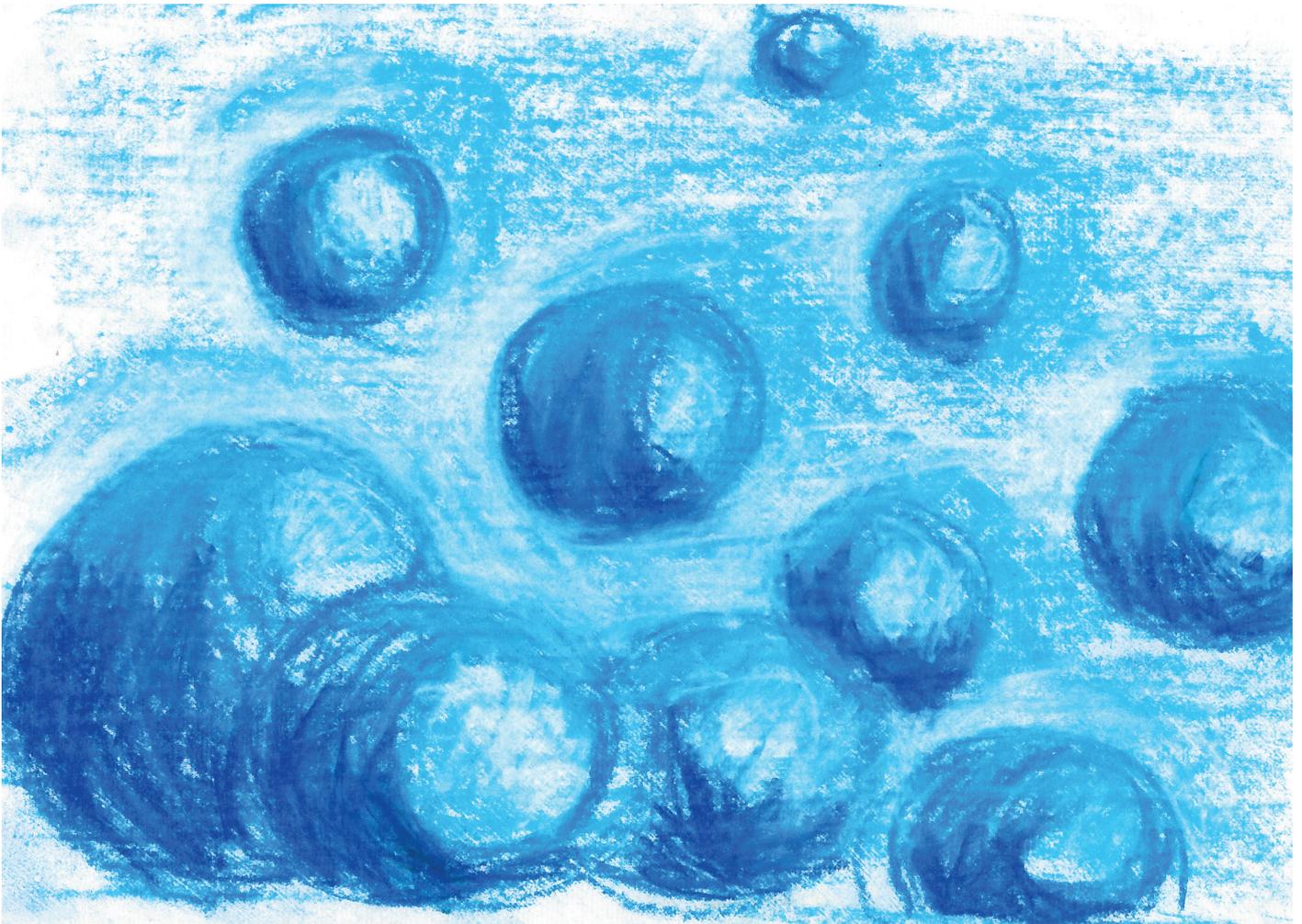


# Rapporto sull'efficacia 2016–2019

della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni





# Indice

<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>7</b>
<b>Compendio</b>	<b>11</b>
Raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria	11
Adeguamento del sistema di perequazione finanziaria	13
Le misure proposte dal Consiglio federale	15
<b>1 Situazione iniziale e contenuto</b>	<b>17</b>
1.1 Introduzione	17
1.2 Basi legali e struttura	17
1.3 Contenuto e struttura del terzo rapporto sull'efficacia	22
<b>2 Perequazione delle risorse e compensazione degli oneri 2016–2018</b>	<b>23</b>
2.1 Perequazione delle risorse	24
2.2 Volatilità dei contributi alla perequazione delle risorse	33
2.3 Compensazione degli oneri	39
2.4 Rapporto tra le dotazioni dei fondi perequativi	43
<b>3 Basi di dati e garanzia della qualità</b>	<b>49</b>
3.1 Rilevamento ed elaborazione dei dati	49
3.2 Garanzia della qualità	51
<b>4 Conseguimento degli obiettivi della perequazione</b>	<b>57</b>
4.1 Obiettivi e rapporti di causalità	57
4.2 Rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni	61
4.3 Riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria e il carico fiscale dei Cantoni	62
4.4 Mantenimento della concorrenzialità fiscale in ambito nazionale e internazionale	70
4.5 Garanzia ai Cantoni di una dotazione minima di risorse	73
4.6 Effetto d'incentivazione	78
4.7 Compensazione degli oneri eccessivi dovuti alle condizioni geotopografiche (PAG) e sociodemografiche (PAS)	82
4.8 Garanzia di un'adeguata perequazione intercantonale degli oneri	88
4.9 Sintesi e conclusioni	94
<b>5 Verifica dell'attuale sistema di perequazione finanziaria</b>	<b>97</b>
5.1 Fattore alfa	97
5.2 Redditi dei frontalieri	99
5.3 Adeguamenti del sistema di perequazione finanziaria	101



<b>6</b>	<b>Provvedimenti per la perequazione finanziaria</b>	<b>125</b>
6.1	Parere del Consiglio federale sul pacchetto globale di misure proposte dalla CdC	125
6.2	Calcolo del fattore alfa	128
6.3	Definizione della dotazione della compensazione degli oneri	128
6.4	Periodicità del rapporto sull'efficacia	128
6.5	Mantenimento della compensazione dei casi di rigore	129
6.6	Modifiche previste della LPFC	131
6.7	Opinioni divergenti nel gruppo di studio	133
	<b>Glossario</b>	<b>137</b>
	<b>Bibliografia</b>	<b>141</b>
	<b>Allegato 1</b>	<b>143</b>
	Principi della perequazione finanziaria	143
	<b>Allegato 2</b>	<b>149</b>
	Serie temporali della perequazione finanziaria	149
	<b>Allegato 3</b>	<b>159</b>
	Decisione sull'istituzione del gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia	159
	<b>Allegato 4</b>	<b>161</b>
	Convenzioni intercantonali	161
	<b>Allegato 5</b>	<b>171</b>
	Uscite a titolo di riversamento della Confederazione ai Cantoni	171
	<b>Allegato 6</b>	<b>177</b>
	Criteri e ordini di grandezza per la valutazione dell'efficacia secondo l'allegato 17 OPFC	177



# 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
AIUP	Accordo intercantonale sulle scuole universitarie professionali
AVS	assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
BAK	BAK Basel Economics AG
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
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CIMAS	Convenzione intercantonale sulla medicina altamente specializzata
CINT	collaborazione intercantonale
CIS	Convenzione intercantonale per le istituzioni sociali
CO <sub>n</sub>	compensazione degli oneri
Cost.	Costituzione federale
CQI	Convenzione quadro per la collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri
DFP	Dipartimento federale delle finanze
GFS	gettito fiscale standardizzato
HarmoS	Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (Concordato HarmoS)
IFD	imposta federale diretta
IIRU	impianto di incenerimento di rifiuti urbani
IPC	indice nazionale dei prezzi al consumo
IR	indice delle risorse
LCF	legge sul Controllo federale delle finanze (RS 614.0)
LPFC	legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (RS 613.2)
mia.	miliardo/miliardi
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni
OPFC	ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (RS 613.21)
PAG	perequazione dell'aggravio geotopografico
PAS	perequazione dell'aggravio sociodemografico
PF17	Progetto fiscale 17
PFis	persone fisiche
PHZ	concordato tra i Cantoni della Svizzera centrale sulla scuola universitaria professionale e sull'Alta scuola pedagogica
PIL	prodotto interno lordo



POR	perequazione orizzontale delle risorse
PPD	Partito popolare democratico svizzero
PR	perequazione delle risorse
PSS	Partito socialista svizzero
PVR	perequazione verticale delle risorse
RF	redditi tassati alla fonte
RI imprese	riforma dell'imposizione delle imprese
RS	raccolta sistematica del diritto federale
RSA	Accordo d'istruzione regionale sulla reciproca integrazione degli apprendisti e il versamento dei sussidi
RZS	Accordo d'istruzione regionale Svizzera centrale
SCI	sistema di controllo interno
SEVAL	Società svizzera di valutazione
USS	Unione sindacale svizzera
UST	Ufficio federale di statistica



# Compendio

Secondo l'articolo 18 della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC), ogni quattro anni il Consiglio federale presenta un rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni. Il rapporto fornisce indicazioni sul raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria nazionale nel quadriennio trascorso e propone provvedimenti per il periodo successivo. L'attuale terzo rapporto sull'efficacia analizza il periodo 2016–2019 e fornisce le basi decisionali per un eventuale adeguamento del sistema di perequazione finanziaria applicabile dal 2020.

Rispetto ai due rapporti sull'efficacia precedenti, ora la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni non è più oggetto di analisi. Secondo l'articolo 57 dell'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC), il rapporto sull'efficacia per i due primi periodi quadriennali deve presentare il passaggio dalla vecchia alla nuova perequazione finanziaria. Il primo rapporto sull'efficacia ha tenuto particolarmente conto dell'aspetto della neutralità di bilancio mentre il secondo ha trattato in modo approfondito le ripercussioni nei settori di compiti dissociati e valutato la collaborazione tra Confederazione e Cantoni per i compiti in comune gestiti mediante accordi programmatici. D'ora in avanti la ripartizione dei compiti non verrà più esaminata nel quadro del rapporto sull'efficacia, ma sarà trattata in un'altra sede, ad esempio nel rapporto sulla separazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (in adempimento della mozione 13.3363), che verrà pubblicato verosimilmente nell'autunno del 2018.

Le analisi del presente rapporto si concentrano sul periodo 2016–2019. In considerazione della successione dei termini da osservare (esecuzione di una procedura di consultazione di 3 mesi, elaborazione del messaggio del Consiglio federale, deliberazioni parlamentari, termine di referendum, entrata in vigore delle modifiche all'1.1.2020), il rapporto deve essere disponibile già nel primo trimestre del 2018 e non può pertanto includere l'ultimo anno del periodo quadriennale (ossia il 2019), che verrà considerato più tardi, in occasione dell'elaborazione del messaggio del Consiglio federale. Per contro, in alcuni ambiti l'analisi considera il periodo temporale precedente al 2015, consentendo in tal modo di ottenere una valutazione più accurata degli effetti della perequazione finanziaria.

Gli elementi principali del presente rapporto riguardano la verifica del raggiungimento degli obiettivi e gli adeguamenti del sistema di perequazione finanziaria.

## Raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria

La presente analisi dell'efficacia mostra che nel periodo considerato gli obiettivi menzionati nella LPFC sono stati ampiamente raggiunti. Riguardo ai singoli obiettivi si constata quanto segue:

- *rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni*: la quota dei trasferimenti finanziari a destinazione libera rispetto al volume complessivo dei trasferimenti tra Confederazione e Cantoni è un importante indicatore dell'autonomia finanziaria cantonale. Con l'introduzione della NPC, tale quota è stata aumentata in maniera sostanziale e da allora si aggira attorno al 40 per cento. In tal modo, la NPC ha rafforzato l'autonomia finanziaria dei Cantoni. Dagli indicatori emerge che finora l'autonomia ha potuto essere salvaguardata. L'autonomia finanziaria dei Cantoni sarà influenzata dall'evoluzione della legislazione federale anche in futuro. Quest'ultima può ampliare o limitare il margine di manovra dei Cantoni;

- *riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria e il carico fiscale*: grazie alla perequazione delle risorse le disparità tra i Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria vengono limitate di circa un terzo. L'evoluzione delle disparità rimane relativamente stabile nel tempo. A lungo termine, invece, le disparità sono fortemente influenzate dagli sviluppi economici, crescendo tendenzialmente nei periodi di forte congiuntura e calando in caso di recessione. Dal 2008, le disparità esistenti a livello di carico fiscale complessivo in rapporto all'indice di sfruttamento fiscale sono aumentate leggermente. Grazie ai suoi effetti incentivanti la perequazione delle risorse è in grado di attenuare sgravi fiscali troppo incisivi concessi dai Cantoni. Per contro ha un effetto complessivo limitato sulle disparità del carico fiscale;
- *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. Nell'ambito della perequazione orizzontale delle risorse i tassi di prelievo marginale nei Cantoni finanziariamente forti sono relativamente basse, per cui non è possibile affermare che la perequazione finanziaria abbia un effetto di contenimento sulla loro posizione nella concorrenza fiscale. Ciò non è il caso per i Cantoni finanziariamente deboli che presentano tassi di prelievo marginale relativamente elevate. Le analisi hanno evidenziato che, nell'attuale meccanismo di redistribuzione (progressivo) della perequazione delle risorse, un Cantone finanziariamente debole è meno incentivato ad aumentare il proprio potenziale di risorse. Il tasso di prelievo marginale ammonta quindi mediamente a circa l'80 per cento. Questo significa che un aumento del potenziale di risorse ha come conseguenza una notevole riduzione dei versamenti di compensazione, in modo che dopo la perequazione delle risorse l'aumento del gettito fiscale standardizzato per abitante ammonta soltanto al 20 per cento dell'aumento iniziale del potenziale di risorse. Il prelievo marginale dei Cantoni finanziariamente deboli è ancora più elevato. Nonostante questi esili incentivi alcuni Cantoni finanziariamente deboli hanno ridotto le aliquote d'imposta. Se l'effetto incentivante della perequazione delle risorse dovesse essere migliorato e l'obiettivo della dotazione minima rimanesse invariato, sarebbero necessari mezzi sensibilmente più elevati poiché la perequazione delle risorse non si focalizzerebbe più come oggi sui Cantoni finanziariamente più deboli. Il rapporto tra costi e benefici di un miglioramento generale delle strutture d'incentivazione per i Cantoni finanziariamente deboli è quindi sfavorevole;
- *garanzia di una dotazione minima di risorse finanziarie*: nel periodo 2016–2018 la dotazione minima di risorse pro capite, che l'articolo 6 LPFC fissa all'85 per cento della media svizzera, è stata superata in tutti i Cantoni. Nel 2018 il Cantone del Giura, che rappresenta il Cantone finanziariamente più debole, ha raggiunto un indice dell'88 per cento dopo la perequazione delle risorse. Dalle analisi è emerso che l'obiettivo della dotazione minima dell'85 per cento rimane tuttora appropriato e che la dotazione della perequazione delle risorse è troppo elevata. Dopo che negli anni 2014 e 2015 i rappresentanti politici hanno discusso vivacemente su una riduzione della dotazione della perequazione delle risorse, si pone la domanda su come una simile riduzione possa essere raggiunta senza riaccendere controversie politiche. Questo in considerazione del fatto che la necessaria riduzione dovrebbe essere nettamente superiore rispetto a quattro anni fa. Non da ultimo per evitare che ciò si ripeta, la CdC ha proposto un pacchetto di misure che collega una riduzione della dotazione con un adeguamento del sistema. Nel presente rapporto questa proposta verrà analizzata in modo approfondito;
- *compensazione degli oneri eccessivi dovuti alle condizioni geotopografiche e sociodemografiche*: i calcoli aggiornati indicano che la struttura degli oneri speciali è mutata in misura marginale. La compensazione degli oneri copre dunque circa il 30 per cento degli oneri speciali geotopografici, circa il 10 per cento degli oneri speciali sociodemografici e circa il

4 per cento degli oneri delle città polo. Nella fase di progetto della NPC si era rinunciato a stabilire regole concrete per adeguare la dotazione della perequazione dell'aggravio geotopografico e la dotazione della perequazione dell'aggravio sociodemografico a un nuovo periodo di contribuzione. Di conseguenza, anche nella determinazione dei futuri rapporti tra le dotazioni, la LPFC non disciplina come ponderare ad esempio la quantificazione degli oneri speciali dovuti alle condizioni geotopografiche e sociodemografiche rispetto ad altri criteri come la capacità di sopportare questi oneri speciali da parte dei Cantoni interessati. La questione sull'adeguamento della dotazione della perequazione dell'aggravio sociodemografico deve quindi essere risolta a livello politico;

- *garanzia di un'adeguata perequazione intercantonale degli oneri*: la collaborazione intercantonale era già molto intensa prima dell'introduzione della NPC. Dal 2008 i pagamenti della compensazione degli oneri nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost. sono praticamente più che raddoppiati. La parte più cospicua di questi pagamenti riguarda il settore della formazione di livello terziario (università, scuole universitarie professionali).

### **Adeguamento del sistema di perequazione finanziaria**

Dal 2008 il metodo di calcolo della perequazione delle risorse è stato adeguato solo marginalmente. In base alle esperienze fatte, ora è stato possibile identificare alcuni punti deboli. Nel quadro del secondo rapporto sull'efficacia si è constatato che nella maggior parte degli anni la dotazione della perequazione delle risorse è stata troppo elevata e che l'obiettivo della dotazione minima dell'85 per cento è stato in parte nettamente superato. Il Consiglio federale ha pertanto proposto una riduzione della dotazione di 330 milioni. Durante le deliberazioni parlamentari la proposta ha riscosso pareri contrastanti. Soltanto poco prima della conferenza di conciliazione le due Camere si sono accordate su una riduzione di 165 milioni, ciò che non ha impedito alla dotazione di crescere ulteriormente e di superare chiaramente la soglia dell'85 per cento. Affinché, ad esempio nel 2018, l'obiettivo della dotazione minima possa essere raggiunto ma non superato sarebbe necessario ridurre la dotazione di oltre 900 milioni. La forte crescita della dotazione è dovuta in particolare a certe lacune nell'attuale sistema. È infatti possibile che la dotazione venga aumentata perché le disparità tra i Cantoni calano o che venga ridotta perché le disparità aumentano. Entrambi i casi comporterebbero un disfunzionamento del sistema.

A seguito delle discussioni controverse in Parlamento sono stati trasmessi due postulati intesi a modificare concretamente i futuri adeguamenti della dotazione. La CdC ha quindi istituito un gruppo di lavoro politico incaricato di elaborare proposte per un adeguamento del sistema. In occasione della sua assemblea plenaria del 17 marzo 2017, la CdC ha accolto queste proposte a grande maggioranza. Il pacchetto di misure costituisce dunque il secondo punto centrale del presente rapporto sull'efficacia.

La misura principale di questo pacchetto consiste nell'introduzione di una dotazione minima garantita dell'86,5 per cento. È previsto che dopo la perequazione le risorse proprie determinanti del Cantone finanziariamente più debole raggiungano esattamente l'86,5 per cento della media svizzera. Secondo l'attuale regolamentazione dell'articolo 6 capoverso 3 LPFC, le risorse proprie determinanti di ogni Cantone mirano a raggiungere un indice di almeno l'85 per cento della media svizzera dopo la perequazione delle risorse. Questa dotazione minima non è quindi garantita, bensì semplicemente auspicata. Il Cantone finanziariamente più debole non ha alcuna certezza di raggiungere l'85 per cento. La sua dotazione può variare di anno in anno, attestandosi al di sotto o al di sopra della soglia dell'85 per cento. La proposta della

CdC implica dunque un cambiamento di sistema poiché la dotazione della perequazione delle risorse non sarebbe più determinata a livello politico, bensì in funzione dell'ammontare della dotazione minima garantita e dell'evoluzione delle disparità tra i Cantoni. La ripartizione finora progressiva dei mezzi finanziari tra i Cantoni finanziariamente deboli deve essere mantenuta. Il controllo non avviene quindi più attraverso i contributi di base destinati alla perequazione delle risorse e determinati ogni quattro anni mediante decreto federale, ma principalmente attraverso l'ammontare della dotazione minima garantita stabilito dalla legge. Un altro punto oggetto di regolamentazione è l'entità della progressione, che però deve rimanere invariata. Il Parlamento non emanerebbe quindi più un decreto federale ogni quattro anni, ma adeguerebbe all'occorrenza il sistema della perequazione finanziaria mediante una revisione della LPFC. Poiché la proposta della CdC determinerebbe minori versamenti di compensazione rispetto allo status quo, la dotazione minima garantita non passerà subito all'86,5 per cento, ma sarà ridotta gradualmente nel corso di tre fasi.

L'attuazione del pacchetto di misure della CdC comporterà una riduzione della dotazione della perequazione delle risorse. La Confederazione e i Cantoni finanziariamente forti vengono così sgravati. Il pacchetto di misure richiede inoltre che il contributo della Confederazione alla perequazione delle risorse venga fissato al valore massimo previsto dalla Costituzione, ciò che aumenterebbe leggermente la quota della Confederazione. La CdC esige inoltre che durante il periodo di transizione le risorse federali liberate con la perequazione delle risorse vengano ripartite equamente tra la perequazione dell'aggravio sociodemografico e i Cantoni finanziariamente deboli. Al termine del periodo di transizione, queste risorse sarebbero messe a disposizione di tutti i Cantoni, prevalentemente a favore della perequazione dell'aggravio geotopografico. La dotazione di quest'ultima deve essere mantenuta allo stesso livello e adeguata almeno al rincaro.

La CdC intende impiegare un organo di direzione paritetico, composto da membri del Consiglio federale e dei Governi cantonali, incaricato della gestione politica della perequazione finanziaria. Tale organo deve valutare a intervalli regolari l'evoluzione della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri e, se del caso, predisporre le necessarie modifiche.

Inoltre, il Progetto fiscale 17 (PF17) implicherà adeguamenti della perequazione delle risorse, che però non saranno trattati nell'ambito del presente rapporto ma nel quadro del PF17. Il progetto richiede un adeguamento della ponderazione degli utili determinanti delle persone giuridiche nella perequazione delle risorse, poiché i fattori beta utilizzati per la ponderazione degli utili delle società con statuto fiscale speciale saranno mantenuti durante il periodo di transizione prima di essere soppressi. Si propone dunque di introdurre cosiddetti fattori zeta che tengono conto del minore sfruttamento fiscale degli utili delle imprese in confronto allo sfruttamento del reddito delle persone fisiche. Il messaggio concernente il PF17 presenta tra l'altro le modifiche previste per la perequazione delle risorse a livello di legge. Ad eccezione della rinuncia al periodo di transizione di sei anni, le modifiche corrispondono a quelle proposte nel quadro della Riforma III dell'imposizione delle imprese.

## Le misure proposte dal Consiglio federale

Il 6 settembre 2017 il Consiglio federale ha preso una decisione di principio riguardo alla proposta della CdC e ha stabilito delle linee guida per l'elaborazione del rapporto sull'efficacia. L'Esecutivo ha approvato l'elemento principale del pacchetto di misure proposto dalla CdC (dotazione minima garantita dell'86,5 %). È inoltre d'accordo di fissare la quota della Confederazione alla perequazione delle risorse al valore massimo previsto dalla Costituzione.

Il Consiglio federale è disposto a discutere con la CdC su come impiegare i fondi della Confederazione sbloccati mediante la perequazione delle risorse, a condizione però che nei prossimi anni l'attuale ripartizione degli oneri tra la Confederazione e i Cantoni rimanga nel complesso invariata. A tale scopo è stato istituito un gruppo di lavoro, diretto dal DFF in collaborazione con la CdC, incaricato di seguire gli affari aventi ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni. Il gruppo di lavoro dovrà fornire un quadro generale degli affari e indicare eventuali trasferimenti degli oneri. Sottoporrà anche delle proposte sull'impiego dei mezzi liberati che verranno discusse al di fuori del presente rapporto. Con l'istituzione di questo gruppo di lavoro si risponde alla richiesta dei Cantoni di creare un organo paritetico di direzione politica.

Il presente rapporto sull'efficacia illustra le necessarie modifiche da apportare alla LPFC, affinché il cambiamento del sistema della perequazione delle risorse possa essere realizzato al 1° gennaio 2020. Oltre all'introduzione della dotazione minima garantita dell'86,5 per cento e alla fissazione della quota della Confederazione al valore massimo stabilito dalla Costituzione, si prevede anche di adeguare il controllo della compensazione degli oneri. I relativi contributi di base non saranno quindi più determinati ogni quattro anni mediante decreto federale, ma saranno disciplinati nella legge. Avrebbe infatti poco senso eliminare l'attuale controllo quadriennale della perequazione delle risorse e mantenerlo per la compensazione degli oneri. Pertanto, un eventuale adeguamento della dotazione della compensazione degli oneri dovrebbe anch'esso avvenire attraverso una modifica della legge.

Se in futuro i contributi di base destinati alla perequazione delle risorse e alla compensazione degli oneri non saranno più determinati ogni quattro anni, occorre chiedersi con quale frequenza dovrà essere redatto il rapporto sull'efficacia, che nel sistema attuale costituisce la base per determinare la dotazione per il prossimo quadriennio e proporre eventuali modifiche della LPFC. Il Consiglio federale non intende rinunciare a una valutazione periodica dell'efficacia della perequazione finanziaria nazionale poiché una simile analisi rappresenta un'importante base decisionale sul piano politico. Dalle esperienze fatte finora nell'ambito dell'elaborazione del rapporto sull'efficacia è emerso che il periodo di valutazione quadriennale è piuttosto breve, non da ultimo perché le modifiche legate alla perequazione finanziaria esplicano i loro effetti soltanto a rilento. Inoltre, la perequazione delle risorse comporta differimenti temporali abbastanza importanti. Per questi motivi il Consiglio federale propone di estendere i futuri rapporti sull'efficacia a un periodo di valutazione di sei anni. Ne consegue che il prossimo rapporto comprenderebbe gli anni 2020–2025 e quello successivo gli anni 2026–2031.

A prescindere dal pacchetto di misure della CdC, il Consiglio federale suggerisce di adeguare il calcolo del cosiddetto fattore alfa. Questo fattore permette di calcolare le sostanze determinanti delle persone fisiche nel potenziale di risorse. Secondo la legislazione vigente l'incremento della sostanza viene considerato nel potenziale di risorse. Questo incremento è rappresentato dal fattore alfa, che viene ricalcolato per ogni periodo quadriennale. La pratica ha mostrato che questo fattore oscilla notevolmente nel corso del tempo causando diversi cambiamenti strutturali. D'ora in avanti il fattore alfa dovrà essere calcolato annualmente in funzione dello sfruttamento fiscale relativo. In questo modo s'introduce una modifica concettuale, che si

orienta ai cosiddetti fattori zeta introdotti dal PF17. Il nuovo metodo di calcolo permette di ridurre notevolmente la variabilità del fattore alfa, ciò che ha effetti stabilizzanti sul sistema.

Inoltre il rapporto sull'efficacia analizza la ponderazione dei redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse. Alla luce dei risultati di questa analisi, il Consiglio federale ha deciso di rinunciare a proporre in questa sede una modifica di tale ponderazione. I redditi dei frontalieri continuano dunque a essere ponderati con il fattore delta pari al 75 per cento. Questo fattore tiene indirettamente conto dei costi causati dai lavoratori frontalieri ai Cantoni e ai Comuni confinanti.

I rappresentanti dei Cantoni nel gruppo di studio di accompagnamento hanno in parte espresso pareri divergenti in merito alle proposte del Consiglio federale. Questi pareri sono esposti al paragrafo 6.7 del presente rapporto.

# 1 Situazione iniziale e contenuto

## 1.1 Introduzione

La Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) è entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Nel suo ambito le relazioni finanziarie tra la Confederazione e i Cantoni hanno subito una riforma fondamentale. Essa comprendeva l'assegnazione dei compiti pubblici e la redistribuzione delle risorse pubbliche tra i due livelli dello Stato (perequazione finanziaria in senso stretto) e perseguiva due obiettivi: eliminare le disparità tra Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria e aumentare l'efficienza nell'esecuzione dei compiti statali. Con la NPC sono stati separati numerosi compiti adempiuti finora congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni e i compiti comuni rimanenti sono stati riorganizzati in modo più efficiente. L'allora nuova perequazione finanziaria in senso stretto comprende la perequazione delle risorse, la perequazione dell'aggravio geotopografico e sociodemografico, nonché la compensazione dei casi di rigore. La perequazione delle risorse intende equilibrare le disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria dei Cantoni. Essa si compone della perequazione verticale delle risorse, finanziata dalla Confederazione, e della perequazione orizzontale delle risorse, alimentata dai Cantoni finanziariamente forti. La compensazione degli oneri indennizza i Cantoni che in determinati settori di compiti presentano costi strutturali eccessivi. La compensazione dei casi di rigore è limitata nel tempo e impedisce che i Cantoni finanziariamente deboli vengano penalizzati dal nuovo sistema introdotto nel 2008. Dal 2016 il suo volume è ridotto del 5 per cento all'anno.

La legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) prevede che il Consiglio federale presenti periodicamente un rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia della perequazione finanziaria nazionale. Il Consiglio federale ha pubblicato il primo rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni per gli anni 2008–2011 nel mese di novembre 2010 e il secondo rapporto per gli anni 2012–2015 nel mese di marzo del 2014. Il terzo rapporto sull'efficacia fornisce informazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria nazionale nel quadriennio 2016–2019 e servirà al Parlamento, tra l'altro, come base per calcolare la nuova dotazione dei fondi perequativi (perequazione delle risorse, compensazione degli oneri e dei casi di rigore) per il prossimo quadriennio e per stabilire le modifiche che si rendessero eventualmente necessarie.

## 1.2 Basi legali e struttura

La base legale per il rapporto sull'efficacia è costituita dall'articolo 18 LPFC (cfr. riquadro). Il capoverso 1 stabilisce che, oltre all'efficacia della perequazione finanziaria e della compensazione degli oneri, il rapporto deve anche esaminare la loro esecuzione e quindi i processi per il calcolo dei versamenti di compensazione (amministrazione e garanzia di qualità).

---

Art. 18 LPFC:

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

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

<sup>3</sup> 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 quadriennio in corso è posto in primo piano, ossia il periodo 2016–2019. Basandosi sui risultati, il rapporto sull'efficacia dovrà presentare possibili provvedimenti per il prossimo periodo. Nel rapporto è posto un particolare accento sulla collaborazione intercantonale 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 dell'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC). In base alla disposizione transitoria stabilita all'articolo 57, nei primi due rapporti sull'efficacia è stato anche discusso il passaggio dalla vecchia alla nuova perequazione finanziaria. Questa tematica è stata affrontata in maniera esaustiva e pertanto non sarà più trattata specificamente nel terzo rapporto.

### 1.2.1 Contenuto del rapporto sull'efficacia

---

Art. 46 OPFC:

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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. La lettera a numero 1 evidenzia 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 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 dovrà trattare l'opportunità di un limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti nella perequazione orizzontale delle risorse. 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 2–5 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 possono 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'OPFC<sup>1</sup>. Tuttavia, si tratta in modo esplicito di un elenco non esaustivo. In questo contesto bisogna inoltre tenere conto in particolare del piano 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 piano è parte integrante del rapporto esplicativo sull'OPFC<sup>2</sup>.

L'articolo 46 capoverso 5 assume un'importanza particolare. 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 riguardo alle raccomandazioni formulate, nel rapporto devono essere presentate le posizioni divergenti elaborate dal gruppo paritetico di studio (cfr. par. 1.2.3).

<sup>1</sup> Con «standard di valutazione riconosciuti» si intendono gli standard di valutazione della società svizzera di valutazione (standard SEVAL). Al riguardo, per l'Amministrazione federale è stata creata una guida («Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund», CaF 2005).

<sup>2</sup> Al riguardo si veda [https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzausgleich/rechtsgrundlagen/Erlaeuterungen\\_FiLaV\\_d\\_DEF.pdf](https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzausgleich/rechtsgrundlagen/Erlaeuterungen_FiLaV_d_DEF.pdf) (disponibile in tedesco e in francese).

### 1.2.2 Basi dei dati

---

Art. 47 OPFC:

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

<sup>2</sup> *I Cantoni mettono a disposizione della Confederazione i dati necessari.*

---

L'articolo 47 OPFC fa riferimento ai dati del rapporto sull'efficacia e alla richiesta rivolta ai Cantoni affinché mettano a disposizione della Confederazione tutti i dati necessari. 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. I dati e le analisi esterni all'amministrazione devono essere considerati soltanto in casi eccezionali, ad esempio quando i dati non sono oggetto di statistiche ufficiali.

### 1.2.3 Gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia

---

Art. 48 OPFC:

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *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.*

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

<sup>4</sup> *L'AFF ne assume il segretariato.*

---

Il rapporto sull'efficacia è stato allestito dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF) in collaborazione con i Cantoni. L'elaborazione è stata seguita 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. 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 Conferenza dei governi cantonali (CdC) ha stabilito la rappresentanza dei Cantoni nel gruppo di studio.

Nelle votazioni, ogni rappresentante dispone di un voto. In caso di parità il risultato è determinato dal voto del presidente. Dei rappresentanti della Confederazione, un membro dell'AFF assume la direzione del gruppo di studio. Il mandato e la composizione del gruppo paritetico di studio sono elencati nell'allegato 3.

#### 1.2.4 Consultazione

---

Art. 49 OPFC:

*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.*

---

L'articolo 49 OPFC precisa che il rapporto sull'efficacia è posto in consultazione unitamente ai decreti federali sulla nuova dotazione degli strumenti di perequazione. Ciò risulta dalle disposizioni dell'OPFC, secondo cui il rapporto sull'efficacia presenta l'adeguamento delle dotazioni della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri. (art. 46 cpv. 1 lett. c n. 1).

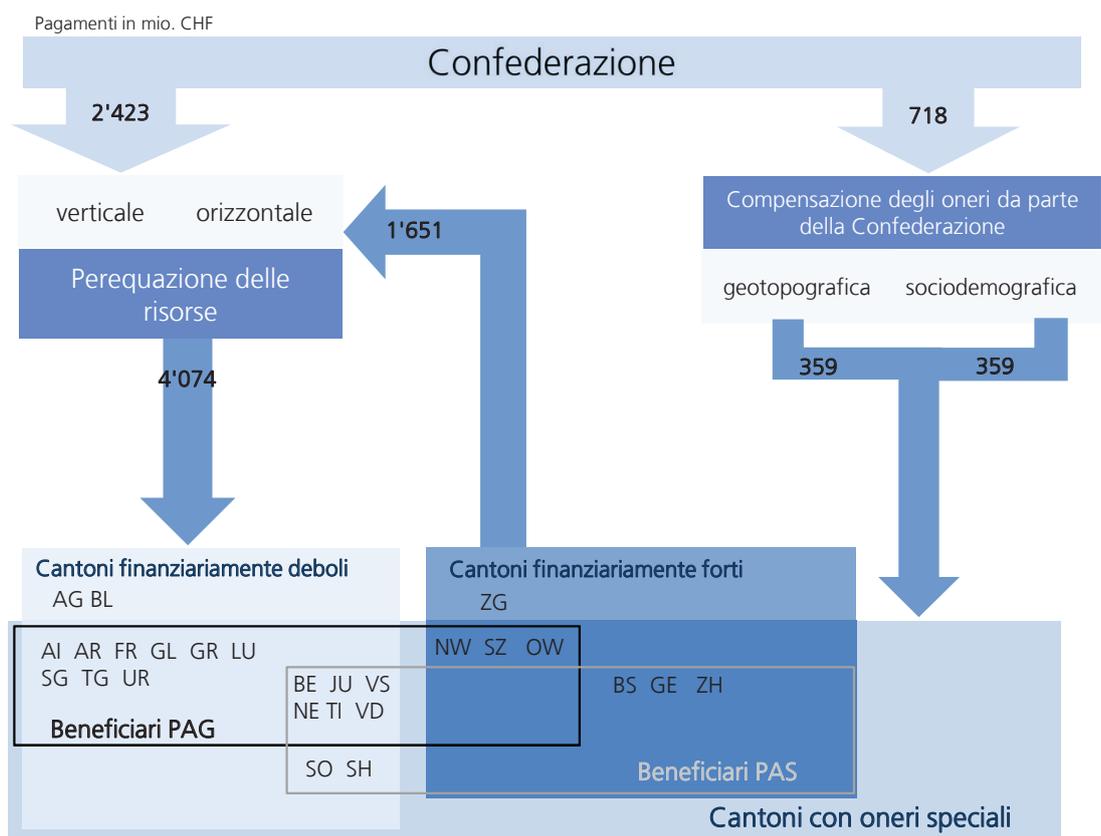
### 1.3 Contenuto e struttura del terzo rapporto sull'efficacia

Le basi legali forniscono prescrizioni dettagliate in merito al contenuto del rapporto sull'efficacia. È pertanto necessario orientarne la forma e la struttura a quanto richiesto dall'OPFC. Il capitolo 2 presenta la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri. Viene affrontata anche la tematica della volatilità dei contributi nella perequazione delle risorse. Il capitolo 3 illustra le basi dei dati e la questione della garanzia della qualità. L'elemento centrale del presente rapporto figura nel capitolo 4, che esamina il grado di raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria. Il capitolo 5 è dedicato della verifica delle basi di calcolo. Confronta anche diverse proposte di modifica del sistema che sono stata presentate dai Cantoni e dalle Camere federali. Questo capitolo fa riferimento a dibattiti intercorsi in occasione del secondo rapporto sull'efficacia. In quella circostanza i Cantoni finanziariamente forti avevano proposto un'alternativa all'attuale meccanismo della perequazione delle risorse. Per quanto concerne la questione delle modifiche al sistema, vengono espone e discusse, in particolare, le proposte della CdC. In base alle analisi precedenti, nel capitolo 6 vengono proposte misure di adeguamento della perequazione finanziaria.

## 2 Perequazione delle risorse e compensazione degli oneri 2016–2018

Nella perequazione finanziaria in senso stretto 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 (PAG) e dalla perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS) ed è sostenuta interamente dalla Confederazione. La figura seguente illustra in maniera schematica il sistema di perequazione con i contributi della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri per il 2018.

Figura 2.01 Flussi finanziari nel sistema di perequazione per il 2018, senza compensazione dei casi di rigore



Il contributo della Confederazione alla perequazione delle risorse per l'anno di riferimento 2018 ammonta a quasi 2,423 miliardi. Il contributo di base per la perequazione verticale delle risorse (PVR) è fissato dal Parlamento di volta in volta per il primo anno di un periodo quadriennale (in questo caso nel 2016) e, conformemente all'articolo 5 capoverso 2 LPFC, negli anni successivi è adeguato all'evoluzione del potenziale di risorse di tutti i Cantoni. Nel 2018 i Cantoni finanziariamente forti mettono a disposizione un contributo dell'importo di 1651 milioni. Anche il contributo di base dei Cantoni finanziariamente forti (perequazione orizzontale delle risorse, POR) è fissato dal Parlamento e, conformemente all'articolo 5 capoverso 2 LPFC, è adeguato soltanto all'evoluzione del loro potenziale di risorse.

Riguardo alla compensazione degli oneri, nel 2018 la Confederazione mette a disposizione per la perequazione dell'aggravio geotopografico e sociodemografico contributi dell'importo di 359 milioni l'uno. I mezzi finanziari sono stati fissati dal Parlamento per il 2016 e, conformemente all'articolo 9 capoverso 2 LPFC, sono stati adeguati al rincaro negli anni successivi.

Di seguito è analizzata più nel dettaglio l'evoluzione della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri tra il 2016 e il 2018. Per fornire un quadro globale, talvolta è indicata la variazione dal 2008. Tutti i versamenti di compensazione effettuati per ciascun Cantone nel periodo 2008–2018 sono riportati nell'allegato 2.

## 2.1 Perequazione delle risorse

I principi della perequazione delle risorse sono illustrati nell'allegato 1. La tabella 2.01 mostra l'evoluzione della dotazione della perequazione delle risorse dal 2008.

Tabella 2.01 Evoluzione della dotazione della perequazione delle risorse 2008–2018

in CHF, tassi di crescita (TC) in %

	<b>Dotazione verticale (PVR)</b>	<b>TC annui</b>	<b>Dotazione orizzontale (POR)</b>	<b>TC annui</b>	<b>Dotazione totale</b>	<b>Rapporto POR/PVR</b>
2008	1'798'568'507		1'258'997'955		<b>3'057'566'462</b>	70.0%
2009	1'861'854'451	3.5%	1'315'026'989	4.5%	<b>3'176'881'441</b>	70.6%
2010	1'961'871'735	5.4%	1'406'129'703	6.9%	<b>3'368'001'438</b>	71.7%
2011	2'100'592'081	7.1%	1'532'643'174	9.0%	<b>3'633'235'256</b>	73.0%
2012*	2'050'668'310	-2.4%				
	+ 81'200'000					
	2'131'868'310	1.5%	1'461'056'632	-4.7%	<b>3'592'924'942</b>	68.5%
2013	2'196'465'269	3.0%	1'500'218'846	2.7%	<b>3'696'684'115</b>	68.3%
2014	2'220'010'107	1.1%	1'507'952'065	0.5%	<b>3'727'962'172</b>	67.9%
2015	2'273'024'664	2.4%	1'552'284'737	2.9%	<b>3'825'309'401</b>	68.3%
2016	2'398'817'780	5.5%	1'639'204'599	5.6%	<b>3'872'990'649</b>	68.3%
	- 98'135'244		- 66'896'487			
	2'300'682'536	1.2%	1'572'308'112	1.3%	<b>3'872'990'649</b>	68.1%
2017	2'350'132'760	2.1%	1'598'591'567	1.7%	<b>3'948'724'327</b>	68.0%
2018	2'423'358'591	3.1%	1'650'708'910	3.3%	<b>4'074'067'501</b>	68.1%
<b>TC Ø 2008-2018</b>		<b>3.0%</b>		<b>2.7%</b>	<b>2.9%</b>	

\* Compreso l'aumento della PVR (+81,2 mio.) per compensare la differenza rispetto alla neutralità di bilancio al passaggio alla NPC

\*\* Compresa la riduzione della PVR (-98,1 mio.) e della POR (-66,9 mio.) a seguito di una decisione del Parlamento (cfr. par. 5.3.1)

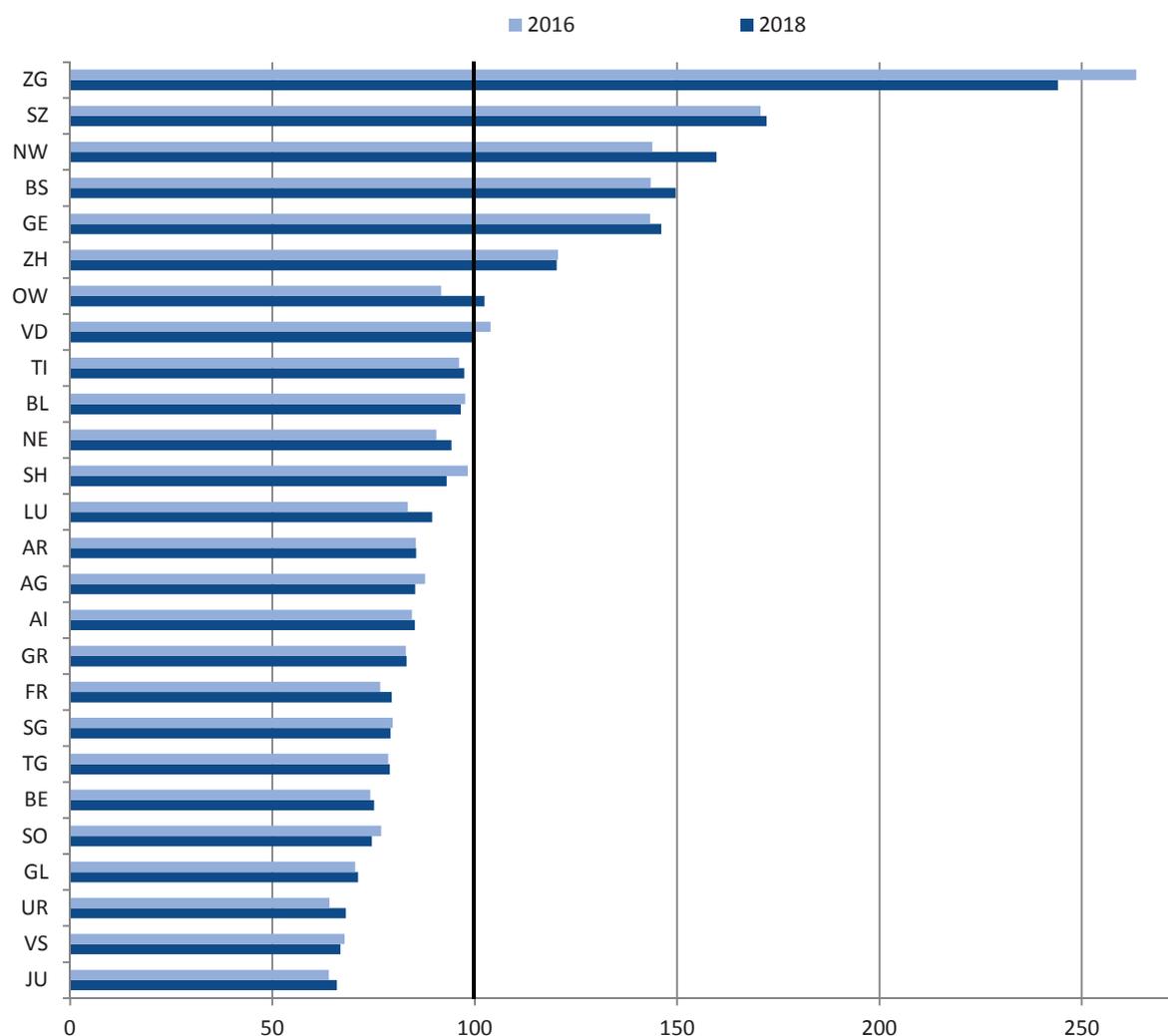
Ad eccezione del 2012, la dotazione complessiva della perequazione delle risorse è costantemente aumentata. Il calo nel 2012 è stato attenuato dall'aumento straordinario del contributo della Confederazione finalizzato alla compensazione della neutralità di bilancio. Fino al 2011 incluso, la crescita della perequazione orizzontale delle risorse (POR, corrispondente a quella

del potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente forti) è stata sempre superiore alla crescita della perequazione verticale delle risorse (PVR, ovvero a quella del potenziale di risorse di tutti i Cantoni). Ciò non si è verificato nel periodo 2012–2014. Le ragioni sono imputabili agli anni di calcolo utilizzati: in questi anni di riferimento gli anni di calcolo dal 2008 al 2010, economicamente più deboli, confluiscono nel potenziale di risorse. Si può presumere che la crisi abbia avuto ripercussioni superiori alla media sui Cantoni finanziariamente forti, oppure che nei periodi di alta congiuntura questi ultimi abbiano potuto beneficiare maggiormente dello sviluppo economico. Dal 2015, l'aumento della POR ha nuovamente superato quella della PVR e si è consolidato rispetto a quest'ultima fino al 2018, ad eccezione del 2017, anno in cui la tendenza si è momentaneamente invertita.

Per porre un limite indiretto massimo di aggravio, la Costituzione federale (Cost.) prescrive un margine per il rapporto tra perequazione orizzontale e perequazione verticale delle risorse. Secondo l'articolo 135 capoverso 3 Cost. 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 nel 2008 nell'ambito della prima definizione dei contributi di base per i Cantoni finanziariamente forti, è lievemente aumentato fino al 2011 e in seguito è sceso al 68,1 per cento nel 2018, situandosi quindi soltanto poco al di sopra del limite minimo prescritto dalla Costituzione.

Dal rapporto tra il potenziale di risorse per abitante e la media svizzera risulta l'indice delle risorse (IR).

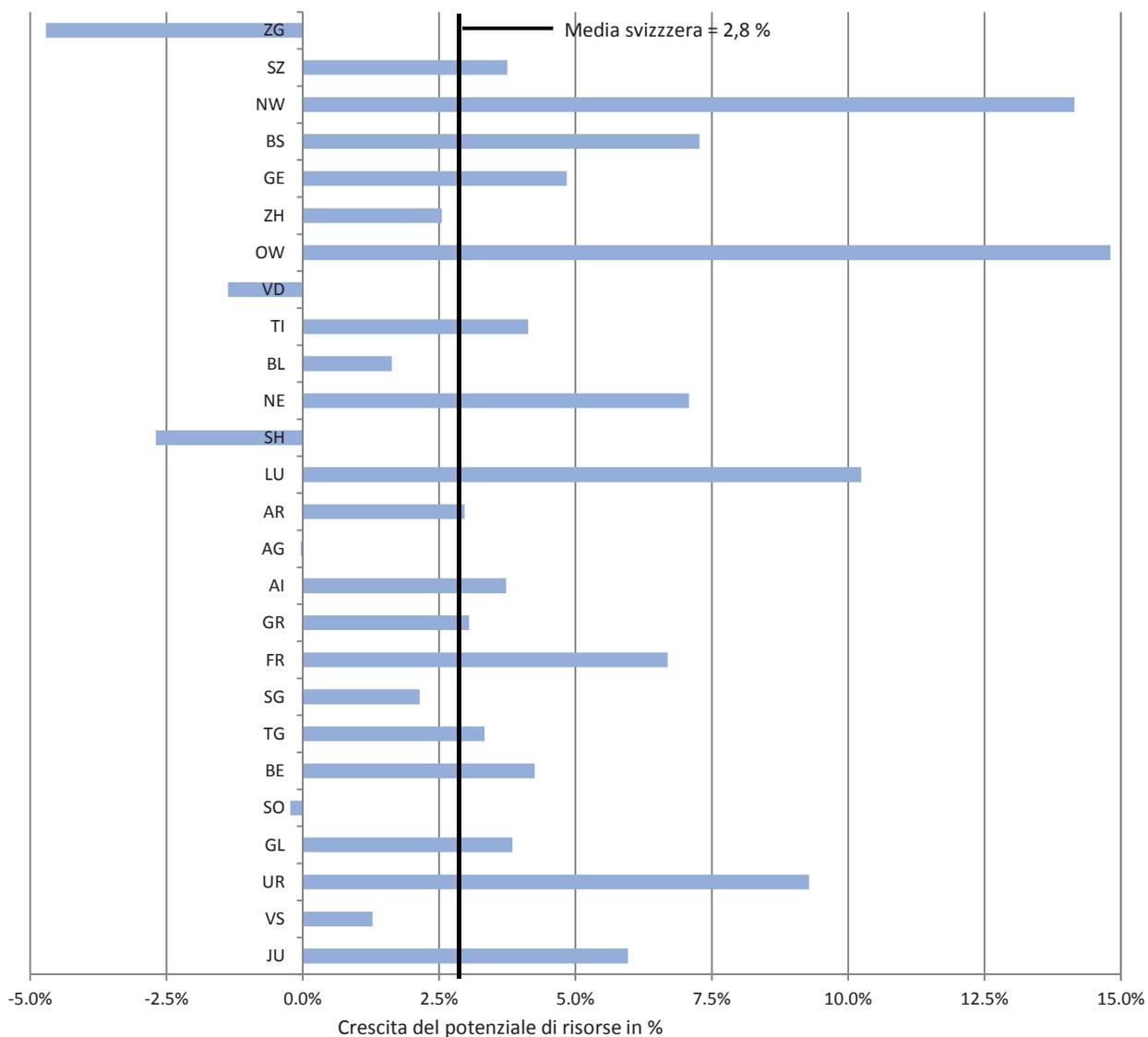
Figura 2.02 Indice delle risorse 2016 e 2018



La figura 2.02 mostra che nel 2018 il Cantone di Zugo con 244,1 punti presenta di gran lunga l'indice delle risorse maggiore ed è seguito dai Cantoni di Svitto (172,1), Nidvaldo (159,7) e Basilea Città (149,7). Tutti i Cantoni al di sopra dei 100 punti (linea nera) sono finanziariamente forti. Nel 2018 sette Cantoni rientrano in questa categoria. I 19 Cantoni rimanenti sono finanziariamente deboli. I Cantoni che nel 2018 riportano gli indici delle risorse più bassi sono quelli del Giura (65,9), del Vallese (66,8), di Uri (68,2) e di Glarona (71,2).

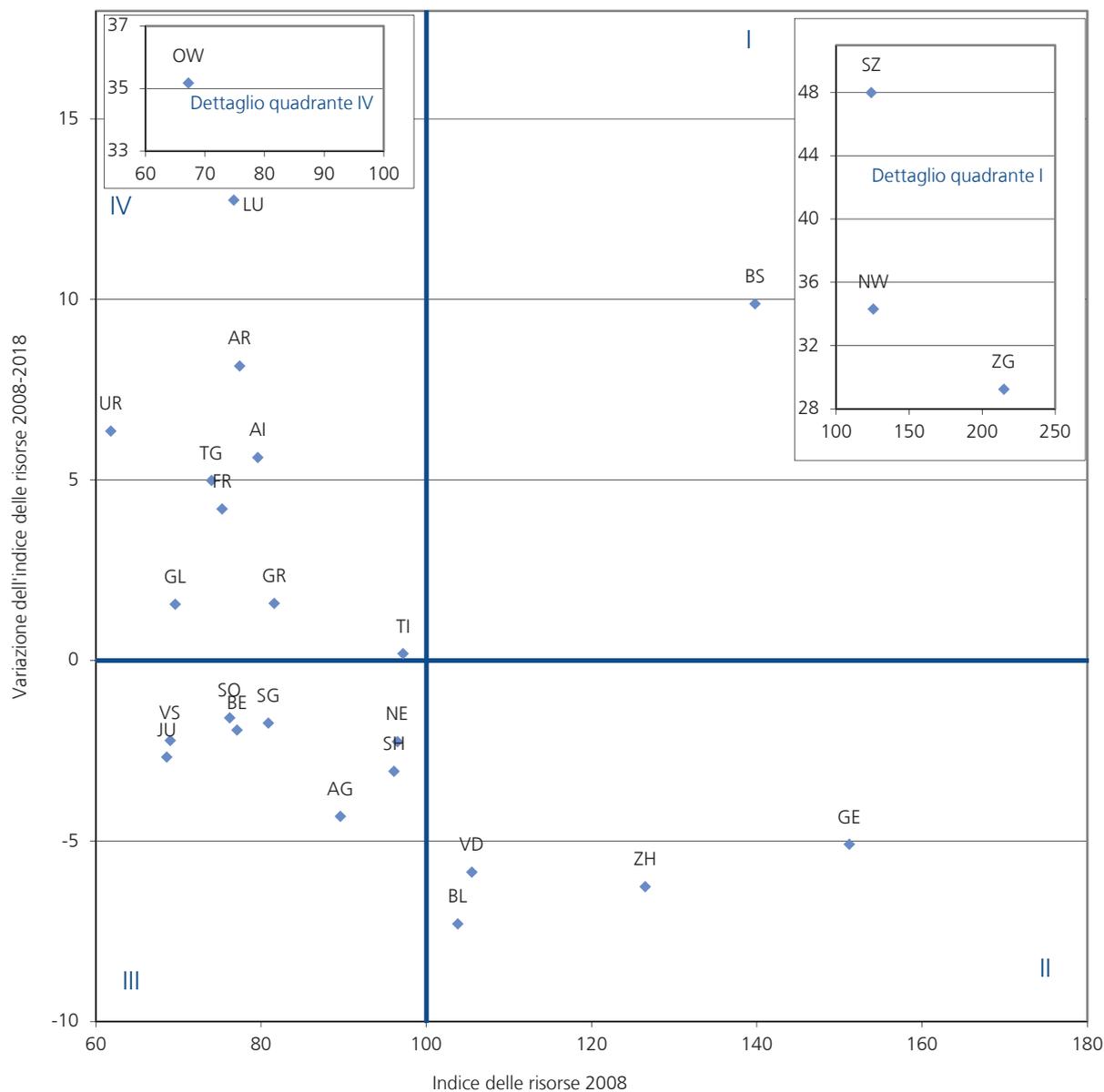
La variazione dell'indice delle risorse di un Cantone è influenzata sia dall'evoluzione del suo potenziale di risorse per abitante, sia dalla variazione della media svizzera. L'indice delle risorse di un Cantone aumenta se il suo potenziale di risorse per abitante cresce in misura maggiore rispetto alla media svizzera. È quindi possibile che l'indice delle risorse di un Cantone diminuisca nonostante il suo potenziale di risorse per abitante aumenti, se tale aumento è inferiore alla media. La figura 2.03 illustra la crescita del potenziale di risorse per abitante di tutti i Cantoni tra il 2016 e il 2018 rispetto alla media svizzera (2,8 %).

Figura 2.03 Crescita del potenziale di risorse per abitante 2016–2018



La figura 2.04 presenta l'evoluzione degli indici delle risorse dall'introduzione della NPC. La fluttuazione dell'indice delle risorse di un Cantone tra il 2008 e il 2018 è collegata al relativo indice iniziale del 2008 e viene riportata in un sistema di coordinate.

Figura 2.04 Indice delle risorse nel 2008 e variazione dell'indice tra il 2008 e il 2018 (in punti)



Le linee continue suddividono il grafico in quattro quadranti:

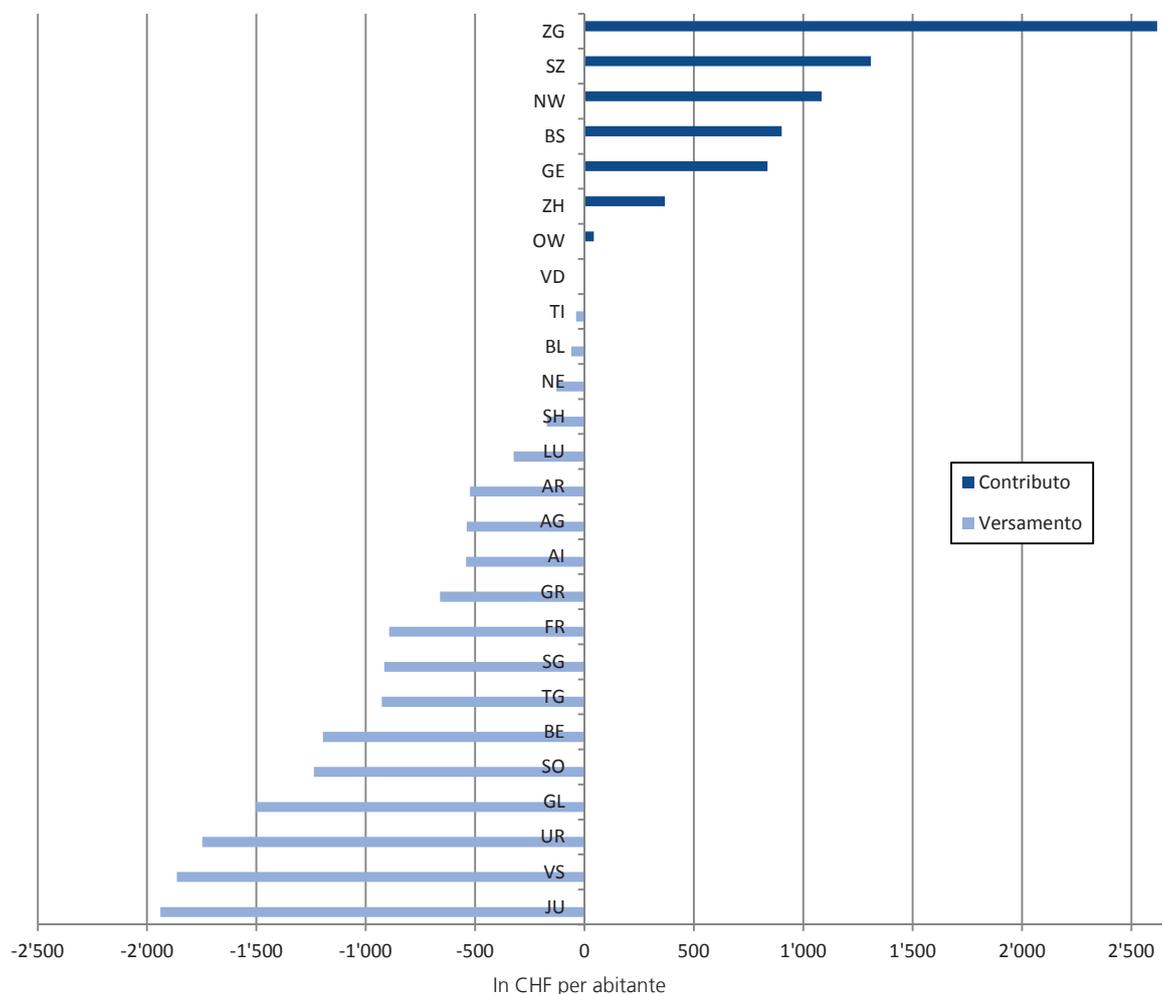
- in alto a destra si trovano i Cantoni all'inizio finanziariamente forti (indice >100) con un aumento dell'indice delle risorse rispetto al 2008 (quadrante I);
- anche in basso a destra (quadrante II) figurano Cantoni finanziariamente forti, che tuttavia dal 2008 hanno perso punti;
- i Cantoni finanziariamente deboli (indice <100) che si trovano in basso a sinistra nel quadrante III segnano pure un calo nell'indice delle risorse;
- i Cantoni situati in alto a sinistra (quadrante IV) appartengono al gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli con un indice delle risorse crescente tra il 2008 e il 2018.

L'aumento dell'indice delle risorse dei Cantoni di Svitto, Nidvaldo e Zugo è sorprendente. Mentre il Cantone di Basilea Città, finanziariamente forte, ha incrementato il proprio indice di risorse di soli nove punti, i Cantoni di Svitto, Nidvaldo e Zugo hanno aumentato il loro indice rispettivamente di 47,7, 34 e 28,7 punti (quadrante I). Per quanto concerne i quattro Cantoni rimanenti, che inizialmente risultavano finanziariamente forti, ossia Vaud, Basilea Campagna, Ginevra e Zurigo, i loro indici risultano in calo nel periodo in esame. Il Cantone di Basilea Campagna risulta finanziariamente debole dal 2016 e registra con -7,6 punti il calo più consistente rispetto a tutti gli altri Cantoni (quadrante II). Per quanto riguarda il Cantone di Vaud, nel 2018 il suo indice delle risorse è sceso a 99,6 punti. Pertanto non rientra più tra i Cantoni finanziariamente forti. Fra quelli finanziariamente deboli, tra il 2008 e il 2018 complessivamente sette Cantoni subiscono una diminuzione dell'indice. I cali più marcati si rilevano nei Cantoni di Argovia e Sciaffusa (quadrante III). Nel 2018 il Cantone Ticino registra lo stesso indice delle risorse del 2008. I nove Cantoni rimanenti, che inizialmente risultavano finanziariamente deboli, nel periodo in esame hanno aumentato il loro indice delle risorse. Il Cantone di Obvaldo risulta ora tra i Cantoni finanziariamente forti, dopo aver registrato un aumento di quasi 35 punti (quadrante IV).

La raffigurazione permette di capire se gli indici delle risorse dei Cantoni convergono (quadranti II e IV) o divergono (quadranti I e III). Da un lato si evince che i Cantoni all'inizio finanziariamente più deboli e quelli finanziariamente più forti («poli») continuano a divergere e che le disparità sono aumentate; dall'altro, la maggioranza dei Cantoni si trova nel «quadrante di convergenza». In altre parole, le differenze sono diminuite a «metà della graduatoria» (senza ZG, SZ, NW, JU, VS et UR), in cui nel 2018 la deviazione standard è inferiore a quella del 2008 (cfr. par. 4.3.1).

La figura 2.05 mostra i contributi della perequazione delle risorse che i singoli Cantoni versano (importi versati) o ricevono (importi ricevuti) nel 2018. Per facilitare il confronto tra i Cantoni, i versamenti di compensazione sono indicati per abitante.

Figura 2.05 Versamenti di compensazione nel 2018

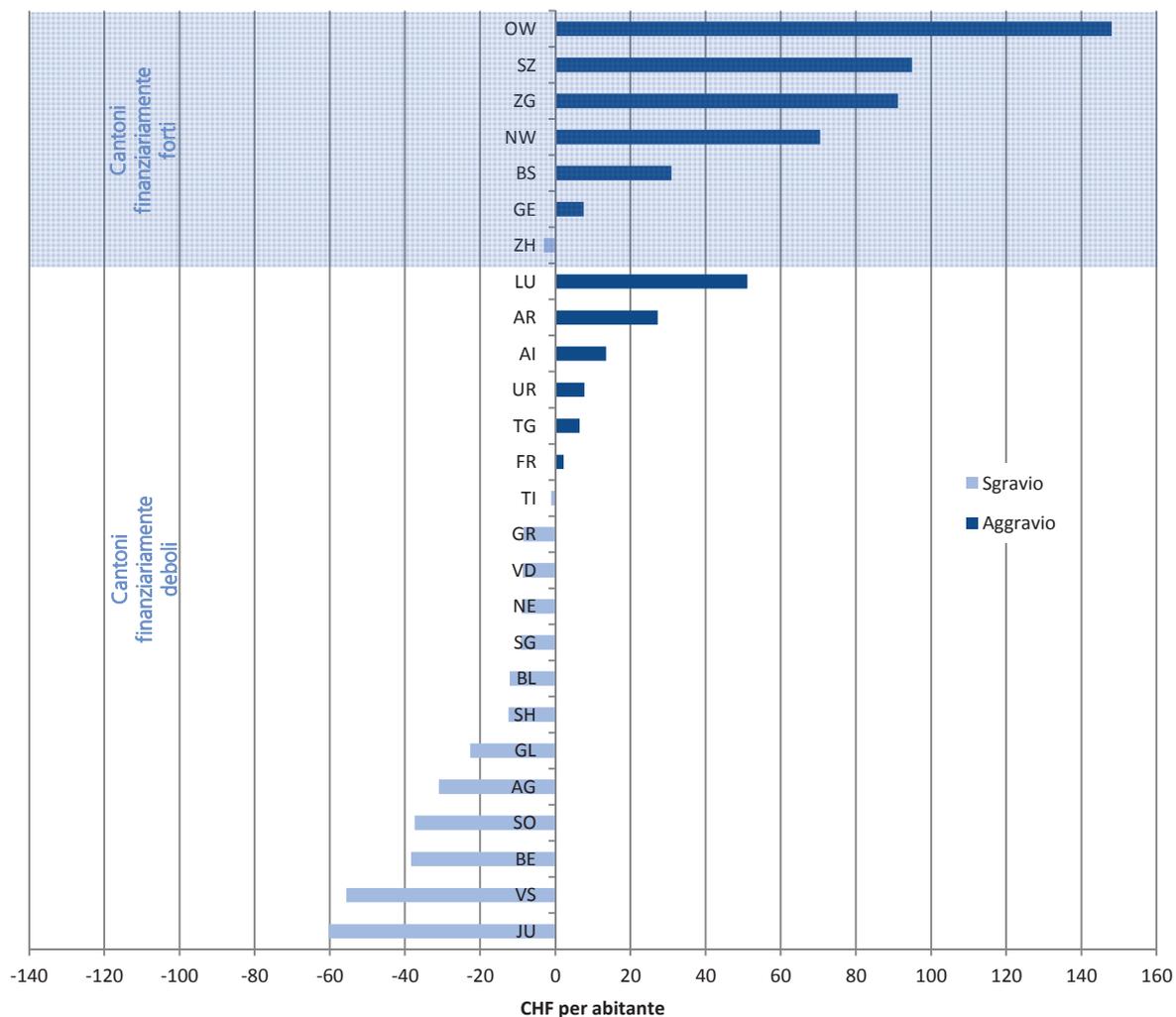


Nell'anno di riferimento del 2018, il Cantone di Zugo registra i contributi più elevati pari a 2618 franchi per abitante, ossia circa 1300 franchi in più del Cantone di Svitto. I Cantoni di Nidvaldo e Ginevra versano rispettivamente 1085 e 902 franchi per abitante nella perequazione delle risorse. Nell'anno di riferimento 2018, i Cantoni del Vallese e del Giura, finanziariamente più deboli, ricevono ciascuno poco meno di 2000 franchi ciascuno. Poiché il contributo per abitante aumenta progressivamente in funzione del divario tra le risorse determinanti di un Cantone e quelle della media svizzera (cfr. art. 6 LPFC), i Cantoni di Vaud e Ticino, con indici delle risorse pari quasi a 100, ricevono soltanto importi di compensazione esigui.

La figura 2.06 indica la variazione media dei versamenti di compensazione per abitante tra il 2008 e il 2018. Per i Cantoni finanziariamente forti, un valore positivo evidenzia un maggiore contributo alla perequazione finanziaria. Dal 2018 Obvaldo figura tra i Cantoni finanziariamente forti e in tale anno versa 42 franchi per abitante nella perequazione delle risorse. Nel periodo 2008–2018 questo Cantone registra quindi una variazione particolarmente alta dei versamenti di compensazione. A causa del forte aumento del suo indice delle risorse, nel 2018 il Cantone di Svitto versa importi assai più cospicui nella perequazione delle risorse rispetto al 2008. Dopo Obvaldo, il Cantone di Svitto registra la variazione maggiore dei versamenti di compensazione

fra i Cantoni finanziariamente forti, che corrisponde a un aumento medio annuo di 95 franchi per abitante. Per contro, un valore negativo per un Cantone finanziariamente forte indica una diminuzione dei contributi alla perequazione finanziaria. È il caso del Cantone di Zurigo i cui importi versati sono diminuiti a causa del peggioramento del suo indice delle risorse.

Figura 2.06 Variazione media dei versamenti di compensazione 2008–2018

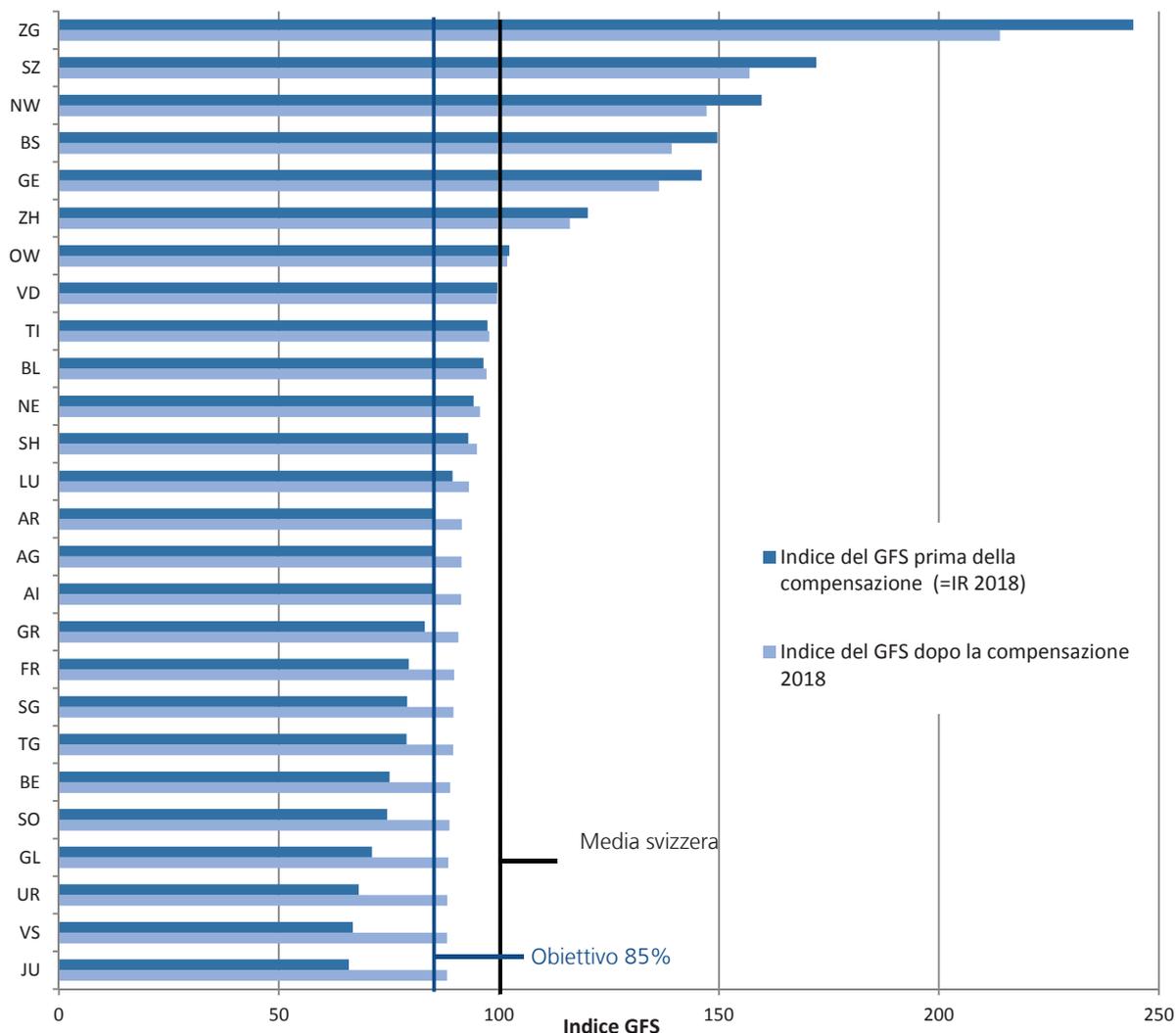


Per quanto concerne i Cantoni finanziariamente deboli, un valore positivo rappresenta una diminuzione dei versamenti di compensazione ricevuti dai singoli Cantoni tra il 2008 e il 2018. Ad esempio, dal 2008 i versamenti di compensazione ricevuti dal Cantone di Lucerna sono diminuiti di quasi 50 franchi all'anno e per abitante. Questo Cantone, pertanto, deve far fronte alla diminuzione più cospicua dei versamenti di compensazione tra i Cantoni finanziariamente forti. Per contro, un valore negativo indica un aumento degli importi ricevuti, ossia una riduzione degli oneri per abitante per un Cantone finanziariamente debole. Dal 2008 il Cantone del Giura riceve mediamente 60 franchi in più all'anno per abitante. Nel 2018 il Cantone di Vaud è diventato finanziariamente debole e quindi riceve per tale anno 2 franchi di compensazione in più per abitante.

Per valutare l'effetto compensativo della perequazione delle risorse, viene utilizzato il gettito fiscale standardizzato (GFS). Esso corrisponde al gettito fiscale ipotetico che un determinato Cantone realizzerebbe se applicasse al suo potenziale di risorse un'aliquota identica per tutti i Cantoni, la cosiddetta aliquota fiscale standardizzata (AFS). Con il GFS si può formare un indice analogo all'indice delle risorse (GFS per abitante di un Cantone in rapporto alla media svizzera). Tale «indice GFS prima della perequazione» corrisponde all'indice delle risorse. Calcolando i versamenti di compensazione con il GFS e confrontandoli con la media svizzera, si ottiene l'«indice GFS dopo la perequazione». L'aliquota fiscale standardizzata di tutti i Cantoni è diminuita solo leggermente dall'introduzione della NPC (27,90 % per l'anno di riferimento 2008 e 26,32 % per l'anno di riferimento 2018). L'allegato 1 del rapporto indica come calcolare l'AFS e il paragrafo 4.4 presenta l'evoluzione del debito fiscale per Cantone.

La figura seguente illustra l'effetto compensativo della perequazione delle risorse nell'anno di riferimento 2018. I versamenti di compensazione ai Cantoni finanziariamente deboli vengono stabiliti in modo da favorire in misura maggiore i Cantoni finanziariamente più deboli. L'obiettivo è garantire che tutti i Cantoni raggiungano un «indice GFS dopo la perequazione» di almeno 85 punti.

Figura 2.07      Indice GSF prima e dopo la perequazione, anno di riferimento 2018



Risulta chiaramente che con la perequazione delle risorse i Cantoni finanziariamente deboli registrano un netto aumento del loro indice GFS e che l'obiettivo è raggiunto da tutti i Cantoni. Dall'introduzione della NPC, nel 2008, tale obiettivo è stato raggiunto soltanto negli anni 2010 e 2011 (cfr. par. 4.5).

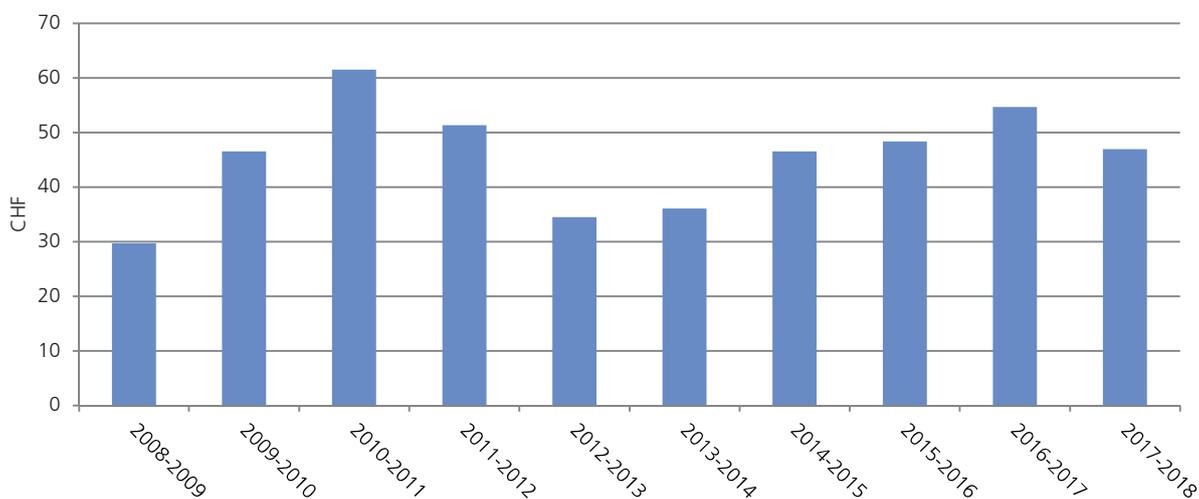
## 2.2 Volatilità dei contributi alla perequazione delle risorse

Conformemente all'articolo 46 OPFC il rapporto sull'efficacia fornisce informazioni sulla volatilità annuale dei contributi dei Cantoni finanziariamente forti e dei versamenti di compensazione ai Cantoni finanziariamente deboli.

### ***Volatilità dei contributi alla perequazione delle risorse tra il 2008 e il 2018***

Nella parte qui di seguito vengono analizzate la deviazione standard delle variazioni annue assolute degli indici delle risorse e quella dei versamenti di compensazione e vengono fornite informazioni sulla volatilità. Dapprima viene presentata un'analisi trasversale dell'insieme dei Cantoni e successivamente un'analisi per Cantone per il periodo 2008–2018.

Figura 2.08 Volatilità dei versamenti di compensazione per abitante\*



\* Calcolato tramite la deviazione standard ponderata delle variazioni annue assolute degli importi di compensazione per abitante (ponderazione in funzione della popolazione)

L'analisi trasversale indica l'evoluzione della volatilità dei contributi alla perequazione delle risorse nel corso del tempo e fornisce altresì informazioni sull'evoluzione delle disparità tra i Cantoni. Dal 2008–2009 al 2010–2011 la volatilità aumenta notevolmente per poi diminuire continuamente fino al 2012–2013 e crescere di nuovo raggiungendo il massimo per la seconda volta nel 2016–2017. Un nuovo calo è atteso nel periodo 2017–2018.

Tabella 2.02 Volatilità dell'indice delle risorse e dei versamenti di compensazione 2008–2018

		Indice delle risorse 2008-2018			Versamenti di compensazione per abitante (in CHF) 2008-2018			Variazione media dei versamenti di compensazione 2008-2018 in % delle entrate fiscali 2015*		
		2018	Deviazione standard delle variazioni annue assolute	superiore alla media	2018	Deviazione standard delle variazioni annue assolute	superiore alla media		superiore alla media	
Cantoni finanziariamente forti	ZG	244.1	6.8	▲	2'618	97	▲	± 1.7%	▲	
	SZ	172.1	3.7	▲	1'310	62	▲	± 1.3%	▲	
	NW	159.7	4.3	▲	1'085	78	▲	± 1.1%	▲	
	BS	149.7	1.9	▲	902	38		± 0.4%		
	GE	146.1	1.0		837	28		± 0.2%		
	ZH	120.2	1.8	▲	367	22		± 0.3%		
	OW	102.4	2.3	▲	43	110	▲	± 1.9%	▲	
Cantoni finanziariamente deboli	VD	99.6	4.5	▲	-2	67	▲	± 0.6%		
	TI	97.4	1.2		-38	16		± 0.3%		
	BL	96.5	0.9		-60	9		± 0.3%		
	NE	94.3	1.6		-128	62	▲	± 0.8%	▲	
	SH	93.0	1.4		-172	28		± 0.5%		
	LU	89.5	1.2		-324	72	▲	± 1.1%	▲	
	AR	85.6	1.4		-523	51	▲	± 1.0%	▲	
	AG	85.3	0.9		-538	37		± 0.7%	▲	
	AI	85.2	0.7		-542	28		± 0.9%	▲	
	GR	83.2	1.1		-660	50	▲	± 0.9%	▲	
	FR	79.5	0.9		-893	41	▲	± 1.0%	▲	
	SG	79.2	0.9		-915	25		± 0.6%		
	TG	79.0	1.0		-927	28		± 0.5%		
	BE	75.2	0.5		-1'196	41	▲	± 0.6%		
	SO	74.6	0.9		-1'237	51	▲	± 1.0%	▲	
	GL	71.2	0.8		-1'502	50	▲	± 1.4%	▲	
UR	68.2	0.7		-1'748	57	▲	± 1.6%	▲		
VS	66.8	0.7		-1'864	37		± 1.3%	▲		
JU	65.9	0.8		-1'938	62	▲	± 1.1%	▲		
<b>Media ponderata</b>	<b>100.0</b>	<b>1.6</b>			<b>40</b>		<b>± 0.6%</b>			

\* Per il calcolo della variazione media vengono determinate le differenze assolute per ogni anno e in seguito viene calcolata la media per tutto il periodo. Le variazioni assolute sono state calcolate ogni volta per evitare che le variazioni negative e quelle positive si annullino.

Il simbolo " ▲ " indica i Cantoni in cui la deviazione standard è superiore alla media.

La tabella 2.02 presenta la deviazione standard delle variazioni annue assolute degli indici delle risorse e dei versamenti di compensazione per Cantone nel periodo 2008–2018. I Cantoni sono classificati in base al loro indice delle risorse 2018. Nell'ultima colonna della tabella, la variazione annua media dei versamenti di compensazione di ogni Cantone per il periodo 2008–2018 viene espressa in percentuale delle sue entrate fiscali 2015.

Nel periodo 2008–2018 la deviazione standard media ponderata degli indici delle risorse dei Cantoni è di 1,6 punti. Si rileva che tutti i Cantoni finanziariamente forti (eccetto il Cantone di Ginevra) registrano una deviazione standard superiore alla media di tutti i Cantoni. I Cantoni di Zugo, Nidvaldo e Svitto mostrano la volatilità più marcata rispettivamente con 6,8, 4,3 e 3,7 punti. Oltre ai sei Cantoni finanziariamente forti, anche il Cantone di Vaud presenta una volatilità superiore alla media. Quest'ultimo, insieme al Cantone di Basilea Campagna, è uno dei Cantoni il cui potenziale di risorse per abitante ha registrato il minor incremento tra il 2008 e il 2018, ragione per cui non rientra più tra i Cantoni finanziariamente forti. Nel periodo 2008–2018 la deviazione standard dei Cantoni finanziariamente forti sembra essere maggiore rispetto a quella dei Cantoni finanziariamente deboli. Tuttavia, questo risultato deriva anche dalla differenza di livello degli indici delle risorse tra i Cantoni.

La deviazione standard delle variazioni annue assolute dei versamenti di compensazione per abitante permette di valutare la volatilità dei contributi alla perequazione delle risorse. Durante il periodo 2008–2018, la deviazione standard media ponderata dell'insieme dei Cantoni ammonta a 40 franchi per abitante. La deviazione standard dei Cantoni oscilla tra 9 franchi per abitante (BL) e 110 franchi (OW). I versamenti di compensazione per abitante sono stati soggetti a una forte volatilità in particolare nei Cantoni finanziariamente deboli. Come mostra la tabella 2.02, diversi Cantoni finanziariamente deboli registrano una volatilità dei versamenti di compensazione per abitante superiore alla media, mentre la volatilità del loro indice delle risorse è inferiore alla media. È il caso di cinque Cantoni finanziariamente deboli (JU, UR, GL, SO e BE). Ciò è dovuto al fatto che i pagamenti ai Cantoni finanziariamente deboli evolvono progressivamente. Infatti, più il livello dell'indice delle risorse è basso, tanto maggiore è l'elasticità dei versamenti di compensazione che si basano su detto indice. Per i Cantoni di Lucerna e di Appenzello Esterno, la volatilità è elevata a causa del forte aumento del loro potenziale di risorse. Tra i Cantoni finanziariamente forti, Obvaldo, Zugo, Nidvaldo e Svitto presentano una volatilità dei contributi per abitante superiore alla media; ciò deriva dal fatto che la volatilità del loro indice delle risorse è elevata, come mostra la tabella 2.02.

Tabella 2.03 Coefficiente di correlazione tra la volatilità dell'indice delle risorse e quella dei versamenti di compensazione per abitante

I 6 Cantoni finanziariamente forti dal 2008	0.96
I 15 Cantoni finanziariamente deboli dal 2008	0.39
i 4 Cantoni con un indice di risorse tra [76 e 100] dal 2008	0.98
i 4 Cantoni finanziariamente più deboli dal 2008	0.23
Tutti i Cantoni	0.61

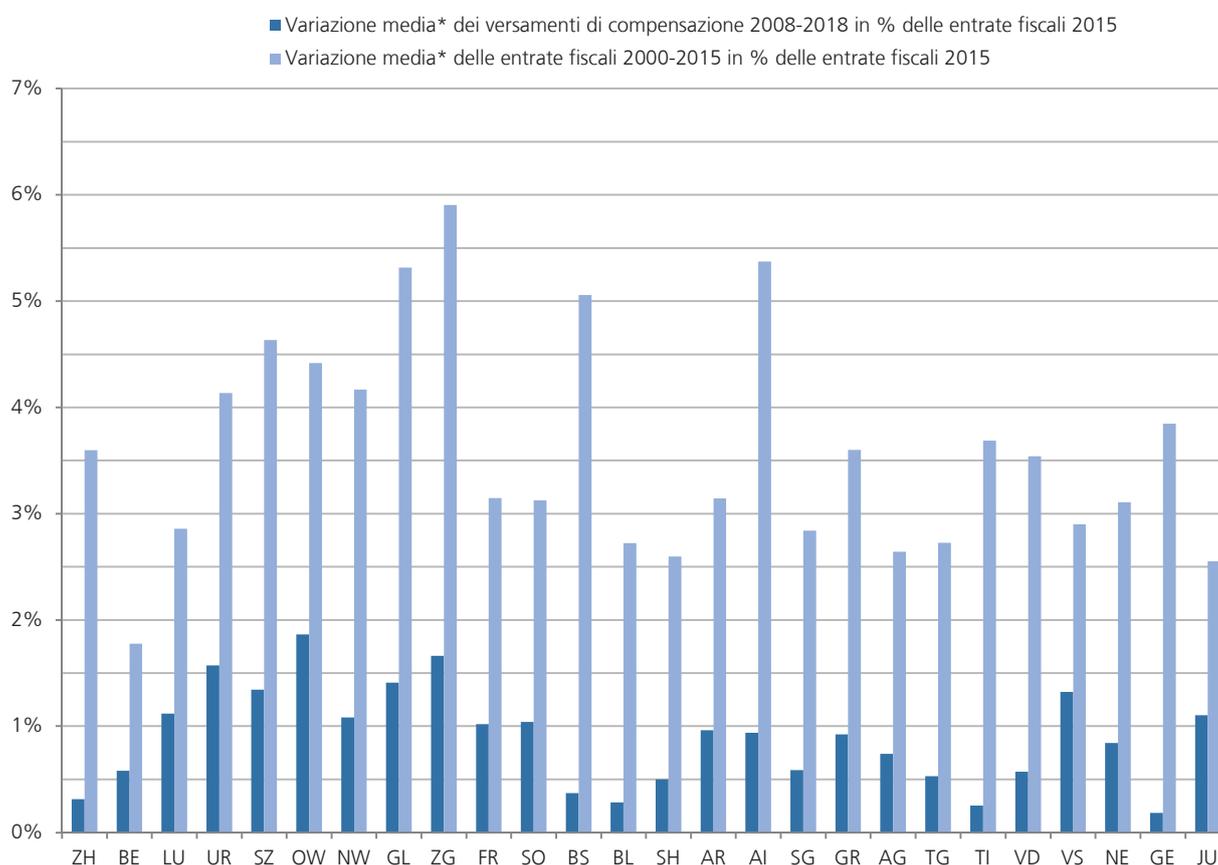
La tabella 2.03 presenta i coefficienti di correlazione tra la volatilità dell'indice delle risorse e quella dei contributi destinati alla perequazione finanziaria. Non è sorprendente constatare che la correlazione è positiva e quasi perfetta tra i Cantoni finanziariamente forti. Infatti, i Cantoni finanziariamente forti devono contribuire alla perequazione delle risorse in misura proporzionale all'eccedenza del loro potenziale di risorse rispetto alla media svizzera. I versamenti ai Cantoni finanziariamente deboli evolvono, a loro volta, in maniera progressiva: l'importo distribuito per abitante registra un aumento tanto più forte quanto più l'indice delle risorse si allontana dalla media verso il basso. La correlazione tra la volatilità dell'indice delle risorse e quella dei versamenti di compensazione è poco elevata per i quattro Cantoni finanziariamente più deboli (coefficiente = 0,23). Infatti, più l'indice delle risorse è basso, tanto maggiore è l'elasticità dei

contributi alla perequazione delle risorse. A causa della progressione della distribuzione dei fondi perequativi, la stessa elasticità è meno forte per i Cantoni finanziariamente deboli il cui indice delle risorse è relativamente elevato (ad es. NE o AG). La correlazione tra la volatilità dell'indice delle risorse e quella dei versamenti di compensazione rimane significativa per i quattro Cantoni che hanno un indice delle risorse compreso nell'intervallo [76; 100] dal 2008.

### **Variatione dei versamenti di compensazione rispetto alle entrate fiscali**

In tale contesto, anche le entrate fiscali si prestano a confronti interessanti.

Figura 2.09      Variazione media dei versamenti di compensazione 2008–2018 e delle entrate fiscali 2000–2015



\* Per il calcolo della variazione media vengono determinate le differenze assolute per ogni anno e in seguito viene calcolata la media per tutto il periodo.

Al pari della perequazione finanziaria, le entrate fiscali sono mezzi finanziari liberamente disponibili dei Cantoni e pertanto gli effetti della loro volatilità sulla preventivazione e sulla pianificazione finanziaria dei Cantoni possono essere analizzati in maniera analoga.

L'ultima colonna della tabella 2.02 presenta le variazioni medie dei versamenti di compensazione 2008–2018 in percentuale delle entrate fiscali 2015. Variazioni rispetto alle entrate fiscali più elevate della media si osservano unicamente in Cantoni la cui volatilità dei versamenti di

compensazione è superiore alla media, ad eccezione dei Cantoni di Appenzello Interno e del Vallese. Le variazioni medie più elevate si registrano nei Cantoni di Obvaldo ( $\pm 1,9$  %) e di Zugo ( $\pm 1,7$  %).

Nella figura 2.09, queste variazioni sono confrontate con le variazioni medie delle entrate fiscali del periodo 2000–2015, a loro volta espresse in percentuale delle entrate fiscali 2015. In tutti i Cantoni, le entrate fiscali variano in misura maggiore dei versamenti di compensazione. Ciò relativizza di conseguenza le insicurezze legate agli importi della perequazione finanziaria. D'altro lato, non sembra esserci una correlazione tra le variazioni dei versamenti di compensazione e le variazioni delle entrate fiscali (coefficiente di correlazione = 0,41). Tuttavia, occorre sottolineare qui l'importanza per gli importi di compensazione dello scarto temporale (dovuto alla disponibilità dei dati) e dell'effetto di livellamento nel calcolo dell'indice delle risorse. In effetti, quest'ultimo è fondato sulla media dei tre ultimi anni di calcolo disponibili, ossia da t-6 a t-4. D'altra parte, l'assenza di correlazione tra le variazioni dei versamenti di compensazione e le variazioni delle entrate fiscali può essere spiegata anche dal fatto che l'evoluzione dei versamenti di compensazione dipende dal livello dell'indice delle risorse: quest'evoluzione è proporzionale all'indice delle risorse per i Cantoni finanziariamente forti, mentre è progressiva per i Cantoni finanziariamente deboli.

#### ***Confronto per periodo***

La tabella 2.04 indica la deviazione standard delle variazioni annue assolute dei versamenti di compensazione di sette periodi quadriennali sovrapposti. Si rileva così che la volatilità media ponderata di tutti i Cantoni nei sette periodi diminuisce leggermente, passando da 38 franchi nel 2008–2012 a 28 franchi nel 2014–2018. La volatilità evolve in modo diverso in ogni Cantone. In alcuni Cantoni tende a diminuire (ad es. ZH o BE) o ad aumentare (ad es. LU, FR o NE), ma nella maggior parte dei casi non segue un andamento netto.

Tabella 2.04 Volatilità dei versamenti di compensazione per abitante (in CHF)

	2008-2012	2009-2013	2010-2014	2011-2015	2012-2016	2013-2017	2014-2018
ZH	22	19	19	17	15	10	12
BE	54	47	24	50	40	28	14
LU	27	27	35	34	90	78	69
UR	49	64	32	23	74	73	51
SZ	85	51	57	57	42	39	39
OW	122	149	128	122	85	55	78
NW	14	22	21	18	93	92	75
GL	49	40	16	42	43	54	34
ZG	30	55	84	122	127	128	136
FR	42	44	48	22	31	33	41
SO	37	32	38	35	43	70	54
BS	55	46	22	25	32	30	35
BL	6	6	4	4	4	4	14
SH	18	22	17	10	12	19	22
AR	52	55	50	64	62	62	20
AI	26	26	31	31	14	31	33
SG	30	29	33	32	23	18	12
GR	39	51	53	64	64	48	63
AG	35	37	21	22	29	31	42
TG	40	41	43	38	24	25	21
TI	19	19	20	18	17	19	17
VD	71	81	100	80	16	17	9
VS	39	49	47	40	45	26	23
NE	11	25	57	49	29	54	60
GE	29	24	26	22	10	17	36
JU	58	59	61	65	67	32	21
<b>Media ponderata</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>28</b>

### Conclusione

Dall'analisi emerge che sei su sette Cantoni finanziariamente forti (ZG, SZ, NW, BS, ZH e OW) registrano una volatilità dell'indice delle risorse superiore alla media nel periodo 2008–2018. Tuttavia, soltanto quattro Cantoni finanziariamente forti (OW, NW, SZ e ZG) presentano ugualmente una volatilità dei versamenti di compensazione superiore alla media. Mentre la volatilità del loro indice delle risorse è sempre inferiore alla media (ad eccezione di VD), i Cantoni finanziariamente deboli sono stati maggiormente soggetti a una volatilità dei versamenti di compensazione per abitante più elevata della media (ad es. UR, JU, GL, BE). Ciò è dovuto al fatto che i versamenti ai Cantoni finanziariamente deboli hanno un'evoluzione progressiva. Anche i coefficienti di correlazione presentati in questo capitolo confermano tale risultato.

D'altro canto, se si confronta la variazione dei versamenti di compensazione con le entrate fiscali dei Cantoni, si nota che queste variazioni sono minori poiché si attestano in media a  $\pm 0,6$  per cento e al massimo a  $\pm 1,9$  per cento (OW). A sua volta, il confronto dei periodi quadriennali ha dimostrato che la volatilità media dei contributi destinati alla perequazione finanziaria è rimasta stabile fino al 2011–2015 e successivamente è diminuita di circa un quarto fino al 2014–2018.

### 2.3 Compensazione degli oneri

La compensazione degli oneri è suddivisa tra i due fondi perequativi «perequazione dell'aggravio geotopografico» (PAG) e «perequazione dell'aggravio sociodemografico» (PAS). Per quest'ultimo viene effettuata un'ulteriore distinzione tra compensazione degli oneri speciali in base alla struttura demografica (PAS A-C) e compensazione degli oneri speciali delle città polo (SLA F). Nell'allegato 1 sono specificati lo scopo e il metodo di calcolo della compensazione degli oneri.

#### ***Evoluzione dei versamenti a titolo di compensazione degli oneri***

L'importo totale di compensazione è adeguato ogni anno in funzione del rincaro (secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo IPC). Di seguito sono riportate le dotazioni dall'introduzione della NPC.

Tabella 2.05 Rincaro e dotazione della compensazione degli oneri 2008–2018

	Rincaro	Dotazione (in mio. CHF)
2008		682.2
2009	2.9%	702.0
2010	-1.0%	695.0
2011	1.4%	704.7
2012	0.3%	737.6*
2013	-1.0%	730.2
2014	-0.6%	725.8
2015	0.0%	725.8
2016	-1.1%	717.8
2017	-0.4%	715.0
2018	0.4%	717.9

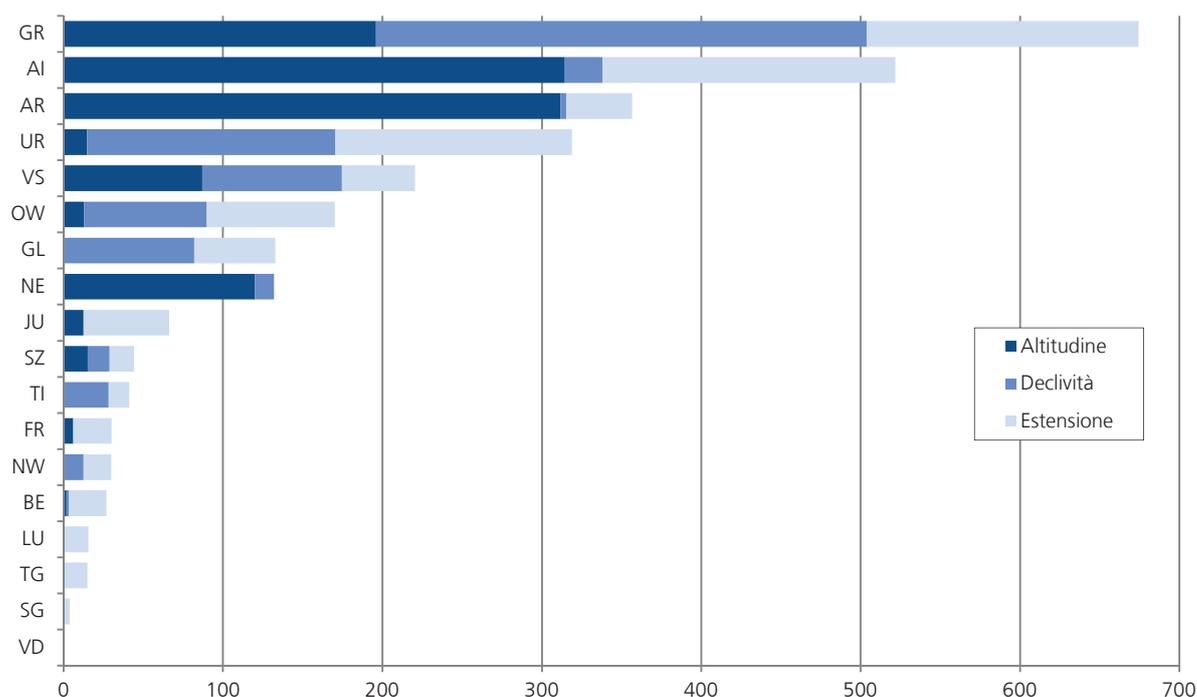
\* A seguito della neutralità di bilancio, nel 2012 la dotazione è stata aumentata di ulteriori 30,8 mio. CHF.

Nel periodo 2008–2018 il rincaro annuale determinante è stato negativo quattro anni su undici. Ciononostante la dotazione è aumentata di 35,7 milioni (5,2 %) nello stesso periodo. Una parte dell'aumento (30,8 mio.) è ascrivibile al fatto che nel 2012 la Confederazione ha compensato l'onere supplementare dei Cantoni con l'introduzione della NPC (violazione della neutralità di bilancio).

#### ***La perequazione dell'aggravio geotopografico***

La perequazione dell'aggravio geotopografico si compone di tre elementi parziali indipendenti. I versamenti di compensazione per gli oneri speciali in base all'altitudine sono calcolati con l'indicatore «percentuale degli abitanti a oltre 800 metri». Per la declività l'indicatore è «altitudine media della superficie produttiva» mentre gli oneri dell'estensione sono determinati in base ai due indicatori «percentuale degli abitanti domiciliati fuori del territorio d'agglomerato» e «scarsa densità demografica». La figura qui appresso indica come sono stati indennizzati i 18 Cantoni aventi diritto nel 2018 alla compensazione degli oneri speciali geotopografici.

Figura 2.10 Importi di compensazione PAG dei Cantoni aventi diritto nel 2018, pro capite e in franchi



Tra il 2008 e il 2018 gli importi totali di compensazione e la ripartizione tra i singoli oneri speciali sono rimasti pressoché invariati. Ciò non sorprende, poiché in base ai dati disponibili nei primi cinque anni gli indicatori dell'altitudine e della declività non hanno potuto essere aggiornati mentre l'indicatore dell'estensione è stato aggiornato solo in misura marginale. Dal 2014 (anno di riferimento) il nuovo censimento della popolazione permette di calcolare annualmente tutti gli indicatori. Ciononostante non si ipotizzano grosse oscillazioni neppure in futuro, poiché si tratta in gran parte di indicatori strutturali stabili.

I Cantoni di Appenzello Esterno, Appenzello Interno e Neuchâtel hanno diritto alla compensazione della PAG soprattutto a causa dell'altitudine degli insediamenti, mentre per i Cantoni di Glarona e Ticino è determinante la declività del terreno. Per quanto riguarda i Cantoni del Giura, di Friburgo, Nidvaldo, Berna, Lucerna, Turgovia e San Gallo, i comprensori con insediamenti sparsi sono determinanti. Una ripartizione uniforme dei tre oneri speciali contrassegna i Cantoni dei Grigioni, del Vallese e di Svitto. Le loro compensazioni sono quasi identiche per i tre elementi.

In cifre assolute, con 137 milioni, il Cantone dei Grigioni riceve un importo di compensazione quasi doppio rispetto al Vallese (73 mio.), che percepisce il secondo maggiore importo. Questi due Cantoni si dividono quasi il 60 per cento della dotazione totale della PAG. Lo sgravio di cui beneficiano i Cantoni di montagna grazie alla PAG risulta ancora migliore se si considerano i versamenti di compensazione per abitante. Secondo la figura 2.10, i Cantoni dell'Altopiano ricevono, se mai, solo importi esigui in base all'indicatore «scarsa densità demografica».

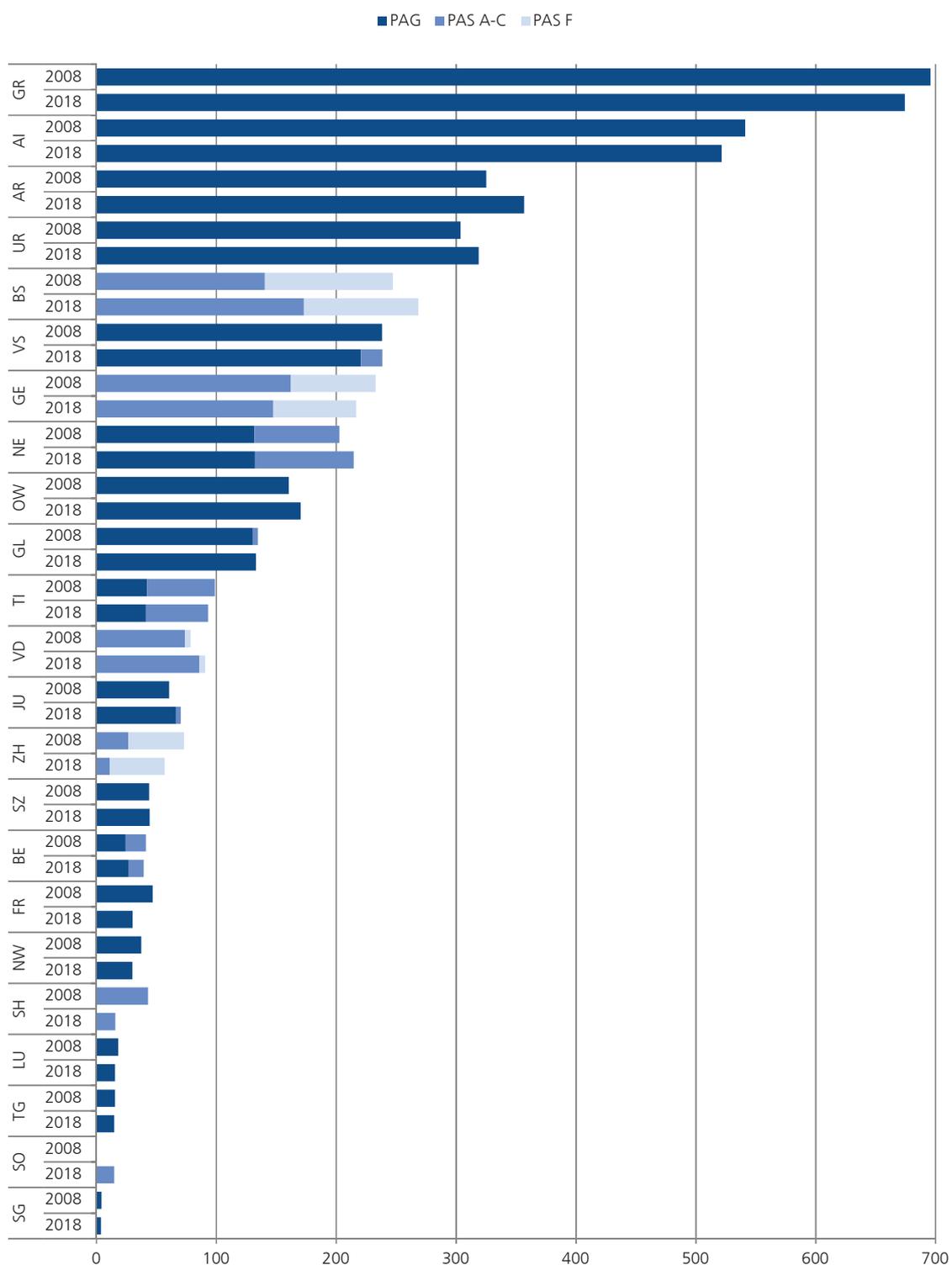
### ***La perequazione dell'aggravio sociodemografico***

Nella figura 2.11 sono riportati i versamenti pro capite dei tre fondi perequativi (PAG, PAS A-C e PAS F) per gli anni 2008 e 2018. La situazione è cambiata poco anche per gli oneri speciali dovuti alla struttura demografica (PAS A-C). Dei dieci Cantoni che nel 2018 hanno ricevuto versamenti di compensazione, soltanto i Cantoni del Vallese, del Giura e di Soletta non ne avevano ancora diritto al momento dell'introduzione della NPC. Il Vallese beneficia dei versamenti di compensazione per questo tipo di oneri dal 2017, il Giura dal 2011 e Soletta dal 2014. Per contro, Glarona ha ricevuto versamenti di compensazione dell'aggravio sociodemografico solo nel 2008.

La PAS F è destinata specificamente ai Cantoni con funzione centro, per cui ne hanno diritto solo i Cantoni di Zurigo, Basilea Città, Vaud e Ginevra. Dal 2011 il Cantone di Berna non riceve più versamenti della PAS F. Altrimenti, per questa perequazione non si registrano particolari variazioni.

A parte i Cantoni di Zugo, Basilea Campagna e Argovia, tutti i Cantoni hanno avuto diritto a versamenti a titolo di compensazione degli oneri. Le variazioni relative ai versamenti di compensazione sono stati più bassi per la maggior parte del tempo tra il 2008 e il 2018, attestandosi nei limiti del rincaro. Soltanto i Cantoni di Ginevra, Ticino, Zurigo, Berna e Sciaffusa hanno ricevuto versamenti di compensazione in calo a seguito dei loro fattori sociodemografici.

Figura 2.11 Pagamenti della compensazione degli oneri pro capite dei Cantoni aventi diritto nel 2008 e nel 2018, in franchi



## 2.4 Rapporto tra le dotazioni dei fondi perequativi

### 2.4.1 Dotazioni nel 2008 come conseguenza della neutralità di bilancio nel passaggio alla NPC

Dall'inizio del progetto la Confederazione e i Cantoni erano concordi nel sostenere che il passaggio alla NPC al 1° gennaio 2008 poteva riuscire solo in caso di neutralità di bilancio ai due livelli statali<sup>1</sup>. Con il principio della neutralità di bilancio, infine approvato anche dal Parlamento, sussistevano le premesse per la dotazione del nuovo sistema di perequazione da parte della Confederazione.

Figura 2.12 Neutralità di bilancio nel passaggio alla NPC

Aggravio dei Cantoni (= sgravio Confederazione)	=	Sgravio dei Cantoni (= aggravio Confederazione)
Saldo della dissociazione e soppressione dei supplementi in funzione della capacità finanziaria  (395 mio.)	=	Contributo della Confederazione al sistema di compensazione =
Riduzione della quota cantonale all'imposta federale diretta (da 30 % a 17 % del gettito)  (2086 mio.)		Perequazione verticale delle risorse + perequazione dell'aggravio geotopografico e dell'aggravio sociodemografico  (complessivamente 2481 mio.)

Come mostra la figura 2.12, entro il 2008, anno dell'entrata in vigore della NPC, la Confederazione doveva «compensare» a favore dei Cantoni il saldo della dissociazione dei compiti, la soppressione dei supplementi in funzione della capacità finanziaria sui contributi federali nonché la riduzione dell'aliquota cantonale sull'imposta federale diretta dal 30 al 17 per cento, che corrispondeva complessivamente a 2481 milioni. La Confederazione ha investito l'importo totale nel nuovo sistema di perequazione, il che ha permesso, da un lato, di aumentare in misura considerevole la perequazione finanziaria<sup>2</sup> e, dall'altro, di effettuare una perequazione

<sup>1</sup> Con il passaggio alla NPC il principio della neutralità di bilancio è stato rigorosamente osservato. Costituiva un'eccezione la compensazione dei cosiddetti casi di rigore, grazie alla quale la NPC non penalizzava più alcun Cantone finanziariamente debole rispetto al vecchio regime. Nell'anno d'introduzione della NPC la compensazione dei casi di rigore ammontava a 366 milioni, di cui due terzi finanziati dalla Confederazione e un terzo dai Cantoni. Nel 2008 la partecipazione della Confederazione alla compensazione dei casi di rigore corrispondeva dunque a 244 milioni. Dal momento che la compensazione dei casi di rigore, conformemente al suo scopo, è destinata solo ai Cantoni, nel risultato finale la neutralità di bilancio non è stata raggiunta per 244 milioni, pari al 10 per cento circa dell'importo «ordinario» di compensazione di 2481 milioni a sfavore della Confederazione. La Confederazione aveva definito questo importo come prezzo da pagare per il passaggio a un sistema di trasferimento più effettivo tra Confederazione e Cantoni.

<sup>2</sup> Nel 2007, anno che ha preceduto l'entrata in vigore della NPC, la somma dei versamenti di compensazione ammontava a 2,9 miliardi; con l'introduzione della NPC è aumentata a circa 3,7 miliardi, senza considerare la compensazione dei casi di rigore. I 2,9 miliardi del 2007 corrispondevano ai cosiddetti trasferimenti dipendenti dalla capacità finanziaria tra Confederazione e Cantoni e tra i Cantoni, ossia alla somma

- dei supplementi (verticali) in funzione della capacità finanziaria ai contributi della Confederazione, ai rimborsi della Confederazione e agli assegni familiari per l'agricoltura;
- degli elementi (orizzontali) in funzione della capacità finanziaria delle partecipazioni dei Cantoni alle entrate della Confederazione (imposta federale diretta, imposta preventiva, imposta sugli oli minerali), alle quote degli utili della Banca nazionale e dei contributi dei Cantoni all'AVS, all'AI e all'assicurazione contro la disoccupazione;
- degli elementi (verticali e orizzontali) in funzione della capacità finanziaria nelle riduzioni dei premi dell'assicurazione malattie.

finanziaria esclusivamente con mezzi finanziari liberamente disponibili grazie alla soppressione di qualsiasi vincolo.

Il contributo della Confederazione alla perequazione finanziaria di complessivamente 2481 milioni doveva essere ripartito tra i tre fondi «perequazione verticale delle risorse», «perequazione dell'aggravio sociodemografico» e «perequazione dell'aggravio geotopografico».

La ripartizione è stata effettuata in collaborazione con i Cantoni, sulla base del consenso raggiunto tra Confederazione e Cantoni già in vista del primo messaggio sulla NPC<sup>3</sup>. L'accordo prevedeva che nell'anno dell'introduzione della NPC la somma totale a disposizione della Confederazione confluisse per il 72,5 per cento circa nella perequazione verticale delle risorse e per il 27,5 per cento circa nella compensazione degli oneri. Inoltre, il rapporto tra la perequazione orizzontale e quella verticale doveva ammontare al 70 per cento, analogamente ai precedenti modelli di calcolo. Infine, all'interno della compensazione degli oneri era prevista – anche qui in base alle precedenti dichiarazioni – una pari ripartizione dell'importo tra la perequazione dell'aggravio geotopografico e la perequazione dell'aggravio sociodemografico. Con questi valori di riferimento erano determinate le dotazioni dei fondi perequativi per il 2008, anno d'inizio della NPC (cfr. tab. 2.06, colonna anno 2008).

In questo modo veniva stabilito in particolare anche l'importo totale della perequazione delle risorse. Ciò ha comportato che, nell'anno d'introduzione della NPC, Uri, il Cantone finanziariamente più debole, raggiungesse un indice dei gettiti standardizzati di 86,3 punti dopo la perequazione delle risorse, superando in tal modo chiaramente l'obiettivo della dotazione minima di 85 punti che doveva essere raggiunta. Ciò era dovuto a sua volta agli indici delle risorse effettivi del 2008. Nei rapporti tra gli indici contenuti nel terzo messaggio sulla NPC Uri, il Cantone finanziariamente più debole, dopo la perequazione avrebbe raggiunto un indice di appena 84,5.

Con 1,26 miliardi, i contributi versati nel primo anno della NPC dai Cantoni finanziariamente forti alla perequazione delle risorse sono risultati nettamente inferiori ai loro contributi nel precedente regime di perequazione finanziaria<sup>4</sup>, sebbene siano stati disponibili risorse molto maggiori della perequazione finanziaria, come menzionato più sopra. Questo è stato il risultato del collegamento, realizzato con il pacchetto globale della NPC, tra la ripartizione dei compiti (maggiore autoresponsabilità dei Cantoni) e la perequazione finanziaria (più mezzi finanziari non vincolati per i Cantoni) come pure della distribuzione del 13 per cento dell'aliquota cantonale sull'imposta federale diretta secondo i criteri della perequazione finanziaria invece che in base al gettito fiscale, come avveniva in passato. Con il considerevole aumento della perequazione finanziaria anche i Cantoni finanziariamente deboli sono stati messi in grado di fare fronte ai loro impegni con sufficienti risorse proprie.

Una verifica a posteriori della neutralità di bilancio ha dimostrato che la Confederazione ha beneficiato maggiormente delle misure rispetto ai Cantoni. Per questo motivo, nel 2012 la dotazione della Confederazione è stata aumentata di 112 milioni. I fondi destinati alla perequazione delle risorse e alla compensazione degli oneri sono stati ripartiti nella stessa proporzione di quella operata nel 2008, quindi sono stati versati 81,2 milioni in più per la perequazione delle risorse e 30,8 milioni per la compensazione degli oneri.

<sup>3</sup> FF 2002 2138.

<sup>4</sup> In base al bilancio della perequazione finanziaria 2007 dell'AFF, nell'anno precedente l'introduzione della NPC il contributo dei Cantoni finanziariamente forti alla perequazione finanziaria ammontava a complessivamente 1,76 miliardi. Questo importo comprende le quote in funzione della capacità finanziaria all'imposta federale diretta, all'imposta preventiva, all'imposta sugli oli minerali, ai contributi dei Cantoni all'AVS, all'AI e all'assicurazione contro la disoccupazione, all'utile della Banca nazionale e al contributo dei Cantoni alla riduzione dei premi dell'assicurazione malattie.

Secondo le ipotesi di riferimento iniziali, non tutti i Cantoni finanziariamente deboli hanno ottenuto risultati positivi dal passaggio dal vecchio regime alla NPC. Inoltre, nel primo messaggio sulla NPC si proponeva già una compensazione dei casi di rigore. Si doveva evitare che il cambiamento di sistema non penalizzasse alcun Cantone finanziariamente debole. A tal fine, nell'anno d'introduzione della NPC bisognava predisporre 366 milioni. La compensazione dei casi di rigore era così calcolata: nel bilancio globale di tutte le ripercussioni finanziarie della NPC ogni Cantone finanziariamente debole doveva presentare per lo scostamento del proprio indice delle risorse dalla media svizzera (=100 punti) rispetto al precedente regime uno sgravio minimo dello 0,1 per cento del suo gettito fiscale standardizzato. Un Cantone con un indice delle risorse di 60 punti aveva pertanto diritto a uno sgravio di almeno il 4 per cento mentre un Cantone con un indice di 80 punti a uno sgravio di almeno il 2 per cento del suo gettito fiscale standardizzato. Un Cantone finanziariamente debole che non raggiungeva lo sgravio perseguito riceveva l'importo mancante come compensazione dei casi di rigore. Nell'anno d'introduzione della NPC i Cantoni di Berna, Lucerna, Obvaldo, Glarona, Friburgo, Sciaffusa, Neuchâtel e Giura hanno beneficiato di questa disposizione<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ai sensi dell'articolo 19 capoverso 3 LPFC l'importo versato nell'anno d'introduzione della NPC rimane invariato per otto anni per poi diminuire annualmente del 5 per cento, ovvero a partire dal 2016. Secondo il capoverso 6, un Cantone perde il diritto alla compensazione dei casi di rigore se il suo potenziale di risorse sale sopra la media svizzera. Secondo il capoverso 4, mediante decreto federale sottostante al referendum l'Assemblea federale decide 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.

### 2.4.2 Evoluzione delle dotazioni tra il 2008 e il 2018

Dall'entrata in vigore della NPC le dotazioni hanno registrato la seguente evoluzione:

Tabella 2.06 Evoluzione delle dotazioni 2008–2018

<i>In mio. CHF</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TC* $\bar{\sigma}$ annui 2008-2018
Perequazione orizzontale delle risorse (POR)	1'259	1'315	1'406	1'533	1'461	1'500	1'508	1'552	1'572	1'599	1'651	2.8%
Perequazione verticale delle risorse (PVR)	1'799	1'862	1'962	2'101	2'132	2'196	2'220	2'273	2'301	2'350	2'423	3.0%
Totale perequazione delle risorse (PR)	3'058	3'177	3'368	3'633	3'593	3'697	3'728	3'825	3'873	3'949	4'074	2.9%
Perequazione dell'aggravio geotopografico (PAG)	341	351	347	352	369	365	363	363	359	358	359	0.5%
Perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS)	341	351	347	352	369	365	363	363	359	358	359	0.5%
Totale compensazione degli oneri (CO)	682	702	695	705	738	730	726	726	718	715	718	0.5%
POR in % PVR	70.0%	70.6%	71.7%	73.0%	68.5%	68.3%	67.9%	68.3%	68.3%	68.0%	68.1%	
PAG in % PAS	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
CO in % PR	22.3%	22.1%	20.6%	19.4%	20.5%	19.7%	19.5%	19.0%	18.5%	18.1%	17.6%	

\* TC = tasso di crescita. I tassi di crescita della perequazione finanziaria si riferiscono agli importi effettivamente versati; l'adeguamento dei valori 2008-2011 a seguito di una correzione (a posteriori) dovuta al mancato raggiungimento della neutralità di bilancio nell'anno d'introduzione (100 mio.) non è stato effettuato.

Nella tabella 2.06 è degna di nota l'evoluzione dei rapporti percentuali (ultime tre righe della tabella) nel periodo 2008–2018.

In tutti gli anni il rapporto tra PAG e PAS è rimasto costante (1/1). I motivi risiedono nel fatto che il Parlamento aveva deciso di lasciare invariato il rapporto tra PAG e PAS nelle nuove dotazioni previste per il 1° gennaio 2012 e 2016 e che le modifiche annuali sono apportate sulla base dello stesso indicatore, ovvero il rincaro annuo.

Dal 2012 il rapporto tra la perequazione orizzontale e la perequazione verticale delle risorse è più vicino al limite inferiore della forbice e oscilla<sup>6</sup>, con fluttuazioni poco significative, intorno

<sup>6</sup> L'articolo 135 capoverso 3 Cost. stabilisce: «La perequazione finanziaria delle risorse è finanziata dai Cantoni finanziariamente forti e dalla Confederazione. Le prestazioni dei Cantoni finanziariamente forti ammontano al minimo a due terzi e al massimo all'80 per cento delle prestazioni della Confederazione».

al 68,3 per cento, valore già riportato nel primo messaggio sulla NPC. La quota dei Cantoni finanziariamente forti non ha cessato di diminuire fino al 2012. Si tratta di una ricaduta tardiva della crisi finanziaria ed economica del 2008–2009, periodo in cui il gettito fiscale dei Cantoni finanziariamente forti ha registrato aumenti irrilevanti.

Ad eccezione del 2012, il rapporto tra la compensazione degli oneri adeguata ogni anno al rincaro e la perequazione delle risorse aggiornata di volta in volta alla rispettiva evoluzione (relativamente dinamica) dei potenziali di risorse è continuamente regredito dal 22,3 per cento nel 2008 ad appena il 17,6 per cento nel 2018.



## 3 Basi di dati e garanzia della qualità

Il calcolo dei versamenti di compensazione per la perequazione verticale e orizzontale delle risorse si fonda sul potenziale di risorse, ossia sulle risorse utilizzabili fiscalmente. Al fine di rilevare i potenziali di risorse dei singoli Cantoni nel modo più preciso possibile e tenere contemporaneamente conto delle particolarità fiscali dei Cantoni, la base imponibile aggregata (BIA) è calcolata considerando numerosi elementi. Questa maggiore precisione è giustificata dall'entità dei flussi finanziari legati alla perequazione delle risorse, ma esige l'elaborazione di un'altrettanto elevata quantità di dati e rende molto più complesso il sistema. In questo senso il rilevamento dei pertinenti dati di base e la garanzia e il controllo della qualità che l'accompagnano svolgono un ruolo centrale nell'esecuzione della LPFC. Eventuali dubbi sull'esattezza dei dati utilizzati potrebbero compromettere la credibilità della perequazione finanziaria nazionale.

Di seguito sono descritti dapprima i procedimenti di rilevamento dei dati e del controllo della qualità applicati attualmente nonché le principali esperienze relative all'esecuzione della legge. Successivamente vengono commentate le misure adottate e programmate sulla base di queste esperienze al fine di migliorare la qualità dei dati.

### 3.1 Rilevamento ed elaborazione dei dati

Per il calcolo annuo del potenziale di risorse e degli indici di aggravio si applica il seguente procedimento standardizzato.<sup>1</sup>

Tabella 3.01 Panoramica del procedimento annuo per il calcolo della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri

Perequazione delle risorse	Compensazione degli oneri	Periodo
Le amministrazioni cantonali delle contribuzioni rilevano e forniscono i dati.		Tra il 1° ottobre e il 1° marzo (a seconda delle componenti della BIA)
	L'UST raccoglie i dati e li trasmette all'AFF.	Al più tardi entro il 31 marzo
Il CDF esegue controlli nei Cantoni scelti.		Marzo e aprile
L'AFC analizza i dati e li trasmette all'AFF.		Al più tardi entro fine maggio
Controllo della qualità / calcolo degli indici e dei versamenti di compensazione da parte dell'AFF		Maggio - giugno
Avvio dell'indagine conoscitiva (CDCF)		Inizio luglio
Rapporto della CDCF al DFF		Fine settembre
Approvazione del Consiglio federale		Entro metà novembre

<sup>1</sup> Base: art. 43f OPFC e istruzioni del DFF del 19.12.2008 sul rilevamento e la fornitura 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).

### ***Rilevamento dei dati***

I dati per il potenziale di risorse vengono rilevati dalle autorità fiscali cantonali sulla base delle istruzioni del DFF del 19 dicembre 2008 e delle relative specifiche di dettaglio<sup>2</sup>. Esse contengono indicazioni tecniche dettagliate (comprese le scadenze) per il rilevamento (estrazione) e la fornitura dei dati. Le autorità fiscali cantonali estraggono i dati dei singoli anni di calcolo in una data stabilita e li trasmettono all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) entro i rispettivi termini di consegna.

I dati di base per la compensazione degli oneri sono costituiti dalle statistiche della Confederazione secondo la legge federale del 9 ottobre 1992<sup>3</sup> sulla statistica federale, la legge federale del 22 giugno 2007<sup>4</sup> sul censimento federale della popolazione e le relative ordinanze dell'ultimo anno di volta in volta disponibile. L'Ufficio federale di statistica (UST) è responsabile per la raccolta e l'invio corretti dei dati all'AFF.

### ***Calcolo del potenziale di 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 (cfr. n. 3.2.1), l'AFF calcola ogni anno il potenziale di 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 più recenti disponibili.

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

### ***Presenza di posizione dei Cantoni***

L'AFF inoltra i calcoli alla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) all'attenzione dei Cantoni. I Cantoni prendono conoscenza del risultato. Un Cantone che non è d'accordo con i dati, può rivolgersi alla CDCF. La CDCF trasmette al DFF le osservazioni dei Cantoni e un eventuale parere su proposte 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, approvata dal Consiglio federale durante il mese di novembre e posta in vigore con effetto al 1° gennaio dell'anno successivo.

<sup>2</sup> [https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/rechtsgrundl\\_berichte.html](https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/rechtsgrundl_berichte.html).

<sup>3</sup> RS 431.00

<sup>4</sup> RS 431.112

### 3.2 Garanzia della qualità

La garanzia della qualità è effettuata da diversi attori nell'ambito del processo di elaborazione dei dati. Essa ha inizio presso i fornitori dei dati, ossia i Cantoni, e prevede diverse tappe, descritte di seguito.

Tabella 3.02 Uffici responsabili della garanzia della qualità

	Perequazione delle risorse	Compensazione degli oneri
Fornitori dei dati	Amministrazioni cantonali delle contribuzioni  Controllo da parte del CDF secondo l'art. 6 lett. j della legge sul Controllo delle finanze (LCF)	
Analisi dei dati	AFC, controllo da parte del CDF secondo l'art. 6 lett. j LCF, accompagnamento da parte del gruppo di studio per la garanzia della qualità	UST, controllo da parte del CDF secondo l'art. 6 lett. j LCF, accompagnamento da parte del gruppo di studio per la garanzia della qualità
Calcolo degli indici e dei 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 di accompagnamento composto in modo paritetico di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Esso è coadiuvato dal Controllo federale delle finanze (CDF). Nell'ambito del suo statuto 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 sui dati riguardanti la perequazione delle risorse, mentre l'UST e l'AFF lo aggiornano riguardo alla compensazione degli oneri. Il gruppo di studio si riunisce da aprile ad agosto. Esso valuta la situazione dei dati e discute d'intesa con il CDF le misure da adottare.

In caso di dati errati, mancanti o non ulteriormente sfruttabili relativi al potenziale di risorse, l'AFC e l'AFF in collaborazione con il gruppo di studio adottano le seguenti misure:

- in caso di dati errati che influenzano il potenziale di risorse, i Cantoni forniscono i dati corretti a posteriori;
- se i dati sono di qualità insufficiente, ma ulteriormente sfruttabili, l'AFC li corregge adeguatamente;

- in caso di dati mancanti o non ulteriormente sfruttabili, l'AFF stima il potenziale di risorse sulla base di metodi di calcolo standardizzati. I metodi di calcolo (art. 42 OPFC) sono formulati in modo tale da impedire che i Cantoni che non presentano dati oppure che presentano dati insufficienti possano essere favoriti rispetto ai Cantoni che hanno presentato i loro dati correttamente.

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 breve termine sulle correzioni e stime effettuate. In questo modo si garantisce che l'intero processo sia documentato senza lacune.

Nell'ambito delle sue sedute, il gruppo di studio discute anche problemi e questioni emersi durante la fornitura dei dati da parte dei Cantoni. Si tratta in particolare di casi che non sono disciplinati nelle istruzioni oppure che lo sono ma in maniera poco precisa. Spesso vi è un conflitto di obiettivi tra l'esattezza dei dati e l'efficienza del loro rilevamento. Il potenziale di risorse deve rispecchiare in modo possibilmente corretto la capacità economica di ogni Cantone, senza che il rilevamento dei dati da parte dei Cantoni determini un onere sproporzionato. Per talune decisioni, già l'organizzazione del progetto nel quadro della NPC ha pertanto volutamente preso in considerazione una certa imprecisione dei dati in modo da ottenere una soluzione valida e pragmatica. Questa stessa procedura è adottata anche dal gruppo di studio per la garanzia della qualità. Una lista aggiornata delle decisioni pertinenti è allegata ogni anno al rapporto dell'AFF concernente la perequazione delle risorse, la compensazione degli oneri e la compensazione dei casi di rigore, il quale viene trasmesso per parere ai Cantoni. Al riguardo si distingue tra casi che:

- non sono presi in considerazione volutamente;
- sono presi in considerazione nonostante una certa imprecisione; e
- sono presi in considerazione nell'ottica del sistema.

### **Verifiche e controlli di plausibilità**

Nell'ambito dell'elaborazione della statistica relativa all'imposta federale diretta (IFD), i seguenti organi eseguono diversi controlli di plausibilità e verifiche dei dati notificati dai Cantoni:

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

I dati e la loro plausibilità sono controllati fin all'inizio del processo, vale a dire presso i Cantoni. A questi si chiede di esaminare i dati prima di inoltrarli all'AFC. La persona responsabile per il Cantone, indicata sul modulo di notifica o sul bollettino di fornitura, conferma formalmente l'avvenuto controllo dei dati inviati. Dopo essere pervenuti all'AFC, i dati sono esaminati in modo dettagliato. L'AFC comunica i risultati dei controlli e della plausibilità alle amministrazioni cantonali delle contribuzioni e, se necessario, corregge 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). Una volta elaborati i dati di tutti i Cantoni, l'AFC e l'AFF svolgono diversi controlli di plausibilità che riguardano i singoli Cantoni in relazione alla situazione complessiva in Svizzera.

Mentre l'AFC e l'AFF eseguono per tutti i Cantoni i controlli dei dati e/o di plausibilità a livello centralizzato in base ai dati pervenuti, il CDF esamina direttamente nel Cantone i processi di rilevamento dei dati e i dati stessi sulla base di un campione di dossier (controllando annualmente in modo alternato da 5 a 7 Cantoni).

I dati riguardanti le persone fisiche e giuridiche sono controllati singolarmente dall'AFC mediante un programma informatico. Per l'elaborazione relativa a un anno fiscale ciò corrisponde a circa 5 milioni di dati singoli. Sul reddito e sulla sostanza tassati alla fonte che non soggiacciono all'imposta federale diretta i Cantoni forniscono soltanto delle serie di dati aggregati.

Si eseguono diversi controlli di plausibilità che individuano anomalie o valori erratici. Da un lato, si confrontano i risultati del Cantone con quelli dell'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 alle istruzioni del DFF del 19 dicembre 2008 sul rilevamento e sulla fornitura dei dati dei Cantoni, questi ultimi sono tenuti a controllare la fornitura dei dati prima della loro trasmissione e a confermare tale verifica mediante un bollettino di fornitura firmato o semplicemente inviando 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 correzioni ai dati forniti dal Cantone, queste 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 il relativo controllo di plausibilità. È indispensabile che la persona che conferma la correttezza della prima fornitura di dati mediante il bollettino di fornitura o il modulo di notifica (cfr. tab. 3.03) sia diversa dalla persona che successivamente firma l'attestato. Solo in questo modo si garantisce un controllo incrociato.

Tabella 3.03 Regolamentazione dei documenti

Settore	Bollettino di fornitura	Modulo di notifica	Attestato
Reddito delle persone fisiche	X		X
Utili 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*

L'AFC dispone dei conteggi delle imposte e delle multe (modulo 57) comunicati dai Cantoni per l'anno fiscale in questione ad un'altra unità organizzativa all'interno dell'AFC. Dopo aver ricevuto i dati forniti dai Cantoni, l'AFC confronta l'importo totale della relativa imposta con l'importo dell'imposta notificato mediante il modulo 57. Una differenza superiore al +/-3 per cento comporta una richiesta di chiarimento a livello cantonale. Per tutti i tipi di imposta utilizzati si effettua un confronto con i risultati dell'anno precedente comunicati dal Cantone.

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.

Dopo l'elaborazione dei dati vengono effettuati ulteriori controlli di plausibilità. Al termine di tutte le forniture di dati ogni Cantone è confrontato con tutta la Svizzera.

#### *Garanzia della qualità presso l'AFF*

L'AFF verifica se i dati che confluiscono nel processo di calcolo corrispondono ai dati forniti separatamente dall'AFC e dall'UST. Controlla inoltre le differenze rispetto all'anno precedente e, se necessario, ne discute con il fornitore dei dati. L'AFF effettua numerosi controlli già durante il processo di calcolo, ma in particolare al termine di questa fase. Alcuni controlli si riferiscono a confronti con l'anno precedente, mentre altri alla correttezza logica dei dati. Se i risultati non sono attendibili, l'AFC si mette in contatto con il fornitore dei dati. Per effettuare il calcolo l'AFF impiega una soluzione informatica che documenta e riduce al minimo gli interventi manuali nel processo di calcolo. Questo migliora chiaramente la qualità, la sicurezza e la trasparenza. Tra l'altro, la perequazione finanziaria è integrata anche nel sistema di controllo interno (SCI) dell'AFF.

Il rapporto destinato ai Cantoni per l'indagine conoscitiva sulle cifre contiene tabelle dettagliate che consentono a questi ultimi di analizzare le variazioni rispetto agli altri Cantoni e rispetto all'anno precedente. Le differenze significative sono spiegate direttamente nel rapporto.

#### *Attività di controllo del CDF*

Le attività annuali di controllo del CDF si basano sull'articolo 6 lettera j della legge del 28 giugno 1967<sup>5</sup> sul controllo federale delle finanze e comprendono i seguenti punti:

- ogni anno vengono controllati direttamente sul posto da cinque a sette 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 di risorse e di individuare eventuali mancanze;
- gli organi 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 versamenti di compensazione che ne conseguono 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 può contenere raccomandazioni in merito alle quali gli uffici competenti sono chiamati a prendere posizione.

---

<sup>5</sup> RS 614.0

### *Parere dei Cantoni*

Nei mesi compresi fra luglio e settembre i Cantoni ricevono il rapporto sui calcoli e i calcoli stessi, che dovranno controllare. È l'ultima possibilità per verificare i dati e il loro utilizzo.

## **3.2.2 Esperienze relative all'applicazione della legge**

### ***Qualità dei dati nell'ambito del potenziale di risorse***

In linea di principio si può constatare che dall'introduzione della NPC la qualità dei dati è migliorata continuamente. Per le amministrazioni cantonali delle contribuzioni, in qualità di veri e propri «detentori dei dati» riferiti al potenziale di 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, formare il personale nonché ristrutturare e in parte documentare nuovamente i processi interni. Tali lavori di adeguamento sono complessi e richiedono tempo.

Occorre 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***

Nel terzo quadriennio non hanno dovuto essere effettuate né correzioni né stime. Gli sforzi profusi da tutte le parti coinvolte per migliorare la qualità dei dati hanno dato buon esito.

### ***Errori nella trasmissione dei dati***

Nel terzo quadriennio sono stati commessi alcuni piccoli errori nella trasmissione dei dati dalle amministrazioni cantonali delle contribuzioni all'AFC. Il CDF, l'AFC o i Cantoni stessi hanno riconosciuto per tempo questi errori che hanno quindi potuto essere corretti fornendo nuovamente i dati. I Cantoni che hanno dovuto fornire a posteriori dei dati erano due nell'anno di riferimento 2016 e soltanto uno rispettivamente negli anni di riferimento 2017 e 2018.

Nel suo rapporto relativo all'anno di riferimento 2017, il CDF valuta in modo positivo l'operato delle amministrazioni cantonali delle contribuzioni. Ravvisa tuttavia la necessità di apportare dei miglioramenti puntuali in relazione a quanto segue: separazione fra le funzioni relative allo sviluppo dei programmi e quelle connesse al funzionamento degli stessi, dipendenza di singole persone, documentazione dei processi incompleta o mancante.

Il CDF ha inoltre verificato i processi di elaborazione dell'AFC, per concludere che il sistema di controllo interno è adeguato e ben documentato ma anche che una maggiore automatizzazione potrebbe accrescere l'efficacia e la sicurezza dei processi. Questo è quanto si prevede di realizzare nel quadro del progetto FISCAL-IT, la cui attuazione richiederà però ancora del tempo.

### ***Qualità dei dati nell'ambito della compensazione degli oneri***

Il CDF reputa adeguato anche il sistema di controllo interno dell'UST, benché la documentazione relativa ai processi di controllo debba essere migliorata. Dovrebbero essere rielaborate anche le autorizzazioni di accesso. In linea di principio, però, il CDF non ha riscontrato errori da parte dell'UST nell'elaborazione dei dati concernenti la compensazione degli oneri.

### ***Calcolo dei versamenti di compensazione da parte dell'AFF***

Il CDF ritiene che il sistema di controllo interno sia appropriato; l'AFF lo applica come è descritto nella pertinente documentazione. Non ha riscontrato errori neppure nel calcolo dei versamenti di compensazione. La sostituzione della soluzione informatica in uso fino alla fine del 2017 è stata una sfida. Le cifre del 2019 saranno le prime a essere calcolate con la nuova soluzione, che dovrebbe migliorare ulteriormente la qualità dei calcoli.

### ***Conclusione***

I notevoli sforzi dei Cantoni e le istruzioni del DFF del 19 dicembre 2008 già menzionate come pure le verifiche annuali effettuate direttamente sul posto dal CDF hanno contribuito a migliorare la qualità dei dati. Le amministrazioni cantonali delle contribuzioni sono ora in grado di osservare in modo critico i loro processi interni ed eliminare i punti deboli individuati nel rilevamento e nella fornitura dei dati all'AFF.

Nel frattempo è necessario procedere soltanto a miglioramenti puntuali. L'introduzione del Progetto fiscale 17 influirà anche sulla base di dati della perequazione finanziaria; i Cantoni e la Confederazione si troveranno ad affrontare nuove sfide, soprattutto nella fase di transizione.

# 4 Conseguimento degli obiettivi della perequazione

## 4.1 Obiettivi e rapporti di causalità

Il capitolo 4 del rapporto sull'efficacia esamina in che misura sono stati raggiunti gli obiettivi della perequazione finanziaria nel periodo considerato. Questa sezione introduttiva ricorda gli obiettivi stabiliti nella LPFC, illustra le interdipendenze tra questi obiettivi e indica eventuali conflitti tra obiettivi. Nel quadro di un modello qualitativo di impatto si evidenziano le relazioni fondamentali tra gli obiettivi da realizzare e gli strumenti della perequazione finanziaria. La sezione introduttiva si conclude con una panoramica delle analisi che seguono nel capitolo 4.

### 4.1.1 Obiettivi della perequazione finanziaria, interdipendenze e conflitti tra obiettivi

Nell'articolo 2 della LPFC sono indicati gli obiettivi della perequazione finanziaria, che intende:

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

Questi obiettivi non sono distinti l'uno dall'altro. Generalmente i nessi positivi favoriscono attraverso effetti di sinergia il conseguimento degli obiettivi. Ad esempio, garantire ai Cantoni finanziariamente deboli una dotazione minima di risorse finanziarie rafforza la loro autonomia finanziaria. Un equilibrio tra obiettivi risulta inoltre tra l'autonomia finanziaria e la competitività fiscale. La compensazione di oneri finanziari eccessivi dovuti a fattori strutturali contribuisce al rafforzamento dell'autonomia finanziaria e alla competitività fiscale.

Tra i singoli obiettivi esistono anche rapporti negativi e ambivalenti. Infatti, si osserva un conflitto tra la riduzione delle disparità per quanto riguarda il carico fiscale e la competitività fiscale a livello internazionale. Il carico fiscale non viene influenzato direttamente ma soltanto indirettamente dalla perequazione finanziaria. Se, ad esempio, il volume di ripartizione viene aumentato nella perequazione delle risorse, al fine di permettere ai Cantoni finanziariamente deboli di ottenere più fondi per ridurre le imposte, un Cantone finanziariamente forte si vedrebbe costretto ad accrescere le proprie aliquote fiscali. Ne risentirebbe la sua competitività fiscale internazionale. Ciò vale anche nel caso contrario.

Tra l'obiettivo della riduzione delle disparità per quanto concerne il carico fiscale e quello della riduzione delle disparità nella capacità finanziaria esiste un'interazione, per cui l'uno non è realizzabile senza l'altro. Senza riduzione del loro onere fiscale, i Cantoni con un'elevata imposizione fiscale potranno difficilmente accrescere il loro potenziale di risorse.

L'obiettivo di riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria si consegue nel breve e nel lungo termine ricorrendo all'aiuto della perequazione delle risorse. Il compito principale della perequazione delle risorse consiste nella ripartizione dei mezzi finanziari. Questo meccanismo di ripartizione (effetto primario) genera per sé una riduzione notevole delle disparità (a breve termine). Esso crea inoltre degli effetti incentivanti (effetto secondario) sulle decisioni di politica finanziaria dei Cantoni che, a lungo termine, possono influenzare le disparità (prima della perequazione delle risorse). Tuttavia, non è possibile valutare in modo affidabile l'impatto della perequazione finanziaria in termini di effetti secondari sullo sviluppo delle disparità. La sua influenza sullo sviluppo del valore aggiunto cantonale e quindi sullo sviluppo delle disparità a livello di potenziale di risorse dovrebbe essere modesto rispetto al suo effetto principale.

Infine va osservato che gli obiettivi della perequazione finanziaria sono equivalenti, come si evince dalle analisi fatte nel quadro del secondo rapporto sull'efficacia.

#### 4.1.2 Modello d'impatto

Prima di discutere in dettaglio il grado di realizzazione della perequazione finanziaria è opportuno esaminare i rapporti di causalità nel sistema della perequazione finanziaria sulla base di un modello qualitativo d'impatto. Questo modello poggia sulle riflessioni di Bussmann, Knoepfel e Klöti (1997) e Rieder (2007) ed è costituito dalle cinque fasi seguenti (reazione a catena):

Figura 4.01 Modello generale d'impatto



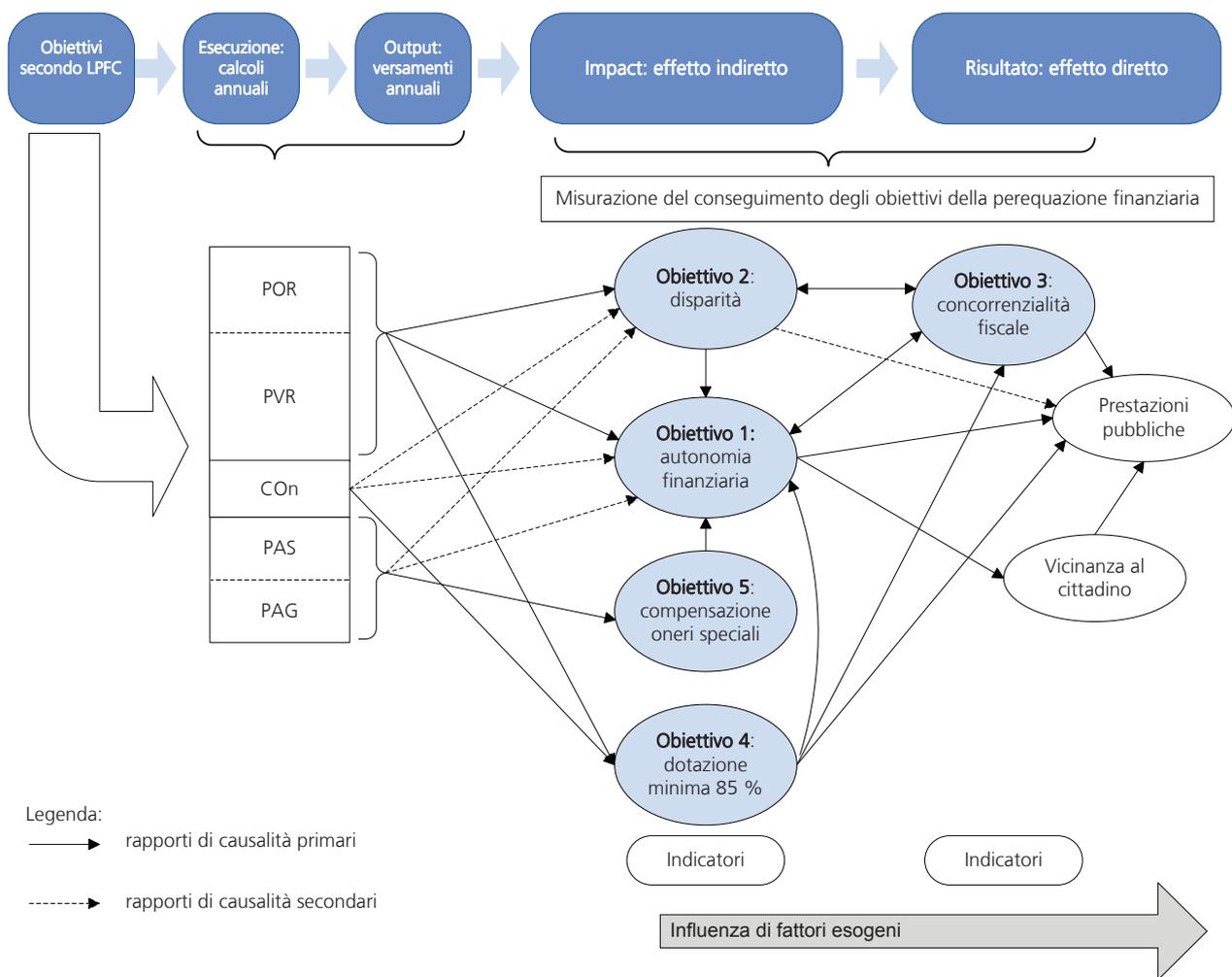
Secondo Rieder (2007), il modello d'impatto descrive i rapporti di causalità specifici perseguiti a livello politico basandosi sulle cinque fasi del processo decisionale. Il modello parte dagli obiettivi strategici, postula una struttura di esecuzione e formula direttive per l'output. Ciò deve avere un impatto sui destinatari (concretamente sulle finanze cantonali) e infine generare effetti positivi (risultato) in altri ambiti (ad es. nella popolazione).

Il presente modello d'impatto è riferito alla perequazione finanziaria in senso stretto (perequazione delle risorse, compensazione degli oneri e compensazione dei casi di rigore) nonché alla collaborazione intercantonale. La figura 4.02 rappresenta una reazione a catena applicata alla perequazione finanziaria che riproduce i rapporti di causalità primari.

In base agli obiettivi della perequazione finanziaria stabiliti nella LPFC, i versamenti di compensazione vengono calcolati annualmente secondo le regole indicate nella LPFC e nella OPFC (esecuzione), approvati dal Consiglio federale ed erogati l'anno successivo (output). Le regole per l'esecuzione e l'output possono essere aggiornate dal legislatore ogni quattro anni sulla base del rapporto sull'efficacia.

L'analisi effettuata nel quadro del capitolo 4 si riferisce alle fasi «impact» e «risultato». A seconda se durante il quadriennio considerato gli obiettivi sono stati conseguiti o meno, il Parlamento (o il Consiglio federale in caso di regolamentazioni dell'OPFC) può effettuare adeguamenti nelle fasi «obiettivi», «esecuzione» e «output».

Figura 4.02 Reazione a catena per la perequazione delle risorse, la compensazione degli oneri e la compensazione dei casi di rigore



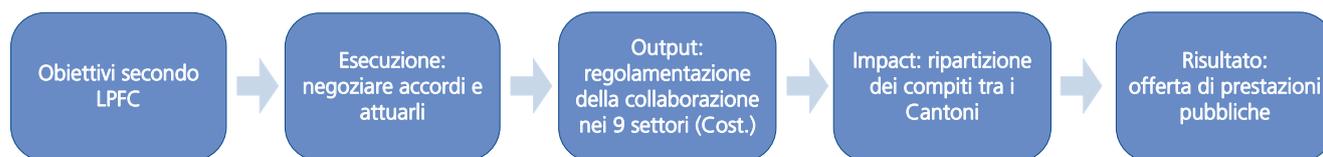
Per impact, o effetto indiretto dei versamenti di compensazione, s'intendono le ripercussioni dei versamenti sullo sviluppo delle disparità tra i Cantoni e sull'autonomia finanziaria dei Cantoni.

Il risultato costituisce l'effetto diretto della perequazione finanziaria sull'efficienza ed efficacia delle prestazioni fornite dai Cantoni ai loro cittadini. Il collegamento tra le fasi «impact» e «risultato» rappresenta la sfida principale della verifica dell'efficacia. Nel secondo caso (risultato) si tratta di stabilire se la perequazione finanziaria contribuisce in misura determinante a un adempimento efficiente ed effettivo dei compiti da parte dei Cantoni (e della Confederazione). A monte vi sono gli aspetti dell'onere fiscale di persone fisiche e giuridiche e la posizione dei Cantoni nella concorrenza fiscale nazionale e internazionale. I diversi aspetti a livello di

risultato vengono influenzati non solo dalla perequazione finanziaria, ma anche da altri fattori. L'influenza dei fattori esogeni, come ad esempio la congiuntura o l'invecchiamento della popolazione, è tanto più marcata quanto più ci si allontana dal livello «impact» nella reazione a catena. L'adempimento dei compiti da parte di Confederazione e Cantoni è caratterizzato in maniera determinante da fattori che non dipendono dal meccanismo della perequazione finanziaria. Di conseguenza, più è lunga la reazione a catena, più difficile è dimostrare l'influenza della perequazione finanziaria. Le analisi effettuate nel quadro del capitolo 4 del presente rapporto comprendono pertanto solo una parte degli effetti a livello di risultato.

Per valutare gli effetti diretti e indiretti (risultato e impact) occorrono ordini di grandezza adeguati e strettamente legati all'aspetto da valutare. Nell'allegato 17 dell'OPFC figurano una serie di indicatori e criteri. Questi costituiscono una base importante per la valutazione degli effetti. Vanno menzionati soprattutto gli indicatori di politica finanziaria (entrate, uscite, debiti, rapporto tra trasferimenti a destinazione vincolata e quelli a destinazione libera), gli indicatori della perequazione delle risorse (potenziale di risorse, gettito fiscale standardizzato pro capite), gli indicatori fiscali (aliquote d'imposta marginali effettive e aliquote d'imposta medie effettive) e gli indicatori concernenti oneri speciali (oneri speciali per abitante, rapporto tra compensazione degli oneri e oneri speciali). Questi criteri servono a valutare il conseguimento degli obiettivi previsti dalla LPFC. Essi non sono però fissi per tutti i rapporti sull'efficacia, ma possono eventualmente essere adeguati nel caso in cui le esperienze fatte nel corso dell'analisi lo ritenessero necessario. Nella figura 4.02, gli altri due obiettivi della fase «risultato» (prestazioni pubbliche, vicinanza al cittadino) non vengono approfonditi in questo capitolo poiché non sono menzionati nella LPFC. Per completezza vengono però inclusi nel modello d'impatto. La collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri (obiettivo 6) viene pure esaminata nel capitolo 4. Poiché non esiste alcun rapporto diretto con la perequazione finanziaria in senso stretto, la reazione a catena viene presentata separatamente nella figura 4.03.

Figura 4.03 Modello d'impatto della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri



#### 4.1.3 Panoramica dei singoli paragrafi

Le analisi a livello di «impact» conformemente al modello d'impatto si trovano nei paragrafi 4.2 (autonomia finanziaria cantonale), 4.3 (disparità), 4.5 (dotazione minima) e 4.7 (oneri speciali). Le questioni relative alla competitività fiscale si trovano nella fase «risultato», mentre alcuni aspetti concernono la fase «impact» e vengono presentati nel paragrafo 4.3. Gli altri temi sulla competitività fiscale sono trattati nel paragrafo 4.4. Le analisi in questi paragrafi valutano il conseguimento degli obiettivi attraverso diversi ordini di grandezza (conformemente all'allegato 17 OPFC). Il paragrafo 4.6 affronta il tema dell'effetto di incentivazione nell'ambito della perequazione delle risorse. Il paragrafo 4.8 esamina la compensazione intercantonale degli oneri, mentre al 4.9 sono riassunti i risultati del capitolo 4.

## 4.2 Rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni

Uno degli obiettivi importanti della perequazione finanziaria nazionale 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 portano indirettamente nei Cantoni a una riduzione dei costi di produzione delle prestazioni statali, il che incentiva a metterne a disposizione una quantità maggiore o addirittura a offrire una determinata prestazione.

La tabella qui appresso illustra la variazione dei trasferimenti finanziari tra la Confederazione e i Cantoni derivante essenzialmente dall'introduzione della NPC. Prima dell'introduzione della NPC, i trasferimenti della Confederazione a favore dei Cantoni ammontavano a 16 miliardi, 11,4 dei quali a destinazione vincolata. A essi si sommarono i contributi dei Cantoni all'AVS e all'AI per un importo pari a 2,7 miliardi. Con la NPC questi sono venuti meno e, in seguito alla dissociazione dei compiti, il volume dei trasferimenti è diminuito di 1,5 miliardi.

Tabella 4.01 Uscite a titolo di trasferimento dalla Confederazione ai Cantoni

Mio. CHF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Trasferimenti a destinazione libera</b>	<b>5 101</b>	<b>6 548</b>	<b>6 353</b>	<b>6 483</b>	<b>6 643</b>	<b>6 717</b>	<b>6 903</b>	<b>6 858</b>	<b>7 374</b>
Quote dei Cantoni alle entrate della Confederazione *	5 101	3 824	3 546	3 582	3 594	3 615	3 725	3 673	4 136
Perequazione finanziaria della Confederazione **	-	2 725	2 808	2 901	3 049	3 102	3 178	3 185	3 238
<b>Trasferimenti a destinazione vincolata ***</b>	<b>11 362</b>	<b>9 920</b>	<b>10 183</b>	<b>10 540</b>	<b>10 695</b>	<b>10 992</b>	<b>11 003</b>	<b>11 262</b>	<b>11 337</b>
<b>Totale</b>	<b>16 464</b>	<b>16 468</b>	<b>16 536</b>	<b>17 023</b>	<b>17 338</b>	<b>17 709</b>	<b>17 906</b>	<b>18 119</b>	<b>18 711</b>
Quota dei trasferimenti a destinazione libera									
..... sul totale	31%	40%	38%	38%	38%	38%	39%	38%	39%
..... risp. alle entrate fiscali dei Cantoni	13%	17%	16%	16%	16%	16%	16%	15%	17%
TC**** trasferimenti a destinazione libera			-3,0%	2,0%	2,5%	1,1%	2,8%	-0,7%	7,5%
TC perequazione finanziaria			3,0%	3,3%	5,1%	1,7%	2,5%	0,2%	1,7%
TC trasferimenti a destinazione vincolata			2,6%	3,5%	1,5%	2,8%	0,1%	2,4%	0,7%

Fonte: AFF, statistica finanziaria

\* *escluse le partecipazioni vincolate dei Cantoni* (totale 855'559 mio. CHF): quota dei proventi della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP; voce 46008), parte dei proventi dell'imposta sugli oli minerali (voce 46005), parte del prodotto netto della Regia federale degli alcool (voce 46003): «Cantoni a confronto; valutazioni standard», foglio di lavoro «Entrate»

\*\* perequazione verticale delle risorse + compensazione degli oneri + partecipazione della Confederazione alla compensazione dei casi di rigore

\*\*\* contributi della Confederazione = voci 4630 + 670 della statistica finanziaria (*contributi correnti + contributi agli investimenti*): per determinare l'importo totale (inclusi i contributi della Confederazione che non possono essere attribuiti ai singoli Cantoni): «Insieme dei Cantoni; valutazioni standard», foglio di lavoro «Entrate»

\*\*\*\* TC = tasso di crescita; elevato TC nel 2015 a seguito dei pagamenti anticipati dell'IFD

Con la NPC è stata modificata in maniera determinante la struttura delle uscite a titolo di trasferimento dalla Confederazione ai Cantoni. Nel 2007, il 31 per cento del volume dei trasferimenti era a destinazione libera. Nel 2008, con il passaggio alla NPC, tale quota è salita al 40 per cento. Da allora, questa percentuale ha subito solo variazioni di poco conto. Sono rimasti invariati anche i trasferimenti a destinazione libera in relazione alle entrate fiscali dei Cantoni. Sulla base di questi indicatori è possibile affermare che dal 2008, anno di introduzione della NPC, l'autonomia finanziaria dei Cantoni è stata salvaguardata. Le spiegazioni in merito alla ripartizione dei trasferimenti a destinazione libera e di quelli a destinazione vincolata tra i singoli Cantoni sono fornite nell'allegato 5.

Oltre alla quota dei trasferimenti a destinazione libera rispetto alla somma complessiva dei trasferimenti finanziari della Confederazione a favore dei Cantoni, vi sono altri indicatori che misurano il grado di autonomia finanziaria. L'OCSE, ad esempio, utilizza un set di sei indicatori:<sup>1</sup>

- quota delle entrate fiscali dei Cantoni e dei Comuni rispetto alle entrate fiscali complessive;
- grado di autonomia nel definire le aliquote fiscali;
- rapporto tra i trasferimenti finanziari e le entrate fiscali;
- rapporto tra i trasferimenti a destinazione libera e quelli a destinazione vincolata;
- grado di autonomia budgetaria;
- grado di autonomia in caso di finanziamento da parte di terzi.

Secondo l'OCSE, questi indicatori sono solo debolmente correlati tra loro. Ciò indica che l'autonomia finanziaria costituisce un fenomeno multidimensionale. Nel confronto internazionale, i Cantoni e i Comuni presentano un grado decisamente elevato di autonomia finanziaria rispetto alle collettività territoriali subnazionali degli altri Paesi. In particolare, la quota di entrate fiscali proprie è molto alta. Essa si aggira attorno al 40 per cento e nel corso del tempo quasi non presenta importanti fluttuazioni. L'introduzione della NPC non ha avuto un impatto rilevante su questo indicatore, mentre ha influito sui trasferimenti finanziari (cfr. sopra). Dal momento che i Cantoni, nel quadro del federalismo esecutivo costituzionale, attuano il diritto federale, l'autonomia finanziaria è influenzata da decisioni legislative a livello federale.

### **4.3 Riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria e il carico fiscale dei Cantoni**

Nelle pagine che seguono viene esaminata l'evoluzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria rispetto alla forza finanziaria. Infine, viene analizzata l'evoluzione delle differenze per quanto riguarda l'onere fiscale rispetto all'indice di sfruttamento fiscale.

#### **4.3.1 Analisi dell'evoluzione delle disparità**

La perequazione finanziaria persegue esplicitamente l'obiettivo della riduzione delle disparità tra i Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria. Occorre distinguere tra il breve e il lungo termine. L'obiettivo a breve termine è che tutti i Cantoni dispongano di fondi sufficienti per adempiere ai propri compiti fondamentali. Tale obiettivo è perseguito mediante trasferimenti finanziari dai Cantoni finanziariamente forti (e dalla Confederazione) ai Cantoni finanziariamente deboli. Se i Cantoni finanziariamente forti cedono una parte dei loro fondi ai Cantoni

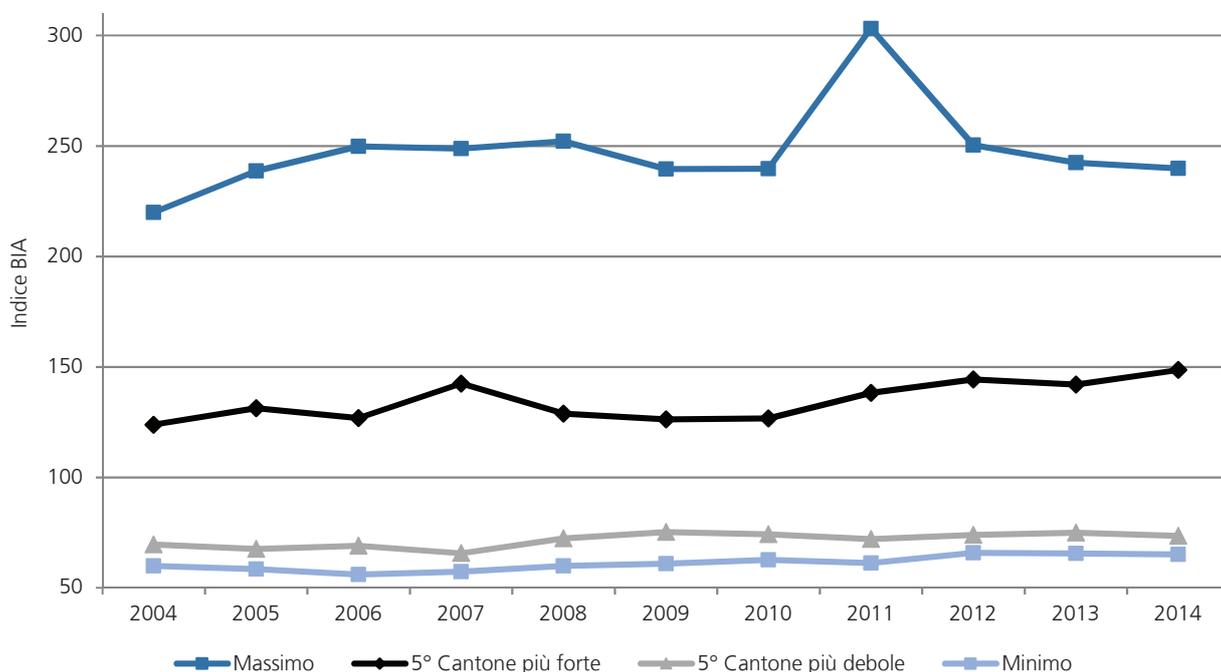
<sup>1</sup> OCSE (2006), Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper No. 2, Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments.

finanziariamente deboli, ha automaticamente luogo una riduzione delle disparità per effetto della perequazione finanziaria. Più interessante è la riflessione a medio-lungo termine. Con i fondi della perequazione finanziaria, i Cantoni finanziariamente deboli hanno la possibilità di migliorare durevolmente la loro attrattiva e, di conseguenza, anche la loro capacità finanziaria in modo che la base fiscale aumenti. A tale scopo hanno a disposizione tre misure: la diminuzione delle imposte, la riduzione del debito o delle uscite (ad es. per lo sviluppo delle infrastrutture). Se sono efficaci, le misure adottate dovrebbero avere un effetto positivo sul potenziale di risorse, riducendo le disparità tra i Cantoni. Le differenze a livello di capacità finanziaria sono tuttavia influenzate da altri fattori, su cui i Cantoni hanno ben poche se non addirittura nessuna possibilità di influire. Un fattore importante è la congiuntura, i cui effetti si esplicano in maniera diversa sui singoli Cantoni, andando così ad alterare la loro forza finanziaria. Gli effetti della congiuntura sul potenziale di risorse, o sulla base imponibile dei singoli Cantoni, sono stati analizzati dettagliatamente nel secondo rapporto sull'efficacia.

La base di dati per la misurazione delle disparità è la base imponibile aggregata (BIA). Dal momento che il potenziale di risorse di norma utilizzato per calcolare la perequazione delle risorse corrisponde alla media della BIA in tre anni di calcolo, se si impiegasse tale dato per misurare le disparità verrebbe livellata l'evoluzione da esaminare e il numero degli anni disponibili sarebbe inferiore. L'indice BIA è calcolato in maniera analoga all'indice delle risorse e pertanto ha la stessa espressività; tuttavia, esso riguarda soltanto un anno di calcolo. Gli indici BIA sono disponibili per gli anni 2004–2014.

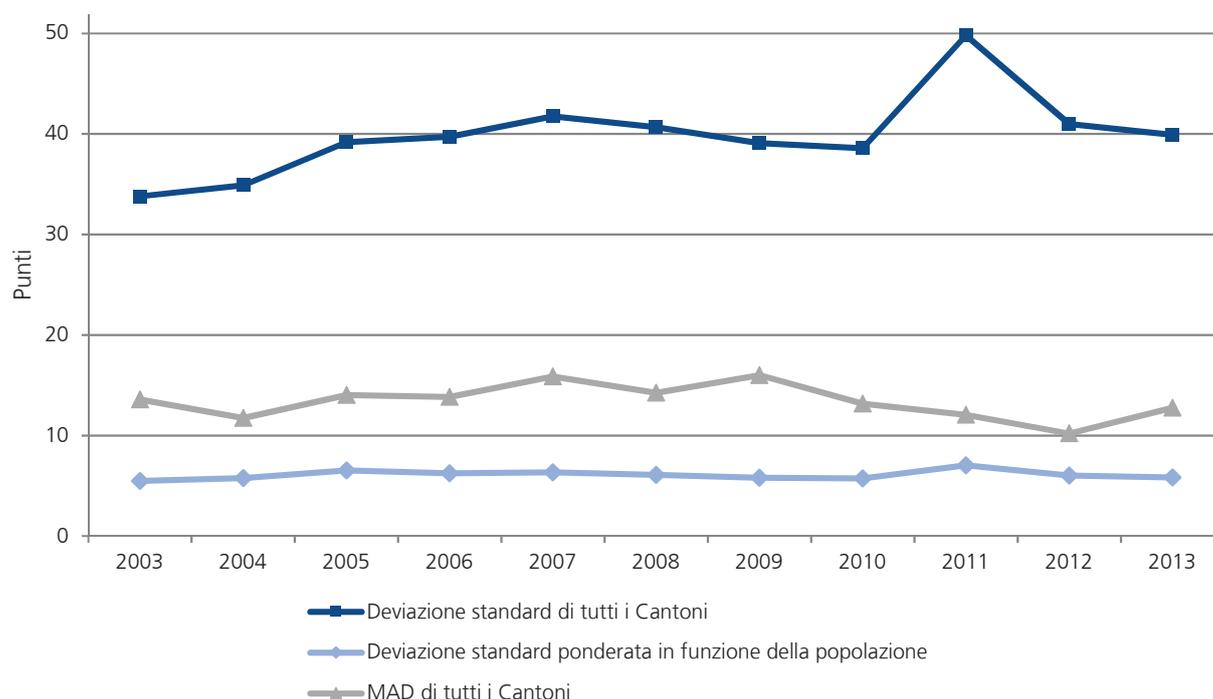
Nel presente rapporto vengono illustrati diversi ordini di grandezza per l'evoluzione delle disparità. Ogni indicatore ha i suoi vantaggi e i suoi svantaggi. Per rappresentare l'evoluzione delle disparità tracciando un quadro quanto più completo possibile, oltre agli ordini di grandezza più comuni quali il campo di variazione e la deviazione standard si utilizzano anche la mediana della deviazione assoluta (MAD), la curva di Lorenz e il coefficiente di Gini come anche l'evoluzione del potenziale di eccedenza pro capite della popolazione. La discussione si concentra sulle disparità prima della perequazione delle risorse. Tuttavia viene evidenziato anche l'impatto della perequazione delle risorse sulle disparità, ossia l'effetto della redistribuzione.

Figura 4.04 Campi di variazione dell'indice BIA 2004–2014



La differenza tra l'indice del Cantone finanziariamente più forte e quello del Cantone finanziariamente più debole è un parametro semplice benché grossolano di misurazione delle disparità. Dalla figura 4.04 si evince come questa differenza sia determinata prevalentemente dall'andamento del Cantone più forte (Zugo). Va ricordato che l'indice BIA 2011 di Zugo presenta un effetto straordinario che determina un forte incremento temporaneo.

Figura 4.05 Deviazione standard e MAD dell'indice BIA 2003–2013



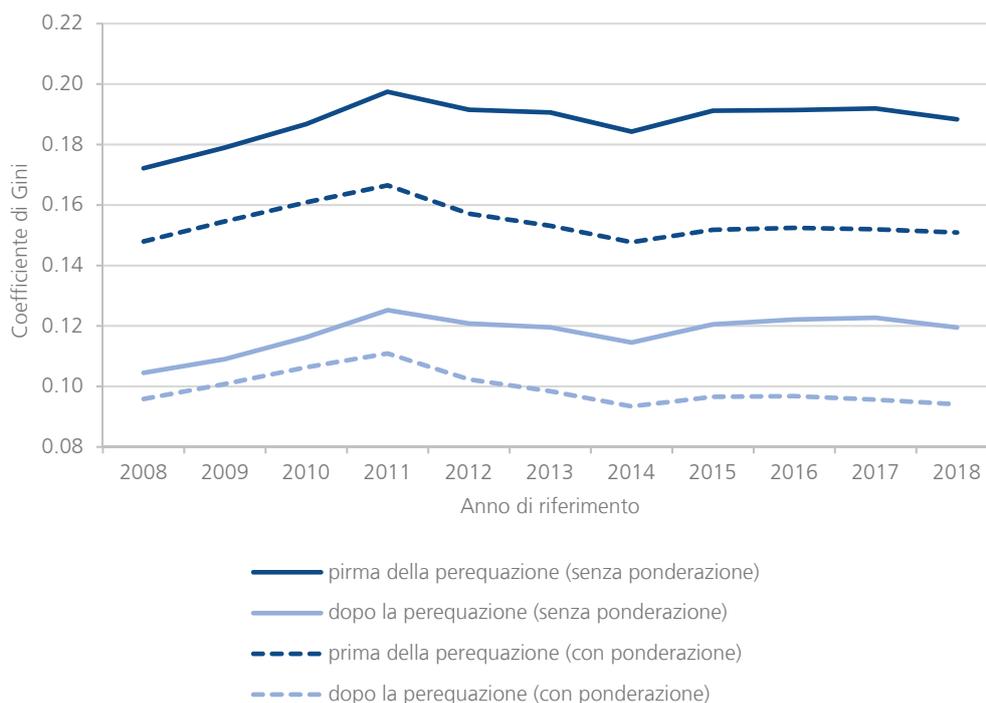
La deviazione standard è il parametro standard usato per misurare una dispersione e indica la deviazione media dal valore medio del campione. Diversamente da quanto avviene per il campo di variazione, nel suo calcolo si tiene conto di tutti i Cantoni. Un aumento della deviazione standard indica un aumento delle disparità. La figura 4.05 mostra l'andamento della deviazione standard. Si osserva che tale deviazione è determinata in massima parte dall'evoluzione dei Cantoni finanziariamente forti, soprattutto da Zugo e Svitto. L'effetto una tantum sopra descritto manifestatosi nel Cantone di Zugo nel 2011 rappresenta un'anomalia statistica che falsa la deviazione standard. Va sottolineato che tutti i Cantoni hanno la stessa ponderazione, indipendentemente dalle loro dimensioni. Per tener conto delle diverse dimensioni dei Cantoni, la curva inferiore nella figura 4.05 rappresenta la deviazione standard ponderata in funzione della popolazione. Il suo andamento indica che le disparità sono rimaste sostanzialmente stabili. L'anomalia statistica di Zugo del 2011 quasi non si nota più, considerate le dimensioni ridotte del Cantone.

La mediana della deviazione assoluta (MAD) è meno sensibile alle anomalie. La figura 4.05 rappresenta questo parametro per la totalità dei Cantoni. Stando a questo indicatore, le disparità sono leggermente diminuite tra il 2009 e il 2012, dopodiché sono lievemente aumentate.

Sulla base del potenziale di risorse sono stati definiti due ulteriori ordini di grandezza: il coefficiente di Gini e il potenziale di eccedenza, ovvero l'eccedenza del GFS pro capite (GFS: gettito

fiscale standardizzato). Il coefficiente di Gini si basa sulla cosiddetta curva di Lorenz ed è un parametro molto diffuso per la misurazione della disuguaglianza soprattutto per quanto concerne la ripartizione del reddito e della sostanza delle economie domestiche private. Il suo valore è compreso tra zero e uno. Il valore zero indica una distribuzione uniforme mentre il valore uno significa che l'insieme del reddito, della sostanza o del potenziale di risorse si concentra in un unico Cantone. La figura 4.06 mostra l'evoluzione della disuguaglianza di distribuzione del GFS pro capite prima e dopo la perequazione delle risorse in rapporto al coefficiente di Gini. Da un lato la ponderazione è la stessa per tutti i Cantoni e d'altro lato si basa sul numero di abitanti di ogni Cantone. Il coefficiente di Gini registra oscillazioni soltanto minime. Negli ultimi anni è rimasto stabile. La figura 4.06 mostra la notevole riduzione delle disparità ottenuta con la perequazione delle risorse. Il coefficiente di Gini viene così ridotto di circa un terzo. Se il coefficiente di Gini viene ponderato in funzione del numero di abitanti, le disparità risultano inferiori. Il modello resta comunque lo stesso.

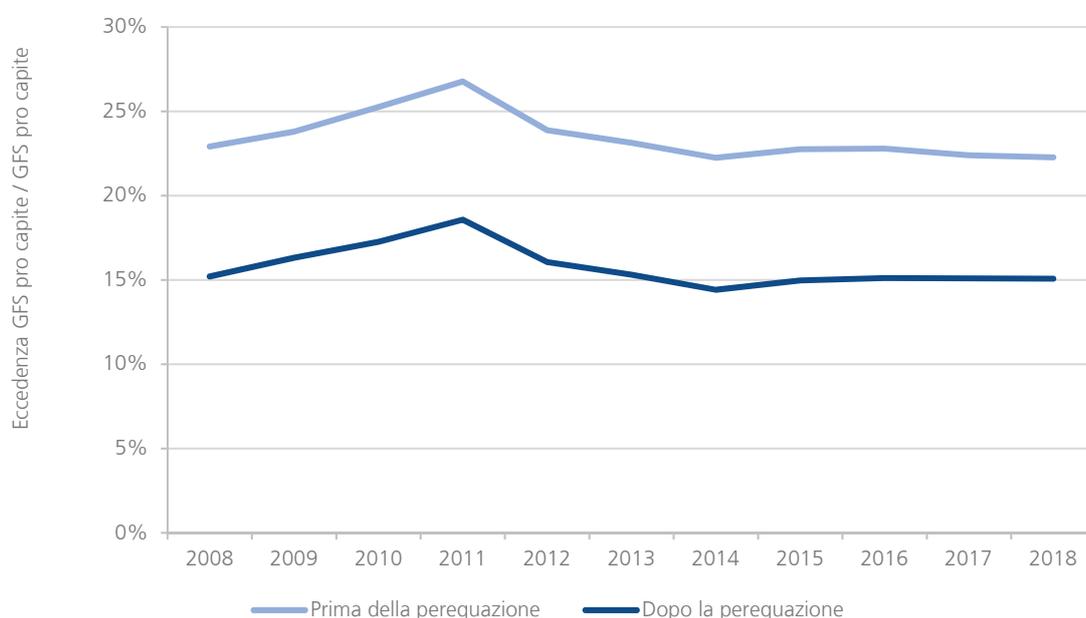
Figura 4.06 Coefficiente di Gini relativo al GFS pro capite prima e dopo la perequazione delle risorse



Con potenziale di eccedenza si intende quella parte del potenziale di risorse di un Cantone finanziariamente forte che oltrepassa la media nazionale. Lo stesso vale per i Cantoni finanziariamente deboli. Il totale del potenziale di eccedenza dei Cantoni finanziariamente forti corrisponde per definizione al totale della deviazione del potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente deboli rispetto alla media nazionale. Se tutti i Cantoni avessero un indice delle risorse di 100, il potenziale di eccedenza sarebbe pari a zero. Maggiori sono le disparità, maggiore è il potenziale di eccedenza. Quest'ultimo aumenta col passare del tempo per effetto dello sviluppo demografico e della crescita nominale del potenziale di risorse. Per neutralizzare gli effetti di questi due fattori di crescita, l'indicatore si calcola come segue: il punto di partenza è sempre la deviazione del potenziale di risorse di ogni Cantone rispetto alla media nazionale, a prescindere dal fatto che sia positiva o negativa. Se la deviazione è negativa, si utilizza l'importo

assoluto. Si moltiplica il potenziale di risorse per l'aliquota d'imposta standardizzata (aliquota media nazionale), ottenendo il cosiddetto gettito fiscale standardizzato (GFS). La somma delle deviazioni dei GFS rispetto alla media nazionale pro capite viene messa in relazione con il GFS medio pro capite. La figura 4.07 mostra l'andamento di questo indicatore che, rispetto al coefficiente di Gini, è molto più sensibile. Le disparità aumentano nel periodo 2008–2012, per poi scendere fino al 2014 e successivamente stabilizzarsi. La figura 4.06 illustra inoltre l'effetto della perequazione delle risorse come differenza tra la linea azzurra e la linea blu.

Figura 4.07 Eccedenza del GFS pro capite in relazione al GFS pro capite



Per misurare le disparità sono stati utilizzati diversi ordini di grandezza che si completano a vicenda. Nel complesso si può affermare che negli ultimi anni le disparità per quanto concerne la capacità finanziaria non hanno subito particolari variazioni. Ciò che incide in maniera determinante sulle disparità è l'andamento congiunturale. La dinamica congiunturale si riflette soprattutto sugli utili delle persone giuridiche, la cui quota è superiore alla media nella maggior parte dei Cantoni finanziariamente forti. A influenzare l'evoluzione delle disparità sono quindi principalmente i Cantoni finanziariamente forti. In una fase di ripresa congiunturale le disparità tendono ad aumentare perché crescono gli indici delle risorse dei Cantoni finanziariamente forti. Per contro, una flessione congiunturale porta a una riduzione delle disparità.

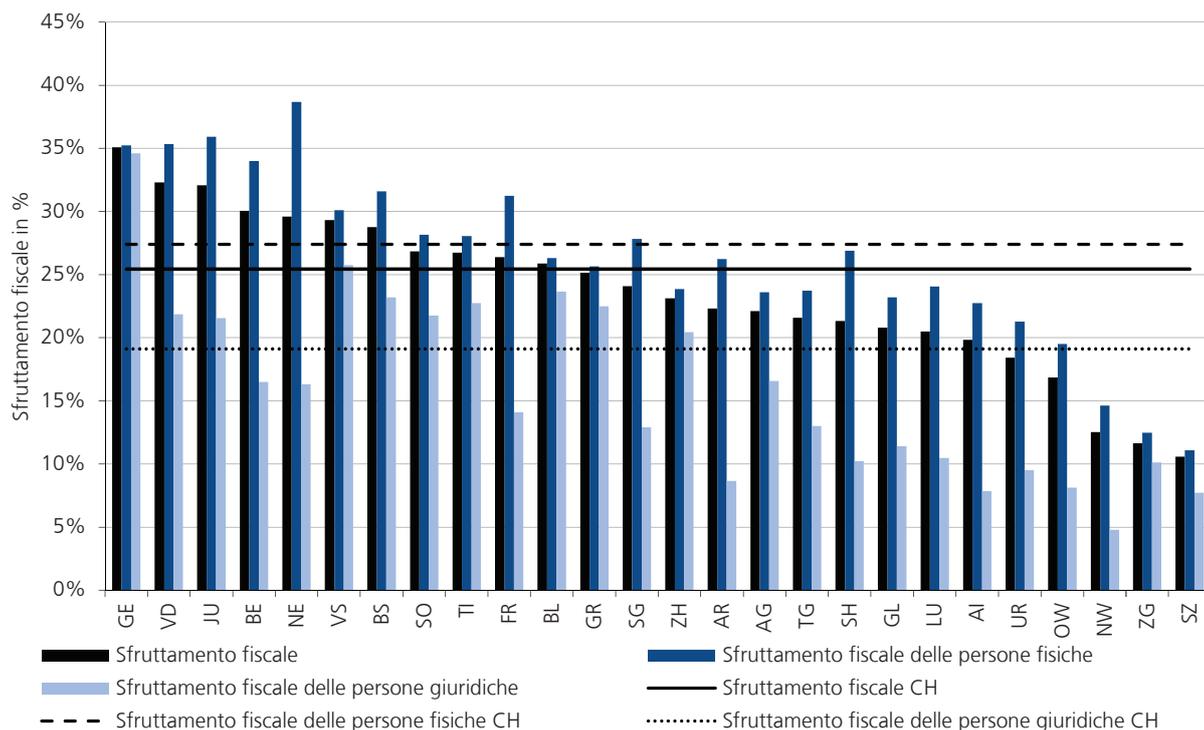
### 4.3.2 Evoluzione delle differenze per quanto riguarda l'onere fiscale

In questo paragrafo viene messo a confronto l'onere fiscale intercantonale complessivo, misurato secondo l'indice di sfruttamento fiscale, pubblicato annualmente dal 2009. Questo indice è in stretta correlazione con il calcolo del potenziale di risorse e deve pertanto essere interpretato analogamente all'aliquota fiscale, che in Svizzera viene calcolata a livello nazionale. L'indice di sfruttamento fiscale rispecchia dunque l'onere fiscale complessivo di un Cantone e mostra

in che misura i tributi fiscali gravano sul valore aggiunto sfruttabile fiscalmente, che di conseguenza non è più disponibile per un uso privato. L'indice di sfruttamento fiscale riflette quindi un'ottica macroeconomica. Esso mette in relazione le entrate fiscali complessive di un Cantone (in modo particolare le imposte dirette, le imposte sulla sostanza, sulle successioni e di circolazione) con il potenziale di risorse. Quest'ultimo determina lo sfruttamento fiscale di un Cantone, il quale viene messo a sua volta in relazione con la media svizzera dello sfruttamento fiscale, dal quale risulta l'indice di sfruttamento fiscale. Lo sfruttamento fiscale rappresenta una misura esaustiva per l'onere fiscale del potenziale di risorse e non permette di trarre conclusioni quanto alla tariffa fiscale e alle aliquote d'imposta. Lo sfruttamento fiscale risulta maggiore rispetto alle aliquote d'imposta (medie) sul reddito e sull'utile, poiché prende in considerazione anche altre imposte. È quindi possibile che lo sfruttamento fiscale aumenti, pur rimanendo invariate le aliquote d'imposta sul reddito e sull'utile. Tale situazione può ad esempio verificarsi quando i contribuenti raggiungono fasce di progressione più elevate, col conseguente incremento delle entrate fiscali del Cantone. L'indice di sfruttamento fiscale non è pertanto una grandezza adatta al calcolo dell'onere di singoli soggetti economici. Esso risulta troppo impreciso per la valutazione della concorrenza fiscale, che si basa principalmente sull'onere fiscale effettivo e marginale. Questo aspetto sarà approfondito al paragrafo 4.4.

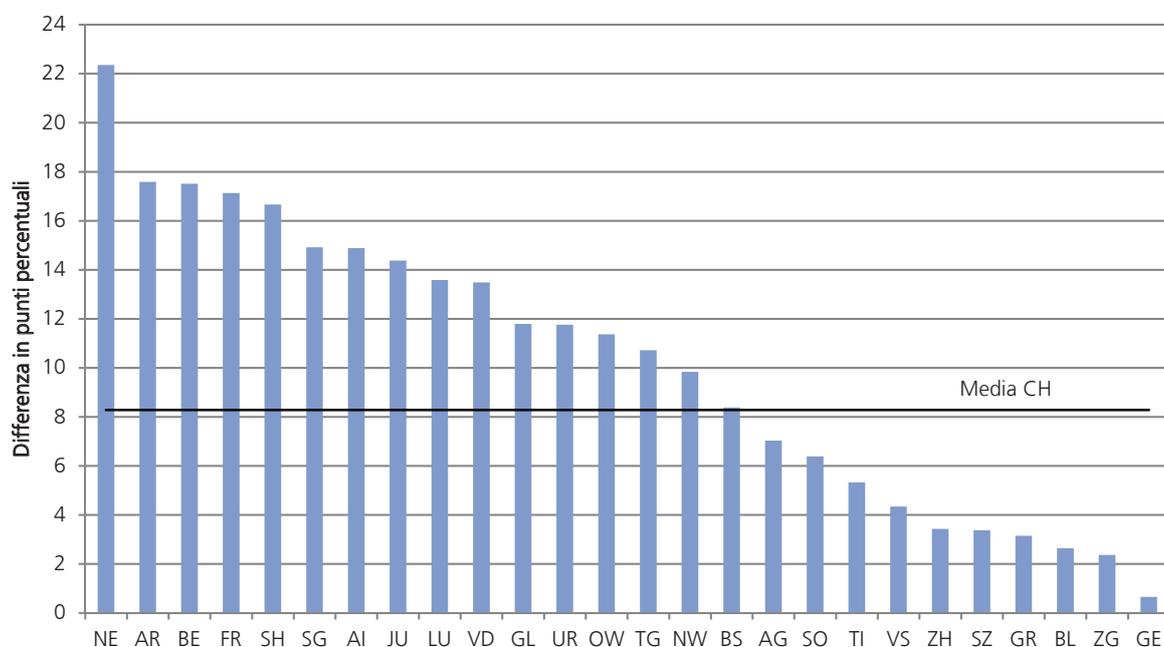
Per quanto riguarda lo sfruttamento fiscale, il presente rapporto fa una distinzione tra le persone fisiche e le persone giuridiche. La figura 4.08 mostra lo sfruttamento fiscale nella sua totalità e differenziato secondo persone fisiche e persone giuridiche sulla base degli ultimi dati disponibili (potenziale di risorse 2017). Nella media nazionale, il potenziale di risorse viene complessivamente sfruttato fiscalmente in misura del 25,4 per cento. Con il 19,1 per cento, lo sfruttamento fiscale delle persone giuridiche è di ben 8 punti percentuali inferiore a quello delle persone fisiche. Negli anni passati questa differenza è rimasta relativamente stabile.

Figura 4.08 Sfruttamento fiscale 2017



Se si considerano i Cantoni singolarmente si notano due cose: le differenze legate allo sfruttamento fiscale rimangono tuttora importanti e la differenza tra lo sfruttamento delle persone fisiche e quello delle persone giuridiche varia in maniera considerevole (cfr. fig. 4.09). Questa differenza è particolarmente marcata nel Cantone di Neuchâtel (22 punti percentuali), mentre è esigua nei Cantoni di Zugo e Ginevra. Al riguardo va osservato che Zugo presenta uno sfruttamento fiscale tra i più bassi mentre Ginevra registra quello più alto a livello nazionale. Il fatto che in tutti i Cantoni lo sfruttamento fiscale delle persone giuridiche risulti più basso di quello delle persone fisiche è all'origine dell'introduzione dei cosiddetti fattori zeta nel quadro del Progetto fiscale 17. Con i fattori zeta gli utili delle imprese vengono ponderati in misura minore nel potenziale di risorse rispetto ai redditi delle persone fisiche.

Figura 4.09 Differenza di sfruttamento fiscale PG e PF 2017 (in punti percentuali)



La figura 4.10 mostra la differenza di sfruttamento fiscale tra le persone fisiche e quelle giuridiche e la forza finanziaria dei Cantoni. Si può notare che nella maggior parte dei Cantoni finanziariamente forti tale differenza è inferiore alla media (2° quadrante), mentre in buona parte dei Cantoni finanziariamente deboli la differenza di sfruttamento fiscale è talvolta nettamente maggiore. Ciò può essere interpretato come indicativo del fatto che i Cantoni finanziariamente deboli fanno un utilizzo mirato dei provvedimenti di politica fiscale al fine di attirare persone giuridiche. Per questi Cantoni la politica fiscale rappresenta un importante strumento di promozione della piazza economica. I Cantoni finanziariamente forti, per contro, possono contare su diversi vantaggi, che rendono meno sentita la necessità di differenziare le aliquote d'imposta. Questo è lo stato delle cose con il sistema di fiscalità delle imprese attualmente in vigore, il quale è però destinato a cambiare con il Progetto fiscale 17. L'abolizione degli statuti fiscali cantonali farà sì che questa necessità di differenziazione nei Cantoni finanziariamente forti dovrà probabilmente essere valutata in maniera diversa.

Figura 4.10 Differenza di sfruttamento fiscale PG e PF e indice delle risorse 2017

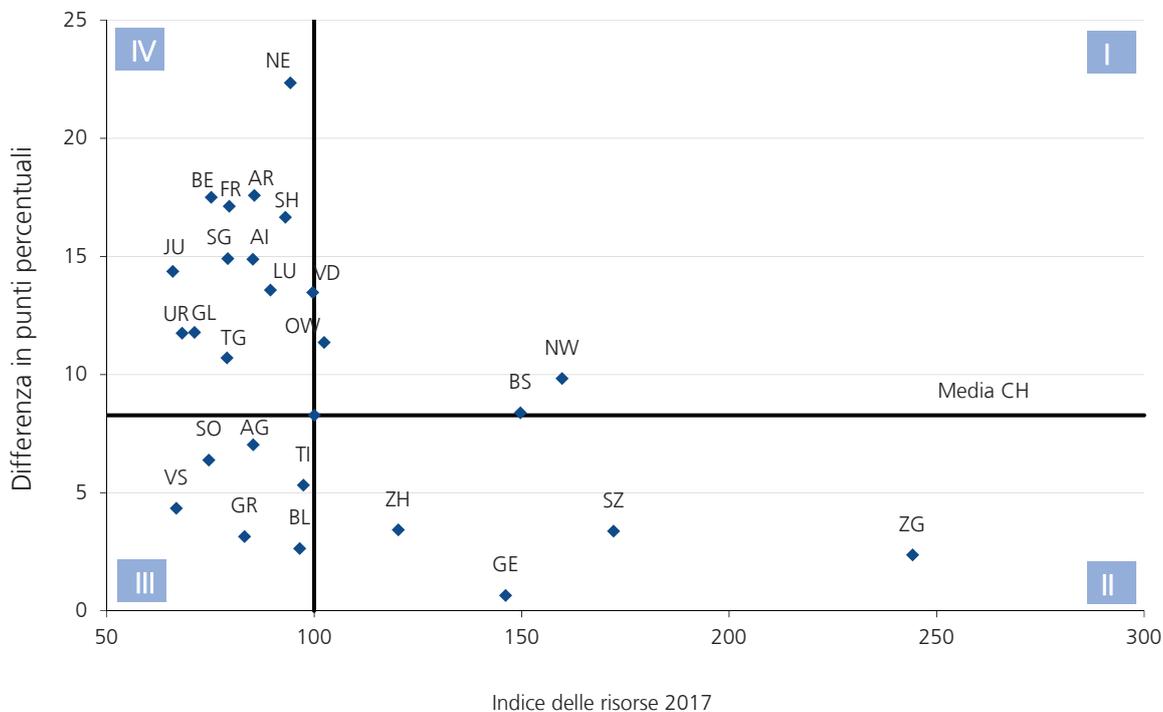
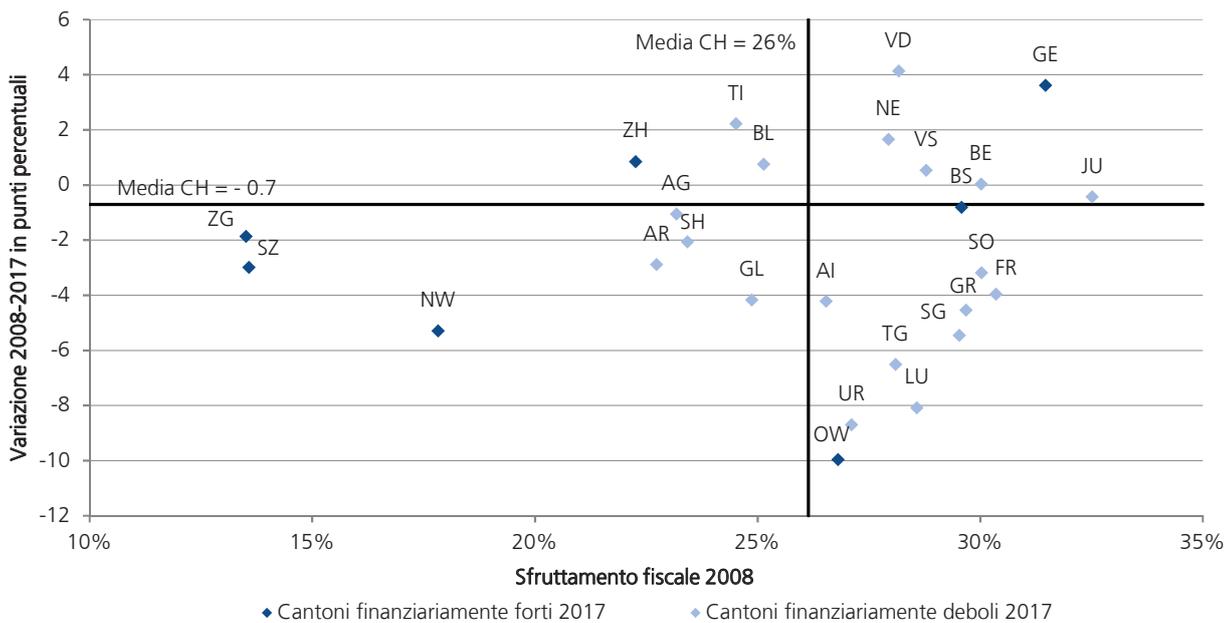


Figura 4.11 Variazione dello sfruttamento fiscale 2008-2017



Secondo la figura 4.11, dal 2008 lo sfruttamento fiscale nella media nazionale è leggermente diminuito (-0,7 punti percentuali). Lo sfruttamento è invece aumentato nei Cantoni in cui esso è al di sopra della media nazionale (GE, VD, NE, VS e BE). Come conseguenza di questa evoluzione, le disparità nello sfruttamento fiscale sono aumentate, sia sulla base della differenza tra il valore maggiore e quello minore dello sfruttamento fiscale (variabilità), sia secondo la deviazione standard (cfr. tab. 4.02). L'obiettivo di riduzione di queste disparità non è quindi stato raggiunto. A tale proposito occorre osservare in primo luogo che le possibilità di ridurre le differenze di onere fiscale ricorrendo alla perequazione finanziaria sono limitate. L'evoluzione dell'onere fiscale nei Cantoni è influenzato da numerosi fattori, di cui la perequazione finanziaria rappresenta solo un elemento. nettamente più importanti per l'evoluzione delle differenze di onere fiscale sono, ad esempio, la politica di promozione della piazza economica o le preferenze dei cittadini riguardo ai servizi erogati dallo Stato. In secondo luogo occorre considerare che le disparità a livello di onere fiscale non coincidono con le disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria. Ad esempio il Cantone di Uri, considerato finanziariamente debole, presenta un onere fiscale nettamente inferiore alla media, mentre nel Cantone finanziariamente forte di Ginevra l'onere fiscale raggiunge i valori più alti di tutta la Svizzera.

Tabella 4.02 Disparità nello sfruttamento fiscale

	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Variabilità	19.0%	21.8%	22.8%	22.7%	23.2%	23.5%	24.5%	24.1%
Deviazione standard	4.8%	5.5%	5.7%	5.9%	6.1%	6.2%	6.2%	6.2%
Deviazione standard ponderata	4.0%	4.6%	4.7%	4.8%	4.9%	4.9%	5.1%	5.2%
Media di tutti i Cantoni	26.1%	26.8%	26.7%	26.7%	26.4%	25.5%	25.4%	25.2%

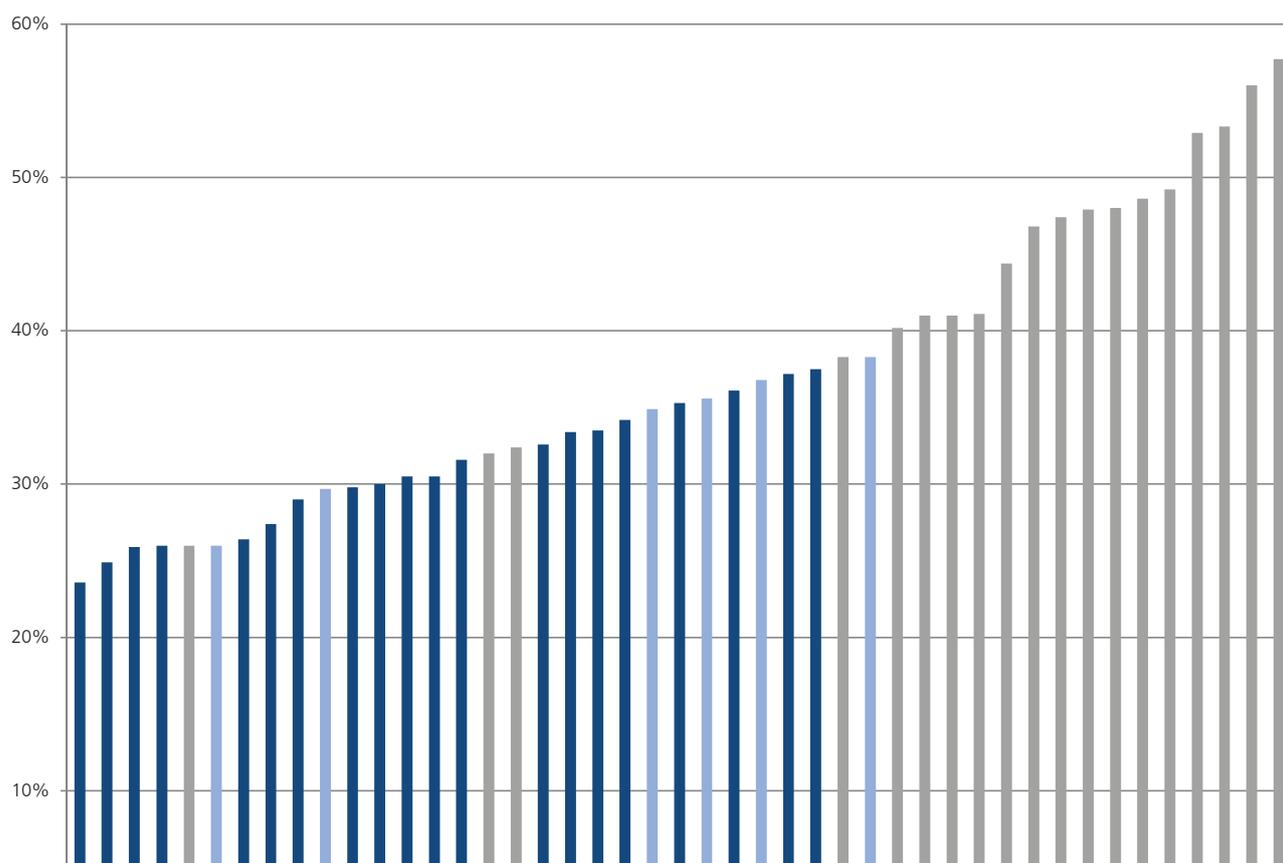
#### 4.4 Mantenimento della concorrenzialità fiscale in ambito nazionale e internazionale

La concorrenza fiscale rappresenta un elemento importante del federalismo svizzero. Nel quadro della valutazione della perequazione finanziaria un'attenzione particolare va pertanto riservata, tra le altre cose, anche all'evoluzione dell'onere fiscale nei Cantoni. Secondo quanto riportato nello Swiss Tax Report 2017<sup>2</sup> della società KPMG, nel 2017 l'aliquota dell'imposta sul reddito nella media nazionale era pari al 33,99 per cento. Rispetto al 2007 l'onere fiscale dei redditi aveva subito variazioni solo di poco conto (-0,9 %). Per contro, l'onere fiscale a carico delle imprese nello stesso periodo di tempo era sensibilmente diminuito. Secondo quanto indicato dalla società KPMG, in media nel 2017 l'aliquota dell'imposta sull'utile è stata del 17,77 per cento, ossia 3 punti percentuali in meno rispetto al 2007. Riduzioni delle imposte superiori alla media si sono registrate nei Cantoni di Lucerna, Nidvaldo, Appenzello Esterno, Svitto, Neuchâtel, Glarona, Sciaffusa, Grigioni, Argovia e Basilea Campagna. Come descritto al paragrafo 4.3, le differenze di onere fiscale tra i Cantoni sia per le persone fisiche che per le persone giuridiche sono tuttora notevoli. Il relativo modello non ha tuttavia subito importanti variazioni dopo l'introduzione della NPC.

<sup>2</sup> <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/ch/pdf/clarity-on-swiss-taxes-2017-de.pdf>

Nel concorrenza fiscale internazionale è determinante soprattutto l'onere fiscale a carico del substrato fiscale mobile, in particolare gli utili delle imprese e il reddito delle persone altamente qualificate. La forte diversità dei sistemi fiscali nei singoli Stati rende difficile un confronto significativo dell'onere fiscale, poiché si registrano differenze non solo a livello di aliquote d'imposta, ma anche per il calcolo della base imponibile. Un confronto internazionale significativo, specificatamente dedicato all'onere fiscale delle imprese e dei lavoratori altamente qualificati, viene pubblicato regolarmente da BAKBASEL<sup>3</sup>. Nel documento vengono presi in esame 20 Cantoni. Sulla base dell'onere fiscale calcolato nei capoluoghi cantonali per un lavoratore celibe con un reddito lordo corrispondente a 100 000 euro e della relativa serie numerica fornita da BAKBASEL, l'AFC ha stimato un valore comparabile per i 6 Cantoni rimanenti (AI, AG, SO, FR, JU, NE). Il tipo di economia domestica corrisponde in massima parte al lavoratore altamente qualificato con un reddito disponibile di 100 000 euro.

Figura 4.12 Onere fiscale di lavoratori altamente qualificati nel 2015 (in % del reddito disponibile)

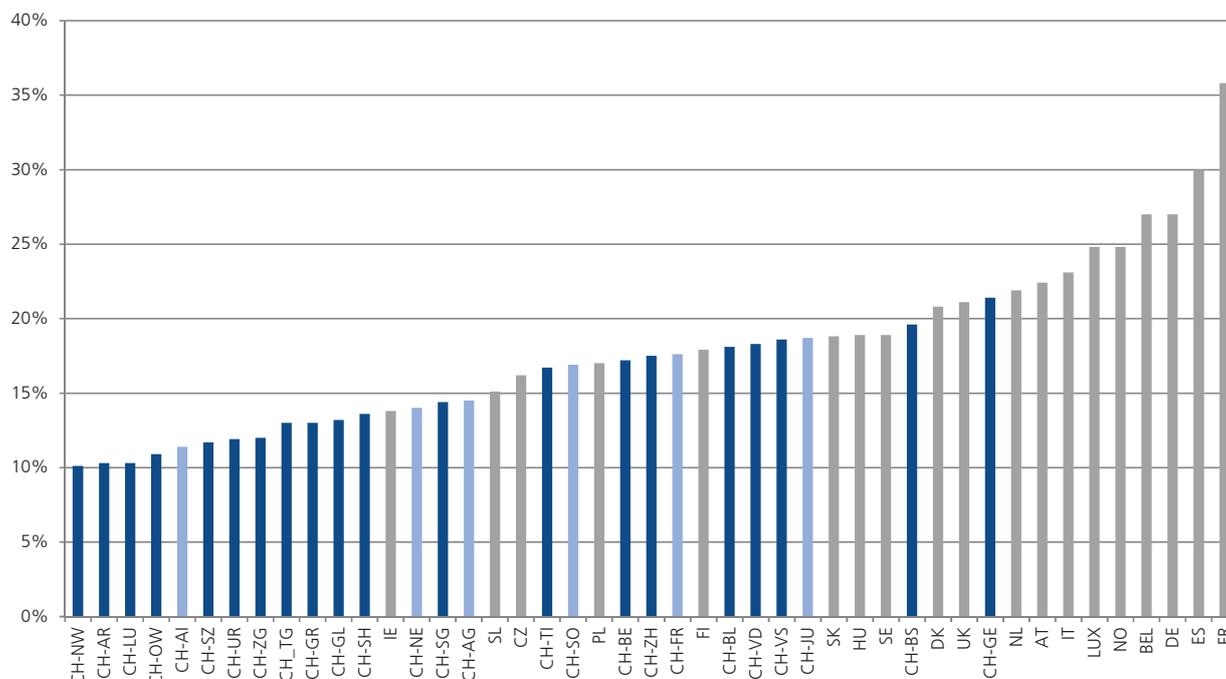


Fonti: BAKBASEL (colonne blu e grigie) e AFC (colonne azzurre)

Per quanto riguarda l'onere fiscale di lavoratori altamente qualificati, i Cantoni svizzeri sono nel complesso competitivi rispetto agli altri Paesi europei, pur essendo notevole la differenza di 15 punti percentuali tra l'onere più basso (ZG) e quello più alto (NE). I Cantoni rappresentati da colonne azzurre sono stati oggetto di analisi da parte dell'AFC per il presente rapporto. Le cifre relative agli altri Cantoni provengono da BAKBASEL (BAK Taxation Index 2015).

<sup>3</sup> BAK Taxation Index: <http://www.baktaxation.com/pages/bak-taxation-index/uebersicht.php>

Figura 4.13 Onere fiscale delle imprese nel 2015 (in % degli utili)



Fonti: BAKBASEL (colonne blu e grigie) e AFC (colonne azzurre)

La situazione delle imprese appare simile a quella dei lavoratori altamente qualificati. La figura 4.13 presenta un confronto tra le imprese tassate in via ordinaria. Nel confronto non sono considerati i regimi speciali applicabili a determinate società, come ad esempio gli statuti fiscali cantonali. Nel confronto internazionale l'onere fiscale in 12 Cantoni è inferiore a quello dei Paesi europei considerati. Persino il Cantone di Ginevra, che presenta l'onere fiscale delle imprese più alto di tutta la Svizzera, si classifica prima di importanti concorrenti quali i Paesi Bassi, il Lussemburgo o la Germania. I Cantoni rappresentati da colonne azzurre sono nuovamente stati oggetto di analisi da parte dell'AFC per il presente rapporto. Le cifre relative agli altri Cantoni provengono da BAKBASEL (BAK Taxation Index).

Nel confronto internazionale, la competitività dei Cantoni svizzeri per quanto riguarda l'imposizione delle imprese e i lavoratori altamente qualificati è tuttora elevata. In questo contesto, la differenza di onere fiscale tra i Cantoni è considerevole. Nella graduatoria, i Cantoni con il maggior onere fiscale precedono tuttavia la maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale. In diversi Paesi dell'Europa centrale, compresa l'Irlanda, l'onere fiscale è paragonabile a quello dei Cantoni posizionati a metà della graduatoria.

### 4.5 Garanzia ai Cantoni di una dotazione minima di risorse

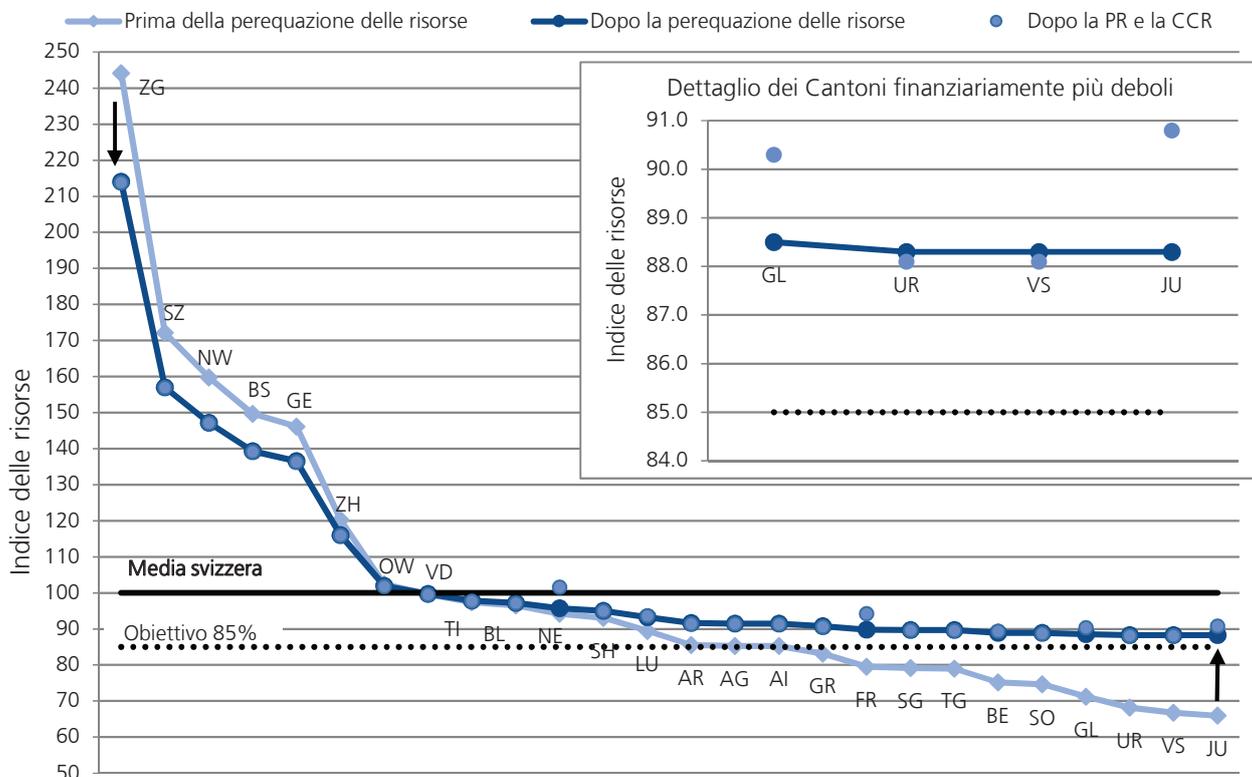
Uno degli obiettivi della perequazione finanziaria è quello di garantire ai Cantoni finanziariamente deboli una dotazione minima di risorse finanziarie. Secondo l'articolo 6 capoverso 3 LPFC, unitamente alle prestazioni fondate sulla perequazione delle risorse, il gettito fiscale standardizzato mira a raggiungere, per abitante, almeno l'85 per cento della media svizzera. Tuttavia, la dotazione minima non costituisce una garanzia ma un valore di riferimento. Inoltre, l'articolo 19 capoverso 9 LPFC precisa che nell'esame del raggiungimento dell'obiettivo della dotazione minima sono considerate anche le prestazioni della compensazione dei casi di rigore.

Qui di seguito si illustrerà, da un lato, l'efficacia della perequazione delle risorse rispetto all'obiettivo dell'85 per cento fissato per la dotazione minima e, dall'altro, si esaminerà se questo valore di riferimento è ancora adeguato.

#### 4.5.1 Evoluzione della dotazione minima di risorse finanziarie

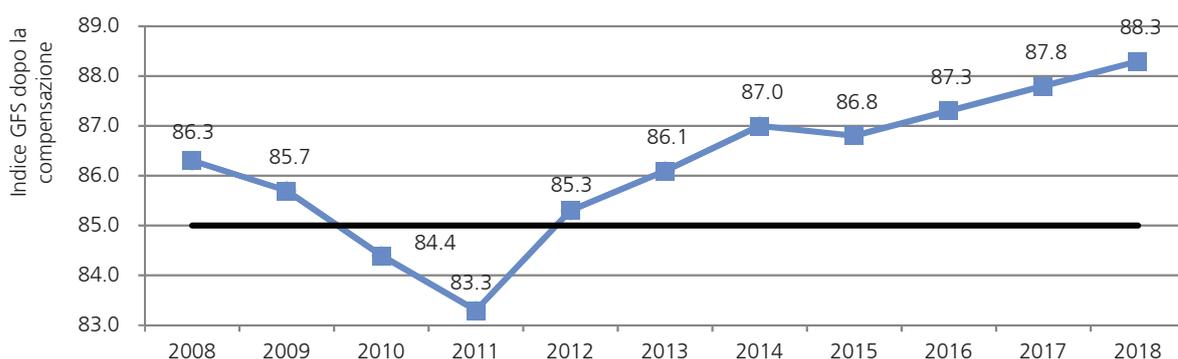
Nell'anno di riferimento 2018 l'indice del GFS del Cantone finanziariamente più debole (JU) è pari a 88,2 punti (cfr. figura 4.14). Inoltre, se si tiene conto delle prestazioni della compensazione dei casi di rigore, l'indice del GFS del Cantone del Giura supera i 90 punti.

Figura 4.14 Indice delle risorse prima e dopo la perequazione delle risorse nel 2018



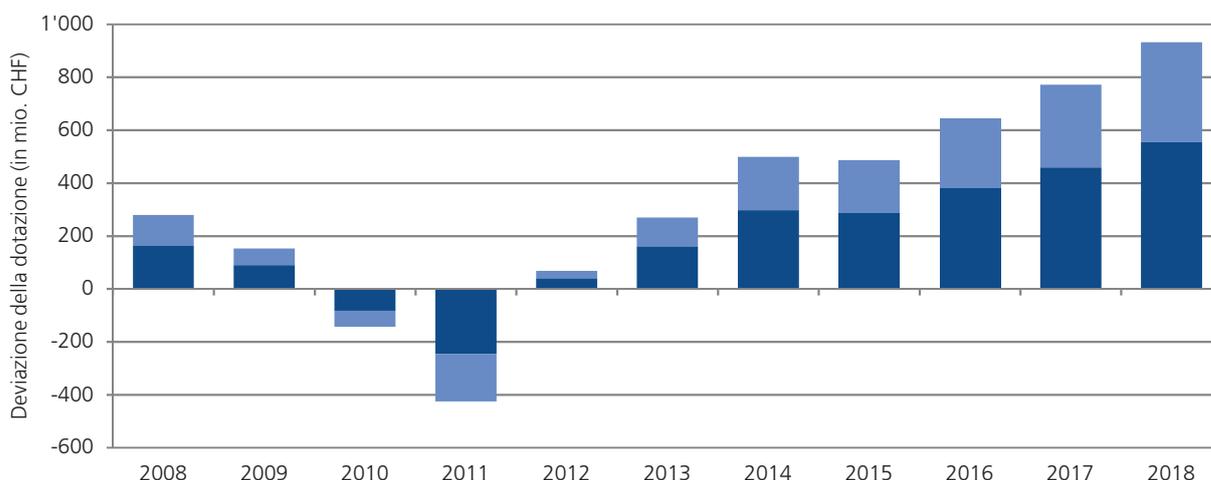
La figura 4.15 mostra l'indice del GFS dopo la perequazione del Cantone finanziariamente più debole per gli anni 2008–2018.

Figura 4.15 Indice del GFS dopo compensazione del Cantone finanziariamente più debole 2008–2018



Per l'anno di riferimento 2008, l'indice del GFS del Cantone di Uri dopo la perequazione ha raggiunto 86,3 punti e ha superato così ampiamente il valore di riferimento. Nei tre anni seguenti esso è diminuito passando al di sotto degli 85 punti e negli anni 2010 e 2011. Tuttavia, dal 2012, l'indice del GFS del Cantone di Uri è aumentato raggiungendo 87 punti nel 2014. Dal 2016 Giura è il Cantone finanziariamente più debole. L'obiettivo secondo cui la perequazione delle risorse unitamente alla compensazione dei casi di rigore provvede affinché tutti i Cantoni dispongano di una dotazione minima di risorse, aumentando in tal modo la loro autonomia finanziaria e diminuendo le disparità, è quindi confermato. In effetti, l'obiettivo della dotazione minima è stato chiaramente superato. Se si riducesse la dotazione in modo tale che il Cantone finanziariamente più debole raggiunga ogni anno 85 punti, si dovrebbero altresì ridurre gli importi ricevuti da tutti gli altri Cantoni finanziariamente deboli. Ciò comporterebbe una considerevole diminuzione della dotazione. Le cifre corrispondenti sono presentate nella figura seguente.

Figura 4.16 Deviazione della dotazione dall'obiettivo di dotazione minima (85 %) nella perequazione delle risorse 2008–2018



Affinché nel 2018 il Cantone di Giura raggiunga gli 85 punti mantenendo lo stesso rapporto fra la perequazione orizzontale e la perequazione verticale delle risorse, i Cantoni finanziariamente forti dovrebbero versare circa 378 milioni in meno ai Cantoni finanziariamente deboli e il contributo della Confederazione verrebbe ridotto di quasi 554 milioni. Ma questo significa pure che i Cantoni finanziariamente deboli riceverebbero in totale 932 milioni in meno, ossia il 20 per cento, a titolo di contributi.

#### 4.5.2 Obiettivo di 85 punti nella perequazione delle risorse

##### **Cenni storici**

L'idea di una «dotazione minima» dei Cantoni con risorse proprie risale agli inizi del progetto NPC. Nel 1995 il gruppo di lavoro, che si è occupato del «rafforzamento della capacità finanziaria propria dei Cantoni», proponeva:<sup>4</sup>

«Ainsi, l'un des objectifs de la péréquation est d'assurer que chaque canton puisse financer ses tâches de base de manière autonome sans charger excessivement ses citoyens. [...] Le groupe estime que la détermination du niveau minimum garanti peut s'appuyer sur l'observation de la dispersion des dépenses des cantons et des communes<sup>5</sup> pour les prestations de base. Sans qu'il soit possible de fixer un niveau optimal, on peut juger, sur la base des données observées, que le niveau minimum garanti devrait se situer entre 82 et 90 points d'indice. En même temps, le groupe estime qu'une méthode pragmatique de détermination du niveau minimum garanti consiste à se baser sur les possibilités offertes par les montants financiers actuellement à disposition pour la péréquation. Ces deux méthodes produisent des résultats concordants.»

Ai fini della determinazione della dotazione minima ci si è dunque orientati alle seguenti considerazioni:

- ogni Cantone deve poter adempiere in modo per quanto possibile autonomo i compiti che gli sono attribuiti. Concretamente ciò significa che ogni Cantone può finanziare autonomamente i suoi compiti di base, senza gravare eccessivamente di imposte i suoi cittadini. In base alla perequazione delle risorse ogni Cantone deve pertanto avere una dotazione minima di risorse proprie;
- questa dotazione minima deve essere determinata in funzione delle differenze intercantionali nelle uscite pro capite dei Cantoni e dei rispettivi Comuni per l'adempimento dei compiti di base<sup>6</sup>. L'idea di fondo era la seguente: quanto più basso è il livello delle uscite dei Cantoni finanziariamente più deboli rispetto a quello di tutti i Cantoni, tanto minore è il livello delle loro entrate, a parità di «grado di copertura dei costi», e di conseguenza anche il cosiddetto gettito fiscale standardizzato per abitante secondo la perequazione delle risorse. In definitiva esso è determinante per la dotazione minima;

4 Rafforzamento della capacità finanziaria propria dei Cantoni / Renforcement de la capacité financière propre des cantons, Rapport final du groupe de travail 4 à l'organe directeur, Berne, décembre 1995.

5 Nei raffronti intercantionali delle uscite è consuetudine basarsi sulle uscite dei Cantoni e dei loro Comuni, neutralizzando così le differenze da un Cantone all'altro nella ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni.

6 Tra i compiti di base sono stati allora annoverati tutti i compiti in base all'articolazione funzionale, ad eccezione delle scuole universitarie cantonali e dei contributi cantonali al finanziamento delle strade nazionali che oscillano fortemente tra un Cantone e l'altro e da un anno all'altro.

- dalle verifiche condotte in materia è emerso che nei compiti di base il livello delle uscite dei Cantoni finanziariamente più deboli era del 10–20 per cento circa inferiore a quello di tutti i Cantoni. Di conseguenza, sulla base delle considerazioni summenzionate, la dotazione minima doveva essere fissata tra 80 e 90 punti, con una dotazione media di tutti i Cantoni corrispondente a 100 punti;
- tenuto conto di tutti questi elementi, il gruppo di lavoro ha raccomandato una dotazione minima di 87 punti.

Su questa raccomandazione si basava anche il cosiddetto «rapporto di concretizzazione» della NPC del 1999.<sup>7</sup>

Nella procedura di consultazione su questo rapporto alcuni Cantoni finanziariamente deboli, ma anche il PPD, il PSS e l'USS chiedevano un valore più elevato, alcuni Cantoni finanziariamente forti erano invece propensi a un valore più basso. Diversi Cantoni e organizzazioni erano favorevoli ad inserire nella legge una banda di oscillazione; il margine proposto era compreso tra 80 e 90 punti.

Nel messaggio del 2001 sulla legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri è stato proposto un «obiettivo auspicato», nel senso di un compromesso sul valore minimo dell'85 per cento<sup>8</sup>, che è ancora oggi sancito dalla legge.

Nei dibattiti all'interno delle commissioni e nel plenum delle Camere federali il livello dell'obiettivo della dotazione minima non è stato oggetto di discussioni, come invece ci si attendeva; il valore dell'85 per cento sembrava «sacrosanto». I dibattiti in proposito vertevano unicamente sulla questione se il valore dell'85 per cento dovesse costituire un «minimo garantito» oppure un «obiettivo auspicato».

Nel 2003 il valore minimo dell'85 per cento è stato quindi sancito come «obiettivo auspicato» all'articolo 6 capoverso 3 LPFC.

### ***Dotazione minima alla luce dei dati attuali***

Partendo dalle considerazioni iniziali, di seguito viene esaminato come valutare il valore auspicato per la dotazione minima alla luce degli sviluppi intervenuti da allora.

Prima di tutto ciò che qui interessa è l'evoluzione delle uscite. Per evitare discussioni sulla delimitazione, ci si basa sulle uscite totali per abitante, più precisamente sulle uscite rilevanti ai fini dell'onere per i Cantoni (e i loro Comuni) dopo deduzione dei contributi della Confederazione. Vengono presentati gli sviluppi per l'insieme dei Cantoni e per i quattro Cantoni finanziariamente più deboli (UR, JU, VS, FR o GL). Nelle cifre occorre considerare che nel 2008 si è proceduto a una nuova settorizzazione della statistica finanziaria (armonizzazione dell'articolazione funzionale della statistica finanziaria svizzera a quella dell'UE), il che ha prodotto un certo cambiamento strutturale in quell'anno. Si delinea il quadro descritto di seguito.

<sup>7</sup> DFF/CdC, Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Berna/Soletta, 1999

<sup>8</sup> FF 2002 2065. L'«obiettivo auspicato» (pag. 2241) era motivato dal fatto che, a causa delle dotazioni della perequazione delle risorse fissate di volta in volta per un periodo di quattro anni e a seconda dell'evoluzione degli indici delle risorse dei Cantoni, non era possibile garantire che la dotazione minima raggiungesse l'85 % della media svizzera in ogni Cantone e per ogni anno.

Tabella 4.03 Uscite pro capite dei Cantoni e dei loro Comuni\*, dopo deduzione dei contributi della Confederazione; 1994–2015

	Uscite dopo deduzione dei contributi della Confederazione															
	1994**		2005		2008		2011		2012		2013		2014		2015	
	CHF pro capite	in % di tutti i Cant.	CHF pro capite	in % di tutti i Cant.	CHF pro capite	in % di tutti i Cant.	CHF pro capite	in % di tutti i Cant.	CHF pro capite	in % di tutti i Cant.	CHF pro capite	in % di tutti i Cant.	CHF pro capite	in % di tutti i Cant.	CHF pro capite	in % di tutti i Cant.
Tutti i Cantoni	10'442	100%	12'337	100%	12'223	100%	12'935	100%	13'136	100%	13'085	100%	13'130	100%	13'426	100%
I 4 Cantoni finanziariamente più deboli	8'490	<b>81%</b>	10'506	<b>85%</b>	11'665	<b>95%</b>	11'770	<b>91%</b>	13'086	<b>100%</b>	12'023	<b>92%</b>	12'016	<b>92%</b>	12'267	<b>91%</b>

Fonte: AFF, statistica finanziaria

\* uscite straordinarie escluse.

\*\* 1994 = inizio del progetto NPC

Emerge una significativa differenza tra i periodi antecedenti e quelli successivi all'entrata in vigore della NPC: con il vecchio regime le uscite pro capite dei quattro Cantoni finanziariamente più deboli ammontavano, una volta dedotti i contributi della Confederazione, approssimativamente all'80–85 per cento di quelle di tutti i Cantoni. Con l'entrata in vigore della NPC questo rapporto è salito mediamente fino a circa il 90 per cento, presentando oscillazioni nel corso del tempo. Come illustra la tabella 4.04, l'evoluzione dipende soprattutto da quella dei contributi della Confederazione.

Tabella 4.04 Contributi della Confederazione ai Cantoni, per abitante (in CHF); 1994–2015

	1994	2005	2008	2011	2012	2013	2014	2015
Tutti i Cantoni	1'097	1'479	1'221	1'339	1'360	1'346	1'361	1'354
I 4 Cantoni finanziariamente più deboli *	2'514	2'510	1'847	2'095	2'097	2'033	2'085	1'989
I 4 Cantoni finanziariamente più deboli in % di tutti i Cantoni	<b>229%</b>	<b>170%</b>	<b>151%</b>	<b>157%</b>	<b>154%</b>	<b>151%</b>	<b>153%</b>	<b>147%</b>

Fonte: AFF, statistica finanziaria

\* media ponderata (Cantoni UR, JU, VS e GL dal 2011, precedentemente FR)

Negli anni precedenti all'entrata in vigore della NPC, nei quattro Cantoni finanziariamente più deboli sono confluiti contributi della Confederazione per abitante di circa 1,5–2,5 volte superiori a quelli di tutti i Cantoni, a seconda dell'ammontare dei contributi agli investimenti. Subito dopo l'entrata in vigore della NPC i contributi si limitavano a 1,5 volte, che per i suddetti quattro Cantoni significa una diminuzione di un buon 20 per cento in media. Questa flessione potrebbe derivare sostanzialmente dall'abolizione, avvenuta con la NPC, dei cosiddetti supplementi in funzione della capacità finanziaria ai contributi della Confederazione.<sup>9</sup> Tuttavia, dal

<sup>9</sup> Prima dell'entrata in vigore della NPC il totale dei supplementi in funzione della capacità finanziaria a favore di tutti i Cantoni finanziariamente deboli ammontava a circa 860 milioni (fonte: bilancio della perequazione finanziaria 2007 dell'AFF).

2012 questa quota ha ricominciato a salire. Va ricordato che i contributi della Confederazione rappresentano pagamenti a destinazione vincolata per il finanziamento di compiti specifici. I pagamenti della Confederazione a destinazione libera, quali le quote dei Cantoni alle entrate della Confederazione e la perequazione finanziaria, non sono compresi nei valori dei contributi della Confederazione.

Tabella 4.05 Dotazione minima (85 % del GFS di tutti i Cantoni) rispetto alle uscite pro capite dei Cantoni e dei loro Comuni, dopo deduzione dei contributi della Confederazione, in CHF; 2008–2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Uscite di tutti i Cantoni, dopo deduzione dei contributi della Confederazione	12'223	12'319	12'468	12'935	13'136	13'085	13'130	13'426
2008 = 100	100.0	100.8	102.0	105.8	107.5	107.1	107.4	109.8
Uscite dei 4 Cantoni finanziariamente più deboli, dopo deduzione dei contributi della Confederazione*	11'665	11'771	12'387	11'770	13'086	12'023	12'016	12'267
2008 = 100	100.0	100.9	106.2	100.9	112.2	103.1	103.0	105.2
Dotazione minima (85 % del GFS di tutti i Cantoni)	6'365	6'446	6'648	6'945	7'043	7'204	7'218	7'234
2008 = 100	100.0	101.3	104.4	109.1	110.6	113.2	113.4	113.7
Dotazione minima rispetto alle uscite dopo deduzione dei contributi della Confederazione:								
- presso tutti i Cantoni	52%	52%	53%	54%	54%	55%	55%	54%
- presso i 4 Cantoni finanziariamente più deboli	55%	55%	54%	59%	54%	60%	60%	59%

\* media ponderata (Cantoni UR, JU, VS e GL dal 2011, precedentemente FR)

La tabella 4.05 contiene solo i dati per gli anni dal 2008 al 2015, perché per gli anni antecedenti al 2008 il gettito fiscale standardizzato dei Cantoni necessario per calcolare la dotazione minima non era disponibile in forma analoga.

Dall'entrata in vigore della NPC il valore in franchi della dotazione minima è rimasto praticamente costante rispetto alle uscite di tutti i Cantoni. Per contro, la dotazione minima rispetto alle uscite dei quattro Cantoni finanziariamente più deboli è aumentata passando dal 55 per cento (2008) al 59 per cento. Ciò significa che nei Cantoni finanziariamente più deboli una quota crescente delle uscite è coperta dall'obiettivo della dotazione minima.

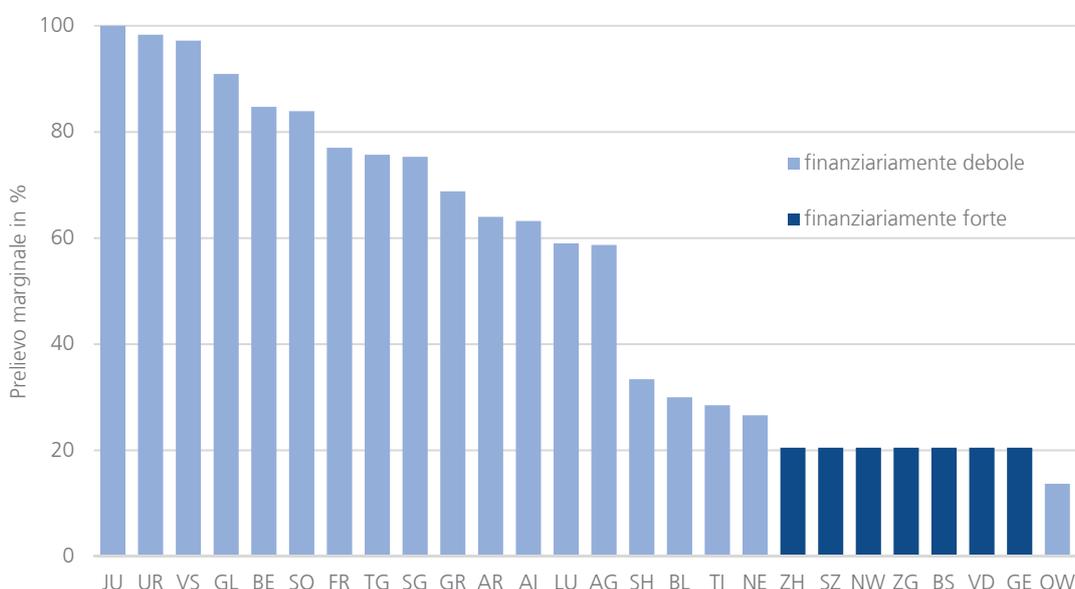
#### 4.6 Effetto d'incentivazione

Nel valutare il funzionamento del sistema di perequazione delle risorse è opportuno chiedersi se i Cantoni abbiano di fatto un qualche interesse ad aumentare il loro potenziale di risorse, perché questo determinerebbe non solo un maggior gettito fiscale ma anche una riduzione del versamento o l'aumento del contributo nella perequazione delle risorse. Soprattutto i Cantoni finanziariamente più deboli vedrebbero diminuire considerevolmente i versamenti di compensazione in caso di aumento del loro indice delle risorse. Al fine di garantire un impiego efficace delle risorse vi è però l'esplicita volontà di far sì che a beneficiarne siano soprattutto tali

Cantoni. Se solo uno di questi Cantoni aumenta il suo potenziale di risorse, proporzionalmente diminuiscono anche i versamenti di cui beneficia. Questo compromesso tra efficacia ed effetto di incentivazione è inevitabile.

Per stimare l'importanza dell'effetto di incentivazione per un Cantone, si può aumentare in misura minima il suo potenziale di risorse e confrontare poi le entrate fiscali supplementari con i maggiori oneri derivanti dalla perequazione delle risorse. Il risultato per il 2016 è rappresentato nella figura 4.17. Qui le entrate fiscali sono calcolate applicando l'aliquota d'imposta standardizzata della perequazione delle risorse. In virtù del metodo di calcolo adottato, nel Cantone finanziariamente più debole le entrate supplementari equivalgono alla diminuzione dei versamenti di compensazione. Il cosiddetto prelievo marginale in questo caso è del 100 per cento. In questo modo, se anche l'efficacia del sistema è ottimale (la maggior parte delle risorse finanziarie disponibili vanno ai Cantoni finanziariamente più deboli), l'incentivo a migliorare è però limitato per i Cantoni con un indice di risorse basso. Questo incentivo aumenta però rapidamente con la progressione dell'indice delle risorse, fino a raggiungere un livello relativamente alto nei Cantoni finanziariamente forti. Questi hanno dovuto versare soltanto il 20,5 per cento delle loro entrate supplementari a titolo di contributo alla perequazione delle risorse.

Figura 4.17: Prelievo marginale calcolato con l'aliquota d'imposta standardizzata; 2016



**Esempio:** tutti i Cantoni finanziariamente forti hanno un tasso di prelievo marginale del 20,5 per cento. Ciò significa che per ogni franco supplementare di entrate fiscali essi devono versare 20,5 centesimi nella perequazione delle risorse e possono tenere per sé 79,5 centesimi.

La critica che si può rivolgere a questa modalità di calcolo è che i Cantoni applicano aliquote d'imposta diverse e di conseguenza non sfruttano in egual misura il proprio potenziale di risorse. In realtà quindi il prelievo marginale nei Cantoni le cui aliquote d'imposta sono basse è maggiore di quanto riportato nella figura 4.17. In taluni Cantoni può così succedere che le entrate fiscali supplementari generate con l'aumento del potenziale di risorse non bastino

nemmeno a coprire l'onere derivante dalla perequazione delle risorse. Attirare nuovi soggetti fiscali può così rivelarsi un «cattivo affare». A tale proposito è importante rilevare che uno dei principi della precedente NPC era che la politica fiscale cantonale non deve influire in alcun modo sulla perequazione finanziaria. In questo modo, ai fini dei versamenti è irrilevante se un Cantone sfrutta il proprio potenziale di risorse in misura superiore o inferiore alla media. Per valutare l'effetto d'incentivazione negativo bisogna però considerare lo sfruttamento fiscale effettivo di un Cantone.

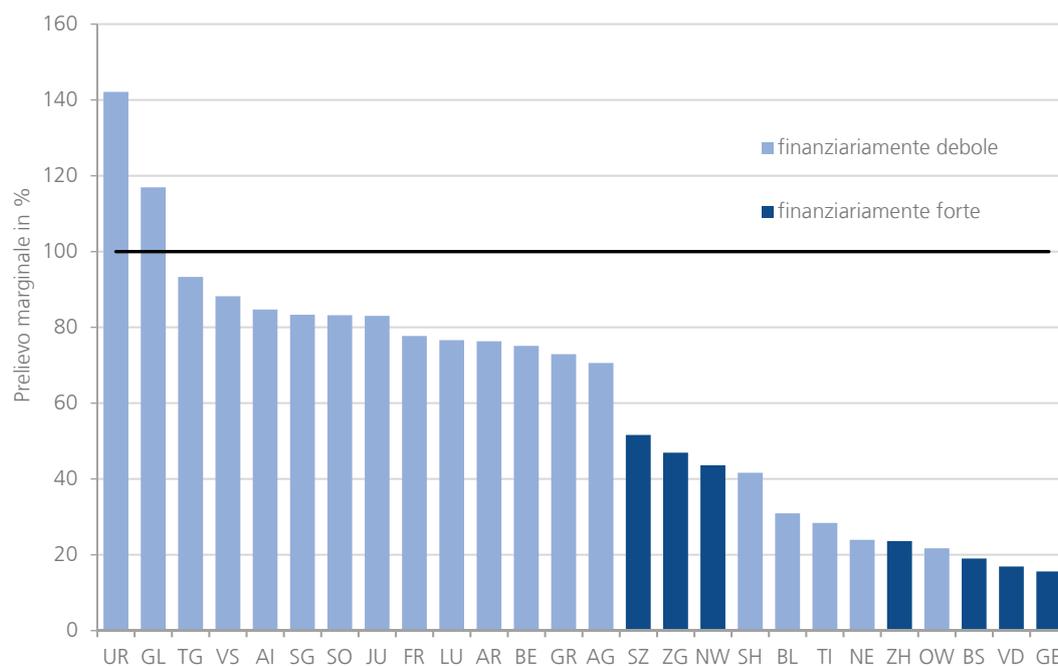
Per un'analisi più dettagliata si utilizza l'indice di sfruttamento fiscale pubblicato ogni anno dall'AFF che si basa anch'esso sul potenziale di risorse e si presta quindi perfettamente per calcolare il prelievo marginale effettivo. Pertanto, sostituendo l'aliquota d'imposta standardizzata, utilizzata in precedenza, con lo sfruttamento fiscale effettivo del potenziale di risorse si ottengono i risultati illustrati nella figura 4.18.

Nel 2016 i due Cantoni di Uri e Glarona presentavano un tasso di prelievo marginale effettivo di oltre il 100 per cento. Rientrano entrambi tra i Cantoni finanziariamente più deboli e allo stesso tempo hanno un indice di sfruttamento fiscale nettamente inferiore alla media svizzera. Questa situazione fa sì che un aumento del potenziale di risorse si ripercuote negativamente sulle entrate dei due Cantoni. Se si considera l'andamento nel tempo si nota che, fatta eccezione per il 2010, il prelievo marginale effettivo di Uri supera tutti gli anni il 100 per cento, mentre nel caso di Glarona ciò si verifica soltanto a partire dal 2014.

La maggior parte dei Cantoni finanziariamente deboli si attestano tra il 70 e l'80 per cento. Tra questi anche il Cantone del Giura, che è quello finanziariamente più debole. Il suo prelievo marginale effettivo è inferiore a quello del Cantone di Uri perché il suo sfruttamento fiscale del potenziale di risorse è maggiore di quello di Uri.

Per quanto riguarda i Cantoni finanziariamente forti il prelievo marginale effettivo dipende solo dalle aliquote d'imposta che applicano, in quanto il loro prelievo nell'ambito della perequazione delle risorse è identico. I Cantoni con uno sfruttamento fiscale basso, quali ad esempio Svitto e Zugo, hanno un tasso di prelievo marginale effettivo relativamente elevato intorno al 50 per cento, mentre i Cantoni di Basilea Città, Vaud e Ginevra presentano tassi inferiori al 20 per cento.

Figura 4.18: Prelievo marginale calcolato sulla base dello sfruttamento fiscale effettivo; 2016



Un caso interessante è quello del Cantone di Obvaldo, che nei primi anni della nuova perequazione finanziaria aveva ancora tassi di prelievo marginale di oltre il 90 per cento. Questo tasso è però diminuito progressivamente con l'aumento del potenziale di risorse fino a raggiungere il 22 per cento nel 2017.

A dotazione costante, il prelievo marginale illustrato nei paragrafi precedenti è applicabile anche ai modelli qui trattati nel presente rapporto (la proposta della CdC nonché i postulati di Gössi e Fischer sono presentati al cap. 5). Come già avviene con l'attuale modello, in caso di dotazione minima garantita il prelievo marginale del Cantone finanziariamente più debole è del 100 per cento; questo perché a fronte di una variazione del potenziale di risorse il versamento subisce un adeguamento tale per cui, a compensazione avvenuta, il Cantone riceve nuovamente la dotazione minima garantita. Fintanto che si rimane all'interno dei margini di fluttuazione, nella variante presentata dal consigliere nazionale Fischer i contributi dei Cantoni finanziariamente forti variano in misura pari alla variazione del potenziale di risorse medio moltiplicato per il tasso di prelievo fisso. Il prelievo marginale dipende quindi dal tasso di prelievo. In entrambe le varianti resta così inalterato l'incentivo finalizzato ad attirare nuovo substrato fiscale.

Il concetto di «tasso di prelievo effettivo» non fa differenza tra i diversi tipi di imposta. Dal momento che nel caso delle persone giuridiche lo sfruttamento fiscale è di norma inferiore a quello delle persone fisiche (cfr. par. 4.3.2), l'effetto d'incentivazione risulta differente. Un Cantone finanziariamente debole, ad esempio, ha meno interesse ad attirare imprese i cui utili beneficiano di un'imposizione inferiore rispetto ai redditi delle persone fisiche. Poiché nell'ambito del potenziale di risorse gli utili tassati in via ordinaria hanno la stessa ponderazione dei redditi delle persone fisiche, l'effetto d'incentivazione negativo risulta più marcato per le persone giu-

ridiche che per le persone fisiche. Questo effetto d'incentivazione migliora se si attribuisce una ponderazione più bassa agli utili delle imprese tassati in via ordinaria, come previsto nel PF17.

Per quanto riguarda l'effetto d'incentivazione della perequazione delle risorse in generale si può affermare che il meccanismo di redistribuzione progressivo provvede affinché l'obiettivo della dotazione minima possa essere raggiunto con i minori mezzi finanziari possibili. Questo si ottiene mantenendo alto il prelievo marginale per i Cantoni finanziariamente più deboli che, in tal modo, si sentono meno incentivati ad attirare nuovo substrato fiscale. Come spiegato nel secondo rapporto sull'efficacia, esistono conflitti di obiettivi o compromessi tra il livello dell'obiettivo della dotazione minima, l'importo della dotazione e l'effetto d'incentivazione. Quest'ultimo può essere migliorato solo se viene aumentata la dotazione e/o ridotto l'obiettivo della dotazione minima. La problematica degli incentivi è rilevante soprattutto per i Cantoni finanziariamente più deboli. Migliorare in maniera sostanziale l'effetto d'incentivazione per questi Cantoni comporterebbe però dei costi elevati. Secondo uno studio condotto da Avenir Suisse, per ottenere una riduzione del prelievo marginale per il Cantone finanziariamente più debole dal 100 all'80 per cento bisognerebbe aumentare la dotazione di circa mezzo miliardo di franchi e diminuire l'effetto d'incentivazione per i Cantoni vicini ai 100 punti<sup>10</sup>. Lo studio sottolinea inoltre che gli effetti d'incentivazione della perequazione delle risorse rappresentano solo uno dei fattori che influenzano l'intensità della concorrenza fiscale e non sono gli unici a plasmare la volontà di un Cantone di rafforzare il proprio potenziale di risorse. Lo studio conclude pertanto che il prezzo da pagare per migliorare l'effetto d'incentivazione è troppo alto.

In generale va detto che abbassando la ponderazione degli utili delle persone giuridiche tassate in via ordinaria si può contrastare sensibilmente l'incentivo negativo ad attirare nuovo substrato fiscale derivante dall'imposizione delle imprese. Una simile ponderazione potrebbe basarsi sullo sfruttamento fiscale relativo, come proposto nel quadro degli adeguamenti della perequazione delle risorse alle misure del PF17 con i cosiddetti fattori zeta. Ulteriori miglioramenti degli effetti d'incentivazione non meritano di essere presi in considerazione per via dello sfavorevole rapporto costi-benefici.

L'effetto d'incentivazione non è però l'unico fattore da cui i Cantoni fanno dipendere le loro decisioni tributarie. Anche le riduzioni o gli aumenti delle imposte hanno generalmente una forte componente politica. Alla fine è il Parlamento ovvero il popolo che decide in merito a simili misure. In questo contesto l'effetto d'incentivazione ha solo un ruolo di secondo piano, come lo dimostrano anche quei Cantoni che negli ultimi anni hanno ridotto le loro aliquote d'imposta malgrado lo scarso effetto d'incentivazione.

## **4.7 Compensazione degli oneri eccessivi dovuti alle condizioni geotopografiche (PAG) e sociodemografiche (PAS)**

### **4.7.1 Pertinenza dei costi e ponderazione degli indicatori**

Per valutare l'efficacia della compensazione degli oneri, l'allegato 2 al rapporto esplicativo relativo all'OPFC indica due criteri: l'ammontare degli oneri speciali pro capite e l'ammontare dell'indennità. In tal modo si può determinare la percentuale degli oneri speciali indennizzata dalla compensazione degli oneri. Negli anni 2004, 2009 e 2013 Ecoplan ha effettuato tre perizie allo scopo di verificare a quanto ammontasse questa indennità per ognuno dei tre ambiti PAG, PAS A-C e PAS F.

<sup>10</sup>Avenir Suisse, NPCNFA 2 - Per una rivitalizzazione del federalismo svizzero, Zurigo 2017, pag. 26.

Per l'elaborazione del presente rapporto sull'efficacia i calcoli fatti in precedenza sono stati aggiornati, al fine di scoprire se i risultati ottenuti in passato potessero essere confermati anche con gli ultimi dati disponibili. Per rendere possibile un raffronto temporale, anche questa volta il metodo di calcolo è stato mantenuto per quanto possibile invariato. Avendo tuttavia eliminato alcune inconsistenze presenti nei calcoli, i risultati esposti di seguito presentano qualche leggera differenza rispetto ai calcoli fatti da Ecoplan. Per rendere comunque possibile un raffronto temporale, sono stati ricalcolati anche gli anni precedenti. Per i dettagli sul metodo di calcolo si rimanda allo studio di Ecoplan (2013).

### ***La ponderazione degli indicatori rimane stabile***

Il carattere esplicativo del modello utilizzato è molto buono anche per l'ultimo quadriennio ( $R^2 = 0,91$ ) e gli indicatori di PAG, PAS A-C e PAS F hanno un influsso (positivo) statisticamente molto significativo sulle uscite. Per questa ragione non appare necessario sviluppare modelli con indicatori alternativi.

La ponderazione degli indicatori parziali nella PAG è stata stabilita a livello politico e da allora è rimasta invariata. Gli oneri dovuti all'altitudine e alla declività sono indennizzati ciascuno con un terzo della dotazione, mentre gli oneri dovuti alla bassa densità demografica e agli insediamenti sparsi sono indennizzati ciascuno con un sesto. Nel caso dei fondi di perequazione sociodemografici i fattori di ponderazione sono stabiliti ogni anno mediante l'analisi delle componenti principali. La PAS A-C comprende gli indicatori «povertà» (ponderazione nell'anno di riferimento 2018: 44 %), «età» (22 %) e «stranieri» (34 %). Questi indicatori sono rimasti pressoché invariati nel tempo. Nel caso della PAS F, anche le ponderazioni rimangono stabili nel tempo. Solo nel 2012, in seguito all'adeguamento della statistica demografica dell'UST, la ponderazione dell'indicatore «popolazione» è aumentata a scapito di quella del «tasso di occupazione». Il tasso di occupazione è ponderato con il 26 per cento, la densità dell'insediamento con il 38 per cento e la popolazione con il 36 per cento.

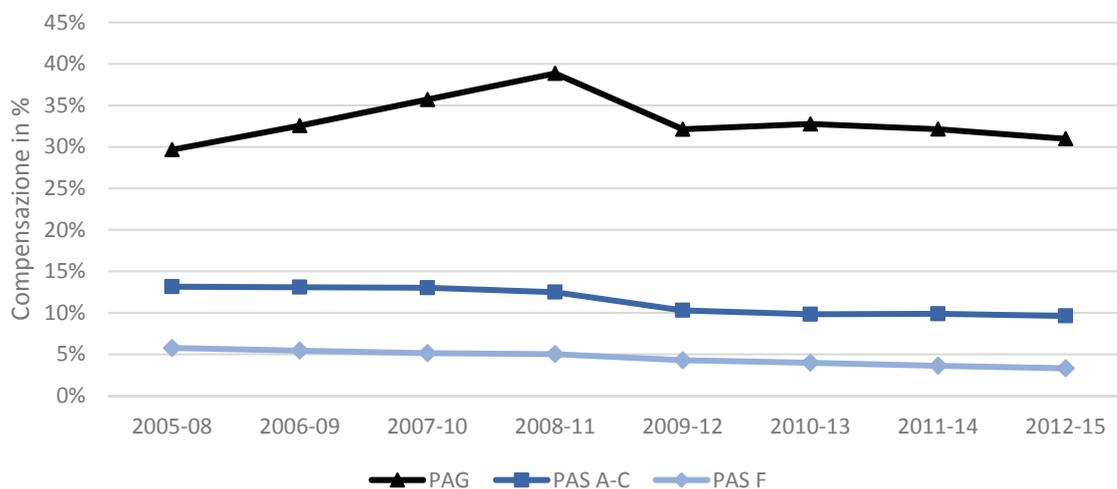
### ***Disparità di compensazione degli oneri speciali***

Gli oneri speciali corrispondono alla parte degli oneri che supera il valore medio. L'ammontare degli oneri speciali dipende pertanto dal modo in cui gli oneri sono ripartiti tra i Cantoni. Se gli oneri pro capite fossero identici in tutti i Cantoni non esisterebbero oneri speciali. Una ripartizione più equa determina quindi tendenzialmente oneri speciali minori, mentre una ripartizione meno equa accresce questi oneri speciali.

Gli oneri dovuti alle condizioni geotopografiche sono ripartiti in maniera abbastanza equilibrata. Nel caso della PAS A-C e soprattutto della PAS F, invece, vi sono enormi differenze tra i Cantoni. Questa è la ragione principale per cui gli oneri speciali della PAG sono nettamente inferiori rispetto a quelli della PAS. Inoltre, i primi sono rimasti relativamente stabili nel tempo, mentre quelli della PAS A-C e soprattutto quelli della PAS F hanno registrato un forte incremento. Infatti, nel periodo in esame, la percentuale degli oneri della PAS F sul totale degli oneri speciali (media dei quattro anni) è passata dal 40,6 al 48,3 per cento.

La dotazione complessiva della compensazione degli oneri è stata finora ripartita per metà alla perequazione dell'aggravio geotopografico e per metà alla perequazione dell'aggravio sociodemografico. La quota destinata alla PAS confluisce in ragione di due terzi alla PAS A-C e in ragione di un terzo alla PAS F. Di conseguenza, nella PAG sono compensati circa il 32 per cento degli oneri speciali, mentre nella PAS A-C solo il 10 per cento e nella PAS F addirittura solo il 4 per cento.

Figura 4.19 Compensazione degli oneri speciali



Osservando l'andamento della compensazione nel tempo si nota che nel 2008, anno di introduzione della NPC, si è registrata una flessione, peraltro già segnalata nello studio di Ecoplan (2013) e chiaramente identificabile nella figura 4.19. Nei periodi in cui il 2008 non è più compreso le compensazioni restano relativamente stabili. Solo la PAS F ha continuato a registrare una tendenza leggermente al ribasso.

La compensazione nettamente maggiore nella PAG è già stata illustrata dettagliatamente nei primi due rapporti sull'efficacia e ogni volta confermata anche dal Parlamento. Infine, l'importo delle diverse dotazioni nella compensazione degli oneri è una decisione politica che deve essere esaminata a intervalli regolari.

---

#### *L'indicatore declività nella PAG*

*L'indicatore della declività è rappresentato oggi dall'altitudine media della superficie produttiva di ciascun Cantone, il cui valore viene ricalcolato ogni anno dall'UST. Utilizzando la superficie produttiva si evita che nel determinare l'indicatore venga tenuto conto anche delle superfici incolte, ad esempio quelle in alta montagna.*

*In passato il Cantone Ticino ha più volte criticato il fatto che in tal modo non si teneva sufficientemente conto della complessa topografia del suo territorio. Nel messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) vengono citati tra gli oneri legati alla declività «[...] ad esempio i maggiori costi di manutenzione delle foreste – sia di quelle protette sia di quelle da reddito – sui terreni ripidi e le spese per la protezione contro le piene e i ripari valangari».*

*Il Cantone Ticino ha relativamente molte superfici declive, che però si trovano a una bassa altitudine sul livello del mare rispetto alla mediana svizzera. Tuttavia il suo indice per questo indicatore, pari a 142 punti, si colloca nettamente al di sopra dei 100 punti che rappresentano la media svizzera. È per questo che i versamenti di compensazione ammontano a quasi 10 milioni di franchi all'anno.*

*Gli strumenti di geoinformatica attualmente disponibili consentono di utilizzare anche altri indicatori. Servendosi dei modelli elaborati da swisstopo l'UST ha calcolato la declività media effettiva del terreno per ciascun Cantone. Questo valore sarebbe motivo di ingenti trasferimenti tra il Cantone Ticino e il Cantone dei Grigioni. Mentre il Cantone Ticino, in virtù di questo indicatore parziale, riceverebbe quasi 21 milioni in più, il Cantone dei Grigioni vedrebbe ridursi i versamenti in suo favore più o meno dello stesso importo. Quanto agli altri dieci Cantoni che attualmente ricevono versamenti di compensazione per i loro oneri dovuti alla declività, i trasferimenti in loro favore si ridurrebbero in maniera significativa, attestandosi al di sotto dei 2,5 milioni, un importo esiguo se paragonato alla totalità dei versamenti di compensazione nella PAG di 360 milioni.*

*Il gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia ha discusso di questo tema ed è giunto alla conclusione che una modifica dell'indicatore non è opportuna per i seguenti motivi:*

- All'articolo 7 capoverso 2 lettera a LPFC viene indicato come indice di un aggravio elevato dovuto alla situazione geotopografica le «percentuali superiori alla media di insediamenti e di superfici produttive situati ad alta quota». Nella legge la declività non viene menzionata. Solo nell'ordinanza compare il concetto di declività del terreno (art. 29 cpv. 1 lett. b OPFC) quale indicatore parziale nella PAG. L'indicatore attualmente in uso coincide di fatto con le percentuali superiori alla media di superfici produttive situate ad alta quota citate nella legge ed è quindi in linea con le disposizioni di legge. Ciò che disorienta un po' è il termine «declività», introdotto solo a livello di ordinanza.*
- Nel messaggio del 2001 concernente la NPC, alla sezione Impostazione e indicatori della nuova soluzione, è riportato quanto segue: «Il [...] indicatore considera gli oneri legati all'altitudine e alla pendenza.» Già allora era stato previsto quindi di integrare l'altitudine in questo indicatore.*
- Nel progetto NPC la PAG ha sostituito l'indice «regione di montagna» precedentemente in uso. L'impiego dell'altitudine quindi è sensato anche da un punto di vista storico.*

*Per questi motivi il Consiglio federale ritiene che debba essere mantenuto l'indicatore attualmente in uso.*

---

#### 4.7.2 Dotazioni di PAG e PAS

L'entrata in vigore della NPC ha comportato una modifica significativa del sistema rispetto al regime previgente. Questa modifica è stata realizzabile solo con un'accurata ponderazione finanziaria. Bisognava evitare che la Confederazione, l'insieme dei Cantoni o determinate categorie di Cantoni fossero finanziariamente penalizzati da questa modifica di sistema. Oltre ai casi di rigore, questo obiettivo è stato raggiunto con due provvedimenti principali: da un lato, con il rispetto della neutralità di bilancio tra Confederazione e Cantoni e, d'altro lato, con una dotazione equilibrata dei quattro fondi perequativi «perequazione verticale delle risorse», «perequazione orizzontale delle risorse», «perequazione dell'aggravio geotopografico» e «perequazione dell'aggravio sociodemografico».

La dotazione dei fondi perequativi è fortemente influenzata da fattori esogeni: i fattori della perequazione delle risorse dipendono dalla modifica delle disparità che, a sua volta, dipende dalla crescita economica o dalla situazione congiunturale, mentre i fattori della compensazione degli oneri dipendono dall'evoluzione praticamente incontrollabile degli oneri strutturali speciali. È ovvio che queste modifiche indotte a livello esogeno devono contribuire a determinare la dotazione dei singoli fondi di perequazione e che questi ultimi potrebbero presentare un andamento identico solo per caso. Per questa ragione nella LPFC il legislatore ha solo stabilito che per la determinazione quadriennale delle dotazioni si deve tener conto dei risultati del rapporto sull'efficacia (art. 9 cpv. 1). Nella legge – come pure nella fase di progettazione della NPC – non è stato invece definito il modo concreto in cui se ne deve tenere conto, segnatamente come devono essere valutate le quantificazioni delle due categorie di oneri speciali in vista delle dotazioni di PAG e PAS.

Gli argomenti in favore di una soluzione con una percentuale 50:50 sono i seguenti:

- una dotazione identica della PAG e della PAS corrisponde alla ripartizione originaria, in particolare a quella che era stata comunicata in occasione della votazione popolare del 2004;
- la PAG costituisce in ampia misura la sostituzione dell'indice «regione di montagna» applicato nel regime previgente; la PAS, invece, rappresenta una prestazione supplementare rispetto al passato;
- se, con l'introduzione della NPC, fosse stato previsto un aumento della PAS a scapito della PAG, sarebbero stati necessari versamenti maggiori per la compensazione dei casi di rigore (ad es. versamenti maggiori al Cantone di Obvaldo, versamenti supplementari ai Cantoni di Uri e Vallese);
- occorre considerare anche la capacità di sopportare oneri speciali eccessivi. Come esposto al paragrafo 4.7.1, sia la PAS sia la PAG compensano solo una parte degli oneri speciali. I Cantoni interessati devono pertanto finanziare una buona parte degli oneri speciali con mezzi finanziari propri. Si potrebbe dunque argomentare che grazie alla perequazione delle risorse, i Cantoni PAG dovrebbero essere in grado, analogamente ai Cantoni PAS, di finanziare i propri oneri speciali non coperti. La perequazione delle risorse garantisce però unicamente il finanziamento autonomo di una sorta di «offerta media» dei Cantoni. Gli oneri speciali eccessivi superano questa «offerta media» e non sono quindi «coperti» dalla perequazione delle risorse. Poiché di regola rientrano nel gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli, i Cantoni PAG hanno maggiori difficoltà rispetto ai Cantoni finanziariamente forti a finanziare gli oneri speciali non compensati dalla compensazione degli oneri e non considerati nella perequazione delle risorse;

- la dotazione equilibrata dei quattro fondi perequativi «perequazione orizzontale delle risorse», «perequazione verticale delle risorse», «PAG» e «PAS», prevista nel passaggio alla NPC, è stata effettuata in modo che la perequazione finanziaria tra i Cantoni fosse chiaramente rafforzata sotto il profilo del volume rispetto al sistema previgente. Come esposto al paragrafo 2.4, in considerazione della neutralità di bilancio tra Confederazione e Cantoni, questo rafforzamento è stato infine reso possibile a seguito di un considerevole onere supplementare dei Cantoni finanziariamente forti attraverso una nuova ripartizione dei compiti, la soppressione dei supplementi in funzione della capacità finanziaria, una riduzione della quota dei Cantoni all'imposta federale diretta nonché attraverso la stessa ponderazione dei fondi PAG e PAS. Nel passaggio alla NPC un aumento unilaterale della PAS a carico della Confederazione avrebbe violato la neutralità di bilancio, a meno che non sarebbe stato finanziato attraverso un corrispondente aumento della perequazione orizzontale delle risorse. Questa opzione è stata tuttavia respinta dall'organizzazione di progetto NPC. Una maggiore dotazione della PAS a svantaggio della PAG avrebbe comportato una riduzione della perequazione finanziaria, poiché notoriamente i mezzi finanziari della PAG confluiscono prevalentemente ai Cantoni finanziariamente deboli, mentre i mezzi finanziari della PAS ai Cantoni finanziariamente forti. Al fine di non sminuire il previsto sviluppo della perequazione finanziaria tra i Cantoni finanziariamente forti e quelli finanziariamente deboli, con la stessa ponderazione della PAG e della PAS, decisa in occasione dell'introduzione della NPC, è stata consapevolmente messa in conto una certa commistione della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri;
- gli oneri speciali legati alla PAG appaiono meno influenzabili degli oneri speciali urbani. Ciò si esprime già nella designazione «geotopografici», che allude chiaramente a una scarsa influenzabilità;

Per contro, gli argomenti in favore di un aumento (unilaterale) della PAS sono i seguenti:

- già nella fase di progettazione della NPC era stato sottolineato – ad esempio anche dalla cerchia dell'organo di direzione politica di allora – che con l'introduzione della NPC si dovesse inizialmente prevedere una soluzione con una percentuale 50:50, ma che successivamente le dotazioni della PAG e della PAS avrebbero dovuto tener conto dei rispettivi risultati del rapporto sull'efficacia. Al riguardo, un risultato centrale del rapporto sull'efficacia deve essere costituito senza dubbi dalla quantificazione delle due categorie di oneri speciali. Un'assegnazione di mandati già durante la fase di progettazione e i due precedenti aggiornamenti evidenziano l'importanza che riveste questa quantificazione;
- è stato inoltre respinto l'argomento secondo cui una dotazione più esigua della PAG avrebbe comportato un aumento della compensazione dei casi di rigore. Questo argomento è ritenuto fondato solo per il periodo del passaggio dal vecchio al nuovo regime della NPC, dal momento che per il periodo successivo, per la compensazione dei casi di rigore sono stati decisi anzitutto un limite sia riguardo all'importo sia riguardo ai Cantoni beneficiari nonché una riduzione annua dal 2016;
- viene respinto pure l'argomento concernente la «capacità di sopportare oneri speciali», presentato dai sostenitori della soluzione con una percentuale 50:50, secondo cui per motivi di efficienza il sistema di perequazione prevederebbe consapevolmente una separazione della perequazione delle risorse dalla compensazione degli oneri e che quindi non sarebbe conforme alla NPC confondere questi due elementi. Inoltre, la perequazione delle risorse permette nel complesso anche ai Cantoni finanziariamente deboli di finanziare i loro compiti senza gravare eccessivamente i contribuenti.

#### 4.8 Garanzia di un'adeguata perequazione intercantonale degli oneri

Il rafforzamento del quadro istituzionale della collaborazione intercantonale (CI) con perequazione degli oneri ha permesso alla NPC di perseguire essenzialmente i seguenti obiettivi:

- evitare effetti di spillover e comportamenti opportunistici. Ciò doveva contribuire alla messa a disposizione ottimale di prestazioni pubbliche nonché a un'equa ripartizione degli oneri in base all'utilizzo effettivo;
- questo primo obiettivo è strettamente correlato all'auspicato miglioramento dell'efficacia basato sullo sfruttamento delle economie di scala, che costituisce un'alternativa a una riforma territoriale;
- inoltre, una CI intensificata doveva esplicare un effetto preventivo nei confronti di un'eccessiva centralizzazione, in quanto i compiti intercantonali possono essere svolti in maniera adeguata anche senza trasferirli a livello di Confederazione;
- la CI con perequazione degli oneri doveva garantire che fornitori e richiedenti di una prestazione pubblica potessero mettersi d'accordo su un'equa ripartizione degli oneri e su un'adeguata partecipazione. In presenza di spillover intercantonali, il fornitore di una prestazione pubblica doveva essere indennizzato;
- il rafforzamento del quadro istituzionale della CI doveva costituire inoltre la condizione quadro per una dissociazione dei compiti.

Nel complesso l'intensificazione della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri doveva fornire un contributo efficace a un adempimento efficiente e conforme alle esigenze dei compiti nello Stato federale. La legislazione intercantonale rappresenta inoltre per i Cantoni una valida alternativa alla legge federale poiché permette loro di determinare autonomamente in quale ambito desiderano collaborare.

Secondo l'articolo 2 capoverso 3 della Convenzione quadro per la collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri (CQI)<sup>11</sup>, nell'ambito del rapporto sull'efficacia, la CdC stila la lista delle Convenzioni sullo stato della collaborazione intercantonale concernente gli obiettivi da raggiungere di cui all'articolo 11 LPFC. Il paragrafo 4.8.1 qui di seguito si fonda su tale lista per spiegare le modifiche sopraggiunte nella collaborazione intercantonale dal 2012.

Nel paragrafo 4.8.2 viene illustrata l'evoluzione dei pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri secondo l'articolo 48a Cost. negli anni 2004–2015, ovvero così come si presenta in base alla statistica finanziaria<sup>12</sup>. Al momento dell'elaborazione del presente rapporto i dati più recenti disponibili erano quelli del 2015. Le serie temporali 2004–2007, 2008–2011 e 2012–2015 permettono di confrontare l'evoluzione sull'arco di tre periodi di osservazione della stessa durata prima e dopo l'introduzione della NPC.

<sup>11</sup> [http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA\\_und\\_interkantonale\\_Zusammenarbeit/vertragstext\\_mit\\_Erlaeuterungen.pdf](http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/vertragstext_mit_Erlaeuterungen.pdf)

<sup>12</sup> Fonte: valutazione speciale da parte della sezione Statistica finanziaria dell'AFF

#### 4.8.1 Esposizione della situazione attuale

##### Evoluzione dal 2012

La collaborazione intercantonale, che prevede principalmente convenzioni tra due o più parti di una stessa regione, si è evoluta da qualche anno sotto forma di concordati e si estende quindi su un'area più ampia del territorio. Diffusa negli Anni 70 principalmente nel settore della formazione, questa forma di collaborazione si è poi estesa anche in altro settori in epoca più recente. La lista aggiornata dei concordati intercantonali nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost. è disponibile nell'allegato 4 al presente rapporto. Dal 2012 sono sopraggiunte le seguenti modifiche:

##### ***Esecuzione di pene e misure***

In questo settore non vi sono stati cambiamenti.

##### ***Scuola***

Per quanto riguarda la scuola occorre fare la seguente premessa: con la votazione popolare del 21 maggio 2006 sull'articolo della formazione, la «scuola, relativamente agli ambiti di cui all'articolo 62 capoverso 4» è stata inserita nel campo di applicazione dell'articolo 48a Cost. La disposizione corrispondente (art. 48a cpv. 1 lett. b) non ha pertanto alcuna correlazione diretta con la NPC. Poiché il settore della scuola è pure citato all'articolo 48a Cost., qui di seguito viene brevemente spiegata la sua evoluzione dal 2012.

Altri quattro Cantoni (GL, NE, JU, ZH) hanno aderito all'Accordo intercantonale del 25 ottobre 2007 sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale (concordato sulla pedagogia speciale) entrato in vigore il 1° gennaio 2011. Attualmente vi partecipano 16 Cantoni.

Dal 1° agosto 2009 è in vigore l'accordo scolastico regionale concernente l'assunzione reciproca di apprendisti e il versamento di contributi («Regionales Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen», RSA 2009) elaborato dalla Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione della Svizzera nordoccidentale. Dopo l'adesione del Cantone del Giura l'accordo annovera dieci Cantoni partecipanti.

La Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione et la Conferenza dei direttori della salute hanno approvato le modifiche apportate nel quadro del processo di adesione dei Cantoni all'Accordo intercantonale del 18 febbraio 1993 sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali. Le modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 2017. A fine 2016 tutti i Cantoni (ad eccezione di VD e TI) avevano firmato la Convenzione rivista.

L'accordo scolastico regionale della Svizzera centrale («Regionales Schulabkommen Zentral-schweiz», RZS) è in vigore dal 1° agosto 2012 e vi hanno aderito sei Cantoni.

### ***Scuole universitarie e scuole professionali cantionali***

Sette Cantoni hanno aderito alla convenzione intercantonale sulla scuola universitaria professionale della Svizzera occidentale («Convention intercantonale sur la Haute école spécialisée de suisse occidentale», HES-SO) entrata in vigore il 1° gennaio 2013.

Dopo la ratifica da parte dei sei Cantoni interessati, dal 1° gennaio 2013 è in vigore la convenzione del 15 settembre 2011 sulle scuole universitarie della Svizzera centrale («Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung»).

A seguito della revoca da parte del Cantone di Lucerna nell'estate del 2010, il concordato sull'Alta scuola pedagogica della Svizzera centrale (concordato PHZ; «Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz») è stato sciolto al 31 luglio 2013.

Al 30 settembre 2014 il Cantone di Zurigo ha revocato la sua adesione all'accordo del 20 settembre 1999 concernente la scuola universitaria della Svizzera orientale («Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz»).

Dopo la ratifica da parte di tutti i Cantoni, il 1° gennaio 2015 è entrato in vigore il concordato del 20 giugno 2013 sulle scuole universitarie.

L'Accordo intercantonale del 22 marzo 2012 sui contributi per i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori (ASSS), al quale hanno aderito tutti i Cantoni nonché il Principato del Liechtenstein, è entrato in vigore il 1° gennaio 2014.

A fine 2015 tutti i Cantoni hanno ratificato l'accordo intercantonale del 27 agosto 1998 sulle scuole specializzate superiori («Interkantonale Fachschulvereinbarung»), abrogato poi il 31 dicembre 2016.

L'Accordo intercantonale sull'armonizzazione dei criteri per la concessione degli aiuti allo studio (concordato sulle borse di studio), entrato in vigore il 1° marzo 2013, annovera 18 Cantoni partecipanti.

Il 1° agosto 2014, 16 Cantoni e il Principato del Liechtenstein hanno ratificato l'Accordo intercantonale del 20 febbraio 2003 sulle scuole che offrono delle formazioni specifiche per allievi superdotati.

Il 6 dicembre 2013 la Conferenza dei direttori cantionali svizzeri della salute ha avviato la seconda procedura di consultazione concernente la convenzione sul finanziamento del perfezionamento medico («Vereinbarung über die Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung»). Una volta approvata la convenzione, il 6 dicembre 2014 è iniziata la procedura di adesione dei Cantoni. A fine 2016 vi hanno aderito sei Cantoni.

### ***Istituzioni culturali d'importanza sovregionale***

In questo settore non vi sono stati cambiamenti.

### ***Gestione dei rifiuti***

Il 28 febbraio 2012 i Cantoni della Svizzera centrale hanno concluso un patto di azionariato e un contratto di gestione dei rifiuti concernente l'inceneritore di Perlen (LU).

### ***Depurazione delle acque***

In questo settore non vi sono stati cambiamenti.

### ***Trasporti negli agglomerati***

In questo settore non vi sono stati cambiamenti.

### ***Medicina di punta e cliniche speciali***

Dal 1° gennaio 2012 sono in vigore due nuove convenzioni degli Ospedali Svizzeri relative al trapianto di organi solidi e di cellule staminali.

### ***Istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi***

In questo settore non vi sono stati cambiamenti.

## **4.8.2 Evoluzione dei pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri**

In relazione alla CI è degna d'interesse anche l'evoluzione dei pagamenti della compensazione degli oneri nei singoli settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost. Dal 2008 è in vigore il quadro istituzionale della CI realizzato con la NPC. Sebbene l'evoluzione dei pagamenti della compensazione degli oneri non indichi «l'adeguatezza» - difficilmente quantificabile - di questi pagamenti, essa mostra comunque se da tale anno (in particolare negli anni più recenti) i pagamenti di compensazione registrano un aumento significativo e se questa tendenza persiste.

Come indicato nella tabella 4.06 qui di seguito, il totale di tutti i pagamenti legati alla compensazione degli oneri è aumentato nei settori di cui all'articolo 48a Cost. I dati provengono da una valutazione speciale della statistica finanziaria. Sono elencati soltanto i settori per i quali sono versati pagamenti superiori ai 10 milioni come pure i pagamenti destinati ai Cantoni (e non esclusivamente alle istituzioni né agli enti). Inoltre, nella statistica finanziaria non tutti i settori di compiti rilevanti sono esposti separatamente, segnatamente la medicina di punta e le cliniche speciali. Gli anni 2004 e 2007 si riferiscono all'evoluzione prima dell'entrata in vigore della NPC, mentre il 2008 e il periodo 2012–2015 all'evoluzione dall'introduzione della NPC.

Tabella 4.06 Evoluzione dei pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost., 2004–2015 (in mio. CHF)

		2004	2007	2008	2012	2013	2014	2015
Esecuzione di pene e misure	Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri	38	44	17	9	10	9	8
	Uscite complessive dei Cantoni	720	747	832	1 093	1 183	1 199	1 233
	Pagamenti della compensazione degli oneri in percento delle uscite complessive	5%	6%	2%	1%	1%	1%	1%
Università cantonali	Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri	490	613	581	650	676	721	742
	Uscite complessive dei Cantoni	2 807	2 976	2 996	3 516	3 470	3 715	3 692
	Pagamenti della compensazione degli oneri in percento delle uscite complessive	17%	21%	19%	18%	19%	19%	20%
Scuole universitarie professionali (alte scuole pedagogiche comprese)	Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri	434	508	1 343	1 572	1 565	1 579	1 590
	Uscite complessive dei Cantoni	1 664	2 267	2 380	3 070	3 128	3 297	3 235
	Pagamenti della compensazione degli oneri in percento delle uscite complessive	26%	22%	56%	51%	50%	48%	49%
Istituzioni culturali d'importanza sovraregionale *	Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri	3	4	4	7	7	13	13
	Uscite complessive dei Cantoni	248	271	299	272	278	298	322
	Pagamenti della compensazione degli oneri in percento delle uscite complessive	1%	1%	1%	3%	3%	4%	4%
Istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi	Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri	0 (0.194)	0 (0.310)	26	31	30	31	34
	Uscite complessive dei Cantoni	433	503	1 987	2 226	2 294	2 258	2 412
	Pagamenti della compensazione degli oneri in percento delle uscite complessive	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%
<b>Totale nei settori di compiti riportati qui sopra secondo l'art. 48a Cost.</b>	<b>Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri</b>	<b>965</b>	<b>1 169</b>	<b>1 971</b>	<b>2 268</b>	<b>2 288</b>	<b>2 353</b>	<b>2 387</b>
	<b>Uscite complessive dei Cantoni</b>	<b>5 873</b>	<b>6 765</b>	<b>8 493</b>	<b>10 178</b>	<b>10 354</b>	<b>10 767</b>	<b>10 894</b>
	<b>Pagamenti della compensazione degli oneri in percento delle uscite complessive</b>	<b>16%</b>	<b>17%</b>	<b>23%</b>	<b>22%</b>	<b>22%</b>	<b>22%</b>	<b>22%</b>
<b>A titolo di paragone:</b>								
Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri negli altri settori di compiti		431	469	223	290	297	285	281
Uscite complessive dei Cantoni (uscite straordinarie escluse)		68 932	73 920	70 502	81 174	82 145	83 318	85 246

Fonte: AFF, statistica finanziaria (valutazioni speciali)

A seguito di una revisione della statistica finanziaria risultano differenze tra le presenti cifre e quelle del secondo rapporto sull'efficacia.

\* Pagamenti in parte effettuati direttamente alle istituzioni

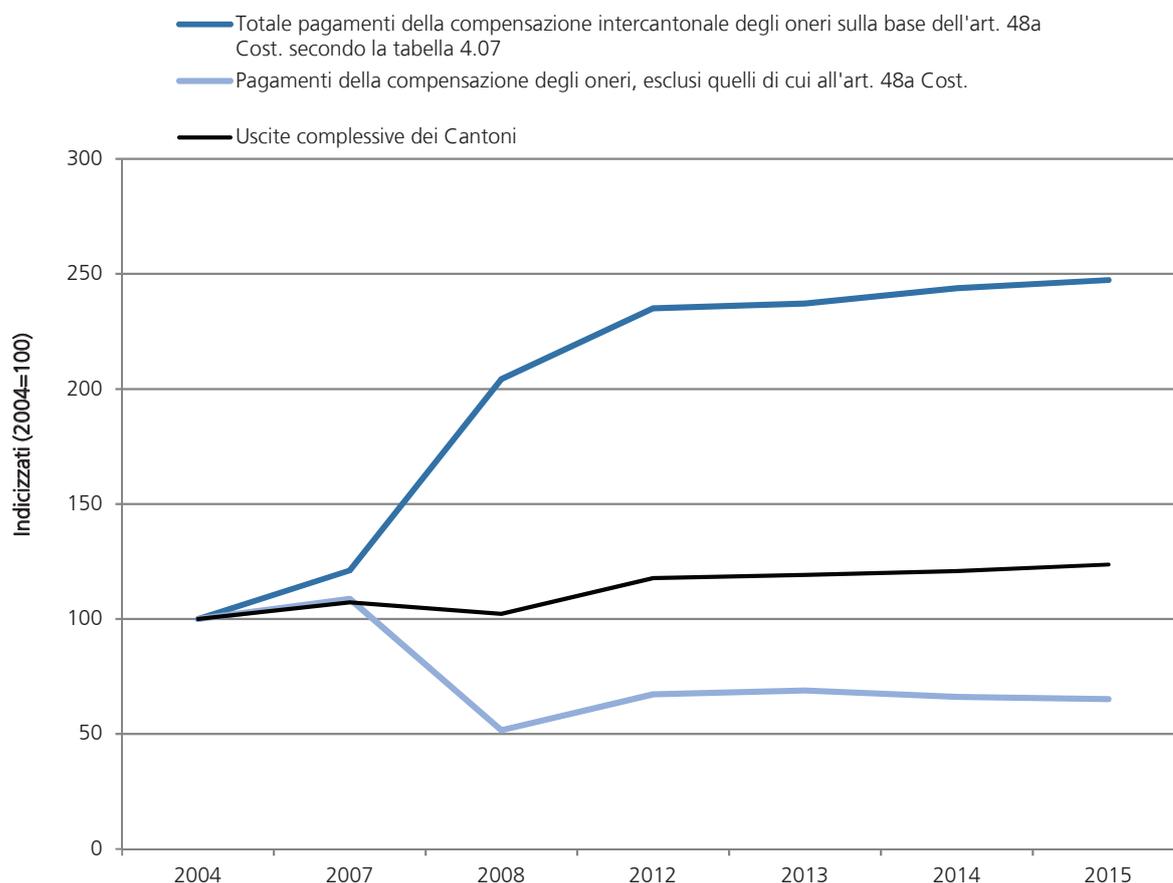
Dalla tabella 4.06 e dalla figura 4.20 si evince quanto segue:

- il volume dei pagamenti della compensazione degli oneri nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost. di oltre 2,4 miliardi nel 2015 è considerevole e corrisponde a quasi il 3 per cento delle uscite complessive dei Cantoni;
- come si evince dalla figura 4.20, i pagamenti nei settori di cui all'articolo 48a Cost. sono sensibilmente aumentati e rappresentano più della metà di quelli effettuati nei quattro anni

prima dell'introduzione della NPC. Ciò è dovuto all'aumento della loro quota rispetto alle uscite complessive. Infatti, se nei singoli settori di compiti i pagamenti della compensazione degli oneri sono messi in relazione alle corrispondenti uscite complessive dei Cantoni, dalla tabella 4.06 si evince che dopo il 2008 nei settori analizzati di cui all'articolo 48a Cost. quasi un quarto delle uscite è coperto dai pagamenti della compensazione intercantionale degli oneri, che rispetto al periodo prima dell'introduzione della NPC corrisponde a un aumento di oltre un terzo;

- la chiara progressione della quota della collaborazione intercantionale rispetto alle uscite complessive dei Cantoni è dovuta in gran parte alle scuole universitarie professionali. Dalla tabella 4.06 emerge che questo settore registra la crescita maggiore, sia dal 2004 che dall'entrata in vigore della NPC. In effetti, la collaborazione intercantionale copre circa il 50 per cento delle uscite complessive dei Cantoni in questo settore, ovvero il doppio rispetto al 2004. Negli altri settori presi in esame i valori sono praticamente rimasti uguali a quelli che precedono l'introduzione della NPC. La collaborazione intercantionale delle università cantonali rappresenta il 20 per cento delle uscite cantonali corrispondenti. Negli altri settori tale quota è nettamente inferiore al 5 per cento. Infine, per quanto concerne l'esecuzione di pene e misure la quota della compensazione intercantionale è diminuita dal 2008 e copre attualmente l'1 per cento delle uscite cantonali in questo settore;
- i pagamenti della compensazione degli oneri negli altri settori che non sono riportati all'articolo 48a Cost. sono leggermente diminuiti rispetto al 2004.

Figura 4.20 Evoluzione dei pagamenti della compensazione intercantionale degli oneri nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost., 2004–2015



## Conclusioni

Il rafforzamento conseguito grazie alla NPC del quadro istituzionale della collaborazione intercantonale ha esplicitato determinati effetti: i pagamenti della compensazione degli oneri nei settori di cui all'articolo 48a Cost. comprendono circa un quarto delle uscite complessive dei Cantoni. La progressione di queste quote si è tuttavia sviluppata in maniera molto diversa nei singoli settori di compiti. Se la crescita della quota della collaborazione intercantonale è stata particolarmente marcata nell'ambito delle scuole universitarie professionali, le percentuali degli altri settori di cui all'articolo 48a Cost. sono rimaste pressoché invariate rispetto al periodo che precede l'introduzione della NPC.

## 4.9 Sintesi e conclusioni

La presente analisi dell'efficacia mostra che gli obiettivi menzionati nella LPFC sono stati ampiamente raggiunti. In relazione ai singoli obiettivi si può constatare quanto segue:

- *rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni*: la quota dei trasferimenti a destinazione libera rispetto al volume complessivo dei trasferimenti tra Confederazione e Cantoni è un importante indicatore dell'autonomia finanziaria cantonale. Con l'introduzione della NPC, tale quota è stata aumentata in maniera sostanziale e da allora si aggira attorno al 40 per cento. In tal modo, la NPC ha rafforzato l'autonomia finanziaria dei Cantoni. Gli indicatori confermano che questa autonomia può ancora essere garantita. L'autonomia finanziaria dei Cantoni sarà influenzata dall'evoluzione della legislazione federale anche in futuro. Quest'ultima può aumentare o limitare il margine di manovra dei Cantoni;
- *riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria e il carico fiscale*: la perequazione delle risorse riduce di circa un terzo le disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria. L'evoluzione delle disparità è rimasta sostanzialmente stabile nel corso del tempo. A lungo termine, sarà soprattutto lo sviluppo economico a incidere sulle disparità. Dal 2008, le disparità esistenti a livello del carico fiscale complessivo in rapporto all'indice di sfruttamento fiscale sono aumentate. La perequazione delle risorse attenua le riduzioni troppo aggressive delle imposte da parte dei Cantoni, ma in generale influisce solo limitatamente sulle disparità esistenti a livello del carico fiscale;
- *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. Le quote di prelievo marginali per i Cantoni finanziariamente forti nella perequazione orizzontale delle risorse sono relativamente basse, sicché non si può davvero parlare di un effetto frenante della perequazione finanziaria sulla loro posizione nell'ambito della concorrenza fiscale. Le analisi hanno mostrato che, con l'attuale meccanismo di redistribuzione (progressivo) della perequazione delle risorse, un Cantone finanziariamente debole è poco incentivato ad aumentare il suo potenziale di risorse. Ad esempio, la quota di prelievo marginale in media ammonta circa all'80 per cento. Ciò significa che un aumento del potenziale di risorse ha come conseguenza una notevole riduzione dei versamenti di compensazione e quindi dopo la perequazione delle risorse l'aumento del gettito fiscale standardizzato per abitante ammonta soltanto al 20 per cento dell'aumento iniziale del potenziale di risorse. Malgrado ciò alcuni Cantoni finanziariamente deboli hanno abbassato le loro aliquote d'imposta;

- *garanzia di una dotazione minima di risorse finanziarie*: negli anni in esame, dal 2016 al 2018, in tutti i Cantoni è stata superata la dotazione minima pro capite dell'85 per cento della media svizzera, a cui si deve mirare conformemente all'articolo 6 LPFC. Nel 2018 il Cantone del Giura, che è il Cantone finanziariamente il più debole, ha raggiunto un indice dopo perequazione delle risorse di circa l'88 per cento. Dalle analisi è emerso inoltre che l'obiettivo di una dotazione minima dell'85 per cento è tutt'ora adeguato e che la dotazione della perequazione delle risorse è eccessiva. Considerati i dibattiti politici del 2014 e del 2015, in cui si è discusso animatamente della possibile riduzione della dotazione della perequazione delle risorse, bisogna chiedersi in che modo sia possibile arrivare a una simile riduzione senza scatenare nuove diatribe politiche. Considerato soprattutto che la necessaria riduzione è decisamente superiore a quella di quattro anni fa. Non da ultimo per evitare il ripetersi di diatribe analoghe, la CdC ha proposto un pacchetto di misure che vincola un'eventuale riduzione della dotazione a un adeguamento del sistema. Questa tematica verrà affrontata nei due capitoli successivi;
- *compensazione degli oneri eccessivi dovuti alle condizioni geotopografiche e sociodemografiche*: i calcoli aggiornati indicano che la struttura degli oneri speciali non ha subito particolari variazioni. Ad esempio, la compensazione degli oneri copre circa il 30 per cento degli oneri speciali dovuti alle condizioni geotopografiche, mentre quelli dovuti alle condizioni demografiche sono coperti per il 10 per cento circa e quelli delle città polo per il 4 per cento circa. Nella fase di progetto della NPC si era rinunciato a stabilire regole concrete per l'adeguamento della PAG e della PAS a un nuovo periodo di contribuzione. Pertanto non si sa neppure quale ponderazione, nel determinare il futuro rapporto di dotazione, vada applicata per la quantificazione degli oneri speciali dovuti a fattori geotopografici e sociodemografici rispetto ad altri criteri come per esempio la capacità dei Cantoni interessati di sopportare gli oneri speciali. In definitiva, spetta alla politica decidere in merito all'adeguamento della dotazione della compensazione dell'aggravio sociodemografico;
- *garanzia di un'adeguata perequazione intercantonale degli oneri*: la collaborazione intercantonale era molto intensa già prima dell'introduzione della NPC e in parte è evoluta in maniera indipendente da essa. La quota dei pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost. è aumentata di più di un terzo rispetto al periodo che precede l'introduzione della NPC. Ciò significa che la collaborazione intercantonale si è notevolmente intensificata.



## 5 Verifica dell'attuale sistema di perequazione finanziaria

In questo capitolo si analizzano in dettaglio svariati aspetti del sistema di perequazione finanziaria, mettendoli talora a confronto con proposte alternative. Il primo paragrafo (5.1) si occupa del fattore alfa, che consente di ponderare la sostanza delle persone fisiche nella perequazione delle risorse. Il paragrafo 5.2 prende in esame la ponderazione dei redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse. La parte più corposa del capitolo riguarda gli adeguamenti del metodo di calcolo nella perequazione delle risorse (5.3). In questo paragrafo vengono verificate in maniera più approfondita le proposte della Conferenza dei Governi cantonali (CdC) e quelle formulate nei postulati Gössi (15.3702) e Fischer (15.4024) e viene discusso l'aspetto della cosiddetta responsabilità solidale (5.3.7).

### 5.1 Fattore alfa

La sostanza netta delle persone fisiche confluisce nel potenziale di risorse. Tuttavia, dal momento che la sostanza è tassata dallo Stato in misura nettamente inferiore rispetto al reddito, tale aspetto deve essere considerato anche nel potenziale di risorse. A questo serve il fattore alfa, che riduce uniformemente la sostanza in tutti i Cantoni, rendendola comparabile con il reddito. Per gli anni 2016–2019, il fattore alfa è 0,015. Ciò significa che la sostanza confluisce nel potenziale di risorse soltanto per l'1,5 per cento.

Ai sensi dell'articolo 13 capoverso 4 OPFC, il fattore alfa è valido per un periodo quadriennale. Ogni quattro anni deve quindi essere ricalcolato dall'Amministrazione federale delle finanze. Le esperienze acquisite negli anni passati hanno evidenziato come il valore calcolato sulla base del metodo attuale sia soggetto a oscillazioni relativamente significative (linea tratteggiata in nero nella fig. 5.01). Durante il primo anno di ogni periodo quadriennale, tali variazioni hanno determinato impennate nel potenziale di risorse e, di riflesso, anche nei versamenti di compensazione. Per ridurre le fluttuazioni, il presente capitolo prende in esame un nuovo metodo di calcolo che si fonda sullo sfruttamento relativo della sostanza.

#### **Metodo attuale per il calcolo del fattore alfa**

Dal momento che reddito e utile sono grandezze di flusso mentre la sostanza è una grandezza di stock, l'attuale base di calcolo della sostanza determinante non è lo stock della sostanza ma il suo rendimento atteso. Occorre inoltre considerare che i redditi da interessi e dividendi (componente di reddito del rendimento della sostanza) figurano già nel reddito determinante e non devono quindi essere conteggiati due volte. Per il calcolo della sostanza determinante assume dunque rilevanza il solo aumento di valore. Per tenere conto di questi aspetti, la sostanza netta di un Cantone viene ponderata con un fattore alfa unitario. Il vantaggio del metodo di calcolo utilizzato finora per il fattore alfa consiste soprattutto nella rinuncia a includere il carico fiscale.

Conformemente all'OPFC, il metodo attuale considera il rendimento della sostanza privata, che viene calcolato in base a una media ventennale dell'aumento di valore di azioni e immobili. Il rendimento delle azioni è calcolato con due indici LPP della Banca Pictet, che comprendono rispettivamente una quota azionaria del 25 (LPP 25) e del 60 per cento (LPP 60). Il rendimento dei dividendi è calcolato – a titolo approssimativo – come differenza tra il rendimento annuo medio dello Swiss Performance Index (calcolo con reinvestimento dei dividendi) e dello Swiss Market Index (calcolo senza reinvestimento dei dividendi). Per il rendimento degli immobili si utilizzano i dati della BNS, pubblicati da Wüest & Partner. Il calcolo del rendimento immobiliare

si fonda nello specifico sull'indice dei prezzi delle case unifamiliari (4–6 locali) e degli appartamenti in proprietà (2–5 locali)<sup>1</sup>.

Il calcolo del fattore alfa per il secondo e il terzo quadriennio ha evidenziato come, per i rendimenti di dividendi e immobili, il fattore alfa sia soggetto a forti oscillazioni nonostante l'utilizzo di valori medi pluriennali. Il fattore alfa era pari all'1,2 per cento nel primo quadriennio (2008–2011), allo 0,8 per cento nel secondo periodo (2013–2015) e all'1,5 per cento nel terzo (2016–2019). Gli adeguamenti del fattore alfa hanno pertanto condotto, ceteris paribus, a considerevoli variazioni nel potenziale di risorse. Dal momento che la quota della sostanza rispetto al potenziale di risorse si differenzia parecchio da un Cantone all'altro, adeguamenti importanti del fattore alfa si traducono anche in ridistribuzioni tra i Cantoni. La spiccata variabilità del fattore alfa rappresenta pertanto un grave svantaggio.

### **Calcolo del fattore alfa in base allo sfruttamento**

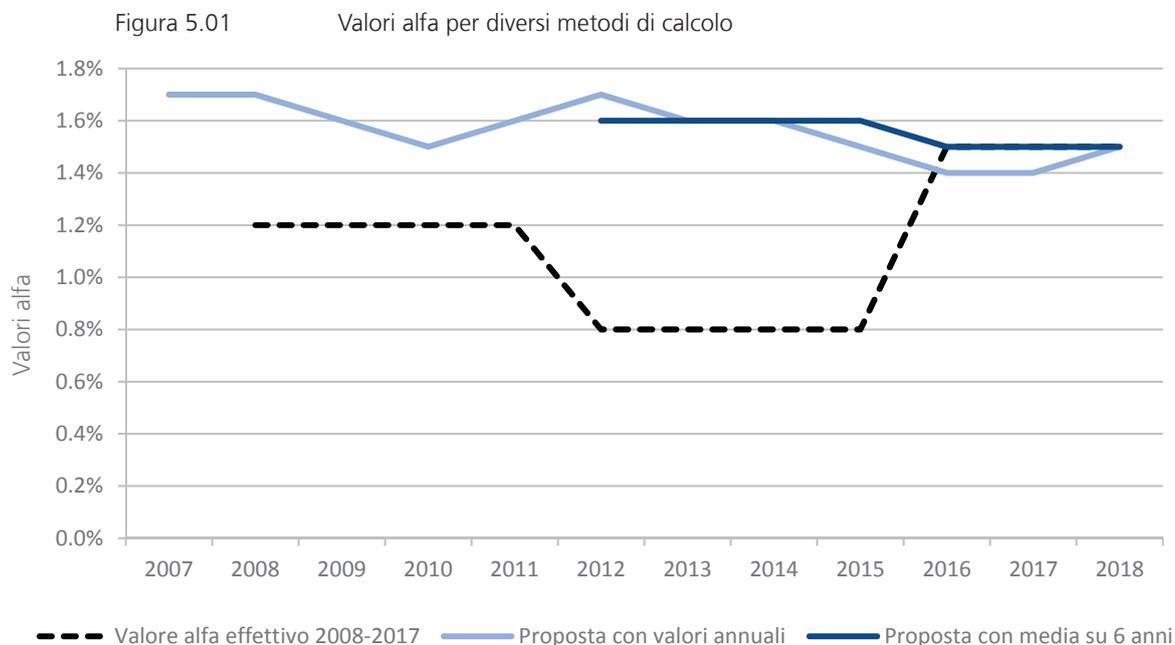
Nell'indagine conoscitiva concernente la revisione parziale dell'OPFC per il terzo quadriennio, diversi Cantoni hanno reputato problematica la spiccata volatilità del fattore alfa. In questa sede si deve pertanto vagliare un calcolo alternativo del fattore di riduzione.

Nel quadro degli adeguamenti previsti della perequazione delle risorse al Progetto fiscale 17, gli utili delle persone giuridiche vengono ponderati nel potenziale di risorse con i cosiddetti fattori zeta. Questi ultimi riflettono il rapporto tra lo sfruttamento fiscale degli utili e lo sfruttamento fiscale del reddito delle persone fisiche. Questa idea di ponderazione sulla base dello sfruttamento fiscale relativo rappresenta un cambiamento concettuale, che si può applicare anche alla sostanza. Lo sfruttamento fiscale della sostanza, ossia il quoziente tra le entrate dei Cantoni e dei Comuni a titolo di imposta sulla sostanza e la sostanza imponibile, viene messo in relazione con lo sfruttamento fiscale del reddito delle persone fisiche. I calcoli basati sullo sfruttamento relativo evidenziano come i fattori estrapolati per i singoli anni di calcolo fiscale presentino un'oscillazione compresa tra l'1,4 e l'1,7 per cento, ossia sono relativamente stabili (linea azzurra nella fig. 5.01). Per ridurre anche le fluttuazioni annuali casuali a livello dei dati, si potrebbe utilizzare – analogamente ai fattori zeta – una media di sei anni di calcolo. Con questo livellamento è anche possibile rinunciare a fissare il valore alfa per un quadriennio, il che eviterebbe variazioni dei versamenti di compensazione all'inizio di ogni periodo. Sulla base dei dati disponibili si possono calcolare i valori solo a partire dal 2012 (linea blu nella fig. 5.01). Il valore dei primi quattro anni era pari all'1,6 per cento, per poi scendere all'1,5 per cento a partire dal 2016. In sostanza non si ravvisano scostamenti rispetto al metodo attuale. Pertanto, un fattore alfa definito sulla base dello sfruttamento non avrebbe avuto alcun impatto sui versamenti di compensazione negli anni dal 2016 al 2018.

Il metodo presentato in questa sede s'inserirebbe bene nel sistema di perequazione finanziaria. La sostanza confluirebbe infatti nel potenziale di risorse in base alla tassazione media effettiva applicata dai Cantoni e non al valore teorico di un aumento di valore stimato. Inoltre, il fattore alfa non sarebbe più subordinato alla situazione di un ciclo congiunturale.

---

<sup>1</sup> Una descrizione dettagliata del metodo di calcolo è riportata nel rapporto dell'AFF (2015).



Anche se questo metodo si basa sulla tassazione effettiva, il rischio di un'influenza da parte di singoli Cantoni può considerarsi esiguo. Nessun Cantone è in grado di avere un impatto determinante sulla media nazionale. Se ad esempio il Cantone di Zurigo (dove nel 2014 si è prodotto oltre il 22 % di tutto il gettito dell'imposta sulla sostanza in Svizzera) rinunciaste a tassare la sostanza, ne conseguirebbe una riduzione del fattore alfa all'1,2 per cento (-0,3 punti percentuali). Il minor gettito fiscale per il Cantone di Zurigo sarebbe in questo caso cento volte superiore alla riduzione dei suoi versamenti di compensazione finanziaria. Anche in questa situazione estrema, il fattore alfa si situerebbe ancora nettamente al di sopra del valore registrato per il secondo quadriennio (0,8 %).

## 5.2 Redditi dei frontalieri

La considerazione dei redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse è stata oggetto di discussione nei due precedenti rapporti sull'efficacia. Nel primo era stata riscontrata una necessità di intervento e si era proposto di non ponderare più al 100 per cento i redditi dei frontalieri, bensì al 75 per cento (introduzione del fattore delta). Per giustificare questa ponderazione ridotta è stato addotto il motivo che la posizione di confine dei Cantoni interessati rappresentava una situazione speciale poiché gli spillover transfrontalieri non potevano essere «interiorizzati» nell'ambito della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri. La questione è stata affrontata nuovamente nel secondo rapporto sull'efficacia senza però ravvisare un'ulteriore necessità di intervento. Il 10 marzo 2015 il Consiglio nazionale ha trasmesso il postulato 15.3009 (*Rivalutare i redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse*) con cui incaricava il Consiglio federale di valutare, nel quadro del terzo rapporto sull'efficacia, la possibilità di ponderare i redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse soltanto al 50 per cento.

Il fattore delta riflette i costi causati dai frontalieri nei Cantoni interessati. Per disporre di una base decisionale nella verifica del fattore delta, l'Amministrazione federale delle finanze ha

condotto delle analisi empiriche (AFF 2018). Con vari metodi quantitativi ha pertanto indagato se i frontalieri fossero all'origine di oneri diretti sotto forma di uscite più elevate per Cantoni e Comuni. Lo studio ha preso in esame i settori di compiti in cui i Cantoni interessati segnalano i maggiori oneri, ossia: sicurezza pubblica, trasporti, educazione, sicurezza sociale ed economia nazionale. Mediante analisi di correlazione e di regressione, le uscite sono state messe a confronto con il numero dei frontalieri. Le verifiche evidenziano come il numero dei frontalieri sia fortemente influenzato dall'andamento congiunturale. Sul piano empirico, però, le analisi non possono documentare un nesso sistematico tra il numero dei frontalieri e le uscite di Cantoni e Comuni. Occorre tuttavia rilevare come le osservazioni a disposizione fossero talora esigue, particolare che riduce la significatività dei risultati. Per questa ragione è stato poi effettuato un calcolo approssimativo, che metteva in relazione i costi potenziali dei frontalieri con le entrate derivanti dalla loro tassazione. Per determinare tali costi, si è fatto riferimento ai settori di compiti trasporti, ordine pubblico e sicurezza, economia nazionale. Infatti si può presupporre che i frontalieri causino costi ai Cantoni e ai Comuni prevalentemente in questi settori di compiti, soprattutto per il maggiore utilizzo dell'offerta di trasporti e per l'aumento dei costi legati alla vigilanza sul mercato e alla polizia. Alla base della scelta vi era una stima dei costi del Cantone Ticino in materia. Per il calcolo si è ipotizzato che le uscite pro capite nei settori di compiti rilevanti per i frontalieri fossero uguali a quelle per la popolazione residente. I risultati potrebbero pertanto rappresentare tendenzialmente un limite superiore. Per il Cantone Ticino e i Cantoni di Ginevra e Basilea Città (ossia quelli con il maggior numero di frontalieri) si evince che il rapporto tra i costi potenziali così calcolati e le effettive entrate fiscali è cresciuto dal 2008 e nel 2013 ha oscillato tra il 20 e il 30 per cento. Ciò significa che il fattore delta del 25 per cento applicato attualmente è compatibile con il calcolo approssimativo.

Fino a questo momento si è parlato soltanto dei costi diretti. Non è però da escludere che i frontalieri causino costi indiretti. Il Cantone Ticino, dove i frontalieri rappresentano circa un terzo degli occupati, segnala in particolare le ripercussioni sul mercato del lavoro. Per via del numero dei frontalieri in forte crescita si temono infatti effetti di spiazzamento e pressione sui salari. A oggi, tuttavia, le analisi empiriche non hanno potuto documentare alcun effetto di questo tipo. Cionondimeno, anche qualora l'impatto negativo dovesse avere un certo peso, sarebbe impossibile sorvolare sugli effetti positivi dei frontalieri per l'attività economica dei Cantoni interessati. Senza frontalieri, il PIL nei Cantoni di confine sarebbe notevolmente più basso. Del resto, tutte le eventuali conseguenze negative (ma anche positive) sul mercato del lavoro dovute al numero crescente dei frontalieri vengono prese in considerazione nella determinazione del potenziale di risorse. Un calo delle retribuzioni a causa della pressione sui salari si tradurrebbe così in una diminuzione del potenziale di risorse.

In generale occorre osservare che i risultati delle analisi non indicano alcuna necessità di adeguare il fattore delta. La ponderazione dei redditi dei frontalieri al 75 per cento tiene pressoché conto dei costi da essi causati. Considerata la situazione, non appare giustificata un'ulteriore riduzione. In alternativa al fattore delta è stata da più parti proposta l'integrazione dei frontalieri nella popolazione residente. Tale richiesta è stata espressa nella mozione 14.3133 (Nidegger, *Perequazione finanziaria intercantonale. Correggere la distorsione che penalizza i Cantoni di confine*), che il Consiglio nazionale ha respinto in data 8 marzo 2016. Nel parere sulla mozione Nidegger, il Consiglio federale ha sottolineato che aggiungendo i frontalieri al numero di abitanti diminuirebbe in generale il potenziale di risorse pro capite, sebbene i redditi dei frontalieri rappresentino poco più del quattro per cento del potenziale di risorse nella media svizzera. Ciò agevolerebbe notevolmente i Cantoni di confine rispetto agli altri. Va poi aggiunto che i frontalieri vengono già considerati nell'indicatore delle città polo per la perequazione dell'aggravio sociodemografico, ma al riguardo è doveroso precisare che ne approfittano solo i Cantoni di Ginevra e Basilea Città mentre il Cantone Ticino non si può rivalere degli oneri delle città polo. L'integrazione dei frontalieri nella popolazione residente comporterebbe inoltre una disparità

di trattamento nei confronti dei Cantoni con elevati afflussi di pendolari intercantonali dal momento che questi vengono considerati nel potenziale di risorse del loro Cantone di residenza. L'inclusione dei pendolari internazionali e intercantonali nella popolazione del Cantone di lavoro significherebbe un allontanamento dal principio della nazionalità e un passaggio al principio della territorialità, il che non sarebbe coerente con la realtà fiscale e politico-finanziaria. Infatti, le persone fisiche vengono in gran parte tassate nel luogo di domicilio e l'offerta statale di prestazioni è destinata alla popolazione residente.

### 5.3 Adeguamenti del sistema di perequazione finanziaria

Il metodo di calcolo per la perequazione delle risorse è stato oggetto di adeguamenti minimi dal 2008, ma le esperienze acquisite finora hanno consentito di identificare alcuni punti deboli. Da più parti sono stati pertanto avanzati suggerimenti per adeguare il sistema. In questo paragrafo vengono illustrate le tre proposte più importanti, ovvero quella della CdC e quelle formulate nei postulati 15.3702 (Gössi) e 15.4024 (Fischer). Infine, i vari metodi vengono comparati sotto il profilo dell'effetto di incentivazione e della cosiddetta responsabilità solidale.

#### 5.3.1 Situazione iniziale

Nel quadro del secondo rapporto sull'efficacia si è constatato che, nella maggior parte degli anni, la dotazione della perequazione delle risorse si è situata oltre il valore di riferimento auspicato pari ad almeno l'85 per cento della media svizzera. In alcuni casi, l'obiettivo di dotazione minima dell'85 per cento è stato superato nettamente. Il Consiglio federale ha pertanto proposto una consistente riduzione della dotazione. Nei dibattiti parlamentari, questo punto ha generato posizioni differenti tra il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati. Poco prima della conferenza di conciliazione si è riusciti a trovare un compromesso e la dotazione è stata ridotta di 165 milioni. La somma corrispondeva soltanto alla metà di quanto proposto dal Consiglio federale. A luce delle intense discussioni in Parlamento, la consigliera nazionale Gössi e il consigliere nazionale Fischer hanno depositato entrambi un postulato con proposte di adeguamento allo scopo, in futuro, di riportare i dibattiti relativi alla dotazione di base su un piano oggettivo.

Nel quadriennio corrente, la cosiddetta sovradotazione è tornata a salire notevolmente. Per centrare l'obiettivo di dotazione minima nel 2018, la dotazione dovrebbe essere ridotta di 932 milioni circa. La sua forte crescita nel corso degli anni è riconducibile soprattutto a determinate lacune del sistema attuale. Può infatti accadere che la dotazione venga aumentata se le disparità tra i Cantoni diminuiscono o, viceversa, che venga ridotta in caso di maggiori disparità. In entrambi i casi, il sistema non si comporta come dovrebbe. Nel contempo permane il problema della «responsabilità solidale», che è già stato oggetto di una più attenta analisi nell'ambito del secondo rapporto sull'efficacia. Nel presente rapporto, il tema viene affrontato nuovamente al paragrafo 5.3.7.

Per le ragioni indicate, il 17 marzo 2017 l'assemblea plenaria della CdC ha deciso a larga maggioranza (21 Cantoni) di proporre vari adeguamenti del sistema. Questi ultimi verranno esaminati in dettaglio nei due paragrafi seguenti.

### 5.3.2 Proposta dei Cantoni

In occasione dell'assemblea plenaria del 25 settembre 2015, la CdC ha deciso di costituire un gruppo di lavoro politico che avrebbe dovuto elaborare proposte per l'ottimizzazione del sistema di perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni. Le raccomandazioni del gruppo di lavoro sono state presentate alla CdC nel rapporto finale del 15 dicembre 2016. Il 17 marzo 2017 i Governi cantonali hanno approvato la proposta di ottimizzare la perequazione finanziaria sotto forma di valori di riferimento di un pacchetto globale:

1. l'importo della compensazione per la perequazione delle risorse non è più stabilito da decisioni del Parlamento ma direttamente attraverso prescrizioni legali;
2. l'importo della compensazione stanziato per la perequazione delle risorse garantisce la dotazione minima del Cantone finanziariamente più debole;
3. la dotazione minima garantita attraverso le prescrizioni legali è pari all'86,5 per cento della media svizzera. Per raggiungere la dotazione minima garantita dell'86,5 per cento in modo graduale e uniforme, è previsto un periodo di transizione della durata di tre anni;
4. il versamento della Confederazione alla perequazione delle risorse viene fissato al massimo previsto dalla Costituzione;
5. durante il periodo di transizione, lo sgravio finanziario della Confederazione nella perequazione delle risorse viene destinato per metà alla perequazione dell'aggravio sociodemografico e per metà ai Cantoni finanziariamente deboli. Trascorso tale periodo, lo sgravio della Confederazione andrà a beneficio di tutti i Cantoni e sarà impiegato preferibilmente per la perequazione dell'aggravio sociodemografico. La dotazione per la perequazione dell'aggravio geotopografico deve essere mantenuta e adeguata quanto meno al rincaro;
6. i versamenti ai Cantoni finanziariamente deboli vengono effettuati, analogamente alla prassi attuale, in base a un metodo di calcolo progressivo;
7. viene costituito un organo di direzione politica per la perequazione finanziaria, composto in modo paritetico da membri del Consiglio federale e dei Governi cantonali. L'organo di direzione politica valuta periodicamente l'andamento della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri, predisponendo le eventuali modifiche necessarie. I gruppi di lavoro tecnici già attivi rimangono in carica con attività di consulenza e di supporto all'organo di direzione politica.

Il modello 86,5 della CdC risolve i problemi individuati, orientando in maniera coerente la dotazione della perequazione delle risorse all'evoluzione delle disparità. Il parametro di controllo centrale è la dotazione minima garantita del Cantone finanziariamente più debole, che viene stabilita nella legge. In tal modo, il Cantone in questione raggiungerebbe sempre l'esatta dotazione minima e non si ritroverebbe, come accade attualmente, talora al di sopra e talora al di sotto di essa. Rispetto ad oggi, i Cantoni finanziariamente deboli dovrebbero fare i conti con una considerevole riduzione delle entrate. Per questo, la CdC propone di innalzare la dotazione minima da 85 a 86,5 punti. Anche in questo caso si verificherebbero delle perdite per i Cantoni finanziariamente deboli, ma in misura nettamente inferiore. Inoltre, affinché i Cantoni interessati possano prepararsi meglio ad affrontare questi ammanchi, la CdC suggerisce di ripartire la riforma su tre anni. Durante questo periodo, la dotazione verrebbe ridotta gradualmente.

Per sgravare ulteriormente i Cantoni finanziariamente forti, la proposta della CdC prevede anche di fissare la quota della perequazione finanziaria verticale al 150 per cento della perequazione finanziaria orizzontale. Si tratta del massimo previsto dalla Costituzione. Oggi la quota è del 147 per cento. Questo intervento produrrebbe uno sgravio per i Cantoni, a scapito della Confederazione, per un ammontare di quasi 20 milioni (stato: 2018). Come nel sistema attuale, i versamenti devono avvenire in maniera progressiva, vale a dire che i mezzi finanziari vengono concentrati sui Cantoni finanziariamente più deboli. La graduatoria dei Cantoni rimane invariata.

La proposta della CdC prevede inoltre che i risparmi della Confederazione vengano destinati ai Cantoni, preferibilmente attraverso la perequazione dell'aggravio sociodemografico. Sulla base delle cifre del 2018, questi risparmi si quantificherebbero in 280 milioni circa.

Il 6 settembre 2017 il Consiglio federale ha preso una decisione di principio in merito alla proposta della CdC e definito linee guida per la redazione del rapporto sull'efficacia. Il Consiglio federale approva l'elemento centrale del pacchetto di misure della CdC (dotazione minima garantita dell'86,5 %). L'attuazione tecnica deve essere esaminata in maniera approfondita. L'Esecutivo sostiene altresì il criterio per cui la partecipazione della Confederazione alla perequazione delle risorse venga fissata al massimo previsto dalla Costituzione. Per quanto attiene ai mezzi finanziari della Confederazione sbloccati dalla perequazione delle risorse, il Consiglio federale è disposto a discuterne con la CdC a condizione però che l'attuale ripartizione degli oneri tra la Confederazione e i Cantoni rimanga complessivamente invariata nei prossimi anni. A tale scopo, sotto l'egida del DFF dovrà essere costituito insieme alla CdC un gruppo di lavoro che segua gli affari con ripercussioni finanziarie su Confederazione e Cantoni. Il gruppo di lavoro avrà il compito di presentare una panoramica di questi affari e segnalare eventuali trasferimenti di oneri.

### 5.3.3 Ripercussioni della proposta della CdC

#### ***Dotazione minima garantita***

Dal 2008, la dotazione di mezzi finanziari per il Cantone finanziariamente più debole dopo la perequazione è aumentata ogni anno. In tal senso nulla è cambiato nemmeno con la riduzione, decisa dal Parlamento, del contributo di base per il quadriennio attuale. Il metodo vigente per l'adeguamento della dotazione nella perequazione delle risorse non tiene conto dell'evoluzione delle disparità. Può pertanto accadere che una variazione della dotazione avvenga nella direzione sbagliata: la dotazione diminuisce quando sarebbero necessari maggiori mezzi finanziari, e viceversa. La proposta della CdC permette di evitare che si verifichino situazioni di questo tipo.

Nell'anno di riferimento 2018, l'indice più basso dopo la perequazione delle risorse si situava a 88,3 punti. Con l'introduzione della dotazione minima garantita di 86,5 punti, la dotazione si riduce di oltre mezzo miliardo. Con questa proposta, i Cantoni finanziariamente forti e la Confederazione beneficiano rispettivamente di circa 170 e 250 milioni in meno (cifre: 2018) rispetto alla situazione in cui la dotazione verrebbe ridotta all'attuale obiettivo di dotazione minima dell'85 per cento. In compenso, però, hanno la sicurezza di non dover versare al sistema più mezzi del necessario. Vi è tuttavia un rischio per i donatori, insito nella struttura progressiva del pagamento: se infatti il potenziale di risorse del Cantone finanziariamente più debole diminuisce, la dotazione minima non viene ripristinata soltanto per il Cantone finanziariamente più debole, ma anche tutti gli altri Cantoni con scarse risorse ricevono maggiori versamenti di com-

pensazione. Questo meccanismo, illustrato nella tabella 5.01, può fare sì che gli ulteriori mezzi finanziari necessari siano di gran lunga superiori a quelli che servirebbero per portare il Cantone più debole alla dotazione minima. Nell'analisi si ipotizza che il potenziale di risorse del Cantone più debole (Giura) si riduce del 3 per cento, mentre gli altri Cantoni rimangono invariati. Nel modello attuale, i versamenti al Cantone del Giura crescerebbero di oltre 10 milioni. Tale aumento verrebbe finanziato per la maggior parte dagli altri Cantoni finanziariamente deboli.

Tabella 5.01 Analisi di sensitività in base al Cantone finanziariamente più debole

Aggravio (+) e sgravio (-)

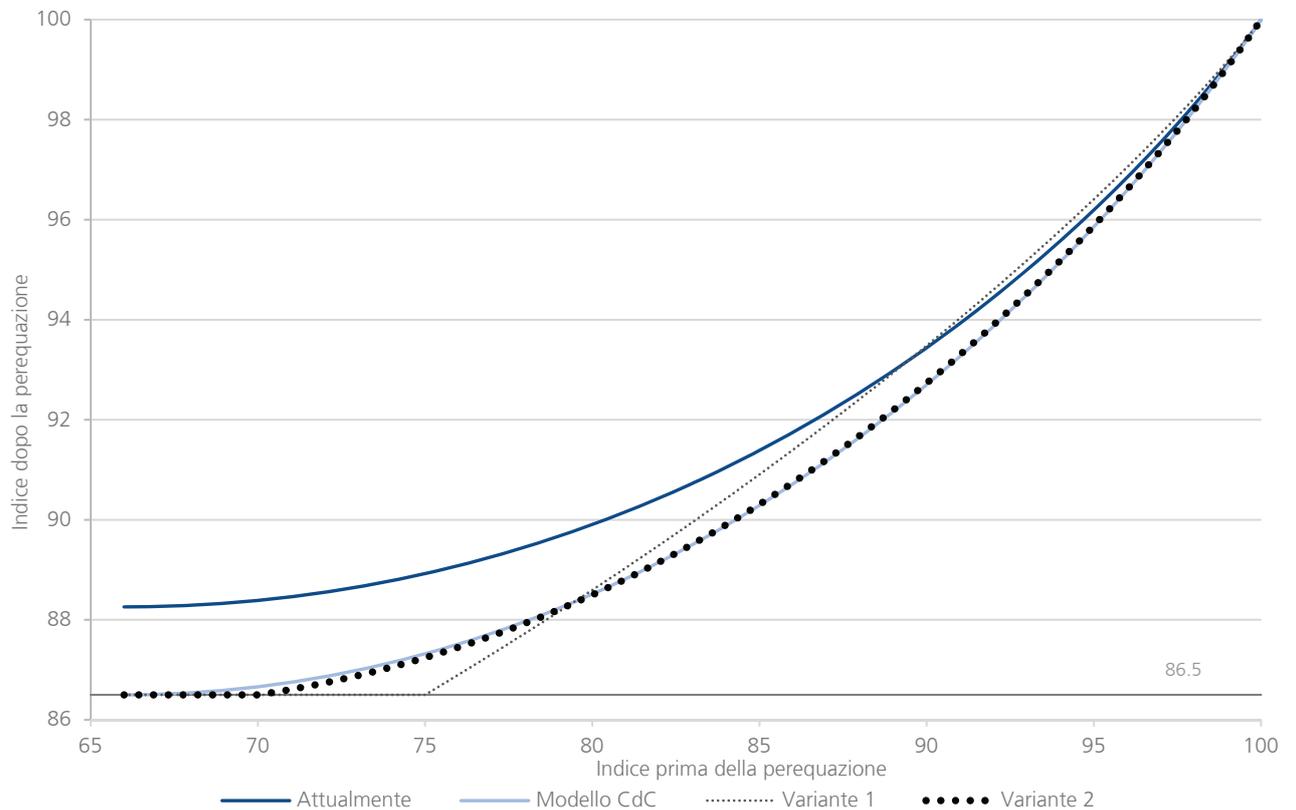
	Confederazione	Cantoni finanziariamente forti	Cantone del Giura	Altri Cantoni finanziariamente deboli
Modello attuale	-0.42	-0.00	-10.40	10.83
Modello della CdC	57.96	38.64	-12.25	-84.34

Nella proposta della CdC, il Cantone del Giura viene portato alla dotazione minima garantita di 86,5 punti dell'indice, che corrisponde a oltre 12 milioni. La diminuzione nel Cantone del Giura, tuttavia, comporta variazioni anche nella curva dei versamenti per tutti gli altri Cantoni finanziariamente deboli. Questi ultimi ricevono fondi supplementari per 84 milioni senza che nella loro situazione economica siano subentrati particolari cambiamenti. La maggiore dotazione deve essere finanziata dalla Confederazione (58 mio.) e dai Cantoni finanziariamente forti (39 mio.). I versamenti di compensazione dipendono dunque principalmente dallo sviluppo del Cantone finanziariamente più debole.

### Potenziale di ottimizzazione

Il Consiglio federale concorda con la proposta di concentrare, come finora, i versamenti a favore dei Cantoni finanziariamente deboli sui Cantoni più deboli e di procedere secondo un metodo di calcolo progressivo. Tuttavia, per evitare che il Cantone finanziariamente più debole influisca in misura eccessiva sull'intera dotazione della perequazione delle risorse, qui di seguito viene presentato un adeguamento tecnico che corregge il problema. Nella figura 5.02 sono illustrate le ripercussioni dei vari metodi di calcolo. Sull'asse orizzontale è rappresentato l'indice delle risorse e su quello verticale l'indice GFS dopo la perequazione. Con il metodo di calcolo attuale, i Cantoni si portano a ridosso della linea blu. Con il modello della CdC, invece, raggiungerebbero la linea azzurra.

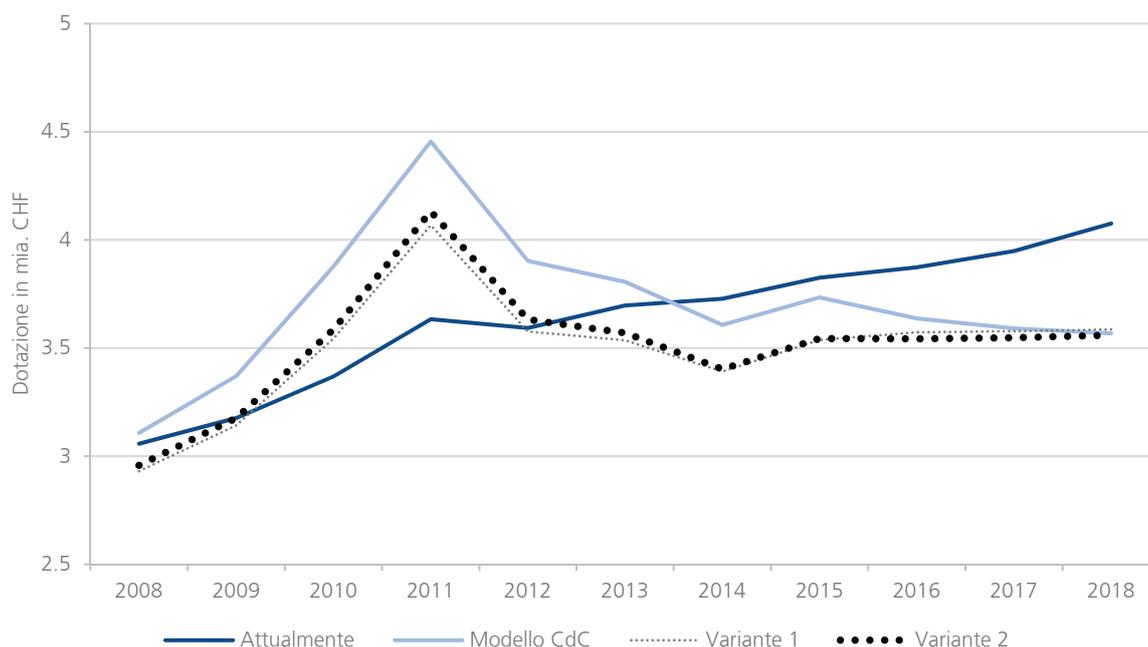
Figura 5.02 Indice prima e dopo la perequazione secondo vari metodi di calcolo



Apportando il suddetto adeguamento al modello della CdC, la redistribuzione progressiva interviene solo a partire da una determinata quota dell'indice delle risorse. Ciò significa che i Cantoni finanziariamente più deboli, che si collocano al di sotto di questa soglia, raggiungono l'esatta dotazione minima garantita. In questi Cantoni, il prelievo marginale è dunque del 100 per cento. Pertanto, se l'indice delle risorse di uno di questi Cantoni (prima della perequazione) aumenta, il suo indice dopo la perequazione delle risorse rimane invariato. In una situazione di questo tipo, i Cantoni in questione non sono sostanzialmente incentivati ad aumentare il potenziale di risorse. Tuttavia, nel momento in cui interviene la redistribuzione progressiva, il prelievo marginale viene fissato direttamente a un valore che si attesta sotto il 100 per cento. In tal modo, l'incentivo a migliorare risulta addirittura superiore rispetto a oggi. Se l'indice delle risorse prima della perequazione aumenta, il Cantone in questione presenterà un indice superiore anche dopo la perequazione delle risorse. Per questo motivo la curva nella figura 5.02 ha un andamento a gomito in corrispondenza della soglia. Per l'adeguamento illustrato occorre dunque indicare sempre un range in cui i Cantoni finanziariamente più deboli ricevono l'esatta dotazione minima garantita ma non di più. La figura 5.02 illustra due varianti. Nella prima, la soglia si situa a un indice delle risorse prima della perequazione di 75 punti (linea punteggiata sottile), mentre nella seconda variante è posizionata a 70 punti (linea punteggiata più marcata). La seconda direttiva riguarda il prelievo marginale all'inizio della progressione. Nel metodo di calcolo vigente, il prelievo marginale per il Cantone più debole è esattamente del 100 per cento. Esso può tuttavia variare. Nella prima variante si attesta al 60 per cento e nella seconda al 90 per cento. Questi prelievi marginali sono stati scelti in modo che, nel 2018, la dotazione delle varianti si allinei all'incirca alla dotazione della proposta originaria della CdC (intervento

della progressione per il Cantone finanziariamente più debole con un prelievo marginale del 100 %). La figura 5.03 indica l'andamento della dotazione in base alla proposta della CdC e alle due varianti. Si evince inoltre come in altri anni è molto probabile che i metodi producano risultati differenti.

Figura 5.03 Dotazione complessiva della perequazione delle risorse secondo vari metodi di calcolo



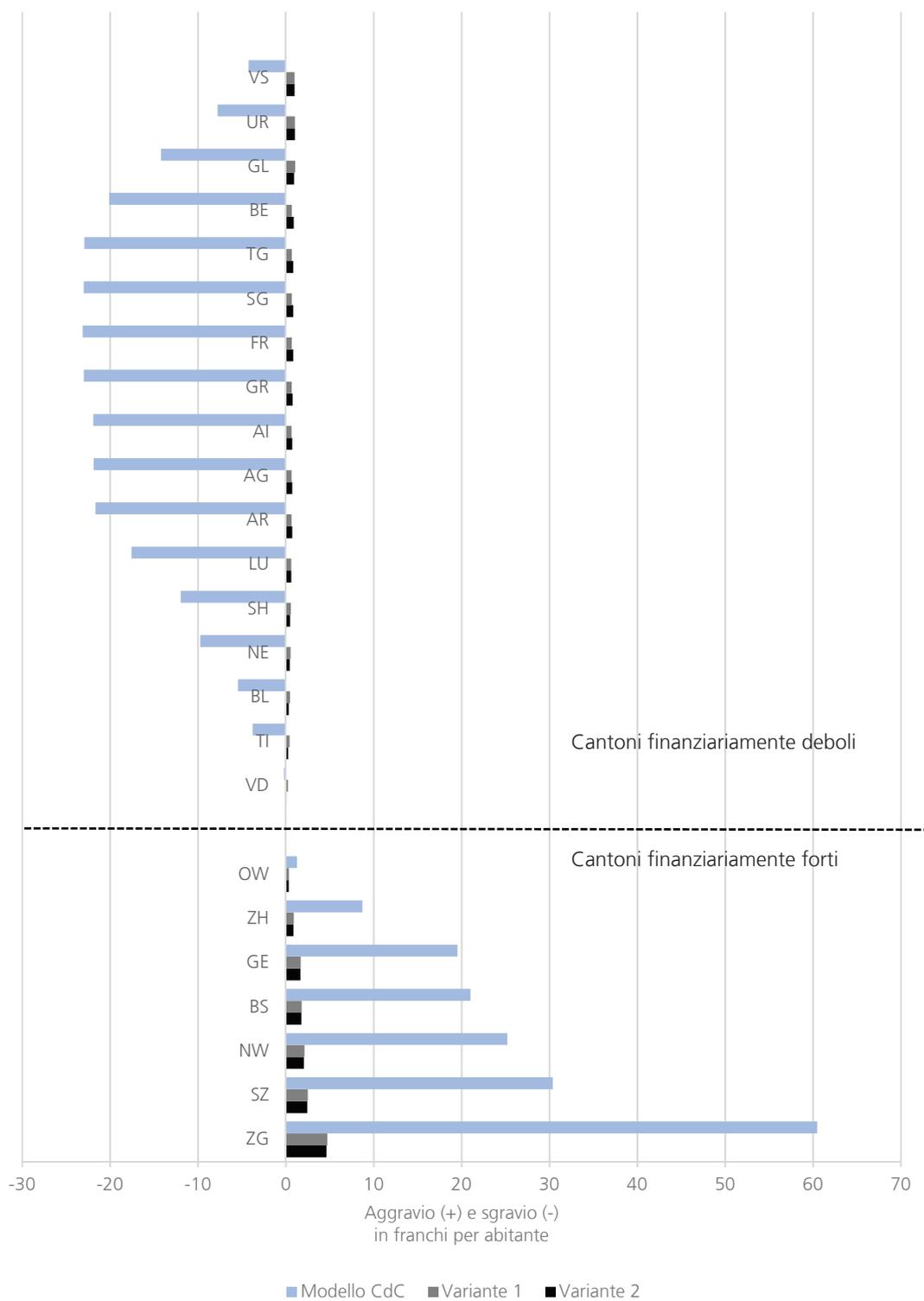
Mentre la dotazione complessiva non presenta sostanziali differenze tra le due varianti, il singolo Cantone può sperimentare anche disparità notevoli. Questo aspetto si palesa nella tabella 5.02, dove sono riportate le differenze di ciascun metodo rispetto agli importi effettivamente versati nel 2018. Come già visibile nella figura 5.02, le differenze tra le due varianti sono particolarmente marcate soprattutto per i Cantoni con un indice delle risorse intorno ai 75 punti o ai 90 punti. Il Cantone di Berna, per esempio, con un indice delle risorse di 75,2 punti riceve i versamenti di compensazione più bassi con la variante 1, mentre il Cantone di Lucerna con questa stessa variante ottiene i medesimi versamenti di compensazione del metodo attuale.

Tabella 5.02 Ripercussioni dei vari metodi per i Cantoni (2018)

Aggravio (+) e sgravio (-)			
	<b>CdC</b>	<b>Variante 1</b>	<b>Variante 2</b>
ZH	-72'173'380	-69'661'956	-73'091'219
BE	139'327'281	207'646'028	145'731'743
LU	26'513'972	9'396	25'419'243
UR	5'495'168	5'647'164	5'647'164
SZ	-27'318'217	-26'367'623	-27'665'627
OW	-217'941	-210'357	-220'712
NW	-6'260'869	-6'043'009	-6'340'489
GL	5'937'585	6'872'988	6'424'491
ZG	-42'743'417	-41'256'070	-43'286'991
FR	36'471'728	36'261'095	36'987'601
SO	36'780'450	53'843'561	38'639'555
BS	-23'740'224	-22'914'133	-24'042'132
BL	5'287'566	-4'642'470	4'906'122
SH	3'416'699	-1'306'369	3'220'471
AR	4'964'127	1'895'423	4'855'708
AI	1'490'709	617'942	1'460'824
SG	61'311'653	63'175'260	62'317'191
GR	21'382'700	13'154'594	21'196'889
AG	59'715'046	24'420'599	58'499'569
TG	32'592'862	34'221'584	33'167'351
TI	4'544'552	-4'825'566	4'200'146
VD	706'734	-1'593'649	647'605
VS	50'702'005	50'905'362	50'905'362
NE	6'111'818	-3'259'579	5'728'693
GE	-54'108'479	-52'225'661	-54'796'584
JU	10'948'888	10'948'888	10'948'888
<b>CH</b>	<b>287'139'017</b>	<b>275'313'442</b>	<b>291'460'861</b>

Il vantaggio delle due varianti si manifesta soprattutto nel caso di una riduzione del potenziale di risorse nel Cantone più debole, come illustrato nella figura 5.04. Mentre con la proposta della CdC ne trarrebbero un vantaggio significativo tutti i Cantoni finanziariamente deboli, le varianti concentrano i mezzi finanziari sul Cantone con le minori risorse (CHF +170 per abitante).

Figura 5.04 Onere supplementare in caso di diminuzione del 3 per cento del potenziale di risorse nel Cantone del Giura



Per analizzare in maggiore dettaglio i relativi vantaggi e svantaggi, i singoli modelli vengono esaminati qui di seguito in base ai criteri seguenti:

1. influenza sulla dotazione del Cantone finanziariamente più debole;
2. efficienza della redistribuzione;
3. effetto di incentivazione per i Cantoni finanziariamente più deboli;
4. effetto di incentivazione per gli altri Cantoni finanziariamente deboli;
5. volatilità dei versamenti di compensazione nell'evoluzione temporale;
6. raggiungimento della dotazione minima;
7. controllo del sistema.

I risultati sono riportati nella tabella seguente.

Tabella 5.03 Criteri per la scelta della variante

**1. Influenza del Cantone finanziariamente più debole sulla dotazione**

La variazione del potenziale di risorse del Cantone finanziariamente più debole dovrebbe avere ripercussioni possibilmente modeste sugli altri Cantoni finanziariamente deboli. La variazione della dotazione dovrebbe corrispondere a quella dei versamenti di compensazione del Cantone finanziariamente più debole.

Metodo attuale L'aumento del versamento a un Cantone finanziariamente debole deve essere compensato dagli altri Cantoni beneficiari. Nel contempo diminuisce il contributo della Confederazione e ciò riduce ulteriormente i versamenti ai Cantoni finanziariamente deboli.

Proposta della CdC Il Cantone finanziariamente più debole determina l'andamento della curva di compensazione. Ne consegue che in caso di riduzione del suo potenziale di risorse, anche gli altri Cantoni ricevono in parte versamenti di compensazione sensibilmente più elevati, sebbene il potenziale di questi non cambi.

Varianti 1 e 2 La dotazione aumenta soltanto in misura dell'importo necessario per portare il Cantone finanziariamente più debole a 86,5 punti dell'indice. I trasferimenti negli altri Cantoni sono marginali per via del potenziale di risorse medio più basso.

**2. Efficienza della redistribuzione**

I mezzi finanziari limitati dovrebbero essere redistribuiti in modo possibilmente efficiente ai Cantoni finanziariamente più deboli. La perequazione delle risorse non deve però modificare l'ordine di classifica basato sulla forza finanziaria.

Metodo attuale I mezzi finanziari disponibili vanno per quanto possibile a beneficio dei Cantoni finanziariamente più deboli. Tuttavia, se prima della perequazione delle risorse un Cantone ha a disposizione più mezzi finanziari rispetto a un altro Cantone, questa situazione si verificherà anche dopo la perequazione. Un calo del potenziale di risorse in un Cantone finanziariamente debole comporta invece una riduzione della dotazione, sebbene in un siffatto caso la dotazione dovrebbe essere aumentata. Si tratta di un errore del sistema.

Proposta della CdC I mezzi finanziari disponibili si concentrano sui Cantoni finanziariamente più deboli. Tuttavia, se prima della perequazione delle risorse un Cantone ha a disposizione più mezzi finanziari pro capite rispetto a un altro Cantone, questa situazione si verificherà anche dopo la perequazione. Il calo del potenziale di risorse in un Cantone finanziariamente debole comporta un aumento della dotazione e viceversa. Il sistema funziona correttamente. Un calo del potenziale di risorse nel Cantone finanziariamente più debole determina una crescita per tutti i Cantoni finanziariamente deboli. Il sistema risponde in modo sproporzionato.

Varianti 1 e 2 I mezzi finanziari si concentrano sui Cantoni finanziariamente più deboli. Tutti i Cantoni finanziariamente deboli al di sotto di un determinato potenziale di risorse vengono innalzati alla stessa dotazione dopo la perequazione (86,5 %). In caso di variazione del potenziale di risorse di un Cantone il sistema funziona correttamente.  
Rispetto al modello della CdC, la variante 1 comporta una redistribuzione dei mezzi dai Cantoni finanziariamente più deboli ai Cantoni finanziariamente meno deboli.

**3. Effetto di incentivazione per i Cantoni finanziariamente più deboli**

Nonostante i versamenti di compensazione, i Cantoni finanziariamente più deboli dovrebbero essere incentivati ad aumentare il loro potenziale di risorse. Questo criterio è in conflitto con il secondo criterio. Occorre trovare un equilibrio.

Metodo attuale L'effetto di incentivazione è troppo debole visto che i Cantoni finanziariamente più deboli hanno un tasso di prelievo di quasi il 100 per cento. Una variazione nel potenziale di risorse è quindi compensata quasi interamente da una modifica dei versamenti di compensazione.

Proposta della CdC Sostanzialmente identica al metodo attuale. Il Cantone finanziariamente più debole non è incentivato sul fronte delle entrate perché la dotazione minima è sempre garantita.

Varianti 1 e 2 I Cantoni con un indice delle risorse al di sotto del valore soglia non sono incentivati a migliorare sul fronte delle entrate dato che dopo la compensazione la dotazione minima è comunque garantita.  
Nel caso della variante 1 sono interessati da 5 a 11 Cantoni, a seconda dell'anno di riferimento.  
Nel caso della variante 2 sono interessati da 3 a 5 Cantoni.

#### 4. Effetto di incentivazione per gli altri Cantoni finanziariamente deboli

Il sistema di compensazione dovrebbe incentivare anche gli altri Cantoni finanziariamente deboli a migliorare ulteriormente il loro potenziale di risorse.

Metodo attuale	Più i Cantoni si avvicinano a un indice delle risorse pari a 100 punti, più aumenta l'effetto di incentivazione.
Proposta della CdC	Più i Cantoni si avvicinano a un indice delle risorse pari a 100 punti, più aumenta l'effetto di incentivazione.
Varianti 1 e 2	L'effetto di incentivazione dei Cantoni al di sopra del valore soglia è in linea di principio superiore rispetto a quello della proposta della CdC e del metodo attuale, dato che la curva di compensazione sale più ripidamente.

#### 5. Volatilità dei versamenti di compensazione nell'evoluzione temporale

I versamenti di compensazione per un determinato Cantone dovrebbero rimanere possibilmente stabili tra un anno di riferimento e l'altro. Eventuali fluttuazioni dovrebbero essere dovute soprattutto a cambiamenti del proprio indice delle risorse. Le variazioni del potenziale di risorse di altri Cantoni dovrebbero invece esercitare un'influenza solo limitata.

Metodo attuale	Secondo la figura 5.03 la volatilità della dotazione è inferiore a quella degli altri modelli. Questo può però comportare maggiori trasferimenti tra i Cantoni (responsabilità solidale) e può far aumentare la volatilità per i singoli Cantoni.
Proposta della CdC	Un cambiamento del potenziale di risorse del Cantone finanziariamente più debole genera importanti variazioni della dotazione e dei versamenti di compensazione in tutti gli altri Cantoni (e dei versamenti della Confederazione).
Varianti 1 e 2	Rispetto al modello della CdC, la volatilità è nettamente inferiore in caso di variazioni nel Cantone finanziariamente più debole e leggermente inferiore in caso di variazioni negli altri Cantoni.

#### 6. Raggiungimento della dotazione minima

Nel sistema attuale la dotazione minima è definita soltanto come valore di riferimento. L'obiettivo dell'85 per cento non viene pertanto mai raggiunto. Introducendo una dotazione minima garantita, il Cantone finanziariamente più debole deve raggiungerla sempre.

Metodo attuale	La dotazione del Cantone finanziariamente più debole dipende dalla dotazione di base secondo il decreto federale e in funzione dell'adeguamento. Per questo motivo è difficile che possa raggiungere esattamente il valore di riferimento.
Proposta della CdC	Il Cantone finanziariamente più debole raggiunge sempre gli 86,5 punti.
Varianti 1 e 2	I Cantoni con un indice delle risorse al di sotto del valore soglia raggiungono sempre esattamente gli 86,5 punti. Se l'indice delle risorse del Cantone finanziariamente più debole supera il valore soglia, anche la dotazione minima può essere maggiore.

#### 7. Controllo del sistema

Se dovesse giungere alla conclusione che gli obiettivi della perequazione delle risorse non possono essere raggiunti mediante l'attuale dotazione, il Parlamento deve avere la possibilità di adeguarla.

Metodo attuale	Determinazione ogni quattro anni della dotazione di base mediante decreto federale.
Proposta della CdC	Determinazione della dotazione minima garantita.
Varianti 1 e 2	Determinazione della dotazione minima garantita, del valore soglia e del prelievo marginale massimo.

Stando all'analisi, le varianti 1 e 2 presentano il maggior numero di vantaggi. Infatti, pur essendo innegabile che l'effetto di incentivazione per i Cantoni finanziariamente più deboli risulta inferiore rispetto agli altri due metodi, è altrettanto vero che questo punto non deve essere sopravvalutato dal momento che anche gli altri metodi registrano un prelievo marginale molto

elevato. Non si deve partire dal presupposto che un Cantone si comporti in maniera diversa se il prelievo marginale nella perequazione delle risorse aumenta leggermente. Nelle varianti, inoltre, è maggiore l'effetto di incentivazione per gli altri Cantoni finanziariamente deboli.

Un altro svantaggio delle due varianti rispetto alla proposta della CdC risiede nella redistribuzione dai Cantoni finanziariamente più deboli in assoluto a quelli finanziariamente deboli. Questo effetto può tuttavia essere ridotto notevolmente fissando il valore soglia a un livello più basso e aumentando nel contempo il prelievo marginale. Questo è quanto accade nella variante 2. Con i dati dell'anno di riferimento 2018, la redistribuzione ammonta a soli 8 milioni. Tale somma può considerarsi piuttosto irrilevante a fronte di una dotazione complessiva di 3,56 miliardi.

L'ultimo svantaggio si concretizza quando il Cantone finanziariamente più debole presenta un indice delle risorse oltre il valore soglia. In questo caso supererebbe gli 86,5 punti dell'indice dopo la perequazione. Tuttavia si tratta di un'eventualità molto improbabile dal momento che il valore negli anni passati si è sempre situato tra i 57 e i 66 punti.

### ***Fase di transizione***

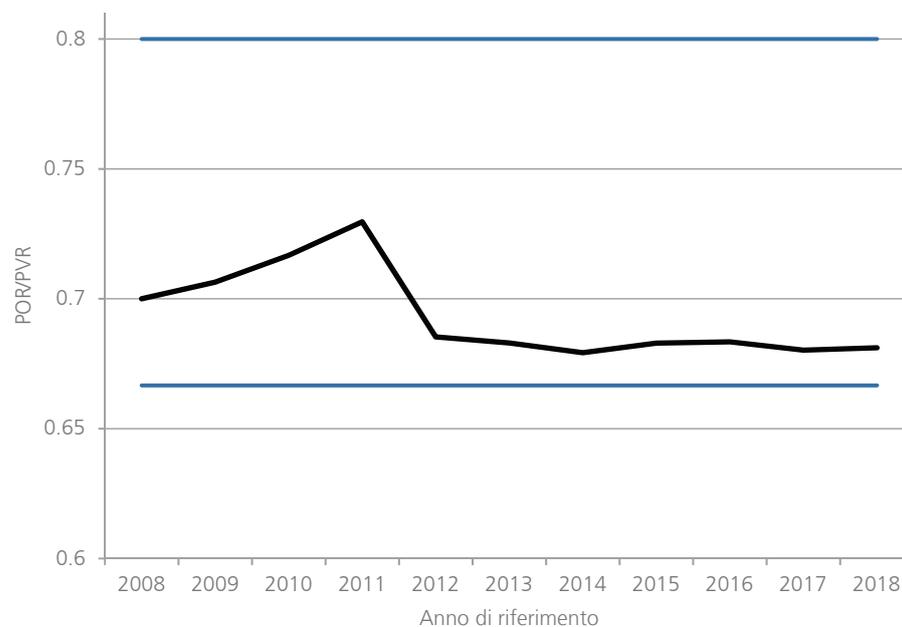
Come descritto più sopra, con il passaggio al modello della CdC la dotazione verrebbe ridotta in una sola volta di circa mezzo miliardo (stato: 2018). Per attenuare l'impatto negativo sui Cantoni finanziariamente deboli, la CdC propone due misure. La prima prevede una fase di transizione in cui la dotazione minima viene decurtata in tre tappe in modo che la differenza tra la dotazione minima effettiva nel 2019 (secondo il sistema attuale) e la dotazione minima garantita si riduca di 1/3 nel 2020, di 2/3 nel 2021 e infine di 3/3 nel 2022. A partire dal 2022, il Cantone finanziariamente più debole raggiungerà così l'esatta dotazione minima garantita.

La seconda misura prevede che, durante il periodo di transizione, lo sgravio finanziario della Confederazione nella perequazione delle risorse venga destinato per metà alla perequazione dell'aggravio sociodemografico e per metà ai Cantoni finanziariamente deboli.

### ***Aumento della perequazione verticale delle risorse***

Attualmente, le dotazioni nella perequazione orizzontale e verticale delle risorse non vengono adeguate nello stesso modo negli anni intermedi. Per questo motivo, anche i tassi di crescita annui sono diversi. Per evitare che i versamenti della Confederazione e dei Cantoni finanziariamente forti presentino un'evoluzione troppo differente, nell'articolo 135 capoverso 3 Cost. è inserita una disposizione di salvaguardia: «Le prestazioni dei Cantoni finanziariamente forti ammontano al minimo a due terzi e al massimo all'80 per cento delle prestazioni della Confederazione.»

Figura 5.05 Rapporto tra perequazione orizzontale e verticale delle risorse



Nella figura 5.05 è illustrato il rapporto tra la perequazione orizzontale delle risorse e quella verticale dal 2008. Le due linee di colore blu contrassegnano il limite previsto dalla Costituzione federale. Con la proposta della CdC, il rapporto dovrà essere fissato a ridosso della linea blu inferiore.

Dopo che per il 2008 la perequazione orizzontale delle risorse è stata stabilita a livello politico al 70 per cento di quella verticale, il rapporto è aumentato progressivamente fino a raggiungere il 73 per cento nel 2011. Nel 2012 si è avuto un aumento della dotazione verticale di oltre 81 milioni. Ciò ha ridotto notevolmente il rapporto, che da allora oscilla intorno al 68 per cento. Se adesso venisse fissato a due terzi, ne scaturirebbe un ulteriore onere per la Confederazione di quasi 20 milioni e uno sgravio di pari entità per i Cantoni finanziariamente forti. Per i Cantoni finanziariamente deboli non cambierebbe nulla.

### ***Ridistribuzione dei mezzi finanziari a favore dei Cantoni***

Un ulteriore elemento nella proposta della CdC prevede che, trascorso il periodo di transizione, lo sgravio finanziario della Confederazione nella perequazione delle risorse vada a beneficio di tutti i Cantoni e sia impiegato preferibilmente per la perequazione dell'aggravio sociodemografico. La dotazione per la perequazione dell'aggravio geotopografico deve essere mantenuta e adeguata quanto meno al rincaro.

### ***Panoramica***

Per calcolarne le ripercussioni, di seguito la proposta della CdC viene messa a confronto con il modello odierno. La tabella 5.04 mostra le ripercussioni sui singoli Cantoni con le cifre per il 2018, illustrando nello specifico la situazione dopo la fase di transizione. Negli anni 2020 e 2021 gli importi sarebbero conseguentemente più bassi.

Tabella 5.04 Ripercussioni della proposta della CdC (cifre 2018; in CHF)

Aggravio (+) e sgravio (-)

	Dotazione minima garantita	Aumento della perequazione verticale delle risorse	Variazione complessiva	Versamenti di compensazione per abitante
ZH	-66'304'363	-5'869'016	-72'173'380	-50
BE	139'327'280	-	139'327'280	139
LU	26'513'972	-	26'513'972	68
UR	5'495'168	-	5'495'168	152
SZ	-25'096'746	-2'221'471	-27'318'217	-180
OW	-200'218	-17'723	-217'941	-6
NW	-5'751'746	-509'123	-6'260'869	-149
GL	5'937'585	-	5'937'585	148
ZG	-39'267'595	-3'475'822	-42'743'417	-359
FR	36'471'728	-	36'471'728	123
SO	36'780'450	-	36'780'450	140
BS	-21'809'709	-1'930'515	-23'740'224	-124
BL	5'287'566	-	5'287'566	19
SH	3'416'699	-	3'416'699	43
AR	4'964'127	-	4'964'127	92
AI	1'490'709	-	1'490'709	94
SG	61'311'652	-	61'311'652	124
GR	21'382'700	-	21'382'700	105
AG	59'715'046	-	59'715'046	94
TG	32'592'862	-	32'592'862	125
TI	4'544'552	-	4'544'552	13
VD	706'734	-	706'734	1
VS	50'702'005	-	50'702'005	152
NE	6'111'818	-	6'111'818	35
GE	-49'708'469	-4'400'009	-54'108'479	-115
JU	10'948'888	-	10'948'888	153
<b>CH</b>	<b>305'562'695</b>	<b>-18'423'679</b>	<b>287'139'016</b>	

La dotazione minima garantita determina un trasferimento di mezzi finanziari per un ammontare di oltre mezzo miliardo di franchi. Inoltre, l'aumento della compensazione verticale degli oneri a favore di quella orizzontale sgrava i Cantoni finanziariamente forti per altri 18,4 milioni di franchi a scapito della Confederazione. Gli sgravi complessivamente più significativi riguardano i Cantoni di Zurigo (72 mio.) e di Ginevra (54 mio.), mentre con 139 milioni il Cantone di Berna registra l'onere più elevato. La tabella non indica la destinazione dei mezzi finanziari sbloccati della Confederazione. Il tema è oggetto di discussione in un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di Confederazione e Cantoni e non rientra fra gli argomenti affrontati dal presente rapporto sull'efficacia. A seconda dell'esito del dibattito, le ripercussioni illustrate nella tabella 5.04 potranno cambiare ancora notevolmente.

#### 5.3.4 Postulato 15.3702 (Gössli)

Anche il postulato Gössli chiede di vagliare l'ipotesi di una dotazione minima garantita. Diversamente dalla proposta della CdC, però, si allinea all'attuale obiettivo di dotazione minima pari a 85 punti dell'indice. I risparmi della Confederazione e dei Cantoni finanziariamente forti risulterebbero in tal modo nettamente superiori. Il postulato si differenzia inoltre dalla proposta della CdC poiché non chiede un trasferimento ai Cantoni dei mezzi finanziari sbloccati della Confederazione. In questo caso, i risparmi andrebbero a beneficio sia della Confederazione che dei Cantoni finanziariamente forti. Dal momento che la dotazione minima è più bassa rispetto alla proposta della CdC, anche la dotazione registrerebbe una diminuzione di entità decisamente maggiore. Utilizzando per il calcolo le cifre del 2018, la Confederazione verrebbe sgravata di 554 milioni e i Cantoni finanziariamente forti di 378 milioni. Ciò, tuttavia, significa altresì che i Cantoni finanziariamente deboli riceverebbero minori versamenti di compensazione per un ammontare di 932 milioni. L'obiettivo della dotazione minima potrebbe comunque essere ancora raggiunto.

Anche nel modello del postulato, la dotazione dipende principalmente dallo sviluppo del Cantone finanziariamente più debole. Quanto affermato sulla sensitività al paragrafo 5.3.3 vale pertanto anche per questo modello. In modo analogo, solo il 14 per cento circa degli ulteriori mezzi finanziari necessari viene destinato al Cantone del Giura e il restante 86 per cento sarebbe un beneficio imprevisto per i rimanenti Cantoni finanziariamente deboli.

#### 5.3.5 Postulato 15.4024 (Fischer)

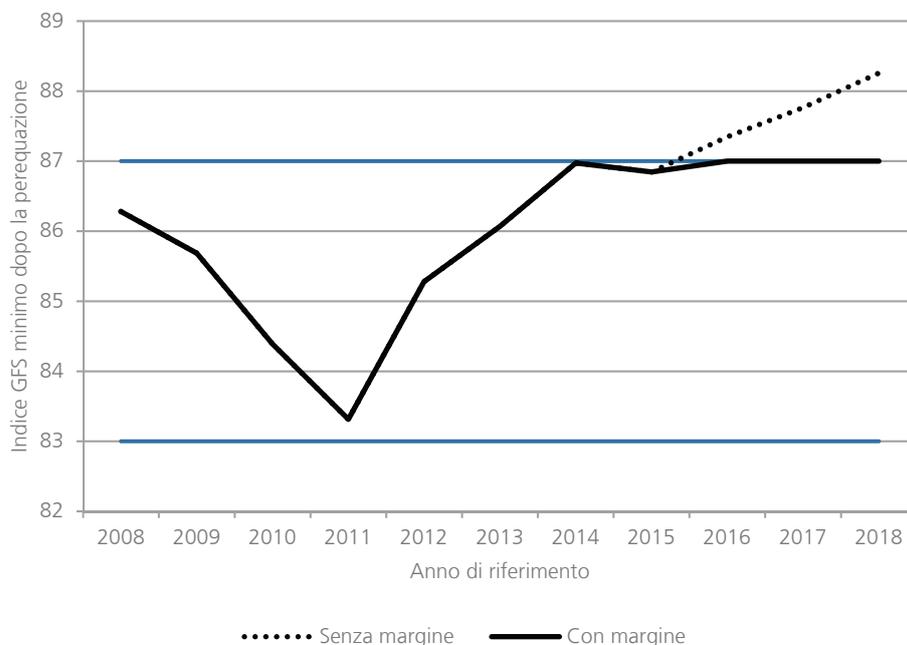
Il postulato Fischer comprende due elementi, ovvero un margine per il Cantone finanziariamente più debole e un metodo di adeguamento che tiene conto dell'evoluzione delle disparità. Le due proposte sono indipendenti l'una dall'altra e qui di seguito vengono analizzate in maggiore dettaglio.

##### ***Margine***

Il postulato vuole scongiurare una crescita eccessiva della dotazione ma non con una dotazione minima garantita, bensì stabilendo un margine. Il sistema di calcolo vigente deve essere mantenuto ma con limiti che impediscano alla dotazione minima di evolvere oltre un determinato valore. Il margine potrebbe collocarsi tra gli 83 e gli 87 punti dell'indice. Quando il Cantone finanziariamente più debole esce da questo range, la dotazione viene adeguata di conseguenza in modo da rientrare nel limite. In questo modello, il Parlamento può ancora adeguare la dotazione ogni quattro anni e quindi intervenire eventualmente a titolo correttivo.

Dal 2016, il Cantone finanziariamente più debole supera sempre gli 87 punti. Con il margine proposto nel postulato Fischer, l'indice sarebbe stato ridotto a 87 punti in ciascuno di questi anni e ciò avrebbe frenato la crescita della sovradotazione.

Figura 5.06 Indice GFS minimo dopo la perequazione con e senza margine

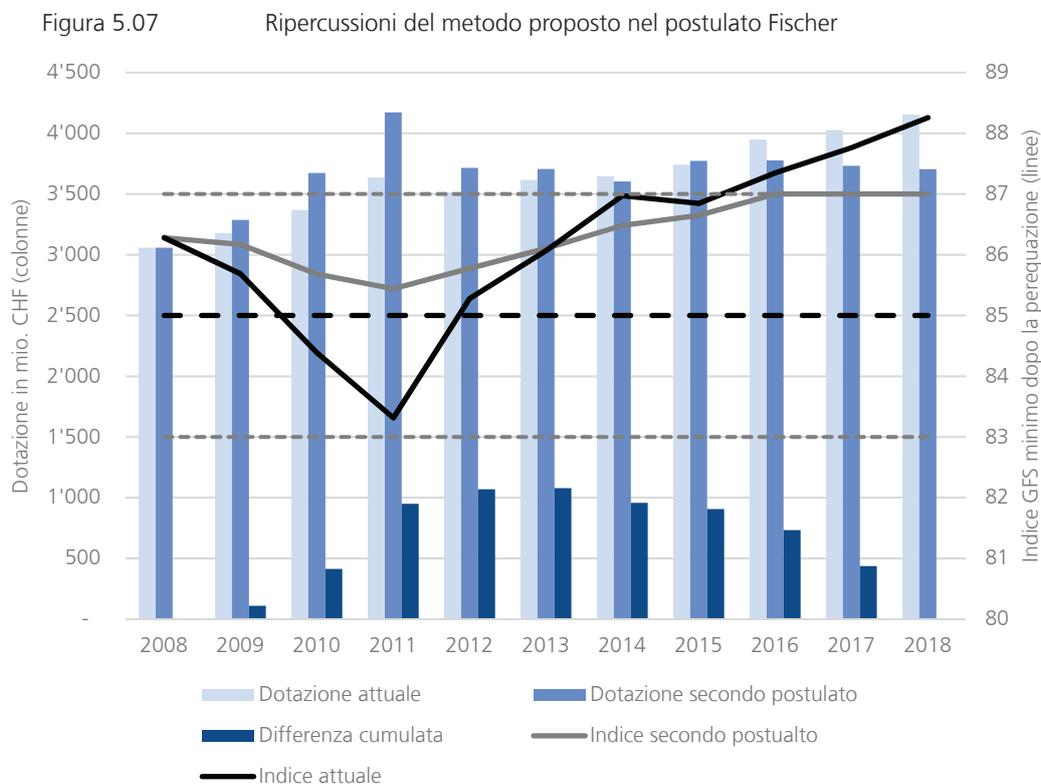


Senza l'intervento del Parlamento, dunque, dal 2016 il Cantone finanziariamente più debole si situerebbe sempre di circa 0,5 punti dell'indice oltre la proposta della CdC e addirittura di due punti sopra la proposta del postulato Gössi. Nel 2018, la Confederazione avrebbe versato 200 milioni in meno e i Cantoni finanziariamente forti 169 milioni in meno. Rispetto alla proposta della CdC risulterebbe pur sempre un onere supplementare di 144 milioni in totale.

**Adeguamento in base all'evoluzione delle disparità**

Il secondo elemento del postulato Fischer riguarda l'adeguamento delle dotazioni negli anni intermedi. La proposta avanzata è di non considerare più l'evoluzione del potenziale di risorse complessivo ma soltanto l'evoluzione del potenziale di risorse in eccedenza dei Cantoni finanziariamente deboli o forti. Entrambi sono identici per definizione (cfr. al riguardo par. 4.3.1). Con questo metodo, se le disparità aumentassero, la dotazione crescerebbe e viceversa.

La figura 5.07 confronta il metodo del postulato Fisher con quello attuale. Le dotazioni complessive dal 2008, includendo il margine, sono relativamente simili indipendentemente dal metodo. Lo si evince dal fatto che la differenza accumulata in questi 11 anni è di soli 220 milioni.



Nel medio-lungo periodo, senza le pertinenti misure del Parlamento o un forte cambiamento delle disparità tra i Cantoni, la proposta formulata nel postulato Fischer avrebbe effetti analoghi a quella della CdC, tranne che per la dotazione minima fissata a un massimo di 87 e non di 86,5 punti. Tuttavia, questa dotazione minima non sarebbe garantita in tutti gli anni.

### 5.3.6 Riduzione della dotazione nella perequazione delle risorse in alternativa all'introduzione di una dotazione minima garantita dell'86,5 per cento

Le spiegazioni nel paragrafo 4.5 hanno evidenziato come, partendo dalla dotazione minima auspicata dell'85 per cento, negli anni dal 2016 al 2018 si debba constatare una crescente sovradotazione nella perequazione delle risorse. Nel 2016, la dotazione vantava 645 milioni in più di quanto sarebbe stato necessario per portare il Cantone finanziariamente più debole all'esatto obiettivo di dotazione minima, nel 2017 la somma era già salita a 771 milioni e nel 2018 addirittura a 932 milioni. La sovradotazione media tra il 2016 e il 2018 ammontava dunque a 783 milioni, di cui 465 erano imputabili alla Confederazione e 317 ai Cantoni finanziariamente forti.

Nell'ultimo quadriennio si è registrata una sovradotazione media di 330 milioni (Confederazione 196 mio. e Cantoni finanziariamente forti 134 mio.). Nel messaggio del 3 settembre 2014 concernente la determinazione dei contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri tra Confederazione e Cantoni per il periodo di contribuzione 2016-2019, il Consiglio federale ha pertanto proposto di decurtare la dotazione di base di tale importo. Nel decreto federale del 19 giugno 2015, il Parlamento ha ridotto notoriamente i

contributi di base della perequazione delle risorse di 165 milioni in totale, vale a dire la metà della somma a suo tempo proposta dal Consiglio federale. Questo è uno dei motivi per cui la sovradotazione, già nel 2016, si è riportata su livelli così elevati.

In alternativa all'introduzione di una dotazione minima garantita dell'86,5 per cento come proposto dalla CdC, la dotazione di base per il 2020 dovrebbe essere ridotta della sovradotazione media per il quadriennio 2016–2019. Il suo importo si attesterebbe presumibilmente ancora ben oltre i 783 milioni.

### 5.3.7 Responsabilità solidale

Il concetto di «responsabilità solidale» è stato introdotto dai Cantoni finanziariamente forti nel quadro del secondo rapporto sull'efficacia. Esso si riferisce alla circostanza in cui, nel caso di un calo marcato del potenziale di risorse in un grande Cantone finanziariamente forte, quest'ultimo debba versare meno contributi alla perequazione finanziaria e gli altri Cantoni finanziariamente forti siano tenuti a compensare in parte gli ammanchi. Un esempio in tal senso è stato fornito dal Cantone di Zurigo che, nel 2008, a causa della crisi finanziaria, ha visto crollare il proprio potenziale di risorse. Occorre tuttavia tenere presente che questo effetto è simmetrico. Quando il Cantone torna a rafforzarsi, i suoi versamenti aumentano in misura superiore alla media e sgravano di conseguenza gli altri Cantoni finanziariamente forti. Il tema è già stato discusso diffusamente nel secondo rapporto sull'efficacia. Tuttavia, considerato che questo aspetto offre sovente argomenti di discussione nel confronto politico, appare giustificato dedicargli un paragrafo anche e soprattutto nell'ottica di un eventuale adeguamento del meccanismo della perequazione delle risorse.

L'attenuazione della responsabilità solidale non costituisce un obiettivo primario dei metodi presentati in questa sede. Visti i dibattiti, vale comunque la pena di osservare cosa accade negli altri Cantoni in caso di shock economico di un grande Cantone finanziariamente forte (Zurigo) e di uno finanziariamente debole (Berna).

#### Responsabilità solidale: l'esempio del Cantone di Zurigo

Nella figura 5.08 viene simulata una diminuzione del 3 per cento del potenziale di risorse del Cantone di Zurigo nell'anno di riferimento 2018. Tale scenario determina una riduzione del potenziale di risorse medio in Svizzera e, quindi, tutti i Cantoni (eccetto Zurigo) diventano finanziariamente più forti. Di conseguenza si modificano anche i versamenti di compensazione. Le ripercussioni, però, variano a seconda del metodo di calcolo e della forza finanziaria. Per motivi di comparabilità, nel modello Fischer si rinuncia all'applicazione del margine. Dal momento che anche con questo metodo nel 2018 il Cantone del Giura supera nettamente gli 87 punti, la considerazione del margine attenuerebbe le ripercussioni soprattutto sui Cantoni finanziariamente forti.

Con il metodo attuale (barre grigie), la dotazione complessiva registra una lieve diminuzione, ma calano sensibilmente i versamenti di compensazione del Cantone di Zurigo (46 fr. per abitante). La differenza deve essere compensata dagli altri Cantoni finanziariamente forti («responsabilità solidale»). Per questo motivo il tasso di prelievo aumenta. Più un Cantone è finanziariamente forte, maggiore è il suo onere supplementare.

Con un tasso di prelievo fisso (barre azzurre) – elemento che come descritto più sopra è stato proposto nel postulato Fischer – Zurigo viene sgravato di un importo che sfiora i 54 franchi per abitante mentre l'onere supplementare è lo stesso per tutti i Cantoni finanziariamente forti (11 fr. per abitante). Esso corrisponde alla variazione del potenziale di risorse medio moltiplicata per il tasso di prelievo fisso.

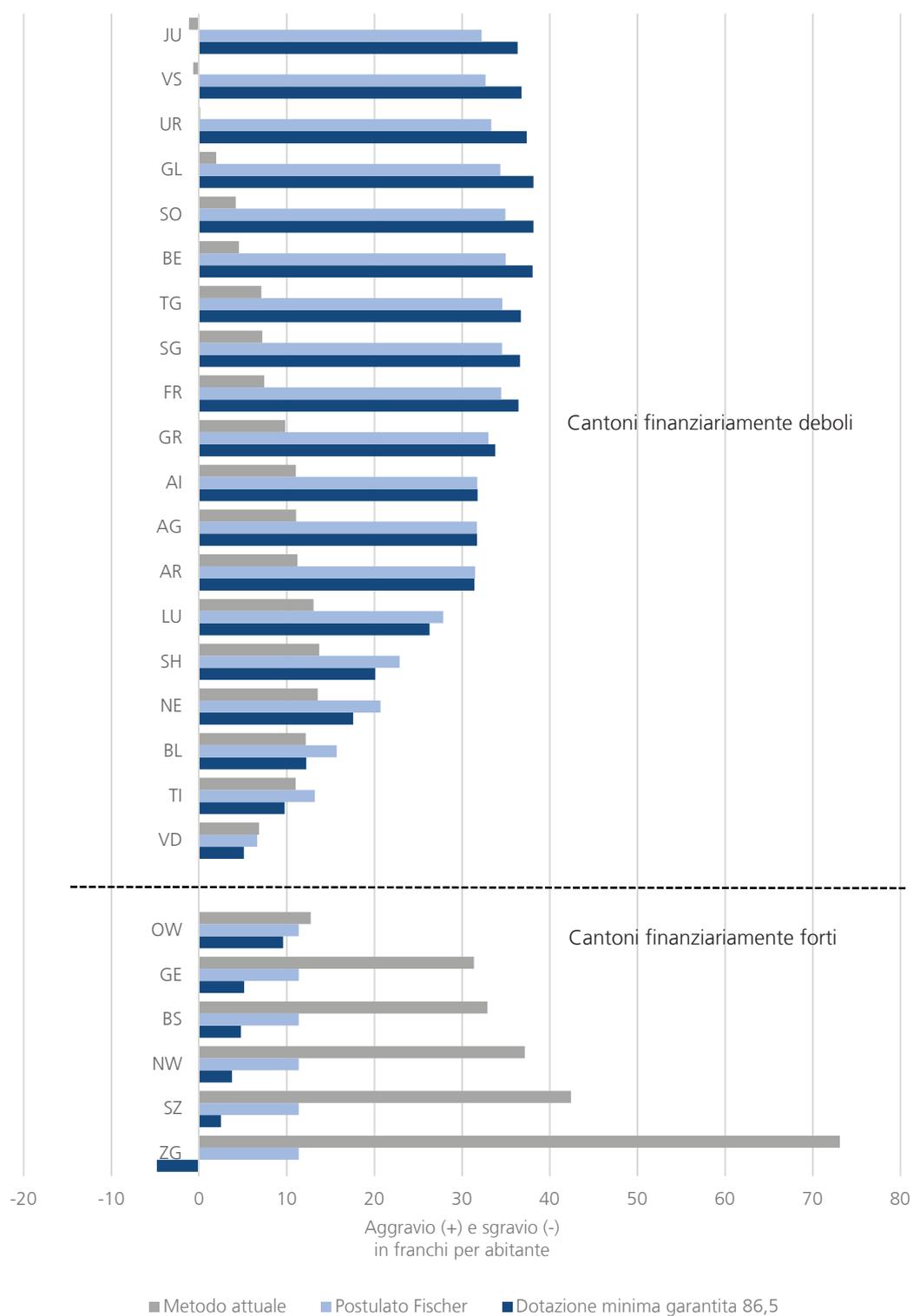
Con la dotazione minima garantita (barre blu), la dotazione diminuisce poiché cala il potenziale di risorse medio pro capite e, a sua volta, anche la dotazione minima garantita in franchi. Nel contempo, i versamenti di compensazione più bassi del Cantone di Zurigo devono essere compensati in misura nettamente inferiore dagli altri Cantoni donatori.

In entrambi i modelli, dunque, la responsabilità solidale tra i Cantoni finanziariamente forti viene decisamente ridimensionata rispetto a oggi. Con la dotazione minima garantita non si può nemmeno più parlare di responsabilità solidale. Questa variante riduce le ripercussioni negative sui versamenti per tutti i Cantoni finanziariamente forti.

Tabella 5.05 Ripercussioni in caso di diminuzione del potenziale di risorse nel Cantone di Zurigo

Aggravio (+) e sgravio (-)					
	Confederazione	Cantone di Zurigo	Cantoni finanziariamente forti senza ZH	Cantoni finanziariamente deboli	Totale Cantoni
Metodo attuale	-15'299'709	-66'817'783	38'246'315	43'871'177	15'299'709
Postulato Fischer	-90'546'463	-76'698'442	11'511'472	155'733'432	90'546'463
Dotazione minima garantita dell'86,5 %	-93'689'224	-69'225'635	3'658'328	159'256'530	93'689'224

Figura 5.08 Ripercussioni in caso di diminuzione del potenziale di risorse nel Cantone di Zurigo



Dal punto di vista dei Cantoni finanziariamente deboli, il metodo attuale è il più vantaggioso, poiché la perdita del Cantone di Zurigo viene compensata in larga misura dai Cantoni finanziariamente forti. Gli altri due metodi, data la dotazione inferiore, generano maggiori oneri supplementari, in particolare per i Cantoni finanziariamente più deboli.

### Responsabilità solidale: l'esempio del Cantone di Berna

La responsabilità solidale non esiste soltanto per i Cantoni finanziariamente forti ma anche per quelli finanziariamente deboli. Nella figura 5.09 viene simulata una diminuzione del 3 per cento del potenziale di risorse nel Cantone di Berna. Tale scenario determina una riduzione del potenziale di risorse in tutta la Svizzera e, nel sistema attuale, anche del versamento della Confederazione. Oltre alla minore dotazione, deve essere compensato il calo dell'indice delle risorse nel Cantone di Berna. I fondi a disposizione dei restanti Cantoni finanziariamente deboli sono quindi molto più esigui.

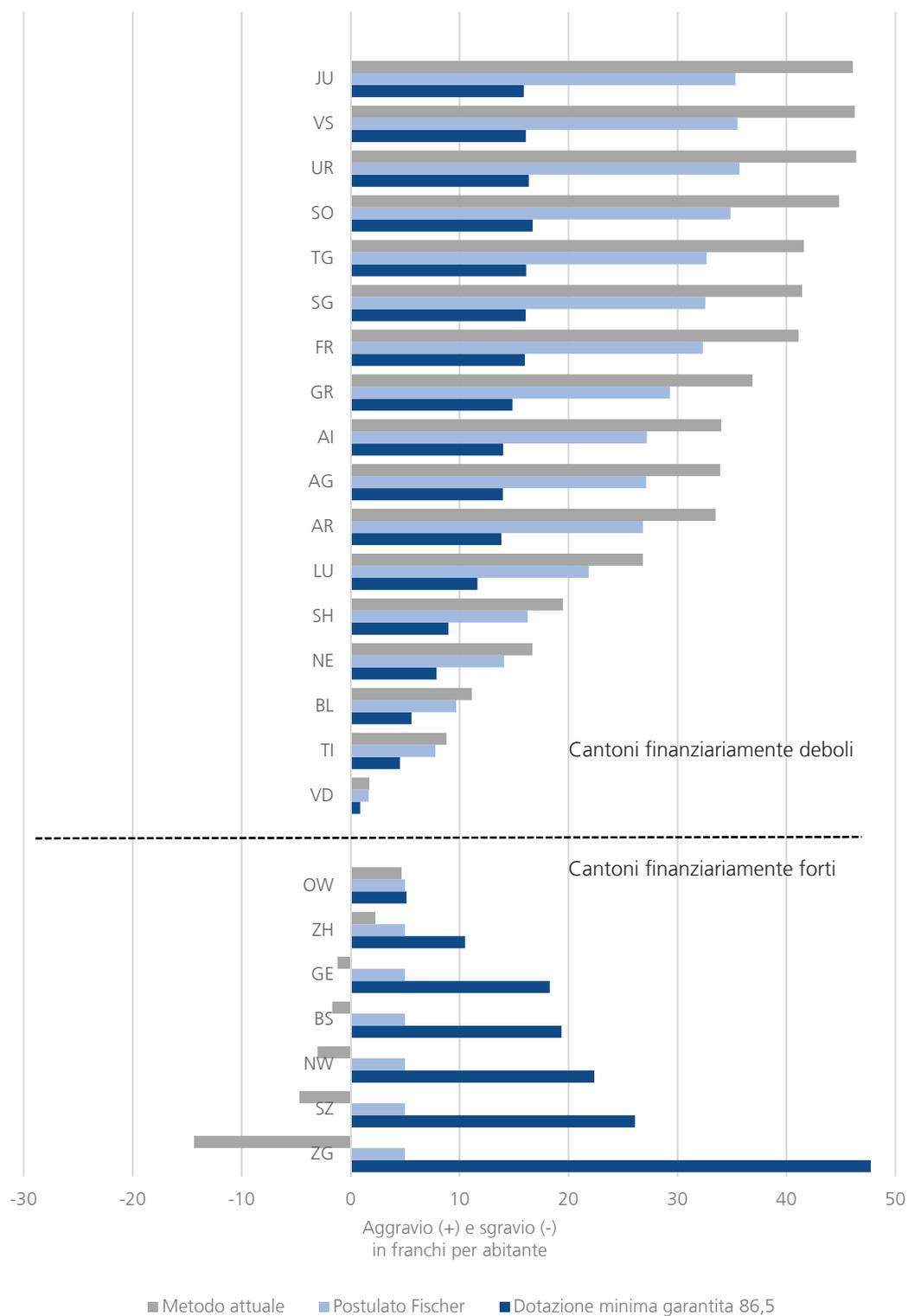
Con un tasso di prelievo fisso (postulato Fischer), le ripercussioni sui Cantoni finanziariamente deboli sono analoghe, seppur meno accentuate. L'impatto più contenuto si registra con una dotazione minima garantita. Dal momento che la media svizzera diminuisce, tutti i Cantoni finanziariamente deboli (eccetto BE) diventano più forti in termini relativi e, di conseguenza, i versamenti di compensazione si riducono. Per lo stesso motivo, anche i Cantoni con maggiori risorse diventano più forti rispetto alla media svizzera e devono quindi effettuare maggiori versamenti. I fondi supplementari così «generati» vanno totalmente a beneficio del Cantone di Berna, che viene indennizzato quasi completamente per la regressione del suo indice delle risorse (146 fr. per abitante).

Tabella 5.06 Ripercussioni in caso di diminuzione del potenziale di risorse nel Cantone di Berna

Aggravio (+) e sgravio (-)

	Confederazione	Cantone di Berna	Cantoni finanziariamente forti	Cantoni finanziariamente deboli senza BE	Totale Cantoni
Metodo attuale	-6'717'446	-124'598'519	0	131'315'965	6'717'446
Postulato Fischer	17'933'957	-134'568'840	12'198'916	104'435'968	-17'933'957
Dotazione minima garantita dell'86,5 %	57'189'693	-147'645'584	38'126'462	52'329'429	-57'189'693

Figura 5.09 Ripercussioni in caso di diminuzione del potenziale di risorse nel Cantone di Berna



### 5.3.8 Conclusione

Nel periodo 2016–2019, l'obiettivo di dotazione minima dell'85 per cento viene superato nettamente. Nell'anno di riferimento 2018, il Cantone finanziariamente più debole si attesta così, dopo la perequazione, intorno agli 88 punti dell'indice malgrado la riduzione di 165 milioni di franchi decisa dal Parlamento per il periodo 2016-2019. Questa sovradotazione esige pertanto un adeguamento. Per evitare un ulteriore dibattito politico sulla riduzione della dotazione e fare sì che l'attuale perequazione delle risorse reagisca in maniera più adeguata all'evoluzione delle disparità nella capacità finanziaria misurata sul potenziale di risorse dei Cantoni, questi ultimi hanno messo a punto una proposta di adeguamento del sistema sostenuta da una larga maggioranza (21 Cantoni). Con l'introduzione di una dotazione minima garantita, la dotazione sarebbe determinata in maniera intrinseca e non più definita ogni quattro anni dal Parlamento. La proposta dei Cantoni stabilisce la dotazione minima garantita a 86,5 punti, senza tenere conto dell'attuale obiettivo di dotazione minima di 85 punti. La garanzia di una dotazione minima introduce ulteriori norme vincolanti nel sistema della perequazione finanziaria. Ciò innesca l'auspicato processo di depoliticizzazione, dal momento che il controllo politico viene focalizzato sulle questioni strategiche da disciplinare nella legge. Il problema della forte influenza esercitata sulla dotazione dal Cantone finanziariamente più debole potrebbe essere mitigato con misure tecniche. In tal modo, la dotazione diverrebbe più stabile e la volatilità dei versamenti diminuirebbe.

La proposta dei Cantoni stabilisce inoltre un collegamento tra la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri. A seguito dell'adeguamento del sistema di perequazione delle risorse, il contributo della Confederazione dovrebbe risultare più basso rispetto a oggi. I Cantoni propongono che un eventuale risparmio della Confederazione nella perequazione delle risorse venga destinato almeno in parte all'aumento della perequazione dell'aggravio sociodemografico. La proposta della CdC consente dunque ai Cantoni finanziariamente forti di beneficiare di uno sgravio considerevole, che viene tuttavia negato alla Confederazione.



## 6 Provvedimenti per la perequazione finanziaria

### 6.1 Parere del Consiglio federale sul pacchetto globale di misure proposte dalla CdC

Nei due precedenti rapporti sull'efficacia è stato affrontato principalmente il tema delle dotazioni nell'ambito della perequazione finanziaria e della compensazione degli oneri per il quadriennio successivo. Questa decisione si basa sui risultati dell'analisi dell'efficacia. Con il pacchetto globale di misure della CdC illustrato nel capitolo 5, la situazione iniziale del presente rapporto sull'efficacia si presenta in maniera un po' diversa. La CdC propone un cambiamento di sistema. Di seguito il Consiglio federale presenta una proposta di attuazione, facendo riferimento al pacchetto di misure suggerite dalla CdC.

#### Dotazione minima garantita pari all'86,5 per cento

La proposta della CdC verte essenzialmente sulla fornitura di una dotazione minima garantita di risorse finanziarie al Cantone finanziariamente più debole pari all'86,5 per cento della media svizzera. Il controllo politico viene esercitato stabilendo la dotazione minima per legge e non più con un decreto federale sulla dotazione ogni quattro anni. I dibattiti politici di base sulla perequazione finanziaria che si svolgono ogni quattro anni con il rischio di generare conflitti interni, come si è verificato nei dibattiti parlamentari del 2014/15, non si terrebbero più in questa forma. Tuttavia, il vincolo delle uscite per la perequazione finanziaria nel bilancio della Confederazione risulterebbe rafforzato.

Il Consiglio federale ritiene che si debba garantire la dotazione minima. L'attuale decisione discrezionale sulla definizione della dotazione dovrebbe essere sostituita da una norma (dotazione minima garantita) e quindi l'importo della dotazione si determinerebbe in maniera intrinseca. Una dotazione minima garantita dell'86,5 per cento della media svizzera è elevata, ma da quanto è emerso in occasione del dibattito parlamentare del 2015 e considerato che da alcuni anni l'indice del Cantone finanziariamente più debole è nettamente superiore al limite dell'85 per cento a causa della sovradotazione della perequazione delle risorse, e che 21 Cantoni hanno espresso parere favorevole al pacchetto globale di misure, il Consiglio federale ritiene che abbia poco senso proporre una dotazione più bassa.

Tuttavia, per impedire che il Cantone finanziariamente più debole influisca eccessivamente sui versamenti di compensazione, il Consiglio federale propone un adeguamento tecnico. Tutti i Cantoni il cui indice delle risorse prima della perequazione è inferiore a 70 punti, dovrebbero raggiungere esattamente la dotazione minima garantita. A tal fine il tasso massimo di prelievo deve essere ridotto al 90 per cento. Ciò corrisponde alla variante 2, descritta nei dettagli al paragrafo 5.3 nella parte sull'ottimizzazione della proposta della CdC. Questo metodo offre tutti i vantaggi di tale proposta e nel contempo impedisce che la dotazione sia definita principalmente dal Cantone finanziariamente più debole. Esso consente inoltre di ridurre la volatilità dei versamenti di compensazione nel tempo. Le ripercussioni finanziarie del modello proposto sui singoli Cantoni nell'anno di riferimento 2018 sono praticamente identiche a quelle previste per la proposta della CdC.

#### Definizione del contributo della Confederazione al massimo previsto dalla Costituzione

Il secondo elemento del pacchetto di misure prevede che il contributo della Confederazione alla perequazione delle risorse sia fissato al massimo previsto dalla Costituzione, ossia il contri-

buto dei Cantoni finanziariamente forti deve corrispondere esattamente ai due terzi di quello della Confederazione. Da alcuni anni il contributo dei Cantoni finanziariamente forti supera leggermente questo valore. Il Consiglio federale non solleva alcuna obiezione in merito a questo elemento che, pur causando un maggior onere di circa 20 milioni per la Confederazione, nel contempo semplifica il sistema della perequazione finanziaria.

### Periodo di transizione

Il cambiamento di sistema proposto ha notevoli ripercussioni finanziarie sui singoli Cantoni. Per questo motivo il Consiglio federale è favorevole alla proposta di non effettuare questo passaggio interamente nel 2020, ma di prevedere un periodo di transizione. Inoltre, per motivi attinenti alla sicurezza della pianificazione propone di utilizzare come base per la riduzione l'ultimo anno di riferimento disponibile (2018) del presente rapporto sull'efficacia. In questo anno l'indice GFS dopo la perequazione del Cantone finanziariamente più debole è di 88,3 punti. Questo valore deve pertanto diminuire di 1,8 punti in tre fasi. Ciò significa che nel 2020 la dotazione minima garantita si attesterà a 87,7 punti e nel 2021 a 87,1 punti. Nel 2022 si raggiungerà il valore proposto di 86,5 punti. Questo percorso di riduzione dovrebbe svolgersi indipendentemente dalla dotazione (ancora sconosciuta) per il 2019. Le ripercussioni sulla Confederazione e i singoli Cantoni dipendono ampiamente dall'utilizzo dei mezzi finanziari federali sbloccati. Se si considerano soltanto le ripercussioni derivanti dalla dotazione minima garantita e dall'aumento della perequazione verticale delle risorse, nel 2020 la Confederazione conseguirà risparmi pari a 74 milioni. Nel 2021 i risparmi ammonteranno a 179 milioni e, infine, dal 2022 saranno pari a 283 milioni all'anno.

### Conclusioni

Il Consiglio federale è favorevole al cambio di sistema nella perequazione delle risorse, proposto dalla CdC, e riconosce che la maggioranza dei Cantoni è concorde su una dotazione minima garantita dell'86,5 per cento della media svizzera. Pertanto, in linea di principio condivide questa proposta. Tuttavia, in considerazione delle notevoli ripercussioni finanziarie che una diminuzione dell'indice delle risorse nel Cantone finanziariamente più debole comporta sui Cantoni finanziariamente forti e sulla Confederazione, il Consiglio federale propone di garantire una dotazione minima di esattamente 86,5 punti non solo per il Cantone finanziariamente più debole, ma per tutti i Cantoni che prima della perequazione raggiungono un indice delle risorse di 70 punti al massimo. Per gli altri Cantoni finanziariamente deboli si propone di continuare ad utilizzare un metodo di calcolo progressivo, il cui prelievo massimo marginale è, tuttavia, pari al 90 per cento.

La garanzia di una dotazione minima di risorse finanziarie pari all'86,5 per cento della media svizzera per il Cantone finanziariamente più debole rende superflua la definizione quadriennale dei contributi di base per la perequazione delle risorse da parte del Parlamento. La dotazione della perequazione delle risorse è determinata dall'evoluzione delle disparità. Non è più una variabile politica e si genera in maniera intrinseca. In Parlamento quindi non si potrà più discutere regolarmente sulla perequazione finanziaria, ma soltanto in caso di modifiche della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri, ad esempio nel caso in cui dovesse essere adeguata la dotazione minima garantita. Partendo da questo presupposto, non ha senso discutere su un'eventuale introduzione di un limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti (cfr. riquadro). Inoltre, il Consiglio federale propone di fissare il contributo della Confederazione alla perequazione delle risorse al massimo previsto dalla Costituzione, ossia al 150 per cento del contributo dei Cantoni finanziariamente

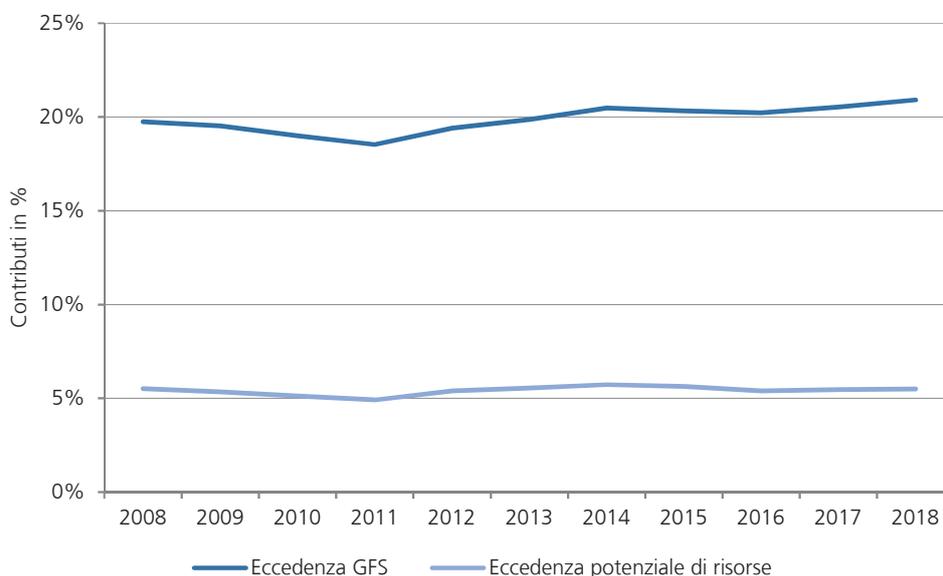
forti. Inoltre, per ottenere un'attenuazione si dovrebbe ridurre la dotazione minima in tre fasi. Nell'anno di riferimento 2020 la dotazione minima garantita dovrebbe essere pari a 87,7 punti e nell'anno di riferimento 2021 a 87,1 punti, per poi attestarsi a 86,5 punti dal 2022.

La decisione su come utilizzare i mezzi finanziari sbloccati sarà presa in un secondo tempo. Dibattiti in merito si svolgono nell'ambito di un gruppo di lavoro congiunto di Confederazione e Cantoni.

### Limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti

Secondo l'articolo 46 capoverso 1 OPFC il rapporto sull'efficacia presenta la necessità o l'opportunità di un limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti nella perequazione orizzontale delle risorse. La figura 6.01 mostra l'aggravio dei Cantoni finanziariamente forti mediante la perequazione orizzontale delle risorse. Da un lato, i contributi sono messi in relazione con la cosiddetta eccedenza del potenziale di risorse, ossia la parte del potenziale di risorse superiore alla media e, dall'altro lato, con l'eccedenza del gettito fiscale standardizzato (GFS). Quest'ultima si ottiene moltiplicando l'eccedenza del potenziale di risorse per l'aliquota d'imposta standardizzata.

Figura 6.01 Contributi in percento dell'eccedenza del potenziale di risorse e dell'eccedenza del GFS



L'aggravio dei Cantoni finanziariamente forti oscilla leggermente nel tempo, ma non si registra alcuna tendenza. In un sistema caratterizzato da una dotazione minima garantita l'introduzione di un limite massimo di aggravio risulterebbe estraneo al sistema. L'importo della dotazione minima rappresenta lo strumento di controllo. Si dovrebbe contrastare un eventuale aggravio eccessivo dei Cantoni finanziariamente forti adeguando l'importo della dotazione minima. Con la proposta della CdC i contributi nel 2018 scenderebbero al 18,1 per cento (-2,8 punti percentuali) dell'eccedenza del GFS e al 4,8 per cento (-0,7 punti percentuali) dell'eccedenza del potenziale di risorse.

## 6.2 Calcolo del fattore alfa

Il Consiglio federale ritiene che il calcolo del fattore alfa debba essere semplificato e maggiormente adeguato alla realtà della politica fiscale e quindi propone di calcolare questo fattore in base all'effettivo sfruttamento fiscale della sostanza determinante, come è stato spiegato nel paragrafo 5.1 del presente rapporto. Poiché le variazioni annuali sono piuttosto casuali, utilizzando il valore medio nell'arco di sei anni di calcolo, si possono evitare le oscillazioni annue nel potenziale delle risorse e quindi anche nei versamenti di compensazione. Stabilendo il fattore alfa per ogni anno di calcolo e non più per anno di riferimento, si ridurrebbero ulteriormente tali oscillazioni.

Per questo metodo si dovrebbe modificare l'articolo 3 capoverso 3 LPFC. Questa modifica è riportata nel paragrafo 6.6.

## 6.3 Definizione della dotazione della compensazione degli oneri

Con l'introduzione di una dotazione minima garantita nella perequazione delle risorse, il Parlamento non ne stabilirà più i contributi di base. Il Consiglio federale ritiene che sarebbe poco opportuno che il Parlamento continuasse a fissare i contributi di base alla compensazione degli oneri ogni quadriennio e propone di fissare quelli per il 2020 nella LPFC al livello del 2019 e di adeguarli al rincaro come fatto sinora. Se le dotazioni delle due compensazioni degli oneri dovessero essere modificate, in futuro ciò sarebbe disciplinato in una revisione della LPFC anziché in un decreto federale come è avvenuto finora. Per quanto riguarda la questione di un eventuale aumento della dotazione della PAS, il Consiglio esprimerà il suo parere in merito probabilmente nell'ambito del messaggio, basandosi sui risultati dei dibattiti con il gruppo di lavoro paritetico della Confederazione e dei Cantoni. La questione relativa all'utilizzo dei mezzi federali sbloccati con la perequazione delle risorse non sarà pertanto affrontata nel presente rapporto.

## 6.4 Periodicità del rapporto sull'efficacia

Se la determinazione dei contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri decadrà, si porrà la questione della periodicità del rapporto sull'efficacia. Nel sistema attuale esso costituisce la base per stabilire le dotazioni per il quadriennio successivo e le eventuali modifiche della LPFC. Il Consiglio federale non vorrebbe rinunciare a una valutazione periodica dell'efficacia della perequazione finanziaria nazionale, poiché questa analisi rappresenta una base decisionale importante a livello politico. Le esperienze fatte finora nell'elaborazione del rapporto sull'efficacia hanno dimostrato che un periodo quadriennale per la valutazione è piuttosto breve. Le variazioni nella perequazione finanziaria si delineano solo lentamente. Inoltre, nella perequazione delle risorse si verificano ritardi piuttosto consistenti. Per questi motivi il Consiglio federale propone un periodo di valutazione di sei anni per i futuri rapporti sull'efficacia. Ciò significa che il prossimo rapporto comprenderebbe il periodo 2020–2025 e quello successivo gli anni 2026–2031.

## 6.5 Mantenimento della compensazione dei casi di rigore

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 rigore. 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.

Ai sensi dell'articolo 19 capoverso 3 LPFC l'importo iniziale dei mezzi finanziari destinati alla compensazione dei casi di rigore rimane invariato per otto anni, per poi diminuire annualmente del 5 per cento dell'importo iniziale. Di conseguenza, dall'anno di riferimento 2016 la dotazione è diminuita e nel 2020 la diminuzione si attesterà già al 25 per cento. Secondo l'articolo 19 capoverso 4 LPFC l'Assemblea federale decide mediante decreto federale sottoposto a 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.

Nel 2018 sei Cantoni hanno ricevuto versamenti a titolo di compensazione dei casi di rigore, di cui il 70,4 per cento è stato versato ai Cantoni di Friburgo e Neuchâtel. I versamenti della compensazione dei casi di rigore, come tutti i versamenti della perequazione delle risorse, sono senza destinazione vincolata e quindi possono essere considerati come entrate dei rispettivi Cantoni. In quest'ottica, l'indice GFS dopo la perequazione delle risorse è troppo riduttivo, poiché non considera la compensazione dei casi di rigore. Per consentire una valutazione esaustiva, si dovrebbe calcolare l'indice GFS dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore. I risultati per il 2018 sono elencati nella tabella 6.01. Nel 2018 il Cantone di Obvaldo rientra tra i Cantoni finanziariamente forti e quindi non ha più diritto alla compensazione dei casi di rigore. Nel 2018 l'entità di questa compensazione è stata pertanto ridotta. Questa ulteriore diminuzione ammonta a 8 milioni di franchi.

Tabella 6.01 Indice GFS dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore 2018

	IR	GFS prima della perequazione	Perequazione delle risorse	GFS dopo la PR	Indice del GFS dopo la PR	Compensazione dei casi di rigore	GFS dopo la PR e la CCR	Indice GFS dopo la PR + la CCR
ZH	120.2	10'433	367	10'066	116.0	12	10'054	115.9
BE	75.2	6'523	-1'196	7'718	88.9	-31	7'749	89.3
LU	89.5	7'762	-324	8'086	93.2	-39	8'125	93.6
UR	68.2	5'914	-1'748	7'662	88.3	13	7'649	88.1
SZ	172.1	14'935	1'310	13'625	157.0	12	13'614	156.9
OW	102.4	8'884	43	8'841	101.9	12	8'829	101.7
NW	159.7	13'860	1'085	12'775	147.2	12	12'763	147.1
GL	71.2	6'175	-1'502	7'677	88.5	-160	7'837	90.3
ZG	244.1	21'185	2'618	18'568	214.0	11	18'556	213.8
FR	79.5	6'898	-893	7'791	89.8	-382	8'173	94.2
SO	74.6	6'474	-1'237	7'711	88.9	13	7'698	88.7
BS	149.7	12'988	902	12'086	139.3	14	12'072	139.1
BL	96.5	8'374	-60	8'434	97.2	13	8'421	97.1
SH	93.0	8'072	-172	8'245	95.0	13	8'232	94.9
AR	85.6	7'424	-523	7'947	91.6	14	7'934	91.4
AI	85.2	7'395	-542	7'937	91.5	13	7'924	91.3
SG	79.2	6'869	-915	7'784	89.7	12	7'772	89.6
GR	83.2	7'218	-660	7'878	90.8	13	7'865	90.6
AG	85.3	7'400	-538	7'938	91.5	12	7'927	91.4
TG	79.0	6'853	-927	7'781	89.7	12	7'769	89.5
TI	97.4	8'451	-38	8'489	97.8	12	8'477	97.7
VD	99.6	8'646	-2	8'647	99.7	11	8'636	99.5
VS	66.8	5'795	-1'864	7'659	88.3	11	7'648	88.1
NE	94.3	8'179	-128	8'307	95.7	-510	8'817	101.6
GE	146.1	12'678	837	11'841	136.5	12	11'829	136.3
JU	65.9	5'720	-1'938	7'658	88.3	-217	7'875	90.8
CH	100.0	8'677						

Con questo indice integrato, da un lato, il Cantone finanziariamente più debole (Giura) raggiunge un valore di oltre 90 punti. Ciò significa che ha a disposizione più mezzi finanziari non vincolati rispetto ad otto Cantoni che prima dei versamenti della perequazione finanziaria erano considerati finanziariamente più forti. Ciò significa sostanzialmente che il suo gettito fiscale standardizzato ha raggiunto soltanto il 65,9 per cento della media svizzera, ma si attesta al 90,8 per cento dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore. Questa percentuale è superiore a quella del Cantone dei Grigioni il cui indice, tuttavia, ha raggiunto un valore di 83,2 punti già prima della perequazione. Lo stesso si può dire dei Cantoni di Glarona e Friburgo. Inoltre, il Cantone di Neuchâtel raggiunge un valore di oltre 100 punti, diventando così finanziariamente forte. Poiché tutti i Cantoni devono contribuire alla compensazione dei casi di rigore, i valori dell'indice per i Cantoni che non ricevono versamenti scende di 0,1–0,2 punti.

La compensazione dei casi di rigore è parte integrante della NPC, che è stata accettata da Popolo e Cantoni il 28 novembre 2004. Nei primi due rapporti sull'efficacia sono stati illustrati

nei dettagli i motivi per cui non è opportuno eliminare completamente questa compensazione. Secondo il Consiglio federale nel terzo quadriennio la situazione è cambiata di poco. Inoltre, i versamenti di quest'anno sono stati ridotti del 5 per cento, ragione per cui nel 2020 gli importi risulteranno inferiori di un quarto rispetto ai primi due quadrienni. Per i Cantoni interessati, ciò comporta in parte già oggi un calo considerevole delle entrate.

## 6.6 Modifiche previste della LPFC

In base alle misure proposte nel capitolo 6 si devono apportare le seguenti modifiche. L'articolo 3 capoverso 3 riguarda il fattore alfa (par. 6.2). L'articolo 8 capoverso 2 lettere c-e deve essere abrogato. Infatti, i relativi indicatori non sono mai stati utilizzati per mancanza di una base di dati sufficiente o perché risultavano già compresi nell'indicatore di povertà (lett. a). L'articolo 20 viene abrogato perché non più rilevante. Le altre modifiche riguardano la proposta della CdC (par. 6.1).

---

### **Legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri**

*Art. 3 cpv. 3, secondo e terzo periodo*

<sup>3</sup> ...Per la sostanza delle persone fisiche considera il diverso sfruttamento fiscale rispetto al reddito. Per gli utili tiene conto dell'imposizione ridotta delle società privilegiate fiscalmente.

*Art. 3a Determinazione dei mezzi finanziari per la perequazione delle risorse*

<sup>1</sup> Il Consiglio federale stabilisce annualmente i versamenti ai Cantoni finanziariamente deboli in base al loro potenziale di risorse pro capite.

<sup>2</sup> I versamenti sono calcolati come segue:

*a. i Cantoni il cui potenziale di risorse pro capite è inferiore al 70 per cento della media svizzera ricevono prestazioni dalla perequazione delle risorse cosicché il loro potenziale di risorse pro capite dopo la perequazione raggiunge l'86,5 per cento della media svizzera;*

*b. per gli altri Cantoni finanziariamente deboli con un potenziale di risorse pro capite a partire dal 70 per cento il contributo pro capite diminuisce progressivamente in funzione del divario decrescente tra il potenziale di risorse e la media svizzera. Se si applica il calcolo progressivo il prelievo marginale è pari al 90 per cento;*

*c. la perequazione delle risorse non deve modificare l'ordine di classifica dei Cantoni in base al potenziale di risorse pro capite.*

<sup>3</sup> I mezzi finanziari sono versati ai Cantoni senza vincoli di sorta.

*Art. 4 cpv. 2 e 3*

<sup>2</sup> La prestazione globale annua dei Cantoni finanziariamente forti alla perequazione delle risorse ammonta a due terzi delle prestazioni della Confederazione.

<sup>3</sup> I Cantoni finanziariamente forti versano per abitante una percentuale unitaria della differenza tra il loro potenziale di risorse pro capite e la media svizzera.

*Art. 5, 6 e art. 8 cpv. 2 lett. c-e*

*Abrogati*

*Art. 9 cpv. 1-3*

<sup>1</sup> Il contributo di base destinato alla perequazione dell'aggravio geotopografico nel 2020 corrisponde al contributo di base per il 2019 pari a .... franchi, adeguato in base al rincaro rispetto al mese di aprile 2019.

<sup>2</sup> Il contributo di base destinato alla perequazione dell'aggravio sociodemografico nel 2020 corrisponde al contributo di base per il 2019 pari a .... franchi, adeguato in base al rincaro rispetto al mese di aprile 2019.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale adegua i mezzi finanziari al rincaro per gli anni seguenti.

*Art. 18 cpv. 1 e 2*

<sup>1</sup> Ogni sei anni il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale un rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia della presente legge.

<sup>2</sup> Il rapporto fornisce indicazioni sul raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria e illustra i possibili provvedimenti.

*Art. 19 cpv. 8*

*Abrogato*

*Art. 19a Definizione della perequazione negli anni 2020 e 2021*

<sup>1</sup> In deroga all'articolo 3a capoverso 2 lettera a, nel 2020 il potenziale di risorse pro capite dei Cantoni che prima della perequazione raggiungono un potenziale inferiore al 70 per cento della media svizzera, dopo la perequazione ammonta esattamente all'87,7 per cento della media svizzera.

<sup>2</sup> Nel 2021 il potenziale di risorse ammonta esattamente all'87,1 per cento della media svizzera.

*Art. 20 e 22*

*Abrogati*

---

## 6.7 Opinioni divergenti nel gruppo di studio

### Opinioni divergenti dei rappresentanti dei Cantoni di Svitto, Basilea Città e dei Grigioni

#### ***Utilizzo dei mezzi finanziari sbloccati della Confederazione durante e dopo il periodo di transizione***

Nel paragrafo 6.1 viene riportato il parere del Consiglio federale sul pacchetto globale di misure della CdC per ottimizzare la perequazione finanziaria. L'Esecutivo deciderà in merito all'utilizzo dei mezzi finanziari sbloccati della Confederazione soltanto in un secondo momento. Dibattiti in merito si svolgeranno nell'ambito di un gruppo di lavoro politico composto pariteticamente da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. I rappresentanti dei Cantoni di Svitto, Basilea Città e dei Grigioni assumono una posizione divergente sul trattamento dei mezzi finanziari sbloccati della Confederazione, mentre per le parti restanti sono d'accordo con la CdC.

Essi sostengono la finalità espressa nel presente rapporto sull'efficacia, ossia l'ottimizzazione della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni secondo la proposta della CdC. Segnalano, tuttavia, che uno dei punti chiave dell'intero pacchetto, ovvero l'utilizzo dei mezzi finanziari sbloccati della Confederazione, non viene preso in considerazione. Questo elemento prevede che lo sgravio finanziario della Confederazione nella perequazione delle risorse durante il periodo di transizione debba essere destinato, equamente ripartito al 50 per cento, alla perequazione dell'aggravio sociodemografico e ai Cantoni finanziariamente deboli. Trascorso il periodo di transizione, lo sgravio della Confederazione dovrebbe essere impiegato a vantaggio di tutti i Cantoni, preferibilmente per la perequazione dell'aggravio sociodemografico.

L'ottimizzazione della perequazione finanziaria secondo la proposta della CdC costituisce un pacchetto globale coerente che tiene in considerazione in maniera paritetica gli interessi dei Cantoni finanziariamente forti e di quelli finanziariamente deboli. In questo contesto entrambe le parti hanno collaborato fra loro. Se singoli elementi vengono eliminati o messi in discussione, viene seriamente compromesso l'accordo raggiunto tra i Cantoni per garantire la perequazione finanziaria a lungo termine. Soltanto applicando integralmente la proposta di ottimizzazione della CdC l'accettazione della perequazione finanziaria migliorerà nel tempo e rafforzerà la coesione interna in maniera duratura. I Cantoni sono consapevoli che la Confederazione non rileverà alcuno sgravio. Per motivi di coesione federale i mezzi finanziari sbloccati devono essere utilizzati interamente a favore dei Cantoni.

I rappresentanti dei Cantoni di Svitto, Basilea Città e dei Grigioni sottolineano l'importanza di chiarire la questione dell'utilizzo dei mezzi finanziari sbloccati della Confederazione, se possibile, durante la consultazione sul terzo rapporto sull'efficacia, ma al più tardi nell'ambito del messaggio conformemente alla proposta di ottimizzazione della CdC.

### Opinione divergente del rappresentante del Cantone di Berna

Il rappresentante del Cantone finanziariamente debole di Berna è favorevole al cambio di sistema, ma ritiene che la riduzione della dotazione della perequazione delle risorse nell'importo previsto sia eccessiva. Con l'obiettivo minimo dell'86,5 per cento, il volume della perequazione di circa 4,1 miliardi scende di oltre 500 milioni attestandosi a 3,6 miliardi (base di calcolo: 2018). Questa diminuzione cospicua non è giustificata né dall'evoluzione dell'aggravio dei Cantoni finanziariamente forti né dall'evoluzione delle disparità.

- Con la riduzione prevista della dotazione complessiva, il tasso di prelievo sull'eccedenza del potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente forti diminuisce, passando dal valore attuale del 21 per cento circa al 18 per cento (cfr. fig. 6.01). Un valore così basso non è mai stato raggiunto negli anni passati. Anche l'aggravio dei Cantoni finanziariamente forti si ridurrebbe notevolmente rispetto al primo anno in cui è stata introdotta la NPC, ossia nel 2008 (ca. 20 %).
- Dall'introduzione della NPC le disparità non sono diminuite, bensì aumentate. Il divario tra il Cantone finanziariamente più forte e quello finanziariamente più debole tra il 2008 e il 2016 è cresciuto costantemente, passando da 153 a 199 punti. Anche nel 2018 la differenza di quasi 180 punti è chiaramente superiore al valore iniziale di 153 punti rilevato nel 2008.

I mezzi finanziari sbloccati della Confederazione devono essere impiegati nella perequazione finanziaria.

### Opinione divergente del rappresentante del Cantone del Giura

Il rappresentante del Cantone del Giura, finanziariamente più debole, è contrario alla riduzione della dotazione di base. Infatti, le disparità tra i Cantoni a livello di risorse e oneri fiscali non sono diminuite. La posizione dei Cantoni migliori si è persino rafforzata. La riduzione proposta della dotazione è di natura politica ed è sproporzionata. Con riferimento al 2018, una dotazione ridotta a 3,56 miliardi riporta agli anni 2011 e 2012, quando l'indice minimo delle risorse aveva raggiunto a malapena l'83,3 per cento (nel 2011) e non l'86,5 per cento. Questo semplice esempio dimostra che calcolare l'indice minimo da raggiungere dopo la perequazione utilizzando il gettito fiscale standardizzato, è problematico e porta a considerazioni e decisioni inappropriate. Al termine del periodo di transizione, il fatto di concedere uno sgravio di 300 milioni ai Cantoni contribuenti comporta uno sgravio federale di 400 milioni e dei versamenti NPC di 700 milioni.

La realtà che riguarda gli oneri da compensare è molto diversa. Le modalità e gli effetti della ripartizione degli sgravi federali (da 280 milioni il primo anno a 400 milioni alla fine del periodo di transizione) non sono noti nel tempo e tantomeno per Cantone. Con la Confederazione, un nuovo gruppo politico presenterà una proposta di ripartizione. I Cantoni contribuenti dovrebbero ottenere più vantaggi, poiché a lungo termine lo sgravio dovrebbe andare a beneficio principalmente della perequazione dell'aggravio sociodemografico (Cantoni contribuenti: 65 % nel 2018 e 84 % con il Cantone di Vaud, che sarebbe di nuovo finanziariamente debole).

Le Camere non decideranno più la dotazione di base. Il periodo di valutazione del sistema passerà da quattro a sei anni, mentre il livello d'incertezza aumenterà ulteriormente a seguito degli effetti differenziati, importanti, simultanei e indiretti sulla NPC del Progetto fiscale 17. Benché sia importante, non è possibile conoscere tali effetti. Sotto il profilo tecnico, parecchi motivi depongono a favore di un aumento della dotazione di base. Si possono attuare altre proposte di miglioramento senza peggiorare inutilmente la situazione dei Cantoni finanziariamente deboli (ad es. cessazione della responsabilità solidale tra i Cantoni contribuenti, revisione del rapporto tra NPC verticale e orizzontale, di una chiave di ripartizione o di una parte federale tra la Confederazione e i Cantoni).

#### **Proposta subordinata: opinione divergente dei rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti di Svitto e Basilea Città nel caso in cui la proposta della CdC non fosse attuata sotto forma di pacchetto globale**

La CdC ha analizzato le vulnerabilità e le sfide che la NPC presenta e ha elaborato un pacchetto globale di misure di miglioramento che viene condiviso dalla maggioranza dei Cantoni. I rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti di Svitto e Basilea Città sostengono le raccomandazioni della CdC nell'ottica del raggiungimento di un compromesso per un pacchetto globale di misure volte ad ottimizzare la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri. I Cantoni finanziariamente forti hanno annunciato di voler verificare il loro consenso ed eventualmente revocarlo nel caso in cui alcuni elementi del pacchetto completo fossero stralciati o modificati. I rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti di Svitto e Basilea Città rinviando alle seguenti posizioni di principio che dovrebbero essere considerate in caso di mancato accordo.

**Riduzione della sovradotazione:** i Cantoni finanziariamente forti perseguono gli obiettivi della perequazione finanziaria e della dotazione minima di 85 punti. Tuttavia, nella LPFC non è richiesta una redistribuzione che superi questa soglia. I contributi di base della Confederazione e dei Cantoni finanziariamente forti devono essere definiti in modo da raggiungere l'obiettivo minimo perseguito di 85 punti nel periodo in corso del rapporto sull'efficacia, ossia il periodo 2016–2019. In base all'anno di contribuzione 2018 la dotazione dovrebbe essere ridotta di circa 930 milioni.

**Diminuzione della responsabilità solidale:** nell'attuale NPC una notevole variazione del potenziale delle risorse in un determinato Cantone causa forti oscillazioni dei contributi in altri Cantoni. I Cantoni finanziariamente forti rispondono solidalmente per il contributo complessivo nella perequazione orizzontale delle risorse. Anche i contributi dei Cantoni beneficiari possono oscillare notevolmente a causa dell'andamento in altri Cantoni. È pertanto necessario semplificare il sistema. Ciò dovrebbe diminuire la responsabilità solidale dei Cantoni donatori e di quelli beneficiari ed evitare risultati paradossali.

**Riduzione del peso delle persone giuridiche:** uno degli obiettivi della perequazione finanziaria è fare in modo che tutti i Cantoni dispongano di una dotazione minima di risorse finanziarie che consenta loro di svolgere i compiti assegnati. Poiché il potenziale fiscale delle persone giuridiche non può essere sfruttato come per le persone fisiche, nel sistema attuale esso è sovrastimato. Per considerare correttamente le diverse possibilità di sfruttamento del potenziale fiscale deve essere apportata una modifica. Gli utili delle persone giuridiche dovrebbero pertanto essere ponderate nella base imponibile aggregata con un fattore di riduzione conformemente al loro sfruttamento effettivo.

**Ampliamento della perequazione dell'aggravio sociodemografico:** attualmente i Cantoni urbani sostengono direttamente gran parte dei loro oneri speciali e contemporaneamente devono versare importi elevati alla perequazione delle risorse. La CdC si è espressa più volte a favore di un aumento della perequazione dell'aggravio sociodemografico. Nei messaggi sull'introduzione della NPC del 2001 e del 2006 nonché nel primo rapporto sull'efficacia del 2010 il Consiglio federale ha proposto una modifica, a condizione che sussistano dati certi e basi statistiche migliori. La PAS deve pertanto essere aumentata almeno dell'importo proposto dalla CdC nel pacchetto globale.

**Soppressione più rapida della compensazione dei casi di rigore:** secondo l'articolo 19 LPFC la compensazione dei casi di rigore dovrebbe facilitare il passaggio dal vecchio al nuovo sistema di perequazione finanziaria. Tuttavia, il periodo di transizione prolungato funge principalmente da garanzia dei diritti acquisiti. I Cantoni che hanno ricevuto versamenti di compensazione dei casi di rigore per facilitare il passaggio dal vecchio al nuovo sistema, avevano già beneficiato della vecchia perequazione finanziaria e, pertanto, la garanzia dei diritti acquisiti non è più giustificata. La vecchia perequazione finanziaria presentava grandi lacune e per questo motivo è stata sostituita da un nuovo sistema. Non si comprende il motivo per cui i risultati negativi del vecchio sistema debbano essere protratti fino al 2036. Sarebbe pertanto auspicabile sopprimere più rapidamente la compensazione dei casi di rigore.

# Glossario

Aliquota d'imposta standardizzata	L'aliquota d'imposta standardizzata corrisponde all'intero gettito fiscale dei Cantoni e dei Comuni (compresa la quota cantonale all'imposta federale diretta) in percento dell'intero potenziale di risorse di tutti i Cantoni negli anni di calcolo.
Anno di calcolo	Anno dal quale provengono i dati fiscali per il calcolo della BIA. Il primo anno di calcolo risale a sei anni prima dell'anno di riferimento mentre l'ultimo risale a quattro anni prima.
Anno di riferimento	L'anno di riferimento corrisponde all'anno per il quale vengono calcolati i versamenti di compensazione.
Base imponibile aggregata (BIA)	La base imponibile aggregata (BIA) riflette il → potenziale di risorse di un Cantone. Essa serve da base per calcolare l' → indice delle risorse e la → perequazione delle risorse. La BIA di un Cantone corrisponde alla somma dei redditi e delle sostanze determinanti delle persone fisiche, degli utili determinanti delle persone giuridiche e dei riparti fiscali.
Bilancio globale	Il bilancio globale contiene le ripercussioni finanziarie quantificabili di tutte le misure della NPC con i singoli aggravii e sgravi per la Confederazione e i 26 Cantoni. L'ultima volta è stato allestito per gli anni 2004/05.
Cantoni finanziariamente deboli	Un Cantone è considerato finanziariamente debole quando le sue risorse sono inferiori alla media, ossia i Cantoni con un → indice delle risorse inferiore a 100.
Cantoni finanziariamente forti	Un Cantone è considerato finanziariamente forte quando le sue risorse sono superiori alla media, ossia i Cantoni con un → indice delle risorse superiore a 100.
Compensazione degli oneri	→ Perequazione dell'aggravio geotopografico e → perequazione dell'aggravio sociodemografico.
Compensazione dei casi di rigore	La compensazione dei casi di rigore doveva garantire che con il passaggio alla NPC nessun → Cantone finanziariamente debole venisse svantaggiato a livello finanziario. Essa è limitata a un periodo massimo di 28 anni e a partire dal 2016 sarà ridotta annualmente del 5 per cento.
Compito in comune	Si parla di compito in comune ai sensi della NPC quando un settore di compiti viene finanziato congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni (cfr. → dissociazione e → dissociazione parziale).
Contributo di base (per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri)	Il contributo di base per la → perequazione delle risorse e per la → compensazione degli oneri è il contributo stabilito di volta in volta dal Parlamento per quattro anni. Esso resta immutato per il primo anno di un periodo quadriennale. Per il secondo, il terzo e il quarto anno, viene adeguato dal Consiglio federale sulla base di determinati criteri.
Dissociazione dei compiti	Si parla di dissociazione dei compiti quando un compito pubblico, in precedenza assunto congiuntamente da Confederazione e Cantoni, diventa competenza esclusiva di uno solo dei livelli statali (cfr. → dissociazione parziale e → compito in comune).

Dissociazione parziale	Si parla di dissociazione parziale quando all'interno di un settore di compiti soltanto determinati settori parziali vengono disgiunti. Nel caso dei settori parziali dissociati, la competenza è quindi di un solo livello statale (Confederazione o Cantoni), mentre i settori parziali non dissociati vengono finanziati congiuntamente, come finora, da entrambi i livelli statali (cfr. → dissociazione e → compito in comune).
Dotazione minima	Unitamente alle prestazioni fondate sulla perequazione delle risorse, le risorse proprie determinanti di ogni Cantone mirano a raggiungere, per abitante, almeno l'85 per cento della media svizzera (art. 6 cpv. 3 LPFC).
Effetto esterno, Esternalità	Un effetto esterno (o esternalità) è la conseguenza di un'attività economica in cui l'autore e l'interessato non coincidono. Esempio di effetto esterno negativo: rumore; esempio di effetto esterno positivo: faro.
Fattore alfa	Nella BIA non confluisce la sostanza netta, bensì unicamente la sua variazione di valore. La conversione avviene mediante il fattore alfa.
Fattore beta	Gli utili conseguiti all'estero da persone giuridiche tassate in maniera privilegiata possono essere utilizzati solo in misura limitata dai Cantoni. Pertanto, ai fini della BIA questi utili vengono ponderati con il fattore beta.
Fattore gamma	Il fattore gamma serve a stimare il reddito imponibile a partire dal reddito lordo delle persone assoggettate all'imposta alla fonte.
Gettito fiscale standardizzato (GFS)	Il gettito fiscale standardizzato di un Cantone corrisponde alle entrate fiscali che questo realizzerebbe se sfruttasse il proprio → potenziale di risorse applicando → un'aliquota d'imposta standardizzata e uniforme per tutti i Cantoni.
Indice delle risorse	L'indice delle risorse di un Cantone esprime il rapporto fra il suo → potenziale di risorse per abitante e la media svizzera.
Indice di sfruttamento fiscale	Nel calcolo dell'indice di sfruttamento fiscale le entrate fiscali dei Cantoni e dei loro Comuni vengono messe in relazione con il potenziale di risorse. Questo rapporto misura l'onere fiscale complessivo di un determinato Cantone. Analogamente al potenziale di risorse, anche l'indice di sfruttamento fiscale si riferisce al passato. In pratica, nel calcolo per il 2014 confluiscono, da un lato, il valore medio delle entrate fiscali del Cantone e dei suoi Comuni conseguite negli anni 2008–2010 e, dall'altro, il potenziale di risorse previsto dai calcoli per la perequazione finanziaria nazionale per il 2014.
Indice GFS	L'indice GFS di un Cantone esprime il rapporto fra il suo → gettito fiscale standardizzato per abitante e la media svizzera. Dato che per definizione il GFS è proporzionale al potenziale di risorse, l'indice GFS corrisponde all' → indice delle risorse. Per valutare l'efficacia della perequazione delle risorse, i contributi per la → perequazione delle risorse vengono aggiunti (o dedotti) ai valori cantonali del GFS. Da ciò risulta il «gettito fiscale standardizzato dopo la perequazione delle risorse», che permette di calcolare l'«indice GFS dopo la perequazione».

Neutralità di bilancio	Per «neutralità di bilancio» si intendeva che la NPC non doveva comportare trasferimenti di oneri tra Confederazione e Cantoni. Solo la → compensazione dei casi di rigore, che diminuisce nel tempo a causa della sua stessa funzione, ha comportato un onere supplementare per la Confederazione di 287 milioni di franchi.
Oneri speciali della struttura demografica (PAS A-C)	Gli oneri speciali della struttura demografica vengono calcolati sulla base dei tre indicatori età, povertà e integrazione degli stranieri. I Cantoni con tali oneri speciali vengono sgravati tramite la → perequazione dell'aggravio sociodemografico A-C.
Oneri speciali delle città polo (PAS F)	Gli oneri speciali delle città polo vengono calcolati sulla base dei tre indicatori numero di abitanti, densità dell'insediamento e numero di persone occupate a livello comunale. I Cantoni con tali oneri speciali vengono sgravati con la → perequazione dell'aggravio sociodemografico F.
Perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS)	I Cantoni che, a causa della loro struttura demografica (→ PAS A-C) o della loro funzione di polo (→ PAS F), sono gravati oltre misura, vengono indennizzati dalla perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS). La PAS è interamente finanziata dalla Confederazione.
Perequazione delle risorse	La perequazione delle risorse mira a dotare anche i Cantoni con risorse proprie inferiori alla media, i cosiddetti → Cantoni finanziariamente deboli, di sufficienti mezzi finanziari liberamente disponibili. Essa è finanziata dalla Confederazione e dai → Cantoni finanziariamente forti. La Confederazione finanzia la → perequazione verticale delle risorse, mentre i Cantoni finanziariamente forti finanziano la → perequazione orizzontale delle risorse.
Perequazione finanziaria in senso lato	La perequazione finanziaria in senso lato comprende tutti i rapporti finanziari tra Confederazione e Cantoni nonché tra Cantoni.
Perequazione finanziaria in senso stretto	La perequazione finanziaria in senso stretto è uno strumento di redistribuzione tra la Confederazione e i Cantoni (verticale), da un lato, e tra Cantoni (orizzontale), dall'altro.
Perequazione finanziaria	L'ordinamento della perequazione finanziaria disciplina la ripartizione dei compiti, delle uscite e delle entrate sugli enti territoriali e concerne gli ambiti organizzazione territoriale, sistema fiscale, assegnazione dei compiti nonché la → perequazione finanziaria in senso stretto.
Perequazione dell'aggravio geotopografico (PAG)	I Cantoni che, a causa della loro altitudine, della declività del terreno o di una particolare struttura degli insediamenti, devono sopportare eccessivi oneri vengono sgravati attraverso la PAG. Questo tipo di perequazione è interamente finanziato dalla Confederazione.

Perequazione orizzontale delle risorse	La perequazione orizzontale delle risorse rappresenta la redistribuzione dai → Cantoni finanziariamente forti ai → Cantoni finanziariamente deboli.
Perequazione verticale delle risorse	La perequazione verticale delle risorse è la parte di → perequazione delle risorse finanziata dalla Confederazione.
Potenziale di risorse	Il potenziale di risorse comprende le risorse utilizzabili fiscalmente di un Cantone senza tenere conto delle entrate e degli oneri fiscali effettivi e riflette pertanto la sua capacità finanziaria. Esso corrisponde al valore medio della → base imponibile aggregata di tre → anni di calcolo.
Spillover	Se anche gli abitanti di altri enti territoriali beneficiano delle prestazioni pubbliche di un ente territoriale senza assumere interamente i costi di tali prestazioni, sussistono effetti esterni territoriali (→ effetto esterno, esternalità), i cosiddetti spillover, che determinano un'offerta nel complesso inefficiente di prestazioni pubbliche. La compensazione intercantonale degli oneri mira a eliminare queste distorsioni.

# Bibliografia

- AFF, *Auswirkungen der steigenden Grenzgängerbeschäftigung auf die öffentlichen Finanzen der Grenzkantone und den Arbeitsmarkt des Tessins* (analisi non pubblicata), Berna, 2017.
- AFF, *Berechnung Alpha für die Vierjahresperiode 2016–2019*, Berna, luglio 2015.
- AFF, *Finanzausgleichsbilanz 2007*, Berna, 2008.
- Werner Bussmann & Ulrich Klöti & Peter Knoepfel (ed.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1997.
- CDF, *Perequazione finanziaria 2018 tra Confederazione e Cantoni – Esame del trattamento dei dati effettuato dagli uffici cantonali e federali*, Berna, ottobre 2017.
- DFF e CdC, *Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*, Berna/Soletta, 1999.
- Ecoplan, *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*, Berna, marzo 2004.
- Ecoplan, *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*, Analysen für die Jahre 2002–2006, Berna, gennaio 2010.
- Ecoplan, *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich*. Analysen für die Jahre 2008–2011 (2013a), Berna, ottobre 2013.
- (Primo) Messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC; 2001), Berna, 14 novembre 2001 (FF **2002** 2065).
- OCSE Network on Fiscal Relation Across Levels of Government, *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, Working Paper No. 2, 2006.
- Projektgruppe 4 im Rahmen NFA, *Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone*, Schlussbericht zu Handen des Leitorgans, Berna, dicembre 1995.
- Stefan Rieder, *Wirkungsmodelle in der Evaluation des föderalen Politikvollzugs*, Leges, Gesetzgebung & Evaluation 2007/2. pagg. 275-291.
- Rother Rühli, *NFA 2 – Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus*, Zurigo, Avenir Suisse, 2017.
- Thomas Widmer, *Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund. Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft*, Berna, 2005. Elaborato su mandato dell'Ufficio federale di giustizia.
- Wüest & Partner, *Immo-Monitoring, 2013/2*.



# Allegato 1

## Principi della perequazione finanziaria

La perequazione finanziaria in senso stretto, introdotta con la NPC, comprende la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri. Per attenuare i casi di rigore dovuti al passaggio al nuovo sistema è stata introdotta una compensazione dei casi di rigore limitata nel tempo.

## La perequazione delle risorse

La perequazione delle risorse si basa sul cosiddetto potenziale di risorse dei Cantoni. Il potenziale di risorse deve rispecchiare la base economica di un Cantone, poiché misura la sostanza finanziaria disponibile con cui vengono pagati imposte e tributi, che a loro volta permettono di fornire beni e prestazioni di servizi statali. Il potenziale di risorse intende quindi fornire indicazioni indirette sulla capacità finanziaria di un Cantone.

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

Gli **elementi del potenziale di risorse** sono sostanzialmente 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 il valore aggiunto utilizzabile fiscalmente. Bisogna inoltre tenere conto delle differenze tra le legislazioni fiscali dei Cantoni, motivo per 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 delle persone tassate alla fonte;
- sostanza netta delle persone fisiche;
- utili delle persone giuridiche;
- riparti fiscali dell'imposta federale diretta.

Per tenere conto del criterio dello sfruttamento fiscale, è necessario apportare i seguenti adeguamenti ai singoli elementi della BIA:

- dal reddito imponibile delle persone fisiche è dedotta una franchigia per tenere conto del limitato sfruttamento fiscale dei redditi molto bassi. I dividendi e i 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 delle 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, dall'anno di riferimento 2012 i redditi lordi dei frontalieri tassati interamente (categoria 1) e di quelli tassati limitatamente provenienti dai Paesi limitrofi (categorie A2, D2, F2, F3 e 12) saranno ulteriormente ridotti del 25 per cento (fattore «delta» = 0,75). In questo modo si tiene conto del fatto che i Cantoni di frontiera sono gravati da spillover transfrontalieri,

ai quali non sono applicabili le norme costituzionali e di legge in materia di collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri;

- per quanto riguarda la sostanza netta delle persone fisiche, solo l'incremento della sostanza può essere considerato come 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 1990<sup>1</sup> 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»;
- i riparti fiscali corrispondono alle compensazioni intercantionali del gettito dell'imposta federale diretta. Gli importi netti moltiplicati per un fattore di ponderazione permettono di paragonarli con il reddito imponibile e l'utile imponibile.

La BIA si riferisce a un singolo anno di calcolo. Per determinare il potenziale di risorse di un anno di riferimento, vale a dire per un determinato anno di perequazione, secondo l'articolo 3 capoverso 4 LPFC<sup>2</sup> si utilizza la media della BIA degli ultimi tre anni per i quali sono disponibili le cifre. A causa della disponibilità tardiva dei dati fiscali, tali cifre sono datate di 4–6 anni. Di conseguenza l'anno di riferimento 2014 si basa sugli anni di calcolo 2008–2010.<sup>3</sup>

Dal rapporto tra il potenziale di risorse per abitante<sup>4</sup> e la rispettiva media svizzera risulta l'indice delle risorse. I Cantoni con un indice delle risorse superiore a 100 sono considerati finanziariamente forti e contribuiscono quindi alla perequazione finanziaria secondo la loro forza finanziaria e il loro numero di abitanti. I Cantoni con un indice delle risorse inferiore a 100 sono invece considerati finanziariamente deboli e dunque Cantoni beneficiari.

La perequazione delle risorse è finanziata congiuntamente dalla Confederazione (perequazione verticale delle risorse) e dai Cantoni finanziariamente forti (perequazione orizzontale delle risorse). La Costituzione federale stabilisce che la perequazione orizzontale delle risorse deve ammontare al minimo a due terzi e al massimo a quattro quinti della perequazione verticale delle risorse. Infine, gli importi di compensazione dei singoli Cantoni sono calcolati per l'anno di riferimento corrispondente, e ciò sulla base dell'indice delle risorse e degli importi decisi dal Parlamento per la perequazione orizzontale e verticale delle risorse come pure per il loro adeguamento, conformemente all'articolo 5 capoverso 2 LPFC. I versamenti di compensazione ai Cantoni finanziariamente deboli vengono stabiliti in modo da favorire in misura maggiore i Cantoni finanziariamente deboli. L'obiettivo è garantire che tutti i Cantoni raggiungano un indice delle risorse di almeno 85 punti<sup>5</sup>.

---

1 RS **642.14**

2 RS **631.2**

3 Un'eccezione è rappresentata dall'anno di riferimento 2008, che a causa della mancanza di dati per il 2002, si basa solo su due anni di calcolo (2003 e 2004).

4 Per il calcolo del potenziale di risorse pro capite è utilizzata, come denominatore, la popolazione residente media (permanente e non permanente). Essa corrisponde alla media di due anni civili consecutivi.

5 Il valore auspicato dell'85 % è fissato nell'articolo 6 capoverso 3 LPFC.

Il **gettito fiscale standardizzato (GFS)** corrisponde al gettito fiscale ipotetico che un determinato Cantone realizzerebbe se applicasse al suo potenziale di risorse un'aliquota proporzionale d'imposta uniforme per tutti i Cantoni (cosiddetta aliquota d'imposta standardizzata). 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 auspicato. 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 un'unità di misura che permetta un confronto diretto e obiettivo tra versamenti di compensazione e potenziali entrate fiscali dei Cantoni.

L'aliquota d'imposta standardizzata applicata 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 dei Cantoni alle entrate dell'imposta federale diretta che dal 2008 ammonta al 17 per cento del gettito (art. 128 cpv. 4 Cost.<sup>6</sup>). Tale quota è quindi equiparata alle entrate fiscali proprie dei Cantoni. Analogamente al potenziale di risorse per abitante, nel calcolo dell'aliquota d'imposta standardizzata occorre tenere conto della concordanza temporale con gli anni di calcolo, vale a dire che le entrate fiscali devono riferirsi all'anno di calcolo corrispondente.

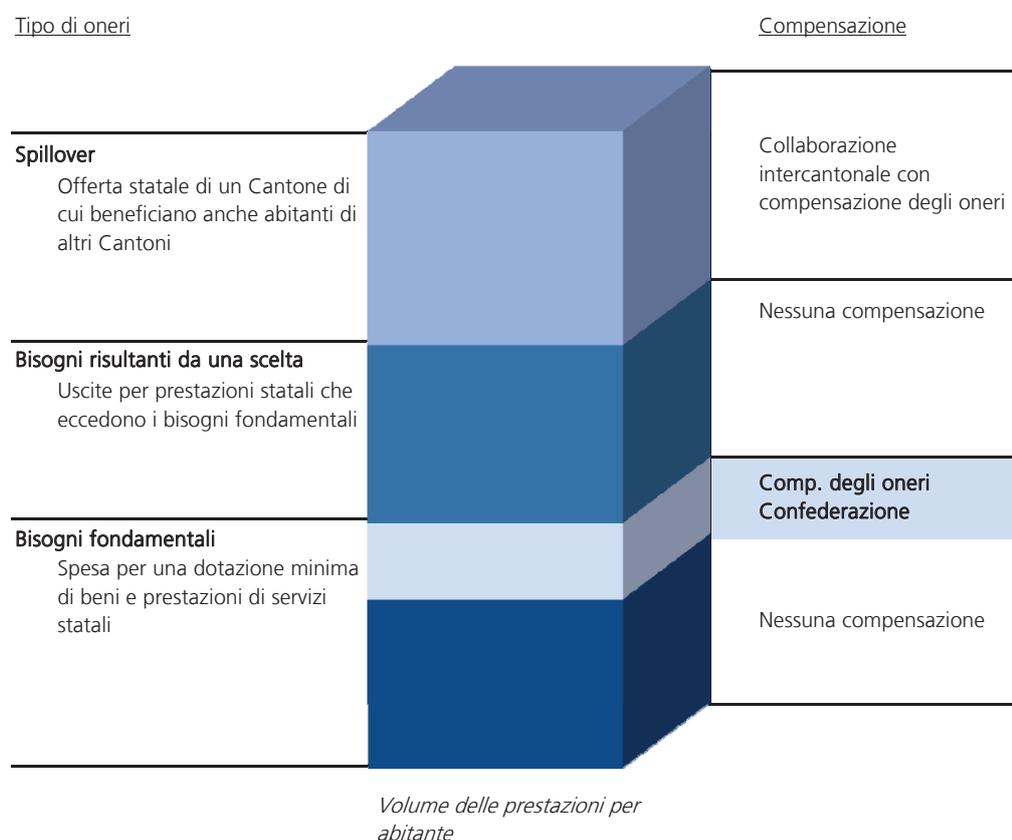
### La compensazione degli oneri

Per fornire beni e prestazioni di servizi statali i Cantoni di montagna e i Cantoni agglomerato devono sostenere costi più elevati che non possono influenzare. 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 possono 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 A.01 illustra il concetto degli oneri speciali. Il fabbisogno di base comprende le spese per una dotazione minima di beni e prestazioni di servizi statali. Le uscite per le 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 alle 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.

---

<sup>6</sup> RS 101

Figura A1.01 Delimitazione degli oneri speciali



Come 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 2014 la dotazione complessiva della compensazione degli oneri ammonta a 726 milioni di franchi. Metà di questo importo è impiegata per la perequazione dell'aggravio geotopografico e metà per la perequazione dell'aggravio sociodemografico. Contrariamente alla perequazione delle risorse, 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 bassa densità insediativa per i seguenti oneri speciali:

- oneri dovuti all'altitudine: ad esempio i maggiori costi del servizio invernale o di manutenzione delle infrastrutture;
- oneri dovuti alla declività: ad esempio i maggiori costi di economia forestale e di opere idriche, come pure i costi per opere paravalanghe;
- oneri dovuti all'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 sostengono 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. Per calcolare questi oneri si effettua la ponderazione e il raggruppamento degli indicatori «povertà» (PAS A), «struttura di età» (PAS B) e «integrazione degli stranieri» (PAS C). Se il valore ottenuto supera una determinata soglia, il Cantone ha diritto a una compensazione.

Lo stesso metodo di calcolo viene applicato anche per il calcolo dei versamenti destinati alla compensazione degli oneri delle città polo (PAS F). In questo caso, però, vengono calcolati i valori di ciascun Comune e infine raggruppati per Cantone. Gli indicatori della PAS F sono la grandezza del Comune, la densità dell'insediamento e il tasso di occupazione.

### **La compensazione dei casi di rigore**

La compensazione dei casi di rigore garantisce che con l'introduzione della NPC nessun Cantone finanziariamente debole sia penalizzato rispetto al vecchio sistema. Nell'anno di riferimento 2014 sette Cantoni hanno ricevuto complessivamente 359 milioni di franchi dalla compensazione dei casi di rigore, che è finanziata per due terzi dalla Confederazione e per l'altro terzo dai Cantoni in rapporto al numero di abitanti. Dal 2016 la dotazione sarà ridotta annualmente del 5 per cento, in modo che gli ultimi versamenti vengano effettuati al più tardi nel 2035. Un Cantone perde il diritto alla compensazione dei casi di rigore se il suo potenziale di risorse supera la media svizzera, come è stato il caso nel 2013 per il Cantone di Sciaffusa. La dotazione della compensazione è stata ridotta in misura corrispondente.



# Allegato 2

## Serie temporali della perequazione finanziaria

Tabella A2.01 Indice delle risorse e indice GFS dopo la perequazione delle risorse nel 2008–2018

Indice delle risorse							
	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	126.9	127.8	123.1	119.5	120.6	120.4	120.2
BE	77.3	74.9	75.0	74.3	74.2	74.3	75.2
LU	76.9	74.1	76.1	79.6	83.5	86.9	89.5
UR	61.9	57.2	58.9	61.6	64.1	66.2	68.2
SZ	124.4	140.1	150.1	165.9	170.6	170.3	172.1
OW	67.3	74.0	81.2	86.9	91.7	99.1	102.4
NW	125.7	124.5	124.2	130.5	143.9	151.5	159.7
GL	69.7	65.4	66.2	68.9	70.5	70.8	71.2
ZG	215.4	246.1	250.0	261.4	263.5	264.1	244.1
FR	75.5	68.1	71.3	77.0	76.6	78.5	79.5
SO	76.4	76.5	79.5	78.3	76.9	74.8	74.6
BS	140.1	144.7	148.8	143.6	143.5	146.5	149.7
BL	104.1	98.2	101.4	100.1	97.6	96.2	96.5
SH	96.3	95.9	99.2	101.9	98.3	95.4	93.0
AR	77.6	74.1	78.5	84.4	85.5	84.7	85.6
AI	79.8	80.5	82.6	82.8	84.5	85.1	85.2
SG	77.1	73.6	76.8	79.0	79.7	79.4	79.2
GR	81.8	76.9	80.5	81.4	83.0	82.5	83.2
AG	89.9	84.5	87.3	89.2	87.7	87.0	85.3
TG	74.2	73.1	76.7	77.4	78.6	79.2	79.0
TI	97.4	95.4	99.2	98.5	96.2	96.6	97.4
VD	105.7	120.1	107.5	106.5	103.9	101.4	99.6
VS	69.2	64.3	67.2	68.8	67.8	66.9	66.8
NE	96.7	94.1	95.8	88.1	90.5	97.0	94.3
GE	151.5	146.9	148.5	144.9	143.3	142.4	146.1
JU	68.8	62.3	63.7	62.7	64.0	65.1	65.9
CH	100.0	100.0	100.0	100	100.0	100.0	100.0
<b>Min.</b>	<b>61.9</b>	<b>57.2</b>	<b>58.9</b>	<b>61.6</b>	<b>64.0</b>	<b>65.1</b>	<b>65.9</b>

Indice del GFS dopo la perequazione delle risorse							
	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	121.5	122.6	118.6	115.5	116.4	116.2	116.0
BE	88.1	85.8	87.1	88.0	88.2	88.5	88.9
LU	88.1	85.5	87.4	89.3	90.5	91.9	93.2
UR	86.3	83.3	85.3	86.8	87.3	87.8	88.3
SZ	119.6	132.7	140.4	152.5	156.3	155.9	157.0
OW	86.5	85.5	89.0	91.8	94.1	99.2	101.9
NW	120.6	120.0	119.5	124.3	135.0	140.9	147.2
GL	86.8	83.8	85.6	87.2	87.7	88.0	88.5
ZG	192.7	219.0	221.0	228.6	230.4	230.4	214.0
FR	87.7	84.2	86.4	88.6	88.6	89.2	89.8
SO	87.9	86.2	88.4	88.9	88.7	88.5	88.9
BS	132.2	136.4	139.4	134.7	134.7	136.9	139.3
BL	103.2	98.4	101.1	100.1	98.0	97.0	97.2
SH	97.0	96.5	99.2	101.5	98.5	96.4	95.0
AR	88.3	85.5	88.1	90.8	91.2	91.1	91.6
AI	88.9	87.7	89.5	90.2	90.9	91.2	91.5
SG	88.1	85.4	87.6	89.1	89.4	89.5	89.7
GR	89.4	86.3	88.7	89.8	90.3	90.3	90.8
AG	92.9	89.4	91.5	92.9	92.2	92.0	91.5
TG	87.4	85.3	87.5	88.7	89.1	89.4	89.7
TI	97.7	96.1	99.3	98.7	96.9	97.2	97.8
VD	104.6	116.4	106.0	105.2	103.1	101.1	99.7
VS	86.7	83.7	85.7	87.2	87.5	87.8	88.3
NE	97.3	95.1	96.6	92.3	93.5	97.5	95.7
GE	141.3	138.2	139.1	135.8	134.6	133.7	136.5
JU	86.6	83.5	85.4	86.9	87.3	87.8	88.3
<b>Min.</b>	<b>86.3</b>	<b>83.3</b>	<b>85.3</b>	<b>86.8</b>	<b>87.3</b>	<b>87.8</b>	<b>88.3</b>

Tabella A2.02 Potenziale di risorse totale e per abitante 2008–2018

Totale potenziale di risorse							
CHF 1'000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	43'444'139	51'474'149	48'616'110	50'719'022	53'992'909	55'018'610	56'708'054
BE	19'916'463	22'310'602	21'689'119	22'482'026	23'530'125	23'974'937	24'898'074
LU	7'295'865	8'183'722	8'211'454	9'204'834	10'201'664	10'868'136	11'537'456
UR	577'415	609'343	606'935	664'542	729'538	770'708	813'674
SZ	4'487'762	5'966'373	6'264'900	7'434'142	8'092'994	8'278'397	8'621'432
OW	596'890	762'005	817'151	943'387	1'056'017	1'167'963	1'239'751
NW	1'301'190	1'509'456	1'466'043	1'628'241	1'897'363	2'045'737	2'213'982
GL	716'493	766'378	750'921	820'188	887'547	912'227	940'719
ZG	6'008'925	8'152'481	8'108'963	9'062'204	9'698'885	10'008'775	9'572'876
FR	5'071'392	5'450'593	5'618'061	6'595'087	6'981'679	7'371'521	7'771'684
SO	5'042'912	5'839'141	5'898'238	6'120'220	6'334'909	6'290'441	6'449'333
BS	7'175'705	8'478'594	8'435'564	8'443'713	8'772'736	9'006'663	9'458'189
BL	7'357'997	8'046'855	8'079'146	8'411'069	8'620'826	8'639'247	8'883'519
SH	1'917'899	2'197'712	2'206'967	2'392'582	2'436'671	2'416'896	2'426'578
AR	1'096'393	1'194'530	1'225'905	1'370'668	1'457'169	1'469'458	1'518'895
AI	314'442	373'214	371'684	399'520	427'587	434'611	444'900
SG	9'494'887	10'507'578	10'674'817	11'611'432	12'343'712	12'538'657	12'861'746
GR	4'200'376	4'535'964	4'607'235	4'932'726	5'311'136	5'394'920	5'562'262
AG	13'533'497	14'907'069	15'079'291	16'626'625	17'347'368	17'658'806	17'896'771
TG	4'622'429	5'314'285	5'442'503	5'892'329	6'346'928	6'569'142	6'780'948
TI	8'310'306	9'551'706	9'698'210	10'170'231	10'441'094	10'678'191	11'117'136
VD	18'513'049	24'833'704	21'787'320	23'444'021	24'234'014	24'246'416	24'697'059
VS	5'295'297	5'812'683	5'947'196	6'601'148	6'949'210	7'090'323	7'321'720
NE	4'372'504	4'915'450	4'857'420	4'676'899	5'041'487	5'498'963	5'494'471
GE	17'486'275	19'888'924	19'597'505	20'423'280	21'249'750	21'472'737	22'672'980
JU	1'253'647	1'306'464	1'295'353	1'337'557	1'439'636	1'499'058	1'559'633
CH	199'404'148	232'888'974	227'354'013	242'407'693	255'822'954	261'321'540	269'463'841

Potenziale di risorse per abitante							
CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	34'047	39'374	36'675	36'708	38'645	38'947	39'630
BE	20'743	23'077	22'350	22'842	23'766	24'041	24'776
LU	20'651	22'818	22'671	24'473	26'747	28'097	29'485
UR	16'615	17'632	17'563	18'936	20'557	21'414	22'465
SZ	33'384	43'178	44'742	50'984	54'678	55'075	56'730
OW	18'070	22'799	24'193	26'694	29'392	32'055	33'745
NW	33'742	38'365	37'005	40'094	46'122	49'002	52'647
GL	18'718	20'144	19'726	21'174	22'587	22'894	23'455
ZG	57'824	75'830	74'493	80'328	84'449	85'417	80'473
FR	20'267	20'980	21'260	23'661	24'559	25'389	26'203
SO	20'507	23'563	23'683	24'057	24'649	24'197	24'592
BS	37'602	44'574	44'349	44'109	45'990	47'372	49'335
BL	27'927	30'261	30'209	30'772	31'297	31'121	31'808
SH	25'858	29'559	29'560	31'301	31'513	30'858	30'663
AR	20'836	22'820	23'404	25'919	27'388	27'408	28'201
AI	21'426	24'796	24'607	25'452	27'080	27'522	28'090
SG	20'703	22'682	22'889	24'267	25'544	25'668	26'092
GR	21'945	23'682	23'981	25'012	26'605	26'692	27'417
AG	24'119	26'020	26'014	27'407	28'121	28'137	28'109
TG	19'906	22'515	22'845	23'780	25'194	25'609	26'033
TI	26'137	29'402	29'566	30'265	30'825	31'231	32'100
VD	28'374	37'008	32'033	32'727	33'296	32'789	32'840
VS	18'575	19'822	20'018	21'132	21'732	21'644	22'011
NE	25'961	28'996	28'551	27'069	29'011	31'366	31'066
GE	40'659	45'262	44'255	44'537	45'935	46'066	48'157
JU	18'462	19'198	18'979	19'276	20'506	21'065	21'729
CH	26'839	30'809	29'801	30'727	32'051	32'341	32'961

Tabella A2.03 Gettito fiscale standardizzato totale e per abitante 2008–2018

<b>Totale gettito fiscale standardizzato</b>							
CHF 1'000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	12'121'987	13'650'475	13'517'128	14'048'487	14'402'127	14'646'403	14'929'095
BE	5'557'185	5'916'568	6'030'400	6'227'219	6'276'451	6'382'324	6'554'725
LU	2'035'726	2'170'248	2'283'097	2'549'615	2'721'203	2'893'187	3'037'378
UR	161'113	161'592	168'751	184'069	194'598	205'169	214'210
SZ	1'252'196	1'582'228	1'741'881	2'059'157	2'158'734	2'203'777	2'269'698
OW	166'547	202'077	227'199	261'305	281'683	310'921	326'380
NW	363'064	400'294	407'616	451'001	506'105	544'592	582'858
GL	199'919	203'236	208'785	227'181	236'745	242'842	247'656
ZG	1'676'638	2'161'963	2'254'600	2'510'109	2'587'091	2'664'418	2'520'178
FR	1'415'044	1'445'447	1'562'035	1'826'750	1'862'301	1'962'359	2'045'992
SO	1'407'097	1'548'487	1'639'935	1'695'219	1'689'780	1'674'567	1'697'866
BS	2'002'199	2'248'446	2'345'408	2'338'795	2'340'049	2'397'647	2'489'985
BL	2'053'063	2'133'952	2'246'310	2'329'753	2'299'529	2'299'838	2'338'696
SH	535'141	582'813	613'621	662'713	649'960	643'397	638'827
AR	305'921	316'778	340'848	379'657	388'687	391'182	399'868
AI	87'737	98'973	103'342	110'662	114'055	115'697	117'125
SG	2'649'308	2'786'514	2'968'005	3'216'210	3'292'575	3'337'893	3'386'013
GR	1'172'008	1'202'896	1'280'987	1'366'299	1'416'698	1'436'172	1'464'334
AG	3'776'180	3'953'219	4'192'617	4'605'351	4'627'256	4'700'918	4'711'546
TG	1'289'772	1'409'300	1'513'223	1'632'096	1'692'986	1'748'759	1'785'168
TI	2'318'781	2'533'025	2'696'471	2'817'017	2'785'069	2'842'622	2'926'723
VD	5'165'598	6'585'672	6'057'704	6'493'678	6'464'207	6'454'594	6'501'806
VS	1'477'519	1'541'470	1'653'547	1'828'429	1'853'640	1'887'502	1'927'533
NE	1'220'037	1'303'533	1'350'548	1'295'438	1'344'772	1'463'869	1'446'487
GE	4'879'102	5'274'361	5'448'852	5'656'974	5'668'181	5'716'218	5'968'942
JU	349'798	346'462	360'157	370'485	384'010	399'062	410'593
<b>CH</b>	<b>55'638'678</b>	<b>61'760'031</b>	<b>63'213'065</b>	<b>67'143'668</b>	<b>68'238'491</b>	<b>69'565'928</b>	<b>70'939'681</b>

<b>Gettito fiscale standardizzato per abitante</b>							
CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	9'500	10'442	10'197	10'168	10'308	10'368	10'433
BE	5'788	6'120	6'214	6'327	6'339	6'400	6'523
LU	5'762	6'051	6'303	6'779	7'134	7'480	7'762
UR	4'636	4'676	4'883	5'245	5'484	5'701	5'914
SZ	9'315	11'450	12'440	14'122	14'585	14'661	14'935
OW	5'042	6'046	6'727	7'394	7'840	8'533	8'884
NW	9'415	10'174	10'289	11'106	12'303	13'045	13'860
GL	5'223	5'342	5'485	5'865	6'025	6'094	6'175
ZG	16'134	20'110	20'712	22'250	22'526	22'739	21'185
FR	5'655	5'564	5'911	6'554	6'551	6'759	6'898
SO	5'722	6'249	6'585	6'663	6'575	6'441	6'474
BS	10'492	11'821	12'331	12'218	12'267	12'611	12'988
BL	7'792	8'025	8'399	8'523	8'348	8'285	8'374
SH	7'215	7'839	8'219	8'670	8'406	8'215	8'072
AR	5'814	6'052	6'507	7'179	7'305	7'296	7'424
AI	5'978	6'576	6'842	7'050	7'223	7'327	7'395
SG	5'777	6'015	6'364	6'722	6'814	6'833	6'869
GR	6'123	6'280	6'668	6'928	7'097	7'106	7'218
AG	6'730	6'900	7'233	7'591	7'501	7'490	7'400
TG	5'554	5'971	6'352	6'587	6'720	6'817	6'853
TI	7'293	7'797	8'220	8'383	8'222	8'314	8'451
VD	7'917	9'814	8'906	9'065	8'881	8'729	8'646
VS	5'183	5'256	5'566	5'853	5'797	5'762	5'795
NE	7'244	7'690	7'938	7'498	7'739	8'350	8'179
GE	11'345	12'003	12'305	12'336	12'253	12'263	12'678
JU	5'151	5'091	5'277	5'339	5'470	5'608	5'720
<b>CH</b>	<b>7'489</b>	<b>8'170</b>	<b>8'286</b>	<b>8'511</b>	<b>8'549</b>	<b>8'609</b>	<b>8'677</b>

Tabella A2.04 Gettito fiscale standardizzato per abitante dopo la perequazione  
2008–2018

<b>Gettito fiscale standardizzato per abitante dopo la perequazione</b>							
CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	9'102	10'020	9'827	9'831	9'952	10'007	10'066
BE	6'600	7'008	7'219	7'491	7'537	7'615	7'718
LU	6'597	6'986	7'240	7'597	7'737	7'912	8'086
UR	6'461	6'807	7'066	7'391	7'468	7'557	7'662
SZ	8'954	10'843	11'637	12'982	13'364	13'419	13'625
OW	6'479	6'987	7'371	7'813	8'048	8'540	8'841
NW	9'035	9'803	9'901	10'578	11'544	12'134	12'775
GL	6'499	6'845	7'094	7'423	7'495	7'578	7'677
ZG	14'429	17'896	18'308	19'458	19'699	19'838	18'568
FR	6'570	6'879	7'158	7'539	7'577	7'684	7'791
SO	6'585	7'046	7'322	7'566	7'582	7'622	7'711
BS	9'899	11'143	11'548	11'464	11'515	11'789	12'086
BL	7'732	8'037	8'377	8'521	8'378	8'348	8'434
SH	7'263	7'884	8'224	8'638	8'423	8'300	8'245
AR	6'609	6'986	7'301	7'727	7'799	7'841	7'947
AI	6'655	7'162	7'413	7'681	7'768	7'852	7'937
SG	6'600	6'979	7'258	7'581	7'639	7'701	7'784
GR	6'698	7'055	7'350	7'641	7'724	7'777	7'878
AG	6'959	7'303	7'582	7'903	7'880	7'916	7'938
TG	6'547	6'965	7'252	7'546	7'615	7'697	7'781
TI	7'320	7'852	8'225	8'399	8'285	8'369	8'489
VD	7'833	9'510	8'786	8'952	8'814	8'704	8'647
VS	6'492	6'839	7'101	7'422	7'477	7'558	7'659
NE	7'284	7'772	8'000	7'859	7'994	8'395	8'307
GE	10'584	11'292	11'527	11'559	11'504	11'513	11'841
JU	6'487	6'822	7'075	7'392	7'468	7'556	7'658

Tabella A2.05 Versamenti di compensazione della perequazione delle risorse, totale e per abitante 2008–2018

(+) Aggravio Cantone; (-) Sgravio Cantone

Totale versamenti di compensazione in ambito di perequazione delle risorse							
CHF 1'000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	507'285	550'654	490'786	465'182	496'974	510'015	525'847
BE	-780'041	-858'208	-975'306	-1'145'309	-1'185'983	-1'211'646	-1'201'650
LU	-294'972	-335'196	-339'349	-307'605	-229'760	-167'185	-126'655
UR	-63'434	-73'644	-75'431	-75'323	-70'409	-66'800	-63'296
SZ	48'476	83'955	112'436	166'264	180'671	186'749	199'037
OW	-47'481	-31'435	-21'761	-14'827	-7'463	-247	1'588
NW	14'647	14'605	15'366	21'413	31'227	38'013	45'616
GL	-48'840	-57'189	-61'245	-60'357	-57'787	-59'107	-60'262
ZG	177'231	237'987	261'705	314'985	324'638	339'876	311'424
FR	-229'043	-341'783	-329'396	-274'506	-291'563	-268'486	-264'763
SO	-212'298	-197'443	-183'660	-229'503	-258'785	-306'804	-324'381
BS	113'095	128'826	148'773	144'200	143'435	156'178	172'969
BL	15'965	-3'127	6'001	684	-8'193	-17'587	-16'768
SH	-3'536	-3'375	-349	2'467	-1'368	-6'698	-13'619
AR	-41'870	-48'922	-41'607	-28'995	-26'276	-29'222	-28'162
AI	-9'935	-8'830	-8'625	-9'909	-8'604	-8'303	-8'577
SG	-377'742	-446'769	-417'152	-411'099	-398'844	-424'069	-451'072
GR	-110'089	-148'372	-131'041	-140'633	-125'216	-135'756	-133'867
AG	-128'546	-230'591	-202'520	-189'327	-234'081	-267'368	-342'773
TG	-230'440	-234'742	-214'528	-237'797	-225'437	-225'773	-241'514
TI	-8'732	-17'814	-1'534	-5'212	-21'320	-18'705	-13'333
VD	54'964	204'361	81'759	80'619	48'882	18'125	-1'443
VS	-373'154	-464'048	-456'104	-489'975	-537'293	-588'467	-620'152
NE	-6'715	-13'984	-10'577	-62'490	-44'370	-7'854	-22'680
GE	327'337	312'255	344'231	356'471	346'483	349'636	394'228
JU	-90'698	-117'764	-122'741	-142'443	-140'239	-138'648	-139'098
<b>CH</b>	<b>-1'798'569</b>	<b>-2'100'592</b>	<b>-2'131'868</b>	<b>-2'273'025</b>	<b>-2'300'683</b>	<b>-2'350'133</b>	<b>-2'423'359</b>

## Versamenti di compensazione per abitante in ambito di perequazione delle risorse

CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	398	421	370	337	356	361	367
BE	-812	-888	-1'005	-1'164	-1'198	-1'215	-1'196
LU	-835	-935	-937	-818	-602	-432	-324
UR	-1'825	-2'131	-2'183	-2'146	-1'984	-1'856	-1'748
SZ	361	608	803	1'140	1'221	1'242	1'310
OW	-1'437	-941	-644	-420	-208	-7	43
NW	380	371	388	527	759	911	1'085
GL	-1'276	-1'503	-1'609	-1'558	-1'471	-1'483	-1'502
ZG	1'705	2'214	2'404	2'792	2'827	2'901	2'618
FR	-915	-1'316	-1'247	-985	-1'026	-925	-893
SO	-863	-797	-737	-902	-1'007	-1'180	-1'237
BS	593	677	782	753	752	821	902
BL	61	-12	22	3	-30	-63	-60
SH	-48	-45	-5	32	-18	-86	-172
AR	-796	-935	-794	-548	-494	-545	-523
AI	-677	-587	-571	-631	-545	-526	-542
SG	-824	-964	-894	-859	-825	-868	-915
GR	-575	-775	-682	-713	-627	-672	-660
AG	-229	-402	-349	-312	-379	-426	-538
TG	-992	-995	-900	-960	-895	-880	-927
TI	-27	-55	-5	-16	-63	-55	-38
VD	84	305	120	113	67	25	-2
VS	-1'309	-1'582	-1'535	-1'569	-1'680	-1'796	-1'864
NE	-40	-82	-62	-362	-255	-45	-128
GE	761	711	777	777	749	750	837
JU	-1'336	-1'730	-1'798	-2'053	-1'998	-1'948	-1'938

Tabella A2.06 Dotazione verticale (PVR) e perequazione orizzontale delle risorse (POR) 2008–2018, come pure rapporto POR/PVR

CHF 1'000	Perequazione verticale delle risorse	Perequazione orizzontale delle risorse	Dotazione	Rapporto POR/PVR
<b>2008</b>	1'798'569	1'258'998	<b>3'057'566</b>	70.0%
<b>2009</b>	1'861'854	1'315'027	<b>3'176'881</b>	70.6%
<b>2010</b>	1'961'872	1'406'130	<b>3'368'001</b>	71.7%
<b>2011</b>	2'100'592	1'532'643	<b>3'633'235</b>	73.0%
<b>2012</b>	2'131'868	1'461'057	<b>3'592'925</b>	68.5%
<b>2013</b>	2'196'465	1'500'219	<b>3'696'684</b>	68.3%
<b>2014</b>	2'220'010	1'507'952	<b>3'727'962</b>	67.9%
<b>2015</b>	2'273'025	1'552'285	<b>3'825'309</b>	68.3%
<b>2016</b>	2'300'683	1'572'308	<b>3'872'991</b>	68.3%
<b>2017</b>	2'350'133	1'598'592	<b>3'948'724</b>	68.0%
<b>2018</b>	2'423'359	1'650'709	<b>4'074'068</b>	68.1%

Tabella A2.07 Versamenti di compensazione della compensazione degli oneri, totale e per abitante 2008–2018

(+) Aggravio Cantone; (-) Sgravio Cantone

<b>Totale versamenti di compensazione in ambito di compensazione degli oneri</b>							
CHF 1000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	-93'087	-80'457	-78'843	-68'405	-74'390	-84'190	-81'047
BE	-39'793	-51'670	-54'810	-51'774	-44'563	-42'937	-39'540
LU	-6'485	-6'698	-7'011	-6'589	-6'445	-6'466	-6'088
UR	-10'549	-10'903	-11'408	-11'690	-11'524	-11'506	-11'544
SZ	-5'886	-6'038	-6'330	-6'825	-6'859	-6'765	-6'726
OW	-5'296	-5'465	-5'712	-6'279	-6'416	-6'207	-6'254
NW	-1'437	-1'491	-1'569	-1'270	-1'269	-1'270	-1'257
GL	-5'151	-5'170	-5'414	-5'406	-5'348	-5'382	-5'332
ZG	0	0	0	0	0	0	0
FR	-11'679	-11'914	-12'424	-9'259	-9'450	-9'045	-8'896
SO	0	0	0	-1'854	-1'799	-2'490	-3'887
BS	-47'162	-47'125	-51'355	-55'310	-53'668	-50'071	-51'444
BL	0	0	0	0	0	0	0
SH	-3'186	-2'702	-2'042	-1'533	-1'188	-1'328	-1'250
AR	-17'102	-17'673	-18'498	-19'086	-19'062	-18'929	-19'206
AI	-7'943	-8'201	-8'584	-8'436	-8'307	-8'231	-8'262
SG	-1'929	-2'002	-2'095	-1'812	-1'663	-1'767	-1'879
GR	-133'174	-137'471	-143'844	-138'182	-136'260	-135'513	-136'827
AG	0	0	0	0	0	0	0
TG	-3'623	-3'742	-3'916	-3'737	-3'714	-3'752	-3'885
TI	-31'338	-34'339	-35'836	-34'789	-32'387	-33'516	-32'221
VD	-51'178	-59'647	-63'941	-68'463	-70'133	-66'418	-68'118
VS	-67'907	-69'999	-73'212	-74'245	-73'369	-78'958	-79'279
NE	-34'098	-36'974	-40'661	-38'722	-37'821	-38'185	-37'926
GE	-100'104	-100'505	-105'337	-107'214	-107'388	-97'303	-101'972
JU	-4'108	-4'523	-4'779	-4'986	-4'861	-4'781	-5'032
<b>CH</b>	<b>-682'216</b>	<b>-704'710</b>	<b>-737'624</b>	<b>-725'866</b>	<b>-717'881</b>	<b>-715'010</b>	<b>-717'870</b>

**Versamenti di compensazione per abitante in ambito di compensazione degli oneri**

CHF	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	-73	-62	-59	-50	-53	-60	-57
BE	-41	-53	-56	-53	-45	-43	-39
LU	-18	-19	-19	-18	-17	-17	-16
UR	-304	-315	-330	-333	-325	-320	-319
SZ	-44	-44	-45	-47	-46	-45	-44
OW	-160	-164	-169	-178	-179	-170	-170
NW	-37	-38	-40	-31	-31	-30	-30
GL	-135	-136	-142	-140	-136	-135	-133
ZG	0	0	0	0	0	0	0
FR	-47	-46	-47	-33	-33	-31	-30
SO	0	0	0	-7	-7	-10	-15
BS	-247	-248	-270	-289	-281	-263	-268
BL	0	0	0	0	0	0	0
SH	-43	-36	-27	-20	-15	-17	-16
AR	-325	-338	-353	-361	-358	-353	-357
AI	-541	-545	-568	-537	-526	-521	-522
SG	-4	-4	-4	-4	-3	-4	-4
GR	-696	-718	-749	-701	-683	-670	-674
AG	0	0	0	0	0	0	0
TG	-16	-16	-16	-15	-15	-15	-15
TI	-99	-106	-109	-104	-96	-98	-93
VD	-78	-89	-94	-96	-96	-90	-91
VS	-238	-239	-246	-238	-229	-241	-238
NE	-202	-218	-239	-224	-218	-218	-214
GE	-233	-229	-238	-234	-232	-209	-217
JU	-61	-66	-70	-72	-69	-67	-70
<b>CH</b>	<b>-92</b>	<b>-93</b>	<b>-97</b>	<b>-92</b>	<b>-90</b>	<b>-88</b>	<b>-88</b>

Tabella A2.08 Compensazione dei casi di rigore 2008–2018

(+) Aggravio Cantone; (-) Sgravio Cantone

<b>Totale versamenti di compensazione in ambito di compensazione dei casi di rigore</b>							
CHF 1'000	2008	2011	2012	2015	2016	2017	2018
ZH	20'626	20'626	20'626	20'251	19'239	18'226	16'761
BE	-36'041	-36'041	-36'041	-36'334	-34'517	-32'700	-31'237
LU	-17'857	-17'857	-17'857	-17'963	-17'065	-16'167	-15'397
UR	585	585	585	574	546	517	475
SZ	2'159	2'159	2'159	2'120	2'014	1'908	1'755
OW	-8'898	-8'898	-8'898	-8'908	-8'463	-8'017	442
NW	623	623	623	612	581	551	506
GL	-7'521	-7'521	-7'521	-7'533	-7'156	-6'780	-6'417
ZG	1'658	1'658	1'658	1'628	1'547	1'465	1'347
FR	-133'273	-133'273	-133'273	-133'346	-126'679	-120'012	-113'432
SO	4'098	4'098	4'098	4'024	3'823	3'622	3'330
BS	3'251	3'251	3'251	3'192	3'033	2'873	2'642
BL	4'343	4'343	4'343	4'264	4'051	3'838	3'529
SH	-5'402	-5'402	-5'402	1'216	1'155	1'094	1'006
AR	902	902	902	886	841	797	733
AI	247	247	247	243	231	218	201
SG	7'576	7'576	7'576	7'438	7'066	6'694	6'156
GR	3'186	3'186	3'186	3'128	2'972	2'815	2'589
AG	9'133	9'133	9'133	8'967	8'519	8'070	7'421
TG	3'843	3'843	3'843	3'773	3'584	3'395	3'122
TI	5'187	5'187	5'187	5'092	4'838	4'583	4'215
VD	10'613	10'613	10'613	10'420	9'899	9'378	8'624
VS	4'613	4'613	4'613	4'529	4'302	4'076	3'748
NE	-106'018	-106'018	-106'018	-106'069	-100'765	-95'462	-90'220
GE	6'897	6'897	6'897	6'772	6'433	6'094	5'604
JU	-18'247	-18'247	-18'247	-18'268	-17'354	-16'441	-15'553
CH	-243'718	-243'718	-243'718	-239'292	-227'327	-215'362	-198'048

Tabella A2.09 Indice di sfruttamento 2008–2018

<b>Indice di sfruttamento fiscale</b>							
	<b>2008</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
ZH	85.4	80.0	83.1	91.2	91.4	90.9	88.8
BE	115.1	118.7	117.8	119.6	119.0	118.1	117.6
LU	109.6	108.0	101.7	90.4	84.5	80.6	78.7
UR	104.0	104.2	99.4	75.1	72.8	72.4	73.5
SZ	52.1	54.0	51.2	42.9	41.2	41.6	41.3
OW	102.8	85.7	74.7	71.7	69.8	66.2	64.6
NW	68.4	64.0	63.9	58.9	53.2	49.3	47.2
GL	95.4	98.7	97.0	87.3	81.8	81.4	80.6
ZG	51.8	49.8	50.6	47.4	45.7	45.8	46.9
FR	116.4	123.7	113.2	106.4	106.7	103.7	101.3
SO	115.2	112.1	105.3	105.1	105.3	105.5	104.2
BS	113.5	113.2	112.7	116.2	118.7	113.1	109.4
BL	96.4	104.8	97.0	95.6	99.9	101.8	102.1
SH	89.9	86.8	82.4	79.0	80.4	84.0	86.8
AR	101.8	103.5	94.9	89.3	87.5	87.7	87.7
AI	87.2	76.5	74.0	77.7	78.7	78.0	78.3
SG	107.7	114.0	106.8	93.8	92.2	94.6	98.2
GR	113.8	123.0	116.7	102.4	99.7	98.8	100.5
AG	88.9	94.3	91.2	84.5	85.9	87.0	88.2
TG	107.8	100.9	94.1	88.2	85.9	84.9	86.7
TI	94.0	99.0	96.7	102.0	106.0	105.1	103.8
VD	108.0	101.5	114.8	120.8	122.6	127.0	131.0
VS	110.4	120.2	113.4	115.3	116.6	115.3	112.0
NE	107.2	111.6	110.9	121.0	121.3	116.4	121.2
GE	120.6	128.7	132.1	132.0	134.2	137.9	137.1
JU	124.7	126.3	123.1	129.6	128.8	126.1	125.8
CH	100	100	100	100	100	100	100



# Allegato 3

## Decisione sull'istituzione del gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD

Bern, Dezember 2015

### Verfügung über die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht

#### Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD)

gestützt auf das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, Art. 18)<sup>1</sup> und in Anwendung der Verordnung vom 7. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV, Art. 46 bis 49 und Anhang 17)<sup>2</sup>

#### verfügt:

1. Die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht hat den Auftrag, die ihr gemäss FiLaG und FiLaV obliegenden Aufgaben wahrzunehmen (vgl. *Anhang* zu dieser Verfügung).
2. Als Mitglieder der Fachgruppe werden – kantonsseitig nach Anhörung der KdK – eingesetzt:

#### *Präsident:*

Peter Schwendener, Vizedirektor, Eidg. Finanzverwaltung

#### *Vertreter des Bundes:*

- Roger Ammann, Leiter Steuerstatistik, Eidg. Steuerverwaltung
- Robert Baumann, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik, Bundesamt für Justiz
- Michael Egger, Finanzdienst I, Eidg. Finanzverwaltung
- Werner Weber, Leiter Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung

#### *Stellvertreter:*

- Walter Flückiger, Abteilung Statistik und Dokumentation, Eidg. Steuerverwaltung
- Lucy Keller Läubli, Fachbereich Gesetzesevaluation, Bundesamt für Justiz
- Pascal Utz, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung
- Svetlana Taboga, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung
- Fabienne Marti, Sektion Finanzausgleich, Eidg. Finanzverwaltung

---

<sup>1</sup> SR 613.2

*Vertreter der Kantone:*

- Nathalie Jacquero, Secrétariat du département des finances et des relations extérieures du canton de Vaud;
- Marc Ehrensperger, Finanzdirektion Kanton Schwyz
- Gerhard Engel, Finanzdirektion Kanton Bern
- Pierre Bersier, Trésorerie générale de la République et canton du Jura
- Urs Brasser, Departement für Finanzen und Gemeinden Kanton Graubünden

*Stellvertreter:*

- Sven Michal, Generalsekretariat Finanzen Basel-Stadt;
- Marco Hofmann, Finanzdirektion Nidwalden
- Francesco Ré, Ufficio del controlling e delle analisi finanziarie del Cantone Ticino
- Niklaus Fuchs, Generalsekretariat Finanzdepartement Kanton St. Gallen
- Daniel Odermatt, Finanzdepartement Kanton Obwalden

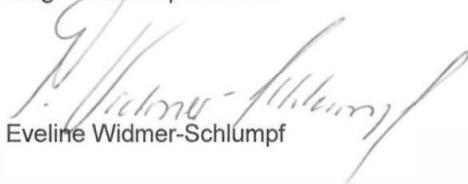
Die StellvertreterInnen nehmen an der Sitzung teil, sofern die ordentlichen Mitglieder verhindert sind. Die StellvertreterInnen sind mit allen Sitzungsunterlagen zu bedienen.

*Vertreter mit Beobachterstatus:*

- Christian Gobat, Beauftragter NFA der Konferenz der Kantonsregierungen
- Andreas Huber, Sekretär der Finanzdirektorenkonferenz (FDK)
- Peter Mischler, stv. Sekretär FDK

3. Die Eidg. Finanzverwaltung besorgt das Sekretariat der Fachgruppe.
4. Die Fachgruppe kann ad hoc weitere Expertinnen und Experten mit beratender Stimme anhören.
5. Die Fachgruppe kann mit Behörden, Universitäten und weiteren Organisationen in Kontakt treten oder Befragungen durchführen. Für das Einholen von externen Gutachten ist vorgängig die Zustimmung der Eidg. Finanzverwaltung einzuholen.
6. Die Beratungen der Fachgruppe und deren Unterlagen sind vertraulich. Die Mitglieder sind zur Wahrung des Amtsgeheimnisses nach Artikel 320 StGB verpflichtet. Vorgesetzte Ebene der Fachgruppe ist das EFD.
7. Die vorliegende Verfügung ersetzt jene vom Dezember 2011.

Eidg. Finanzdepartement

  
Eveline Widmer-Schlumpf

Beilagen:

- Rechtsgrundlagen für den Wirksamkeitsbericht

# Allegato 4

## Convenzioni intercantionali

KoJK  
 CONFERENCE DES KANTONSREGIERUNGEN  
 CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX  
 CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI  
 CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS



### Convenzioni intercantionali nei settori di cui all'articolo 48a Cost. (stato 31.12.2016)

1. Accordi conclusi		
Settore di compiti	Accordo	Cantoni firmatari
<b>Convenzione quadro intercantionale secondo l'articolo 13 LPFC<sup>1</sup></b>	Convenzione quadro del 24 giugno 2005 per la collaborazione intercantionale con compensazione degli oneri (CQI) <sup>2</sup>	Entrata in vigore l'11 maggio 2007 Tutti i Cantoni
<b>Esecuzione di pene e misure</b>	Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (ZH: LS 334), 29 ottobre 2004 <sup>3</sup> Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen, 5 maggio 2006 <sup>4</sup> 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) <sup>5</sup>	Entrato in vigore il 1° gennaio 2007 ZH, GL, AR, AI, SG, GR, TG, SH In vigore dal 1° gennaio 2008 UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI

<sup>1</sup> Legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC; RS 613.2)

<sup>2</sup> <http://www.lexfind.ch/dtiah/153006/4/1.2.3.3.1.pdf>

<sup>3</sup> [http://www.iustizvollzug.ch/internet/i/ivuv/de/organisation/amtsleitung/osk\\_grundl.html](http://www.iustizvollzug.ch/internet/i/ivuv/de/organisation/amtsleitung/osk_grundl.html)

<sup>4</sup> <http://www.lexfind.ch/dtiah/24061/2/325.pdf>

<sup>5</sup> [https://www3.ti.ch/CAN/RL/leggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/vid/04\\_30](https://www3.ti.ch/CAN/RL/leggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/vid/04_30)

- 2 -

	Concordato del 24 marzo 2005 sull'esecuzione della detenzione penale delle persone minorenni nei Cantoni romandi e parzialmente nel Cantone Ticino <sup>6</sup>	GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI
	Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers, 4 luglio 1996 <sup>7</sup>	GE, NE, VD
	Vereinbarung über die Mitbenutzung des Untersuchungs- und Straftatbestandes des Kantons Nidwalden durch den Kanton Uri, 10 novembre 1986	NW, UR
<b>Scuola, relativamente agli ambiti di cui all'articolo 62 capoverso 4</b>	Accordo intercantonale del 14 giugno 2007 sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS) <sup>8</sup>	In vigore dal 1° agosto 2009 Hanno aderito 15 Cantoni: SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE, FR, BS, SO, BL Hanno respinto l'adesione 7 Cantoni: 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 AR: Votazione popolare 13.06.2010
	Concordato sulla coordinazione scolastica del 29 ottobre 1970 <sup>9</sup>	In vigore dal 14 dicembre 1970 Tutti i Cantoni tranne il Ticino
	Convenzione scolastica romanda del 21 giugno 2007 <sup>10</sup>	In vigore dal 1° agosto 2009 BE, GE, JU, NE, VD, VS, FR
	Interkantonale Vereinbarung über die Einführung des Französischunterrichts ab dem 3. und des Englischunterrichts ab dem 5. Schuljahr sowie die gemeinsame Entwicklung des Fremdsprachenunterrichts (FEUV) <sup>11</sup>	BS, BL, BE, FR, SO, VS

<sup>6</sup> [https://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/vid/04\\_27](https://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/vid/04_27)

<sup>7</sup> [http://www.cldjp.ch/data/lmc/concordat\\_lmc.pdf](http://www.cldjp.ch/data/lmc/concordat_lmc.pdf)

<sup>8</sup> <http://www.edk.ch/dyn/11613.php>

<sup>9</sup> <http://www.edk.ch/dyn/16095.php>

<sup>10</sup> <http://www.cijp.ch/Espace-romand-de-la-formation>

<sup>11</sup> Cfr. BSG 439.53 (<https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/634>)

- 3 -

	Accordo intercantonale del 25 ottobre 2007 sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale (concordato sulla pedagogia speciale) <sup>12</sup>	In vigore dal 1° gennaio 2011 Hanno aderito 16 Cantoni: OW, SH, VS, GE, LU, VD, FR, TI, AR, BS, BL, UR, GL, NE, JU, ZH
	Regionales Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen (RSA 2009) <sup>13</sup>	AG, BL, BS, BE, FR, LU, SO, VS, ZH, JU
	Accordo intercantonale del 18 febbraio 1993 sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali <sup>14</sup>	In vigore dal 1° gennaio 1995 Tutti i Cantoni
		La CDS e la CDPE hanno approvato le modifiche dell'accordo sul riconoscimento dei diplomi rispettivamente il 24 ottobre 2013 e il 21 novembre 2013 all'attenzione dei Cantoni per la procedura di adesione. Il 26 novembre 2013 la CDS e la CDPE hanno avviato la procedura di adesione per la revisione parziale. A fine 2016 tutti i Cantoni, meno VD e TI (decisione ancora in sospeso), avevano aderito all'accordo parzialmente modificato. Le modifiche del 24 ottobre 2013 e del 21 novembre 2013 sono entrate in vigore il 1° gennaio 2017.
	Regionales Schulabkommen Zentralschweiz (RSZ), 19 maggio 2011 <sup>15</sup>	In vigore dal 1° agosto 2012 LU, UR, SZ, OW, NW, ZG
<b>Scuole universitarie cantonali</b>	Accordo intercantonale del 20 febbraio 1997 sulle università <sup>16</sup>	Accordo sui finanziamenti e la libera circolazione Tutti i Cantoni
	Accordo intercantonale del 12 giugno 2003 sulle scuole universitarie professionali (ASUP) a partire dal 2005 <sup>17</sup>	Accordo sui finanziamenti e la libera circolazione. Tutti i Cantoni tranne NE

<sup>12</sup> <http://www.edk.ch/dvn/11616.php>

<sup>13</sup> [https://gesetzsammlungen.ag.ch/frontend/versions/1167/pdf\\_file](https://gesetzsammlungen.ag.ch/frontend/versions/1167/pdf_file)

<sup>14</sup> <http://www.edk.ch/dvn/16956.php>

<sup>15</sup> <http://www.bildung-z.ch/bkz/organisation/arbeiten/schulabkommen>

<sup>16</sup> <http://www.edk.ch/dvn/16956.php>

<sup>17</sup> <http://www.edk.ch/dvn/16956.php>

- 4 -

	Concordato intercantonale del 9 dicembre 1999 sul coordinamento universitario (C-CooUni) <sup>18</sup>	BE, BS, FR, GE, LU, NE, SG, TI, VD, ZH
	Convention intercantonale sur la Haute école spécialisée de suisse occidentale (HES-SO), 26 maggio 2011 <sup>19</sup>	Entrato in vigore il 1° gennaio 2013 FR, VD, VS, NE, GE, JU BE <sup>20</sup>
	Convention intercantonale relative à la Haute école de théâtre de Suisse romande (C-HETSR), 31 maggio 2001	BE (revocata al 31.12.2009; prevista integrazione nella HES-SO), FR, VD, VS, NE, GE, JU, TI
	Interkantonaales Konkordat zur Schaffung einer gemeinsamen Pädagogischen Hochschule der Kantone Bern, Jura und Neuenburg (Haute Ecole Pédagogique, HEP-BEJUNE), 21 gennaio 2000 <sup>21</sup>	BE, JU, NE
	Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung, 15 settembre 2011 <sup>22</sup>	In vigore dal 1° gennaio 2013 LU, UR, SZ, OW, NW, ZG
	Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat), 15 dicembre 2000 <sup>23</sup>	UR, SZ, NW, OW, LU, ZG Revoca da parte del Cantone LU nell'estate del 2010. Risoluzione al 31 luglio 2013.
	Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil, 19 settembre 2000 <sup>24</sup>	SG, SZ, GL
	Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich, 21 settembre 1999 <sup>25</sup>	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 <sup>26</sup>	BS, BL

18 [http://www.lexfind.ch/dt/ah/65074/2/543b-www\\_318\\_1993.1.1.pdf](http://www.lexfind.ch/dt/ah/65074/2/543b-www_318_1993.1.1.pdf)

19 <http://www.lexfind.ch/dt/ah/32061/3/414.7.pdf>

20 <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/489?locale=de>

21 Cfr. BSG 439.28 (<https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/442>)

22 <http://www.lexfind.ch/?cid=10>

23 <http://ilz.ow.ch/gesetzsammlung/archiv/2012-1/415330.pdf>

24 <http://www.lexfind.ch/?cid=10>

25 <http://www.lexfind.ch/dt/ah/10458/2/415320.pdf>

26 <http://www.lexfind.ch/dt/ah/20200/2/664.1.pdf>

- 5 -

	Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz, 20 settembre 1999 <sup>27</sup>	ZH, SZ, SH, TG, SG, AR, GR, GL, AI Revoca da parte del Cantone ZH al 30 settembre 2014.
	Vereinbarung über die interkantonale Fachhochschule St.Gallen, 16 marzo 1999 <sup>28</sup>	TG, SG, AR, AI
	Vereinbarung über die Hochschule für Technik Buchs, 20 giugno 1968	SG, GR, FL
	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	AG, BL, BS, SO
	Vereinbarung über die Vetsuisse-Fakultät der Universitäten Bern und Zürich, 20/27 maggio 2005 <sup>29</sup>	ZH, BE
<b>Scuole universitarie</b>	Accordo intercantonale del 20 giugno 2013 nel settore delle scuole universitarie svizzere (concordato sulle scuole universitarie) <sup>30</sup>	In vigore dal 1° gennaio 2015 Tutti i Cantoni
<b>Scuole specializzate superiori</b>	Accordo intercantonale del 22 marzo 2012 sui contributi per i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori (ASSS) <sup>31</sup>	In vigore dal 1° gennaio 2014 Tutti i Cantoni e Principato del Liechtenstein
<b>Formazione professionale</b>	Interkantonale Fachschulvereinbarung (FSV), 27 agosto 1998 <sup>32</sup>	Tutti i Cantoni hanno aderito per fine 2015. Revocato al 31 dicembre 2016.

<sup>27</sup> <http://www.lexfind.ch/dta/13471/2/412.631.pdf>

<sup>28</sup> [http://www.lexfind.ch/dta/21760/2/1076\\_Fachhochschule\\_415.16.pdf](http://www.lexfind.ch/dta/21760/2/1076_Fachhochschule_415.16.pdf)

<sup>29</sup> Cfr. BSG 439.36 <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/497>

<sup>30</sup> <http://www.cdep.ch/dyn/26398.php>

<sup>31</sup> <http://www.edk.ch/dyn/11615.php>

<sup>32</sup> <http://www.edk.ch/dyn/14346.php>

- 6 -

	Accordo intercantonale del 22 giugno 2006 sui contributi alle spese di formazione nelle scuole professionali di base (Accordo sulle scuole professionali di base, ASPr) <sup>33</sup>	Adesione di tutti i Cantoni (tranne ZH e SG) e del Principato del Liechtenstein
<b>Borse di studio</b>	Accordo intercantonale del 18 giugno 2009 sull'armonizzazione dei criteri per la concessione degli aiuti allo studio (concordato sulle borse di studio) <sup>34</sup>	In vigore dal 1° marzo 2013 Hanno aderito 18 Cantoni: BS, FR, GR, NE, TG, VD, BE, TI, GE, GL, JU, AR, BL, LU, AG, SG, ZH, UR.
<b>Allievi superdotati</b>	Accordo intercantonale del 20 febbraio 2003 sulle scuole che offrono delle formazioni specifiche per allievi superdotati <sup>35</sup>	Al 1° agosto 2014 adesione di 16 Cantoni e del Principato del Liechtenstein
	Vereinbarung über die Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung (WFV)	Tutti i Cantoni Il 6 dicembre 2013 la CDS avvia la seconda procedura di consultazione. La convenzione viene approvata dall'assemblea plenaria il 20 novembre 2014 e il 6 dicembre 2014 la CDS la trasmette ai Cantoni per la procedura di adesione. A fine 2016 hanno aderito: AR, BS, GE, GL, GR, OW, SG, SH, TG, VD
<b>Istituzioni culturali d'importanza sovraregionale</b>	Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen, 1° luglio 2003 <sup>36</sup>	In vigore dal 1° gennaio 2010 Hanno aderito: ZH, LU, SZ, ZG, UR, AG I Cantoni OW e NW non hanno aderito alla Convenzione, ma versano contributi sulla base di crediti quadro (OW solo dal 2011).

33 <http://www.edk.ch/dyn/11615.php>

34 <http://www.edk.ch/dyn/28425.php>

35 <http://www.edk.ch/dyn/11615.php>

36 <http://www.lexfind.ch/dia/30331/2/596.pdf>

- 7 -

	Vereinbarung vom über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von über-regionaler Bedeutung (IKZAV Kultur SG), 24 novembre 2009 <sup>37</sup>	SG, TG, AI, AR In vigore dal 1° gennaio 2011 Adesione dei Cantoni AR e AI decisa rispettivamente il 13 febbraio 2011 e il 1° maggio 2011.
	Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die partnerschaftliche Finanzierung von im Kanton Basel-Stadt domizilierten Kulturinstitutionen (Kulturvertrag), 28 gennaio 1997 <sup>38</sup>	BL, BS
<b>Gestione dei rifiuti e depurazione delle acque</b>	Convention intercantonale concernant la concertation intercantonale en matière de gestion de déchets (1994)	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 de l'élimination des déchets (2000)	VD, NE
	Vereinbarung vom 29.9.2008 zwischen BE und SO betr. KVA Emmenspitz (Zuchwil)	BE, SO
	Aktionärsverbindungsvertrag & Kehrichtliefervertrag zwischen den Kehrichtsorgansverbänden REAL, GALL, GRKE, KVV NW, EZV OW, ZAKU, ZEBA und Renergia, 28 febbraio 2012	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG Nuovo allegato deciso il 19 settembre 2015
	Vereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft über die Abfallbewirtschaftung, 13/19 maggio 1998 (SG 786.300)	BL, BS
	Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft betreffend die gemeinsame Durchführung von Gewässerschutzmassnahmen, 13 agosto/14 luglio 1974 (SG 785.700)	BL, BS
<b>Trasporti negli agglomerati</b>	Ente responsabile programma d'agglomerato Basilea, 2010	AG, BS, BL, SO

<sup>37</sup> <http://www.lexfind.ch/dtiah/107662/2/442.2.pdf>

<sup>38</sup> [http://www.baselst.ch/366-15-htm\\_301298\\_0.html](http://www.baselst.ch/366-15-htm_301298_0.html)

- 8 -

<b>Medicina di punta e cliniche speciali</b>	<p>Convenzione intercantonale del 14 marzo 2008 sulla medicina altamente specializzata (CIMAS)<sup>39</sup></p> <p>Vertrag über die Transplantation solider Organe<sup>40</sup>, in vigore dal 1° gennaio 2005</p> <p>Vertrag über die Transplantation solider Organe<sup>41</sup>, in vigore dal 1° gennaio 2012</p> <p>Vertrag über die Transplantation hämatopoietischer Stammzellen<sup>42</sup>, in vigore dal 1° luglio 2008</p> <p>Vertrag über die Transplantation hämatopoietischer Stammzellen<sup>43</sup>, in vigore dal 1° gennaio 2012</p> <p>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 la convenzione del 6.4.2004)</p> <p>Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über das Universitäts-Kinderspital beider Basel (Kinderspitalvertrag), 16 febbraio 1998</p>	<p>Tutti i Cantoni In vigore dal 1° gennaio 2009</p> <p>Universitätsspital Basel, Inselspital Bern, Hôpital Cantonal Universitaire de Genève, Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Kantonsspital St. Gallen, Universitätsspital Zürich</p> <p>H+ Gli Ospedali Svizzeri, Berna</p> <p>Kantonsspital Aarau, Universitätsspital Basel, Ente Ospedaliero Cantonale Bellinzona, Inselspital Bern, Hôpital Universitaires de Genève, Luzerner Kantonsspital, Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Kantonsspital St. Gallen, Universitätsspital Zürich</p> <p>H+ Gli Ospedali Svizzeri, Berna</p> <p>BE, BS, BL</p> <p>BS, BL</p>
<b>Istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi</b>	<p>Convenzione intercantonale del 31 dicembre 2002 per le istituzioni sociali (CIIS) (stato: 1.1.2008)<sup>44</sup></p>	<p>Tutti i Cantoni</p>

<sup>39</sup> <http://www.lexfind.ch/dt/ah/152985/4/6.3.1.5.pdf>

<sup>40</sup> <http://www.svk.org/assets/stelle/TPLVertragsolideOrgane2005-01-01d.pdf>

<sup>41</sup> <http://www.svk.org/assets/Uploads/TPLVertragsolideOrgane2012d.pdf>

<sup>42</sup> <http://www.svk.org/berichts-transplantations-verfr-ge-svk/>

<sup>43</sup> <http://www.svk.org/assets/Uploads/TPLVertragStammzellen2012d.pdf>

<sup>44</sup> <http://www.sodk.ch/ueber-die-sodk/ivse/regelwerk-der-ivse/>

- 9 -

<b>2. Accordi in fase di preparazione</b>		
<b>Settore di compiti</b>	<b>Accordo</b>	<b>Cantoni firmatari</b>
<b>Esecuzione di pene e misure</b>	Creazione di un centro di competenza per l'esecuzione giudiziaria	Tutti i Cantoni attraverso la CDDGP
<b>Trasporti negli agglomerati</b>	Ente responsabile programma d'agglomerato AareLand	AG, SO Decisioni di principio dei Dipartimenti



# Allegato 5

## **Uscite a titolo di riversamento della Confederazione ai Cantoni**

Il rapporto sull'efficacia consente una valutazione della perequazione finanziaria in senso stretto (perequazione delle risorse e compensazione degli oneri e dei casi di rigore). A titolo di informazione, in questo contesto è interessante considerare anche i trasferimenti dalla Confederazione ai Cantoni che vanno oltre i versamenti della compensazione finanziaria in senso stretto. Le seguenti tabelle forniscono indicazioni per il 2011 (ultimi dati attualmente disponibili).

Tabella A5.01 Trasferimenti della Confederazione ai Cantoni, in totale, 2015

1'000 CHF

	Partecipazioni alle entrate della Confederazione*	Perequazione finanziaria e compensazione degli oneri della Confederazione**	Contributi della Confederazione***	Totale	Entrate complessive del Cantone in %	Popolazione residente permanente media	Superficie in ettari
ZH	831'195	68'405	1'432'728	<b>2'332'329</b>	18.3%	1'456'389	172'894
BE	311'678	767'080	1'816'092	<b>2'894'850</b>	25.0%	1'013'451	595'948
LU	161'790	205'165	502'993	<b>869'948</b>	27.6%	396'683	149'352
UR	8'681	56'447	76'828	<b>141'957</b>	34.9%	35'991	107'656
SZ	142'468	6'825	175'674	<b>324'967</b>	24.9%	153'426	90'783
OW	16'470	21'384	64'250	<b>102'104</b>	32.9%	36'955	49'058
NW	35'425	1'270	52'043	<b>88'739</b>	24.1%	42'250	27'584
GL	12'510	46'716	61'030	<b>120'256</b>	35.7%	39'911	68'537
ZG	243'403	0	104'229	<b>347'632</b>	27.3%	121'112	23'873
FR	120'260	263'892	470'990	<b>855'142</b>	25.1%	305'419	167'079
SO	77'547	138'226	247'956	<b>463'729</b>	22.3%	265'069	79'043
BS	255'184	55'310	336'465	<b>646'959</b>	12.6%	191'199	3'695
BL	108'046	0	229'786	<b>337'832</b>	13.0%	282'266	51'767
SH	51'423	1'533	82'297	<b>135'252</b>	20.3%	79'627	29'841
AR	19'746	36'315	78'522	<b>134'583</b>	29.9%	54'304	24'284
AI	5'617	14'324	33'307	<b>53'248</b>	35.7%	15'914	17'248
SG	167'396	246'090	576'064	<b>989'551</b>	22.4%	497'445	202'568
GR	61'531	221'747	769'750	<b>1'053'028</b>	41.1%	196'248	710'540
AG	213'425	112'499	534'915	<b>860'839</b>	17.7%	649'476	140'379
TG	79'660	145'037	267'036	<b>491'733</b>	25.1%	265'581	99'101
TI	141'880	37'886	415'389	<b>595'155</b>	17.4%	351'155	281'214
VD	442'156	68'463	934'962	<b>1'445'580</b>	14.5%	767'427	321'189
VS	86'060	365'391	598'327	<b>1'049'779</b>	29.8%	333'730	522'433
NE	82'227	148'409	268'550	<b>499'186</b>	23.4%	177'717	80'299
GE	450'536	107'214	558'059	<b>1'115'809</b>	12.1%	481'061	28'246
JU	19'001	102'552	238'445	<b>359'998</b>	37.2%	72'596	83'855
****			410'599	<b>410'599</b>			
<b>Totale</b>	<b>4'145'316</b>	<b>3'238'182</b>	<b>11'337'285</b>	<b>18'720'783</b>	21.0%	8'282'396	4'128'466

Fonte: AFF, statistica finanziaria

\* *escluse* le partecipazioni vincolate dei Cantoni (totale 855'559 mio. CHF): quota dei proventi della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP; voce 46008), parte dei proventi dell'imposta sugli oli minerali (voce 46005), parte del prodotto netto della Regia federale degli alcool (voce 46003): «Cantoni a confronto; valutazioni standard», foglio di lavoro «Entrate»

\*\* perequazione verticale delle risorse + compensazione degli oneri + partecipazione della Confederazione alla compensazione dei casi di rigore

\*\*\* contributi della Confederazione (vedi anche elenco nella tabella A5.03) = voci 4630 + 670 della statistica finanziaria (*contributi correnti + contributi agli investimenti*)

- per determinare l'*importo totale* (11'337'285 mio. CHF; inclusi i contributi della Confederazione che non possono essere attribuiti ai singoli Cantoni): «Conto di finanziamento secondo gruppi di beni e servizi e funzioni, Cantoni», foglio di lavoro «a2015», e: «Insieme dei Cantoni; valutazioni standard», documento di lavoro «Entrate», anno 2015

- contributi della Confederazione attribuibili ai 26 Cantoni (totale 10'926'686 mio. CHF): «Cantoni a confronto; valutazioni standard», documento di lavoro «Entrate»

Tabella A5.02 Trasferimenti della Confederazione ai Cantoni per abitante, 2015  
*CHF per abitante*

	Partecipazioni alle entrate della Confederazione	Perequazione finanziaria e compensazione degli oneri della Confederazione	Contributi della Confederazione	<b>Totale CHF</b>	Rango
ZH	571	47	984	<b>1 601</b>	24
BE	308	757	1 792	<b>2 856</b>	9
LU	408	517	1 268	<b>2 193</b>	15
UR	241	1 568	2 135	<b>3 944</b>	3
SZ	929	44	1 145	<b>2 118</b>	16
OW	446	579	1 739	<b>2 763</b>	12
NW	838	30	1 232	<b>2 100</b>	17
GL	313	1 171	1 529	<b>3 013</b>	7
ZG	2 010		861	<b>2 870</b>	8
FR	394	864	1 542	<b>2 800</b>	11
SO	293	521	935	<b>1 749</b>	21
BS	1 335	289	1 760	<b>3 384</b>	4
BL	383	0	814	<b>1 197</b>	26
SH	646	19	1 034	<b>1 699</b>	22
AR	364	669	1 446	<b>2 478</b>	13
AI	353	900	2 093	<b>3 346</b>	5
SG	337	495	1 158	<b>1 989</b>	18
GR	314	1 130	3 922	<b>5 366</b>	1
AG	329	173	824	<b>1 325</b>	25
TG	300	546	1 005	<b>1 852</b>	20
TI	404	108	1 183	<b>1 695</b>	23
VD	576	89	1 218	<b>1 884</b>	19
VS	258	1 095	1 793	<b>3 146</b>	6
NE	463	835	1 511	<b>2 809</b>	10
GE	937	223	1 160	<b>2 319</b>	14
JU	262	1 413	3 285	<b>4 959</b>	2
<i>Diversi</i>			50	<b>50</b>	
<b>Totale</b>	500	391	1 369	<b>2 260</b>	

Tabelle A5.03 Contributi della Confederazione versati ai Cantoni per i seguenti settori di compiti

Rubrica	Esempi di sottorubriche importanti sul piano finanziario	Settore di compiti	Importo in mio. CHF
1		<i>Ordine pubblico e sicurezza, difesa</i>	188
2		<i>Educazione</i>	2'727
	23 + 26	Formazione professionale	771
	27	Scuole universitarie	1'357
3		<i>Cultura, sport e ricreazione, religione</i>	37
5		<i>Sicurezza sociale</i>	4'913
	51	Malattia e infortunio	2'355
	52	Invalità	727
	53	Vecchiaia e superstiti	732
6		<i>Trasporti e comunicazione</i>	2'129
	61	Circolazione stradale	1'847
	62	Trasporti pubblici	282
7		<i>Protezione dell'ambiente e assetto del territorio</i>	446
	74	Ripari	183
8		<i>Economia nazionale</i>	3'137
	81	Agricoltura	2'894
<b>Totale</b>		<b>Totale contributi della Confederazione</b>	<b>13'576</b>

Fonte: AFF, statistica finanziaria «Conto di finanziamento: uscite a titolo di trasferimenti tra le amministrazioni pubbliche secondo funzioni», foglio di lavoro «CaF»

Le tabelle qui sopra considerano solo i trasferimenti della Confederazione che confluiscono nei bilanci dei Cantoni, ma non i versamenti destinati a terzi nei Cantoni come gli stipendi dei collaboratori dell'Amministrazione federale, i contributi della Confederazione che vengono versati direttamente a terzi senza passare per i bilanci dei Cantoni (ad es. i contributi alle FFS e alle imprese di trasporto concessionarie dei trasporti pubblici), gli acquisti della Confederazione di beni e servizi, comprese ad esempio le costruzioni civili e militari della Confederazione, oppure le spese dei PF. I dati sono quindi incentrati sulla politica finanziaria e non sull'economia nazionale o l'economia regionale, e questo per i seguenti motivi:

- i trasferimenti considerati nella tabella hanno lo scopo di rafforzare in modo mirato i bilanci dei Cantoni. Per contro, effettuando altre uscite in Svizzera la Confederazione finanzia segnatamente anche i compiti del proprio settore di competenze. Pertanto queste uscite hanno una funzione completamente diversa;
- presentare solo i trasferimenti verso i bilanci dei Cantoni ha il vantaggio che i versamenti sono chiaramente delimitabili. Qualora venissero presi in considerazione anche altri versamenti della Confederazione non sarebbe più data questa delimitazione e la decisione su quali versamenti considerare diventerebbe arbitraria;

- L'attribuzione delle rimanenti uscite della Confederazione a favore dei Cantoni comporta grandi problemi tecnici e metodici di riscossione.

Se si confrontano gli importi per abitante, alcuni Cantoni ricevono chiaramente contributi federali più elevati, tra cui i Cantoni del Giura e dei Grigioni, ma anche Uri, Obvaldo ed Appenzello Interno. Si tratta tuttavia di Cantoni con una bassa densità demografica, ciò che in una certa misura comporta inevitabilmente elevate uscite pro capite. Se si considerano le uscite dei Cantoni pro capite «al netto», ossia le uscite che devono finanziare con mezzi finanziari propri (dopo deduzione dei contributi della Confederazione), i primi due Cantoni citati, ovvero il Giura e i Grigioni, rimangono nella parte superiore della classifica (cfr. in merito anche il n. 5.5.2). Inoltre i versamenti presentati non permettono di concludere automaticamente che sono solo questi Cantoni a trarne profitto; segnatamente quando si tratta di prestazioni fornite dai Cantoni che potrebbero essere utilizzate oltre i confini cantonali (ad es. nei settori dell'università o dei trasporti).

Va osservato che né la totalità dei trasferimenti della Confederazione ai Cantoni né in particolare la loro ripartizione tra Cantoni costituivano un valore di riferimento nella NPC. Al contrario, la riforma aveva come obiettivo esplicito di garantire la ripartizione intercantonale esclusivamente attraverso la nuova perequazione finanziaria in senso stretto.



# Allegato 6

## **Criteria e ordini di grandezza per la valutazione dell'efficacia secondo l'allegato 17 OPFC**

- 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
- Ammontare degli 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 1995 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

