere «interiorizzati» nell'ambito delle nuove norme costituzionali e legislative sulla collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri.

Partendo da questo presupposto, sembra perciò giustificato considerare meno i redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse. Per ragioni di metodo, la correzione si effettua più facilmente mediante un fattore di ponderazione. Gli effetti di una possibile applicazione della variante 1 agli altri Cantoni finanziariamente forti (Zugo, Zurigo e Svitto) e a tutti quelli finanziariamente deboli (eccetto Ticino e Giura) sono notevoli. Se, come esposto, gli stipendi lordi dei frontalieri confluiscono in maniera ridotta nel potenziale di risorse, è ragionevole

optare per la variante 2, più attenuata. In questo modo, si può tenere conto della richiesta dei Cantoni frontalieri senza doversi attendere effetti drastici sul sistema globale.

Un rappresentante cantonale nel gruppo di studio si è dichiarato contrario a considerare meno i redditi dei frontalieri, poiché in tal modo il calcolo del potenziale di risorse sarebbe ancora più complicato, mentre i rappresentanti dei Cantoni frontalieri ritengono che la variante 2 tenga troppo poco conto della problematica esposta.

ALLEGATO

A) **Rapporto sull'efficacia: decisione relativa all'istituzione del gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia, le basi legali e il calendario**

Decisione del 12 marzo 2008 relativa all'istituzione del gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia

Il Dipartimento federale delle finanze (DFF)

vista la legge federale del 3 ottobre 2003⁶⁸ concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC, art. 18) e in applicazione dell'ordinanza del 7 novembre 2007⁶⁹ concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC, art. 46–49 e allegato 17)

decide:

1. con effetto al 1° gennaio 2008 è istituito un gruppo di studio permanente per accompagnare l'elaborazione del rapporto sull'efficacia;
2. il gruppo di studio è incaricato di adempiere i compiti che gli spettano conformemente alla LPFC e all'OPFC (cfr. allegato 1 della presente decisione);
3. a titolo di mandato supplementare il gruppo di studio deve presentare entro la primavera del 2009 (consegna al Consiglio federale entro il 30 aprile 2009) un primo rapporto sulla neutralità di bilancio in occasione del passaggio dal sistema attuale alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC).
4. Dopo aver sentito la CdC, il DFF istituisce il gruppo di studio composto dei seguenti membri:

Presidente

Fritz Zurbrügg, vicedirettore dell'Amministrazione federale delle finanze

⁶⁸ RS 613.2

⁶⁹ RS 613.21

Rappresentanti della Confederazione

- Kurt Dütschler, capo della divisione Statistica fiscale e documentazione, Amministrazione federale delle contribuzioni
- Werner Bussmann, servizio Federalismo, Ufficio federale di giustizia
- Gérard Wettstein, capo della sezione Perequazione finanziaria, Amministrazione federale delle finanze
- Fred Bangerter, capo sostituto della sezione Perequazione finanziaria, Amministrazione federale delle finanze, *segretariato*

Supplenti

- Roger Ammann, divisione Statistica fiscale e documentazione, Amministrazione federale delle contribuzioni
- Robert Baumann, servizio Federalismo, Ufficio federale di giustizia
- Eva May, sezione Perequazione finanziaria, Amministrazione federale delle finanze

Rappresentanti dei Cantoni

- Peter Schwendener, capo dell'Amministrazione delle finanze del Cantone di Basilea
- Mathias Brun, segretario del Dipartimento delle finanze del Cantone di Svitto
- Bernhard Thöny, capoprogetto della riforma sulla perequazione finanziaria nel Dipartimento delle finanze del Cantone di San Gallo
- Gerhard Engel, Amministrazione delle finanze del Cantone di Berna
- Pierre Bersier, economista, Cantone del Giura

Supplenti

- Roger Wenk, Amministrazione delle finanze del Cantone di Basilea
- Eric Birchmeier, Servizio d'analisi e di gestione finanziaria del Cantone di Vaud
- Rolf Müller, segretario della Direzione delle finanze del Cantone di Uri
- Urs Brasser, segretario delle finanze del Cantone dei Grigioni
- Nicola Novaresi, Dipartimento delle finanze e dell'economia del Cantone Ticino

I supplenti partecipano alle sedute, purché i membri ordinari non possano presenziare. Essi devono ricevere tutti i documenti necessari.

Rappresentanti con statuto di osservatore

- Walter Moser, rappresentante della Conferenza dei Governi cantonali
- Kurt Stalder, segretario della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF; fino al 20.5.2008) / Andreas Huber, segretario della CDCF (dal 20.5.2008)

5. L'Amministrazione federale delle finanze assume il segretariato del gruppo di studio.

6. Il gruppo di studio può consultare ad hoc altri esperti.

7. Il gruppo di studio può prendere contatto con le autorità, le università e altre organizzazioni oppure svolgere inchieste presso le stesse. Può ricorrere a perizie esterne, previo consenso dell'Amministrazione federale delle finanze.

8. Le deliberazioni e i documenti del gruppo di studio sono riservati. I membri sono tenuti alla tutela del segreto d'ufficio ai sensi dell'articolo 320 CP. L'autorità superiore del gruppo di studio è il DFF.

9. La pianificazione temporale di massima per il rapporto sull'efficacia del primo periodo della NPC (2008–2011) si evince dall'allegato 2 della presente decisione.

Dipartimento federale delle finanze

Hans-Rudolf Merz

Basi giuridiche per il rapporto sull'efficacia

Legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC)

del 3 ottobre 2003

Sezione 5: Rapporto sull'efficacia

Art. 18

¹ Ogni quattro anni il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale un rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia della presente legge.

² Il rapporto fornisce indicazioni sul raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria nel periodo trascorso e illustra i possibili provvedimenti per il periodo successivo.

³ Gli effetti della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri sono illustrati separatamente.

**Ordinanza
concernente la perequazione finanziaria
e la compensazione degli oneri
(OPFC)**

del 7 novembre 2007

Titolo 4: Rapporto sull'efficacia

Art. 46 Contenuti

¹ Il rapporto sull'efficacia ha il contenuto seguente:

- a. fornisce informazioni:
 1. sull'esecuzione della perequazione finanziaria, in particolare sull'acquisizione dei dati per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri,
 2. sulla volatilità annuale dei contributi dei Cantoni finanziariamente forti nella perequazione orizzontale delle risorse e dei versamenti di compensazione ai Cantoni finanziariamente deboli nel periodo in rassegna;
- b. analizza in che misura gli obiettivi della perequazione finanziaria e della compensazione degli oneri sono stati raggiunti nel periodo in rassegna.
- c. presenta possibili provvedimenti, segnatamente:
 1. l'adeguamento delle dotazioni della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri,
 2. l'abrogazione totale o parziale della compensazione dei casi di rigore (art. 19 cpv. 4 LPFC),
 3. la necessità o l'opportunità di un limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti nella perequazione orizzontale delle risorse.

² Il rapporto sull'efficacia può contenere raccomandazioni per la verifica delle basi di calcolo della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri.

³ Contiene inoltre in una speciale presentazione informazioni sugli effetti della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri conformemente all'articolo 18 capoverso 3 in combinato disposto con l'articolo 11 LPFC.

⁴ Nella valutazione degli obiettivi, il rapporto sull'efficacia si basa in particolare sui criteri di cui all'allegato 17 e tiene conto degli standard riconosciuti di valutazione.

⁵ Riferisce in merito a eventuali pareri divergenti all'interno del gruppo paritetico di studio.

Art. 47 Basi di dati

¹ Per valutare l'efficacia vengono utilizzate le statistiche della Confederazione e dei Cantoni e, se opportuno, dati e analisi esterni all'amministrazione.

² I Cantoni mettono a disposizione della Confederazione i dati necessari.

Art. 48 Gruppo paritetico di studio per il rapporto sull'efficacia

¹ Un gruppo di studio composto in modo paritetico di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni accompagna l'elaborazione del rapporto sull'efficacia. Esso si esprime in particolare in merito all'assegnazione di mandati a periti esterni e all'elaborazione di raccomandazioni ai fini della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri e dei casi di rigore.

² I Cantoni provvedono a una rappresentanza equilibrata della loro delegazione nel gruppo di studio; in particolare essi devono tenere conto in modo adeguato dei diversi gruppi linguistici, urbani e regionali, nonché dei Cantoni finanziariamente forti e di quelli finanziariamente deboli.

³ Il DFF determina la composizione della delegazione della Confederazione, tra cui i rappresentanti dell'AFF. Un rappresentante dell'AFF dirige il gruppo di studio.

⁴ L'AFF ne assume il segretariato.

Art. 49 Consultazione

Il rapporto sull'efficacia è sottoposto ai Cantoni per consultazione contestualmente ai decreti federali sulla perequazione delle risorse e sulla compensazione degli oneri e sulla compensazione dei casi di rigore.

OPFC, allegato 17
(art. 46)

Rapporto sull'efficacia

Criteri e ordini di grandezza per la valutazione dell'efficacia

- Rapporto tra i trasferimenti a destinazione vincolata e i trasferimenti a destinazione libera dalla Confederazione ai Cantoni
- Trasferimenti dai Cantoni alla Confederazione
- Rapporto tra contributi ai costi e contributi forfettari e globali
- Differenze di potenziale di risorse per abitante dei Cantoni
- Differenze di gettito fiscale standardizzato per abitante dei Cantoni prima e dopo la perequazione delle risorse
- Gettito fiscale standardizzato per abitante del Cantone finanziariamente più debole rispetto alla media svizzera prima e dopo la perequazione delle risorse
- Ammontare della franchigia per il calcolo del reddito determinante delle persone fisiche
- Oneri speciali per abitante
- Rapporto tra compensazione degli oneri e oneri speciali
- Entrate, uscite e debiti dei Cantoni
- Differenze di onere fiscale
- Quota d'incidenza della spesa pubblica e aliquote fiscali dei Cantoni e dei Comuni nel raffronto nazionale e internazionale
- Agevolazioni fiscali in virtù della legge federale del 6 ottobre 1995¹ in favore delle zone di rilancio economico («Lex Bonny»)
- Immigrazione ed emigrazione di contribuenti nel raffronto nazionale e internazionale
- Onere fiscale effettivo limite e medio dei Cantoni nel raffronto nazionale e internazionale
- Numero di società di gestione secondo l'articolo 28 capoversi 3 e 4 LAID
- Interdipendenza tra onere fiscale di un Cantone e mercato immobiliare del medesimo Cantone
- Ripercussioni di importanti decisioni di politica fiscale su altri Cantoni
- Ripercussioni della compensazione dei casi di rigore sul gettito fiscale standardizzato dei Cantoni
- Evoluzione del volume dei pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri e percentuale di indennizzo dello *spillover*

Calendario per il rapporto sull'efficacia e i decreti federali concernenti le dotazioni

		2009												2010												2011											
		G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D	G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D	G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D
Rapporto sull'efficacia	Rapporto tecnico**																																				
	Raccomandazioni																																				
	Disegno rapporto sull'efficacia																																				
	Consultazione*																																				
	Ev. rielaborazione																																				
	Proposta DFF																																				
	Approvazione CF																																				
Decreto federale Dotazioni Perequazione delle risorse e compensazione degli oneri	Avamprogetto																																				
	Consultazione*																																				
	Ev. rielaborazione																																				
	Proposta DFF																																				
	Messaggio CF																																				
	Parlamento																																				
	Termine di referendum																																				

* Per motivi di calendario, la procedura di consultazione deve essere svolta nei tre mesi precedenti la pausa estiva. La legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (legge sulla consultazione, LCo; RS 172.061) prevede un termine di tre mesi per la procedura ordinaria di consultazione. Il termine per rispondere è adeguatamente prolungato se vi sono interferenze con vacanze e giorni festivi nonché in considerazione del contenuto e della portata del progetto (art. 7 cpv. 2 LCo). In caso d'urgenza, si può eccezionalmente abbreviare il termine per rispondere (art. 7 cpv. 3 lett. a LCo). La pausa estiva che il Consiglio federale fa nei mesi di luglio e agosto è considerata vacanza ai sensi della legge. Il termine per rispondere che decorre durante questo periodo è dunque prolungato in virtù della legge (Thomas Sägger, Vernehmlassungsgesetz, Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren, Berna 2006, nota 19 ad art. 7 LCo). Tale termine deve essere adeguatamente prolungato anche (cfr. il testo di legge in lingua francese: «également») per i progetti particolarmente importanti e/o di portata rilevante (Sägger, op. cit., nota 21 ad art. 7 LCo).

** Il primo rapporto sull'efficacia contiene, conformemente al calendario e ai dati disponibili, le analisi relative ad un solo anno (2008). Per ampliare le basi decisionali, si prevede di aggiornare il primo rapporto con i dati del 2009. A tal fine, in vista dei dibattiti parlamentari, il rapporto tecnico deve essere accompagnato da un rapporto supplementare. Tuttavia, per la procedura di consultazione relativa al rapporto sull'efficacia e ai decreti federali bisogna aspettarsi che il termine per rispondere venga abbreviato.

B Decisione relativa all'istituzione del gruppo di studio per la garanzia della qualità

Decisione del 12 marzo 2008 relativa all'istituzione del gruppo di studio per la garanzia della qualità

Il Dipartimento federale delle finanze

vista la legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) e in applicazione dell'ordinanza del 7 novembre 2007 concernente la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri (OPFC, art. 44 e 45)

decide:

1. con effetto al 1° gennaio 2008 è istituito un gruppo di studio permanente per garantire la qualità delle basi di calcolo del potenziale di risorse e degli indici di aggravio;
2. il gruppo di studio è incaricato di adempiere i compiti che gli spettano conformemente alla LPFC e all'OPFC;
3. nel processo annuale di calcolo degli indici delle risorse e di aggravio il gruppo di studio si basa sul messaggio del Consiglio federale dell'8 dicembre 2006 (terzo messaggio sulla NPC), numero 342 (FF 2007 696 segg.).

Dopo aver sentito la CdC, il DFF istituisce il gruppo di studio composto dei seguenti membri:

Presidente

Altorfer Jürg, capo del Fachstab Einschätzungspraxis, Ufficio cantonale delle contribuzioni, Zurigo

Rappresentanti dei Cantoni

- Rietschin Roland, sostituto del direttore dell'Ufficio di statistica, Ginevra
- Bühlmann Andreas, capo dell'Amministrazione cantonale delle finanze, Soletta
- Bender Raphaël, capo dell'Ufficio di statistica del Cantone del Vallese

- Wyssen Hugo, Centro di competenza dell'Amministrazione cantonale delle contribuzioni, Zugo
(*supplente* per i Cantoni finanziariamente forti)
- Müller Reto, capo dell'Amministrazione cantonale delle contribuzioni, Argovia
(*supplente* per i Cantoni finanziariamente deboli)

Rappresentanti della Confederazione

- May Eva*, sezione Perequazione finanziaria, Amministrazione federale delle finanze
(*segretariato*)
- Fischer Roland, capo della sezione Statistica finanziaria, Amministrazione federale delle finanze
- Dütchler Kurt, capo della divisione dell'Amministrazione federale delle contribuzioni
- Küttel Philippe, Ufficio federale di statistica

* accompagnati da Bangerter Fred / Iadarola Antonio, sezione Perequazione finanziaria, Amministrazione federale delle finanze

- Ammann Roger, capo Statistica fiscale, *supplente* Amministrazione federale delle contribuzioni
- Ruch Thomas, sezione Sicurezza sociale, *supplente* Ufficio federale di statistica

Rappresentanti del Controllo federale delle finanze (statuto di osservatori)

Huissoud Michel, vicedirettore, e Demaurex Grégoire, perito d'esame

Rappresentanti della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze CDCF (statuto di osservatori)

- Stalder Kurt, segretario CDCF (fino al 20.5.2008)
- Huber Andreas, segretario CDCF (a partire dal 20.5.2008)

4. I supplenti possono partecipare alle sedute, anche se sono presenti i membri ordinari. Essi devono ricevere tutti i documenti necessari.
5. L'Amministrazione federale delle finanze assume il segretariato del gruppo di studio.
6. Il gruppo di studio può consultare ad hoc altri esperti.
7. Il gruppo di studio può prendere contatto con le autorità, le università o altre organizzazioni oppure svolgere inchieste presso le stesse. Può ricorrere a perizie esterne, previo consenso dell'Amministrazione federale delle finanze.

8. Le deliberazioni e i documenti del gruppo di studio sono riservati. I membri sono tenuti alla tutela del segreto d'ufficio ai sensi dell'articolo 320 CP. L'autorità superiore del gruppo di studio è il DFF.

Dipartimento federale delle finanze

Hans-Rudolf Merz

C) Revisioni delle leggi tributarie nei Cantoni dal 1° gennaio 2007

(commento n. 7.2)

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehrereinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
						ja		nein	
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ausschliesslich	teilweise		
						(X)	(X)		
ZH	01.01.2008		35	<1	Einkommenssteuer			X	ZH StG-Revision vom 09.07.07: Einführung des Teilsatzverfahrens zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung
	01.01.2008		0	0	Einkommenssteuer			X	Nachvollzug von Änderung des StHGt
		01.01.2011 ¹⁾	-312 ²⁾	6-7%	Einkommens- und Vermögenssteuer			X	Steuerverentlastungen für natürliche Personen
		01.01.2011 ³⁾	0	0	Einkommens- und Gewinnsteuer			X	Nachvollzug der Unternehmenssteuerreform II

Anmerkungen:

¹⁾Gegen die vom Kantonsrat am 30.03.09 beschlossene Steuergesetzrevision wurden das Kantonsratsreferendum erhoben sowie zwei Referenden mit Gegenvorschlägen eingereicht.

Ausgang der voraussichtlich im Juni 2010 stattfindenden Volksabstimmung offen.

²⁾Schätzung aufgrund der Verhältnisse für die Steuerperiode 2006.³⁾Unter Vorbehalt des Abschlusses des Gesetzgebungsverfahrens bis Ende 2009.

BE	01.01.2008		-101	2.4	Einkommenssteuer Natürliche Personen			X	Achtung: Nur temporärer Rabatt für das Jahr 2008 (damit soll die Wirkung der Steuergesetzrevision 2009 bei den Kantonssteuern vorgezogen werden)
	01.01.2008				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2008		-139	3.6	Alle Steuerarten ausser Erbschafts- und Schenkungssteuer			X	Achtung: Nur temporäre Senkung der Steueranlage für 2008, um unerwartet hohen Steuereinnahmen Rechnung zu tragen.
	01.01.2009		-140	3.6	Einkommens- und Vermögenssteuer Natürliche Personen (inkl. Kapitaleinkünfte), Grundstückgewinnsteuer			X	
		01.01.2011	-90	2.1	Einkommenssteuer Natürliche Personen, Gewinn- und Kapitalsteuer Juristische Personen			X	Achtung: Diese Entlastungen entsprechen dem Antrag der Regierung an den Grossen Rat für die erste Lesung im November 2009. Sie sind also noch nicht definitiv.
LU	2007		-2	0,19%	nachträgliche Vermögenssteuer			X	Jahre 2007 - 2010 gemäss Steuergesetzrevision 2008 vom 11. September 2006 mit gestaffelter Inkraftsetzung
	2008		-57	5,46%	Einkommenssteuer			X	
	2009		-17,5	1,68%	Vermögenssteuer			X	
		2010	-18	1,73%	Gewinn- und Kapitalsteuer			X	Jahre 2011 und 2012 gemäss Steuergesetzrevision 2011 vom 9. März 2009 mit gestaffelter Inkraftsetzung
		2011	-42	4,03%	Einkommenssteuer			X	
					Minimalsteuer JP				
		2012	-16	1,53%	Gewinnsteuer			X	
UR	01.01.2007		-7,3		Natürliche und juristische Personen			X	
	01.01.2009				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2009		-27		Natürliche und juristische Personen		X		
		01.01.2011	-1,5		Natürliche und juristische Personen			X	

Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2008–2011

Kanton	Steuergezetzevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergezetzevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehrereinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergezetzevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen			
						ja		nein				
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)				Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons			ausschliesslich	teilweise	(X)
							(X)	(X)				
SZ	01.01.2007		-40		Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Kapitalsteuern (ohne Gewinnsteuern)			X				
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung							
		1.1.2010 und per 1.1.2011	-92		Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Gewinn- und Kapitalsteuern			X	Revision ist nicht durch NFA-Gelder finanziert! Anpassung bei Gewinn- und Kapitalsteuern aus Gründen des (v.a. internationalen) Steuerwettbewerbs; gewisse Kantone haben auf Grund von NFA-Geldern ihre Gewinn- und Kapitalsteuern massiv senken können, was zur Erhaltung der Standortattraktivität auch eine Anpassung in SZ nach sich zog.			
OW	01.01.2008		-4.6	7%	Einkommens-, Ertrags- u. Vermögenssteuer			X				
	01.01.2009				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung							
	01.01.2009		0	0	Diverse			X				
		01.01.2011			Anpassungen bei Gewinnsteuer der übrigen juristischen Personen			X				
NW	01.01.2007		-6	2.5	Einkommen / Kapital / GGSt / E+S			X				
	01.01.2008		-11	4.5	Einkommen / Vermögen / Gewinn /			X				
	01.01.2009		-7	2.8	Einkommen			X				
GL	01.01.2007		-0.5	0.27	Einkommen			X				
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung							
	01.01.2008		-7.0	3.88	Einkommen			X				
	01.01.2009		-8.0	4.44	Einkommen, Vermögen, Gewinn JP			X				
		01.01.2010	-19.0	10.55	Einkommen			X				
		01.01.2011	0	0	---			X				
ZG	01.01.2007		-11.2 bis -16.2	2.3 % ¹⁾	Einkommens- und Vermögenssteuer NP; Kapitalsteuer JP			X	¹⁾ Steuereinnahmen des Kantons ohne Gemeindesteuern und ohne Kantonsanteil direkte Bundessteuer gemäss Jahresrechnung 2007			
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung							
	01.01.2009		-23.8 ²⁾	3.7 % ³⁾	Einkommens- und Vermögenssteuer NP; Gewinnsteuer JP			X	²⁾ Ab dem Steuerjahr 2011 weitere 6.5 Mio. Mindereinnahmen wegen gestaffeltem Inkrafttreten. ³⁾ Steuereinnahmen des Kantons ohne Gemeindesteuern und ohne Kantonsanteil direkte Bundessteuer gemäss Budget 2009			
		01.01.2010	-33	5.5 % ⁴⁾	Einkommens- und Vermögenssteuer NP			X	⁴⁾ Steuereinnahmen des Kantons ohne Gemeindesteuern und ohne Kantonsanteil direkte Bundessteuer gemäss Budoet 2010			

Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2008–2011

Kanton	Steuergezetzevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergezetzevision erzielte Steuerminde- (-) bzw. mehrerinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergezetzevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich (X)	teilweise (X)		
FR	01.01.2008		-32	3,5	Impôts directs des personnes physiques et des personnes morales			X	Réduction des coefficients annuels
	01.01.2009		-24	2,6	Impôts directs des personnes physiques et des personnes morales			X	Révision de la loi fiscale
	01.01.2009		-23	2,5	Impôts directs des personnes physiques et des personnes morales			X	Réduction des coefficients annuels
		01.01.2010	-15,6	1,7	Impôts directs des personnes physiques et des personnes morales			X	Révision de la loi fiscale
SO	01.01.2008		-32	3,6	NP: Einkommens- und Vermögenssteuer			X	Gesamter Steuerertrag gemäss Geschäftsbericht 877 Mio., also direkte und indirekte Steuern.
					JP: Kapitalsteuer				Der NFA hat nicht motiviert, aber ermöglicht, die Steuern in diesem Ausmass zu senken.
	01.01.2008		-20	2,28	NP Einkommens- und Vermögenssteuer			X	Senkung des Steuerfusses um 3%-Punkte, von 108% auf 105%, gleichzeitig mit Inkrafttreten der StG-Teilrevision
					JP: Gewinn- und Kapitalsteuer				
	01.01.2009				Réduction de la double imposition économique				
									StG-Teilrevisionen sind beabsichtigt für 2011 (Botschaft an Kantonsrat in Vorbereitung) und 2012 (gemäss Teilrevision StG 2008). Sie sind hier nicht relevant.
BS	06.06.2007		-23,6	0,894%	Einkommens- und Vermögenssteuer			X	Neuordnung der Verhältnisse zwischen Kanton und Gemeinden
	07.11.2007		- 0,4	0,015%	Einkommenssteuer			X	Anpassungen Kantonssteuerrecht an Bundesrecht
	13.12.2007		- 152	5,758%	Einkommens-, Gewinn-, Grundstückgewinn-, Grundstück- und Stempelsteuer			X	Sog. Steuerpaket 2008
	11.11.2009		- 10	0,421% ¹⁾	Einkommenssteuer			X	Anpassungen Kantonssteuerrecht an Bundesrecht, wirksam ab 1.1.2011
		17.11.2009	- 48 ²⁾	2,023% ³⁾	Gewinnsteuer			X	Vernehmlassungsvorlage: sukzessive + bedingte Steuersenkung; erstmals wirksam ab 1.1.2011
BL	01.01.2007		-40	3,3	Einkommenssteuer			X	Entlastung Familien
	01.01.2008				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2008		-64	5,5	Gewinn- und Kapitalsteuer; Einkommenssteuer			X	Entlastung KMU; U-Reform I
	01.01.2009		-10	0,8	Gewinn- und Kapitalsteuer; Einkommenssteuer; Handänderungssteuer			X	Entlastung KMU; U-Reform II
		2010	-10	0,8	Erbschafts- und Schenkungssteuer			X	Neue Steuerklassen, Steuersätze und Freibeträge

¹⁾ Bezogen auf Budget

²⁾ Steuerausfall pro Teilsenkungsschritt: -12 Mio. CHF

¹⁾ Bezogen auf Budget

²⁾ Steuerausfall pro Teilsenkungsschritt: -12 Mio. CHF

Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2008–2011

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehrerinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich	teilweise		
						(X)	(X)	(X)	
SH	01.01.2008		-16,1	-6,44	Gewinn/Kapital, Quellensteuer			X	Vorlage durch Parlament geändert; %-Anteil gemäss Rechnung 2008
	01.01.2009		-11,5	-4,38	Einkommen/ Vermögen			X	Vorlage durch Parlament geändert; %-Anteil gemäss Budget 2009
		01.01.2010	-4,2	-1,66	Einkommen			X	Ausgleich kalte Progression; %-Anteil gemäss Budget 2010
AR	01.01.2008		- 7,3 Kanton	120,7	Einkommen Natürliche Personen			X	Zusätzlich wurde ab Steuerjahr 2008 der Steuerfuss des Kantons von 3,3 auf 3,0 Einheiten reduziert.
					Vermögen Natürliche Personen				
					Gewinnsteuer Juristische Personen				
	01.01.2008				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
		1.1.2010	- 6,5 Kanton	115,1 Budget 2010	Einkommen Natürliche Personen			X	
				Vermögen Natürliche Personen					
AI	01.01.2007		-1	2.99%	Staatssteuern, Erbschafts- und			X	Die Motivation liegt ausschliesslich im interkantonalen Vergleich mit den umliegenden
	01.01.2008				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2008		-1.8	5.54%	nur Staatssteuer			X	Die Motivation liegt ausschliesslich im interkantonalen Vergleich mit den umliegenden Kantonen.
		01.01.2011	-1.1	3.49%	Staatssteuern, Erbschaft- und Schenkungssteuern			X	Die Motivation liegt ausschliesslich im interkantonalen Vergleich mit den umliegenden Kantonen (insbesondere JP im Vergleich mit AR).
SG	II. Nachtrag vom 24.9.2006, per 1.1.2007		-119 Kt. -85 Gde.	8.7% (2007)	Einkommens- und Vermögenssteuern Gewinn- und Kapitalsteuern		X		Angabe der Steuerentlastungen pro Jahr 2007: -36 Kt., -46 Gde. 2008: -83 Kt., -39 Gde.
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	III. Nachtrag vom 28.9.2008, per 1.1.2009/ 2010/2011		-43 Kt. -35 Gde.	3.3% (2008)	Einkommens- und Vermögenssteuern Gewinn- und Kapitalsteuern		X		Angabe der Steuerentlastungen pro Jahr; gestaffelte Inkraftsetzung 2009: -12 Kt., -16 Gde. 2010: -31 Kt., -19 Gde.
	VI. Nachtrag vom 28.7.2009, per 1.1.2010		-71 Kt. -46 Gde.	5.4% (2008)	Einkommenssteuer		X		Angabe der Steuerentlastungen pro Jahr 2010: -71 Kt., -46 Gde.
	VII. Nachtrag vom 16.6.2009, per 1.1.2010		-21 Kt. -29 Gde.	1.6% (2008)	Einkommenssteuer			X	Angabe der Steuerentlastungen pro Jahr 2010: -21 Kt., -29 Gde.

Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2008–2011

Kanton	Steuergezetzevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergezetzevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehrerinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergezetzevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ja		nein	
						ausschliesslich (X)	teilweise (X)	(X)	
GR				hier = St'einn. total					Revision vom 17.10.06 nicht aufgeführt, da vom Grossen Rat vor dem 1.1.2007 beschlossen
	01.01.2008				Aufhebung der Sonderabgabe auf Vermögen für nat. und iur. Personen				
	21.10.2008			-698	Einkommenssteuer			X	Wechsel von Halbsatz- zu Teilbesteuerungsverfahren und Änderung Erlasskompetenzen ohne finanzielle Auswirkungen
	17.06.2009		-39	579	Einkommen, Vermögen, Gewinn, Kapital			X	Steuereinnahmen gem. Budget 2009
	17.06.2009		-2	579	Unternehmenssteuerreform II			X	
AG	01.01.2007		-76	3.8 %	Kapitalsteuer und Einkommenssteuer			X	Gesetz vom 22.8.2006, in Kraft seit 1.1.2007
	01.01.2007				Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung				
	01.01.2009		-126	6.3 %	Gewinn- und Kapitalsteuern Einkommens- und Vermögenssteuern			X	Gesetz vom 22.8.2006, in Kraft seit 1.1.2009
						(X)	(X)	(X)	
TG	01.01.2008		-24.6	4.6%	Einkommens- und Vermögenssteuern Kapitalleistungen aus Vorsorge Anrechnung Gewinnsteuer an Kapitalsteuer			X	Steuergezetzevision wurde über Wachstum finanziert
		01.01.2011	-19.0	3.5%	Einkommenssteuertarif Liq.gewinnbesteuerung Quellensteuern Beteiligungsabzug		X		Ertragslage im Kanton Thurgau weiterhin gut
TI	01.01.2007		+17.6	+1.19%	Supplemento d'imposta per le persone giuridiche			NO	Necessità di maggiori entrate cantonali
	01.01.2008		-28.0	-1.85%	Abolizione del supplemento di cui sopra con riduzione dell'aliquota delle PG dal 10% al 9%			NO	
	01.01.2009		0		Innalzamento del limite di età per beneficiare della deduzione per figli agli studi				Fiscalmente neutra
	01.01.2009		+9.5	+0.62%	Imposizione piena del valore locativo delle residenze secondarie			NO	Ricerca nuove entrate fiscali
	01.01.2009		+8.5	+0.55%	Aumento aliquote TUI			NO	Nuove entrate sulle plusvalenze immobiliari
		01.01.2010	n.v.		Agevolazione per le deduzioni delle spese di manutenzione degli immobili per le PF. Abolizione prassi Dumont			NO	Agevolazione del passaggio dal sistema della deduzione delle spese effettive a quelle forfetarie e viceversa
		01.01.2010	-13.0	-0.85%	Sgravio parziale imposizione reddito da partecipazioni qualificate (rif. II)			NO	Adeguamento normative della Riforma dell'imposizione delle imprese
	01.01.2011	-5.3	-0.34%	Completazione norme revisione II delle imprese; riduzione per reddito da partecipazioni PG e liquidazione aziende personali			NO	Adeguamento normative della Riforma dell'imposizione delle imprese	

Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2008–2011

Kanton	Steueresetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steueresetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehrereinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steueresetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
						ja		nein	
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)	Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons		ausschliesslich	teilweise	(X)	
						(X)	(X)		
VD	12.06.2007		-	-	Tous les impôts			X	Adaptation terminologique suite à la réunion du TA et du TC
	12.12.2007		1)	-	Impôts REVENU & FORTUNE et gains immobiliers			X	Modification des dispositions relatives à la nouvelle loi sur les placements collectifs de capitaux ; travail au noir et détermination de la durée de possession (GI)
	06.05.2008		-	-	Impôts REVENU & FORTUNE			X	Adaptation consécutive à la mise en œuvre de CODEX (voies de droit de la perception)
	06.05.2008		-	-	Tous les impôts			X	Adaptation terminologique suite à la réunion du TA et du TC
	09.09.2008		-132 2)	-	Impôts REVENU & FORTUNE			X	Mise en œuvre de la réformes II des entreprises ; volet « famille » et plafonnement des IRF
	28.10.2008		-	-	Tous les impôts			X	Adaptation à la loi sur la procédure administrative
	17.12.2008		-2 à -3 3)	-	Impôts REVENU & FORTUNE et LMSD			X	Perception (acomptes) et effet LFus
	01.01.2009				Réduction de la double imposition économique				
		nn.12.2009	4) 5)	-	Impôts REVENU & FORTUNE et LMSD			X	Intégration des dispositions LHID (frais d'entretien, amnistie, rappel d'impôt) ; perception PM ; transferts immobiliers entre conjoints

¹⁾ Selon le projet : "Très légère baisse des recettes fiscales en raison du changement du calcul de la durée de possession en cas d'imposition différée du gain immobilier"

²⁾ Canton = 86 ; communes = 46

³⁾ Canton = 2 (la première année : 1) ; communes = 1

⁴⁾ Selon le projet : "Quoiqu'il en soit, les effets globaux sur les recettes fiscales sont faibles, mais ne peuvent pas être calculés, ni même être estimés".

⁵⁾ LMSD : Canton = 1.6 ; Communes = 0.8

VS	01.01.2007		-7.5	0.815	Natürliche Personen			X	Milderung wirtschaftliche Doppelbelastung
	01.01.2007		-0.5	0.054	Natürliche und Juristische Personen			X	Anpassungen Unternehmenssteuerreform II
	01.01.2008		-0.7	0.075	Natürliche und Juristische Personen			X	Anpassungen Unternehmenssteuerreform II
	01.01.2008		-32.5	3.473	Natürliche Personen			X	Ausgleich der kalten Progression
	01.01.2008		-30.1	3.217	Natürliche Personen			X	Erhöhung der Kinderabzüge

NE	01.01.2007	13.12.2006			Montant des tranches, déduction de 70% de l'IA			X	
	01.01.2007	20.12.2006			Augmentation des émoluments, création de tarifs horaires et augmentation des déductions pour surplus de repas			X	
	01.01.2008	26.06.2007			Modification du régime de la compensation des effets de la progression à froid			X	
	01.01.2008	05.09.2007			• Etendue de l'assujettissement pour une entreprise, un établissement stable ou un immeuble • Imposition liée aux placements collectifs de capitaux • Transformations, concentrations, scissions • Rendement des fonds de placement, et cas particuliers • Dons • Déduction pour couple et personne seule • Déduction pour charges de famille • Barèmes • Gains de loterie			X	
	01.01.2008	05.09.2007			• Parts de placements collectifs (fortune) • Imposition différée (impôt immobilier) • Sociétés d'investissement à capital fixe • Exonérations • Charges justifiées par l'usage commercial • Réclamation • Révision de l'estimation cadastrale • Base de calcul des lods • Relation obligatoire à l'autorité (lods) • Exemption (lods)			X	
	01.12.2008	19.11.2008			Consultation des registres et de la base de données SIPP				
	01.01.2009	20.08.2008			Autorité parentale conjointe Economies d'énergies : déductions + nouvelle estimation cadastrale				
	01.01.2009	04.11.2008			Procédure simplifiée selon LTN Taux d'intérêts Voie de recours en matière de remise d'impôts				

					Surveys pour les frais de déplacements et pour les autres frais professionnels				
	01.01.2009	22.12.2008			Diminution du taux de l'intérêt compensatoire				

Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2008–2011

Kanton	Steuergesetzrevisionen seit 1.1.2007		Durch die Steuergesetzrevision erzielte Steuerminder- (-) bzw. mehrereinnahmen (+) insgesamt gemäss Vorlage ans Parlament		Betroffene Steuerarten	Steuergesetzrevision ganz oder teilweise durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) motiviert ?			Bemerkungen
						ja		nein	
	realisiert (Datum)	konkret geplant (Datum)				Mio. Fr.	in % der gesamten Steuereinnahmen des Kantons	ausschliesslich	
			(X)	(X)					
GE	05.2009	2009	-28	0.5%	Impôt sur le revenu			X	Imposition partielle des dividendes
	09.2009	2009	-21	0.4%	Impôt sur le capital			X	Imputation partielle de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital
		2010/2011	0.82946	5.6% / 6.7%	Impôts sur le revenu et sur la fortune			X	Nouvelle loi sur l'imposition des personnes physiques
JU	[01.01.2007	courant 2006	2.3	+ 1,33%	Réduction des primes de l'assurance-maladie (subsides)			X]	
	01.01.2007	courant 2006	-2.3	- 1,33%	Élévation de la zone franche d'imposition			X	
	01.01.2009	courant 2008	-7.9	- 4,68%	Progression à froid			X	
	01.01.2009	courant 2008	-1.25	- 0,74%	Déduction pour enfants			X	
	01.01.2009	courant 2008	2.1	+ 1,18%	Imposition partielle des dividendes			X	
	01.01.2011	courant 2008	-2	- 1,18%	Gain de liquidation des indépendants			X	

D) Inchiesta della CdC sulla collaborazione intercantionale

2.1 Trattati conclusi		
Settore di compiti	Trattato	Cantoni firmatari
Convenzione quadro intercantionale secondo l'articolo 13 LPFC[1]	Convenzione quadro del 24 giugno 2005 per la collaborazione intercantionale con compensazione degli oneri (COI)[2]	Entrata in vigore l'11 maggio 2007 Tutti i Cantoni
Esecuzione di pene e misure	Concordato del 29 ottobre 2004 dei Cantoni della Svizzera orientale sull'esecuzione delle pene e delle misure[3](ZH: LS 334)	Concluso prima della NPC ZH, GL, AR, AI, SG, GR, TG
	Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen. 5 maggio 2006[4]	Concluso prima della NPC UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG
	Concordato del 10 aprile 2006 sull'esecuzione delle pene privative di libertà e delle misure concernenti gli adulti e i giovani adulti nei Cantoni latini (Concordato latino sulla detenzione penale degli adulti)[5]	Concluso prima della NPC; il testo è stato formulato in modo da essere compatibile con la NPC GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI
	Concordato del 24 marzo 2005 sull'esecuzione della detenzione penale delle persone minorenni nei Cantoni romandi (e parzialmente nel Cantone Ticino)[6]	Concluso prima della NPC; il testo è stato formulato in modo da essere compatibile con la NPC GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI
	Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers. 4 luglio 1996[7]	Concluso prima della NPC GE, NE, VD
Scuola, relativamente agli ambiti di cui all'articolo 62 capoverso 4 Costituzione federale	Accordo intercantionale del 14 giugno 2007 sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (HarmoS)[8]	Hanno aderito: SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE Per questi 11 Cantoni il concordato è entrato in vigore il 1° agosto 2009 Procedura d'adesione: FR: adesione decisa dal Parlamento Referendum lanciato, Votazione popolare del 07.03.2010 61,1 % a favore di HarmoS OW: dibattito nel Parlamento cantonale non ancora fissato BL: adesione decisa dal Governo; proposta pendente in Parlamento Adesione respinta: LU: votazione popolare 28.09.2008 GR: votazione popolare 30.11.2008 TG: votazione popolare 30.11.2008 NW: votazione popolare 08.02.2009 UR: votazione popolare 27.09.2009 ZG: votazione popolare 27.09.2009
	Convenzione scolastica romanda del 21 giugno 2007, entrata in vigore il 1° agosto 2009[9]	BE, GE, JU, NE, VD, VS, FR
	Accordo intercantionale del 25 ottobre 2007 sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale (concordato pedagogia speciale)[10] Regionales Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen (RSA 2009)[11]	Hanno aderito: OW, SH, VS, GE, LU, VD Il concordato entra in vigore dal momento in cui almeno 10 Cantoni hanno dichiarato la loro adesione, ma al più presto il 1° gennaio 2011 Procedura d'adesione: UR: deciso dal Gran Consiglio Referendum lanciato; votazione popolare non ancora fissata. AG, BL, BS, BE, FR, LU, SO, VS, ZH

[1] Legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) (RS 613.2)

[2] http://www.kdk.ch/int/kdk/de/taetig/neugestaltung_des/interkantonale_zusammenarbeit/inkrafttreten_der.html (ultimo accesso 30.11.2009)

[3] http://www.justizvollzug.ch/internet/ji/uv/de/organisation/amtsleitung/osk/osk_grundl.html (ultimo accesso 30.11.2009)

[4] http://www.prison.ch/int/konkordat_int.html (ultimo accesso 30.11.2009)

[5] <http://www.cldjp.ch/concordats/adultes.html> (ultimo accesso 30.11.2009)

[6] <http://www.cldjp.ch/concordats/mineurs.html> (ultimo accesso 30.11.2009)

[7] http://www.cldjp.ch/data/lmc/concordat_lmc.pdf (ultimo accesso 01.12.2009)

[8] <http://www.edk.ch/dyn/11659.php> (ultimo accesso 30.11.2009)

[9] <http://www.ciip.ch/index.php?m=2&sm=2&page=131> (ultimo accesso 30.11.2009)

[10] <http://www.edk.ch/dyn/12917.php> (ultimo accesso 30.11.2009)

[11] http://www.ag.ch/nwedk/de/pub/regionales_schulabkommen.php

2.1 Trattati conclusi		
Settore di compiti	Trattato	Cantoni firmatari
<i>Scuole universitarie cantonali</i>	Accordo intercantonale del 20 febbraio 1997 sulle università[12]	Accordo di finanziamento e di libero passaggio esistente; concluso prima della NPC Tutti i Cantoni
	Accordo intercantinale del 12 giugno 2003 sulle scuole universitarie professionali (ASUP) a partire dal 2005[13]	Accordo di finanziamento e di libero passaggio esistente; concluso prima della NPC Tutti i Cantoni tranne NE
	Concordato intercantinale del 9 dicembre 1999 sulla coordinazione universitaria (C-CooUni)	Concluso prima della NPC GE: Tutti i Cantoni
	Concordato intercantinale del 9 gennaio 1997 che istituisce una Scuola Universitaria Professionale della Svizzera occidentale (SUP-SO)	Concluso prima della NPC FR, VD, VS, NE, GE, JU
	Convention intercantinale créant la Haute école spécialisée santé-social de Suisse romande, 6 luglio 2001	Concluso prima della NPC BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU
	Convention intercantinale relative à la Haute école de théâtre de Suisse romande (C-HETSR), 31 maggio 2001	Concluso prima della NPC BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU, TI
	Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat (FHZ-Konkordat), 2 luglio 1999[14]	Concluso prima della NPC UR, SZ, NW, OW, LU, ZG Il concordato è in fase di rielaborazione.
	Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat), 15 dicembre 2000[15]	Concluso prima della NPC UR, SZ, NW, OW, LU, ZG LU: il concordato è rimesso in discussione e sono discusse nuove forme di collaborazione.
	Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil, 19 settembre 2000[16]	Concluso prima della NPC SG, SZ, GL
	Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich, 21 settembre 1999[17]	Concluso prima della NPC ZH, SZ, OW, GL, ZG, SO, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG
	Vertrag zwischen den Kantonen BL und BS über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel, 27 giugno 2006[18]	BS, BL
	Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz, 20 settembre 1999[19]	Concluso prima della NPC SH, TG, SG, AR, GR, GL, AI
	Vereinbarung über die interkantonale Fachhochschule St.Gallen, 16 marzo 1999[20]	Concluso prima della NPC TG, SG, AR, AI
	Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz, 27 ottobre / 9 novembre 2004, in vigore dal 1° gennaio 2006	Concluso prima della NPC AG, BL, BS, SO
	Konkordat vom 30. Juni 1964 über die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft	Concluso prima della NPC Tutti i Cantoni; è prevista una cantonalizzazione della Scuola universitaria professionale di agronomia di Zollikofen (integrazione nella SUP di Berna, risoluzione del concordato)

[12] <http://edudoc.ch/record/2007/files/3-1d.pdf> (ultimo accesso 30.11.2009)[13] <http://edudoc.ch/record/2013/files/3-4d.pdf?ln=deversion=1> (ultimo accesso 30.11.2009)[14] <http://www.lexfind.ch/dta/10599/415420.pdf> (ultimo accesso 30.11.2009)[15] <http://www.lexfind.ch/dta/10244/2/415330.pdf> (ultimo accesso 30.11.2009)[16] http://www.lexfind.ch/dta/6707/2/gs_iv_b_711_2.pdf (ultimo accesso 30.11.2009)[17] http://www.lexfind.ch/dta/13641/2/412_636f1.pdf (ultimo accesso 30.11.2009)[18] <http://www.lexfind.ch/dta/20200/2/664.1.pdf> (ultimo accesso 30.11.2009)[19] http://www.lexfind.ch/dta/13471/2/412_631e.pdf (ultimo accesso 30.11.2009)[20] http://www.lexfind.ch/dta/21760/2/1076_Fachhochschule_415.16.pdf (ultimo accesso 30.11.2009)

Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2008–2011

2.1 Trattati conclusi		
Settore di compiti	Trattato	Cantoni firmatari
Istituzioni culturali d'importanza sovraregionale	Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen, 1° luglio 2003[21]. L'entrata in vigore è fissata per il 1° gennaio 2010.	Hanno aderito: ZH, LU, SZ, ZG, UR ZG: adesione con effetto al 1° gennaio 2010 NW: Credito quadro di 3 milioni accordato per gli anni 2009 - 2011; la base legislativa per l'adesione deve ancora essere decisa dal Gran Consiglio; entrata in vigore verosimilmente il 1° gennaio 2010. AG: aderirà presumibilmente all'accordo con protocolli aggiuntivi con effetto al 1° gennaio 2010 (decisione già presa dal Parlamento; termine di referendum fino al 28 dicembre 2009) OW: adesione respinta nella votazione popolare dell'8 febbraio 2008.[22]
Gestione dei rifiuti	Convention intercantonale concernant la concertation intercantonale en matière de gestion de déchets (1994)	Concluso prima della NPC BE, FR, VD VS, NE, GE, JU
	Convention entre le Canton de Vaud et la République et Canton de Neuchâtel instituant une collaboration dans le cadre de la planification et l'élimination des déchets (2000)	Concluso prima della NPC VD, NE
	Vereinbarung vom 29.9.2008 zwischen BE und SO betr. KVA Emmenspitz (Zuchwil) (nessun rapporto diretto con la NPC)	BE, SO
Trasporti negli agglomerati	Convention instituant une tarification régionale sur le bassin franco-valdo-genevois, 4 luglio 2003	Concluso prima della NPC GE, VD
Medicina di punta e cliniche speciali	Convenzione intercantionale del 14 marzo 2008 sulla medicina altamente specializzata (CIMAS)[23]	Tutti i Cantoni La CIMAS del 22 gennaio 2009 è stata posta in vigore con effetto retroattivo al 1° gennaio 2009 dal comitato della CDS, dopo che tutti i Cantoni avevano deciso la loro adesione all'accordo
	Vertrag über die Transplantation solider Organe[24], entrato in vigore il 1° gennaio 2005	Universitätsspital Basel, Inselspital Bern, Hôpital Cantonal Universitaire de Genève, Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Kantonsspital St. Gallen, Universitätsspital Zürich
	Vertrag über die Transplantation hämatopoietischer Stammzellen[25], entrato in vigore 1° luglio 2008	Kantonsspital Aarau, Universitätsspital Basel, Ente Ospedaliero Cantonale Bellinzona, Inselspital Bern, Hôpitaux Universitaires de Genève, Luzerner Kantonsspital, Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Kantonsspital St. Gallen, Universitätsspital Zürich
	Vereinbarung der Kantone BE, BS, BL (sowie der Universitäten BE und BS und den betroffenen Spitälern) über die Strategische Allianz Medizin Basel-Bern (collaborazione nell'insegnamento, nella ricerca e nelle prestazioni di servizi in campo medico, in particolare nella medicina altamente specializzata) Entrata in vigore il 28 agosto 2008 (sostituisce l'accordo del 6 aprile 2004)	BE, BS, BL

[21] [http://www.zrk.ch/Projekte-Detail.51.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=123&cHash=56e4fcb4db](http://www.zrk.ch/Projekte-Detail.51.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=123&cHash=56e4fcb4db) (ultimo accesso 30.11.2009)

[22] [Secondo osservazione del Cantone OW alla domanda 23 l'accordo è stato elaborato dai Cantoni ZH, LU, SZ e ZG. OW non può poteva formulare alcun parere e non era stato invitato all'elaborazione.](#)

[23] <http://www.gdk-cds.ch/291.0.html> (ultimo accesso 30.11.2009)

[24] http://www.svk.org/upload/kosten/TPL_Vertrag_solide_Organe_2005-01-01_d.pdf (ultimo accesso 01.12.2009)

[25] http://www.svk.org/upload/kosten/Vertrag_Transplantation_haematopoietischer_Stammzellen_d_V.2.0.pdf (ultimo accesso 01.12.2009)

Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni 2008–2011

2.1 Trattati conclusi		
Settore di compiti	Trattato	Cantoni firmatari
<i>Istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi</i>	Convenzione intercantionale del 13 dicembre 2002 per le istituzioni sociali (CIIS) (stato: 1° gennaio 2008)[26]	Tutti i Cantoni La Convenzione è stata rielaborata in vista dell'entrata in vigore della NPC
	Progetto strategia LIPIIn	CDOS-est
	Attuazione del progetto strategia LIPIIn	CDOS-est + ZH
	Strategia comune a favore degli invalidi dei Cantoni BS e BL	BS + BL

[26] <http://www.sodk.ch/ueber-die-sodk/ivse.html> (ultimo accesso 30.11.2009)

2.2 Trattati in fase di preparazione		
Settore di compiti	Trattato	Cantoni firmatari
<i>Istituzioni culturali d'importanza sovraregionale</i>	Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung (Konzert und Theater St.Gallen)	SG, TG, AI, AR Il progetto di contratto definitivo è stato pubblicato e le procedure di adesione sono state avviate o lo saranno a breve; entrata in vigore prevista per il 2011
	Verwaltungsvereinbarung BL/BS betreffend der Finanzierung des Theaters Basel 2011-2014 BS: in ambito delle trattative di partenariato BL/BS	BL, BS: testo parlamentare in preparazione BS: nel quadro della trattativa di partenariato BL/BS; la convenzione può essere considerata come tappa preliminare per un trattato ai sensi della NPC
<i>Scuole universitarie cantonali</i>	Concordato intercantionale sulle scuole universitarie	Tutti i Cantoni, in preparazione presso la CDPE Nel quadro della nuova legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (LASU)
<i>Trasporti negli agglomerati</i>	Ente responsabile programma d'agglomerato Basilea, 2010	AG, BS, BL, SO Decisione di principio a livello di Consiglio di Stato
	Ente responsabile programma d'agglomerato AareLand	AG, SO Decisione di principio dei Dipartimenti
	Progetto d'organismo di cooperazione transfrontaliera per assicurare una politica del progetto d'agglomerato della regione del Lemano. Non si tratta di una convenzione per il finanziamento delle realizzazioni, bensì per gli studi e la gestione di progetti.	GE, VD e Francia Attualmente in colloquio d'adozione
<i>Istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi</i>	I Cantoni di lingua latina (Svizzera romanda e Ticino) hanno concluso il 17 novembre 2008, in ambito CLASS, principi comuni per una strategia a favore degli invalidi. Sulla base di questi principi ogni Cantone elabora la propria strategia a favore degli invalidi.	Cantoni della Svizzera occidentale + TI

23 Ulteriori osservazioni sulla collaborazione intercantionale
15 I Cantoni non fanno ulteriori osservazioni sulla collaborazione intercantionale Alcuni Cantoni fanno notare che la collaborazione intercantionale in diversi settori di compiti menzionati nell'art. 48a Cost. (soprattutto depurazione delle acque, gestione dei rifiuti, settore scolastico e universitario) erano già intensi prima della NPC. Ad eccezione della CIIS nessun accordo è stato adeguato alla NPC. La CQI ha condotto almeno un Cantone a riesaminare le indennità dei trattati esistenti con la tendenza a passare dal «prezzo politico» al «prezzo di costo». Si spera che la collaborazione intercantionale possa essere ulteriormente sviluppata su una base obiettiva ed equa. In relazione alla dissociazione nel settore stradale sono stati conclusi diversi accordi intercantionali per la costituzione di nuove unità aziendali. Indipendentemente dalla NPC, nell'ambito della nuova legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (LASU) si esaminano gli accordi intercantionali sulle concessioni di contributi per gli studenti extracantonali, e se del caso vengono adeguati.

E) Inchiesta della CdC sulla nuova ripartizione dei compiti

Esperienze con l'attuazione della NPC nei singoli settori di compiti

Istituzioni degli invalidi

La maggior parte dei Cantoni ritiene positivo e sensato aver trasferito loro la piena responsabilità per questo settore. Il rispetto della disposizione transitoria dell'articolo 197 numero 4 della Costituzione federale non ha posto problemi alla maggioranza dei Cantoni.

Più volte è stato fatto presente che il passaggio alla NPC ha comportato un dispendio molto maggiore del previsto. In alcuni casi ci sono state difficoltà a definire le prestazioni fornite e si è criticata l'esiguità delle informazioni su tali prestazioni. Diversi Cantoni hanno affermato che i computi intercantionali sono complicati e che generalmente si ravvisa un'elevata necessità di coordinamento a livello nazionale.

Nell'ambito dei contributi di esercizio quasi la metà dei Cantoni mantiene il sistema attuale della copertura del deficit, nove Cantoni concordano con le istituzioni l'erogazione di somme forfettarie. Cinque Cantoni hanno cambiato il sistema di finanziamento passando ai cosiddetti sussidi al soggetto con tariffe a copertura integrale dei costi, il che ha portato in due Cantoni a un aumento delle prestazioni complementari dell'AVS e dell'AI. Alcuni Cantoni hanno concesso alle istituzioni anche sussidi di costruzione. Soltanto alcuni casi lasciano supporre che siano stati rinviati investimenti negli ultimi anni in vista dell'introduzione della NPC.

In tutti i Cantoni è in corso l'elaborazione di una strategia cantonale a favore degli invalidi. Nella Svizzera occidentale, centrale e orientale si è sviluppata un'intensa collaborazione regionale. Anche i Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna elaborano una strategia comune.

Istruzione scolastica speciale

Pure nell'ambito dell'istruzione scolastica speciale la maggioranza dei Cantoni valuta positivo il passaggio alla NPC. Alcuni Cantoni evidenziano la grande complessità e il dispendio superiore a quanto previsto, richiesti da tale passaggio. In alcuni Cantoni si sono dovuti risolvere problemi interni di competenza.

Mantenere le prestazioni dell'AI si è dimostrato più complicato in questo ambito che in quello delle istituzioni degli invalidi. Si sono indicate le difficoltà nel definire le prestazioni fornite e si è criticata la generosità della prassi dell'AI in particolare per quel che concerne l'assunzione delle spese di trasporto. Per alcuni Cantoni è stato difficile anche procedere a una delimitazione del settore rispetto alle misure mediche e terapeutiche negli ambiti della psicomotricità, della logopedia ecc. come pure, in generale, affrontare un atteggiamento rivendicativo (crescente). In un Cantone ci sono stati problemi di delimitazione in relazione all'assegno per grandi invalidi.

Nel complesso, la metà dei Cantoni ha constatato che la NPC ha permesso di migliorare l'integrazione tra istruzione scolastica speciale e scuola regolare e di rafforzare la collaborazione. Un quarto dei Cantoni ha dichiarato di non aver notato alcun cambiamento, mentre altri sostengono che si è intensificato per lo meno il dibattito sulla questione

dell'integrazione. Quattro Cantoni dispongono già di un piano per l'istruzione scolastica speciale. Negli altri Cantoni i relativi lavori sono in corso.

Assistenza e cure a domicilio per anziani e invalidi

La grande maggioranza dei Cantoni ritiene positivo il passaggio alla NPC o afferma che questo è avvenuto senza problemi. Alcuni Cantoni hanno constatato problemi al momento del passaggio alla NPC e sono stati costretti ad adeguare l'organizzazione e le basi della collaborazione con le organizzazioni interessate.

In quattro Cantoni la responsabilità per questo settore è assunta dai Comuni.

Anche il rispetto della disposizione transitoria dell'articolo 197 numero 5 della Costituzione federale non ha comportato problemi per la maggior parte dei Cantoni.

Alcuni Cantoni fanno notare di aver avuto brutte sorprese a livello finanziario, perché le organizzazioni beneficiarie di sussidi non erano note in anticipo. Due Cantoni sottolineano che in particolar modo Pro Senectute è stata informata troppo tardi e non era ben preparata.

Tutti i Cantoni, eccetto uno, comunicano di disporre di un piano cantonale per il finanziamento dell'assistenza e delle cure a domicilio.

Dissociazione nel settore stradale

Secondo diversi Cantoni la dissociazione dei compiti nel settore stradale è stata molto più onerosa del previsto. Ciò è riconducibile anche al fatto che la dissociazione non ha potuto ancora essere conclusa in tutti i Cantoni. In particolare non sono ancora stati effettuati diversi trasferimenti di proprietà, segnatamente dei centri di manutenzione, come pure la determinazione definitiva del perimetro di manutenzione e delle interfacce. Si menzionano altresì vari singoli problemi.

Generalmente la maggioranza dei Cantoni valuta positivamente il passaggio alla NPC nel settore delle strade nazionali, anche se si individua un potenziale e un fabbisogno di miglioramento in particolare a livello di comunicazione e di processi. Per alcuni Cantoni la collaborazione è divenuta più difficile e alcune questioni non sono ancora risolte. Diversi Cantoni deplorano che il decreto federale concernente la rete delle strade nazionali non sia ancora stato pubblicato, con conseguente incertezza nella pianificazione e blocco dei progetti.

È difficile valutare il passaggio alla NPC nel settore delle strade principali, poiché risorse di consistente entità sono ancora vincolate a progetti conclusi sulla base del diritto previgente. Alcuni Cantoni hanno affermato di avere difficoltà a finanziare anticipatamente i grandi progetti mediante contributi globali.

A seguito del trasferimento delle strade nazionali alla Confederazione, in quattro Cantoni è stato necessario licenziare del personale. In sette Cantoni si è già dovuto o si dovrà presumibilmente ricorrere alle misure sociali previste dalla Confederazione.

Dissociazioni in altri settori di compiti

18 Cantoni non si sono espressi in merito ad altri settori di compiti dissociati della NPC.

Benché la valutazione del nuovo strumento dell'accordo programmatico sia stata esclusa dall'inchiesta, alcune osservazioni sono state fatte al riguardo: oltre alle esperienze positive acquisite nel settore delle foreste, si sono menzionati l'elevato dispendio amministrativo, gli indicatori problematici utilizzati nel settore della protezione della natura e, — in un Cantone — problemi nell'attuazione. Diversi Cantoni fanno presente che l'introduzione degli accordi programmatici nel settore della tutela del paesaggio e della conservazione dei monumenti storici è avvenuta in modo insoddisfacente. Secondo il loro parere, per il prossimo periodo gli accordi programmatici devono essere completamente rielaborati.

Un Cantone ha riscontrato difficoltà nel separare le spese per malattia dall'importo necessario per la copertura del fabbisogno vitale nel conteggio delle prestazioni complementari dell'AVS e dell'AI. Si segnala inoltre che il budget per l'assistenza previsto nel quadro della 6a revisione dell'AI non è armonizzato con le strategie cantonali della politica in materia di invalidi e che ciò comporterà un trasferimento dei costi ai Cantoni.