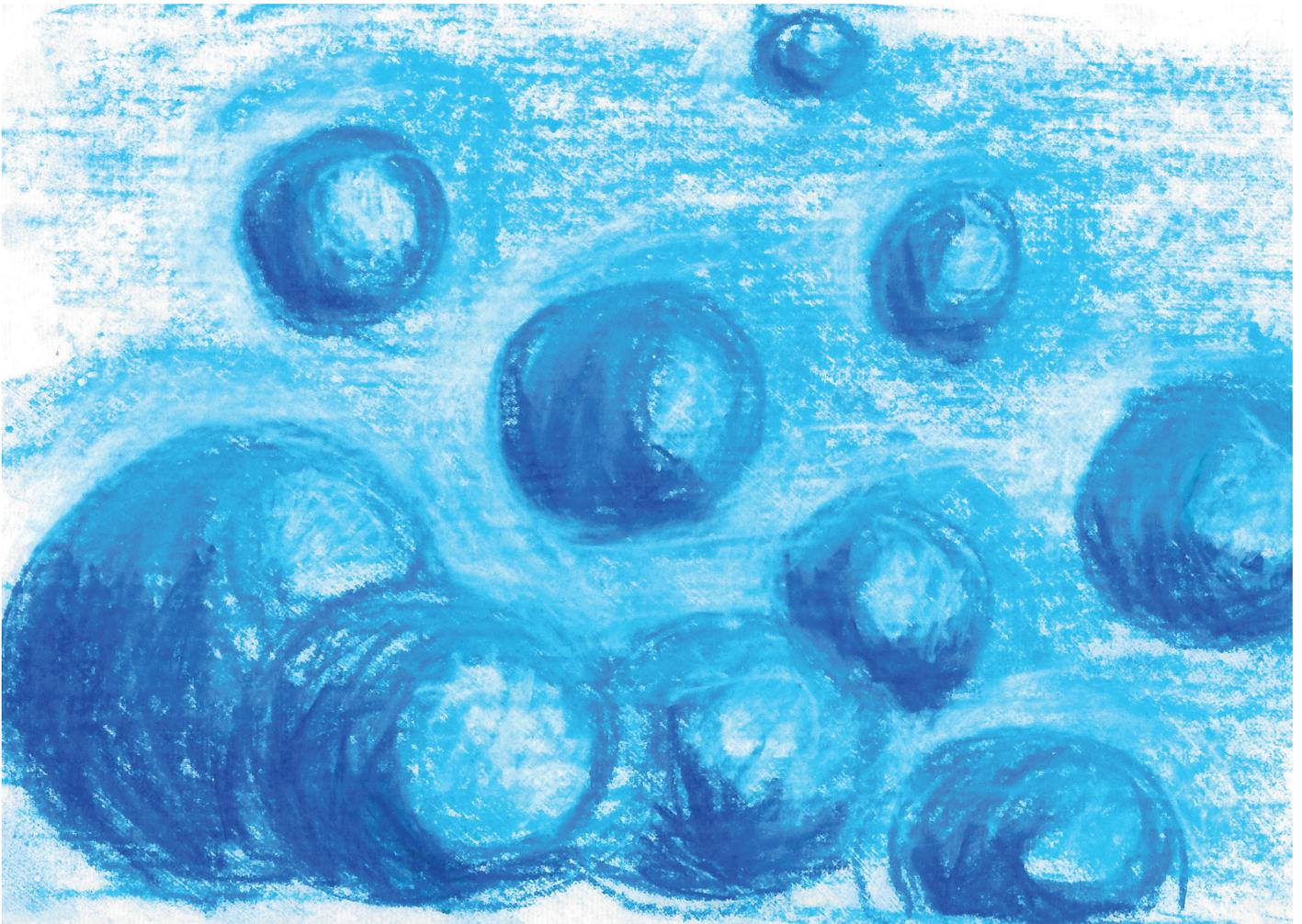


Rapporto sull'efficacia 2012–2015

della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni



Indice

Elenco delle abbreviazioni	5
Panoramica	7
1 Situazione iniziale e contenuto	13
1.1 Introduzione	13
1.2 Basi legali	14
1.3 Contenuto e struttura del secondo rapporto sull'efficacia	19
2 Perequazione delle risorse e compensazione degli oneri 2012–2014	21
2.1 Perequazione delle risorse	22
2.2 Compensazione degli oneri	30
2.3 Rapporto tra le dotazioni dei fondi perequativi	34
3 Volatilità dei contributi alla perequazione delle risorse	39
4 Basi di dati e garanzia della qualità	47
4.1 Rilevamento ed elaborazione dei dati	47
4.2 Garanzia della qualità	49
5 Conseguimento degli obiettivi della perequazione	57
5.1 Obiettivi e rapporti di causalità	57
5.2 Rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni	62
5.3 Riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria e il carico fiscale dei Cantoni	64
5.4 Mantenimento della concorrenzialità fiscale in ambito nazionale e internazionale	81
5.5 Garanzia ai Cantoni di una dotazione minima di risorse	104
5.6 Compensazione degli oneri eccessivi dovuti alle condizioni geotopografiche (PAG) e sociodemografiche (PAS)	112
5.7 Garanzia di una un'adeguata perequazione intercantonale degli oneri	119
5.8 Sintesi e conclusioni	127
6 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni	131
6.1 Dissociazione dei compiti e del loro finanziamento	131
6.2 Gli accordi programmatici tra Confederazione e Cantoni	146
7 Verifica delle basi di calcolo	161
7.1 Determinazione del potenziale di risorse	161
7.2 Calibratura dei parametri per il quadriennio 2016–2019	166
8 Alternative all'attuale perequazione delle risorse	171
8.1 Fascia neutra	171
8.2 Definizione del tasso di prelievo	180
8.3 Modello alternativo per l'attuale meccanismo di perequazione delle risorse	188

9	Provvedimenti per la perequazione finanziaria negli anni 2016–2019	193
9.1	Contributi alla perequazione delle risorse e alla compensazione degli oneri negli anni 2016–2019	193
9.2	Mantenimento della compensazione dei casi di rigore	200
9.3	Limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti	210
9.4	Valutazione del modello alternativo	215
9.5	Altri pareri divergenti all'interno del gruppo di studio	218
	Glossario	225
	Bibliografia	229
	Allegato 1	233
	Principi della perequazione finanziaria	233
	Allegato 2	239
	Serie temporali della perequazione finanziaria	239
	Allegato 3	247
	Decisione sull'istituzione del gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia	247
	Allegato 4	249
	Convenzioni intercantonali	249
	Allegato 5	257
	Uscite a titolo di riversamento della Confederazione ai Cantoni	257
	Allegato 6	263
	Criteri e ordini di grandezza per la valutazione dell'efficacia secondo l'allegato 17 OPFC	263
	Allegato 7	265
	Dinamica delle uscite nette delle Città	265
	Allegato 8	269
	Decisioni del gruppo di studio per la garanzia della qualità	269

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 vecchiaia e 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
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
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
CLASS	Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales
CO _n	Compensazione degli oneri
Cost.	Costituzione federale
CQI	Convenzione quadro sulla collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri
DFF	Dipartimento federale delle finanze»
FF	Foglio federale
Front	Frontalieri
GFC	Gruppo di studio per le finanze cantonali
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
LAI	Legge federale su l'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20)
LCF	Legge sul controllo delle finanze (RS 614.0)
LCo	Legge sulla consultazione (RS 172.061)
LIP	Legge federale sull'imposta preventiva (RS 642.21)
LIP _n	Legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (RS 831.26)
LIVA	Legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto (RS 641.20)
LPFC	Legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (RS 613.2)
LSu	Legge sui sussidi (RS 616.1)
mia.	Miliardi

NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra 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
PC	Prestazioni complementari
PFis	Persone fisiche
PHZ	Concordati 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
PS	Partito socialista svizzero
PVR	Perequazione verticale delle risorse
PVS	Procedura di valutazione standardizzata
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
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SEVAL	Società svizzera di valutazione
SIC	Sistema interno di controllo
UE	Unione europea
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
USS	Unione sindacale svizzera
UST	Ufficio federale di statistica
USTRA	Ufficio federale delle strade
ZEW	Centro di ricerca per l'economia europea

Panoramica

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 discute i possibili provvedimenti per il periodo successivo. Il presente rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria analizza il periodo 2012–2015. Inoltre fornisce le basi decisionali per determinare le dotazioni della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri per il periodo 2016–2019 e per effettuare eventuali modifiche o adeguamenti nel sistema della perequazione finanziaria nazionale. I dati alla base dell'analisi sono però in parte disponibili solo molto più tardi, cosicché il periodo 2012–2015 non può essere integralmente coperto. Per questa ragione, in alcuni casi l'analisi considera anche il periodo 2008–2011.

La Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) è entrata in vigore nel 2008. Gli obiettivi principali sono la riduzione delle disparità tra i Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria e il carico fiscale nonché l'incremento dell'efficienza nell'adempimento dei compiti dello Stato federale svizzero. Il sistema della perequazione finanziaria svizzera è costituito da quattro elementi:

- assegnazione dei compiti e della responsabilità per il rispettivo finanziamento (dissociazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni);
- disciplinamento della collaborazione tra Confederazione e Cantoni per i compiti in comune;
- collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri;
- perequazione finanziaria in senso stretto: perequazione finanziaria, compensazione degli oneri, compensazione dei casi di rigore.

La perequazione finanziaria in senso stretto nonché la collaborazione intercantonale sono disciplinati dalla LPFC. Il presente rapporto tratta questi due ambiti ed esamina inoltre i due temi concernenti la dissociazione dei compiti e la collaborazione per i compiti in comune. In questo senso, il secondo rapporto sull'efficacia costituisce un'analisi e una valutazione approfondite del funzionamento dell'intero sistema della perequazione finanziaria nazionale. A differenza del primo rapporto sull'efficacia, il secondo rapporto dispone di una base molto più accurata e completa di dati e informazioni, cosicché la presente analisi può tra l'altro illustrare più a fondo anche aspetti non trattati o trattati solo in modo sommario nel primo rapporto sull'efficacia. Il presente rapporto si concentra sul periodo 2012–2015. 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 dei rispettivi decreti federali l'1.1.2016), il rapporto deve essere disponibile già nel primo trimestre del 2014 e pertanto non può includere l'ultimo anno del periodo quadriennale 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 2012, consentendo in tal modo di ottenere una valutazione più accurata degli effetti della perequazione finanziaria.

Il presente rapporto contiene due elementi principali: d'un canto, quale elemento centrale della verifica dell'efficacia vengono tematizzati il raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria in senso stretto nonché la collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri. Ciò corrisponde al mandato disciplinato all'articolo 18 LPFC. D'altro canto, viene analizzata la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, prevista dal progetto NPC. In questo modo viene adempiuto il mandato di cui all'articolo 57 dell'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC) secondo cui il

rapporto sull'efficacia per i due primi periodi quadriennali deve presentare il passaggio dalla vecchia alla nuova perequazione finanziaria. Mentre il primo rapporto sull'efficacia ha tenuto particolarmente conto dell'aspetto della neutralità di bilancio, il presente rapporto tratta le esperienze raccolte nei settori di compiti dissociati e valuta la collaborazione per i compiti in comune gestiti mediante accordi programmatici. Il settore della ripartizione dei compiti è oggetto dell'analisi effettuata nei primi due rapporti sull'efficacia. Come detto, i futuri rapporti non tratteranno più questo settore, ma saranno incentrati sul raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria in senso stretto e sulla collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri.

Raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria

La presente analisi dell'efficacia mostra che nel periodo in rassegna gli obiettivi indicati nella LPFC sono stati ampiamente raggiunti. Riguardo ai singoli obiettivi si possono fare le constatazioni seguenti:

- *rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni*: la quota dei trasferimenti a destinazione libera rispetto al volume complessivo dei trasferimenti tra Confederazione e Cantoni costituisce un indicatore importante dell'autonomia finanziaria dei Cantoni. Con l'entrata in vigore della NPC, nel 2008, questa quota è stata sensibilmente aumentata e da allora ammonta a circa il 40 per cento dei trasferimenti complessivi dalla Confederazione ai Cantoni. L'autonomia finanziaria dei Cantoni è inoltre influenzata dall'evoluzione della legislazione federale. Quest'ultima può limitare il margine di manovra dei Cantoni;
- *riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria e il carico fiscale*: il compito principale della perequazione delle risorse è la redistribuzione dei mezzi finanziari. Questo meccanismo di redistribuzione determina di per sé una notevole riduzione delle disparità (effetto primario). Ha inoltre effetti incentivanti sulle decisioni di politica finanziaria dei Cantoni che a lungo termine (ancor prima della perequazione delle risorse) possono influenzare le disparità (effetti secondari). L'analisi dell'evoluzione della base imponibile aggregata (BIA) tra il 1998 e il 2010 mostra che, rispetto alla deviazione standard e alla differenza (differenza tra il valore più alto e quello più basso), le disparità tra i Cantoni prima della perequazione delle risorse sono aumentate fino al 2007 per poi calare leggermente. Questa evoluzione è stata segnata soprattutto dai Cantoni finanziariamente forti e influenzata fortemente dalla dinamica congiunturale. Ne sono stati responsabili in particolare il forte aumento della BIA nei rispettivi Cantoni durante il boom economico nel 2006 e nel 2007 nonché il rispettivo calo durante la crisi finanziaria ed economica nel 2008 e nel 2010. Attualmente non è possibile esprimersi in merito all'importanza che la perequazione finanziaria ha assunto per l'evoluzione delle disparità nel senso di effetti secondari. La sua influenza sull'evoluzione del valore aggiunto dei Cantoni e quindi sull'evoluzione delle disparità nell'ambito della BIA o del potenziale di risorse ha probabilmente un'importanza secondaria rispetto all'effetto primario. Anche gli effetti della perequazione finanziaria in senso stretto sulle disparità riguardo al carico fiscale rappresentano effetti secondari che sono tra l'altro determinati da effetti incentivanti. Dall'introduzione della NPC in particolare alcuni Cantoni finanziariamente deboli hanno in parte ridotto notevolmente le loro aliquote fiscali. Se si considera la totalità dei Cantoni, non è tuttavia possibile parlare di una riduzione generale delle disparità per quanto riguarda il 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 le quote del 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. Rispetto ai Cantoni finanziariamente forti, i Cantoni finanziariamente deboli hanno potuto migliorare la loro posizione nella concorrenza fiscale, in particolare nell'ambito dell'imposizione delle imprese e nell'imposizione delle fasce di reddito superiori. Questo miglioramento non può essere attribuito all'introduzione della NPC, ma è riconducibile piuttosto a fattori straordinari come le distribuzioni della BNS nonché alla favorevole situazione congiunturale e finanziaria. 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. La quota del prelievo marginale ammonta quindi mediamente a circa l'80 per cento. Questo significa che un aumento del potenziale di risorse comporta una notevole riduzione dei versamenti di compensazione cosicché dopo la perequazione delle risorse l'incremento del gettito fiscale standardizzato per abitante ammonta solo al 20 per cento dell'iniziale aumento del potenziale di risorse. Nonostante questa struttura d'incentivazione, si assiste comunque a una concorrenza fiscale tra i Cantoni che probabilmente è stata ulteriormente intensificata con l'introduzione della NPC, nonostante la perequazione finanziaria non fornisca alcun incentivo in questo senso. Le analisi mostrano che dal 2008 l'adeguamento delle aliquote d'imposta è correlato in misura sensibilmente maggiore a livello territoriale, cosa che indica una concorrenza fiscale più intensa;

- *garanzia di una dotazione minima di risorse finanziarie*: negli anni considerati 2012–2014 la dotazione per abitanti di almeno l'85 per cento della media svizzera, perseguita dall'articolo 6 LPFC, è stata superata in tutti i Cantoni. Il Cantone di Uri che rappresenta il Cantone finanziariamente più debole ha raggiunto nel 2012 una dotazione minima di oltre l'85 per cento che fino al 2014 è salita all'87 per cento. Per contro, questo obiettivo non è stato raggiunto in tutti gli anni del periodo 2008–2011;
- *compensazione degli oneri eccessivi dovuti alle condizioni geotopografiche e sociodemografiche*: i calcoli aggiornati di Ecoplan sulla base degli anni 2008–2011 indicano che la struttura degli oneri speciali si è ulteriormente spostata. La quota degli oneri speciali dovuti a fattori geotopografici e sociodemografici ammonta al 18,5 per cento (perizia Ecoplan 2009; 27 %), il 30,6 per cento è riconducibile a fattori relativi alla struttura demografica (perizia 2009; 33 %) e il 50,9 per cento a fattori relativi alle città polo (perizia 2009; 40 %). Questo spostamento ha come conseguenza che nei 3 ambiti il grado di compensazione degli oneri speciali indennizzati con la compensazione degli oneri si allarga ancora di più. Gli oneri speciali compensati con la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAG) ammontano al 35,4 per cento, mentre quelli compensati con la perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS) ammontano al 14,2 per cento (struttura demografica) rispettivamente al 4,3 per cento (città polo). Secondo i calcoli di Ecoplan, la compensazione degli oneri copre complessivamente il 13,1 per cento degli oneri speciali;
- *garanzia di un'adeguata perequazione intercantonale degli oneri*: già prima dell'introduzione della NPC la collaborazione intercantionale era abbastanza intensa e si è in parte sviluppata in modo indipendente dalla NPC. I risultati scaturiti da un'inchiesta svolta tra i Cantoni indicano che la gran parte dei Cantoni è del parere che lo strumento della collaborazione intercantionale con compensazione degli oneri, concepito nel quadro del progetto NPC, dia buoni risultati. Una maggioranza dei Cantoni intravede tendenzialmente un miglioramento qualitativo della collaborazione. Diversi Cantoni evidenziano che la convenzione quadro per la collaborazione intercantionale con compensazione degli oneri (CQI) fa in modo che i prezzi di trasferimento si avvicinano lentamente ai costi effettivi.

I versamenti della compensazione degli oneri nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost. sono praticamente raddoppiati rispetto al periodo prima della NPC. Questo indica che la collaborazione intercantonale è stata chiaramente rafforzata. Aumenti considerevoli si sono registrati nei settori delle scuole universitarie e delle istituzioni dei disabili, mentre nei settori delle università cantonali e dell'esecuzione di pene e misure l'evoluzione constatata prima dell'entrata in vigore della NPC è proseguita in modo costante.

Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

Il presente rapporto esamina le *esperienze raccolte nei settori di compiti dissociati nel 2008* e si concentra sui settori di compiti che rivestono la più grande importanza qualitativa come l'istruzione scolastica speciale e il settore dei disabili (ora compiti cantonali) nonché le strade nazionali (ora compito della Confederazione). Nel complesso, da quanto emerso in questi 3 settori di compiti, è possibile affermare che la dissociazione è in gran parte riuscita.

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale che obbligano i Cantoni ad assumersi fino all'adozione di una strategia le prestazioni dell'AI nel settore di assistenza degli invalidi (case, centri diurni e laboratori per invalidi) nonché nel settore dell'istruzione scolastica speciale hanno permesso di effettuare un cambiamento del sistema regolamentato. L'introduzione del nuovo sistema di assistenza costituisce un processo di trasformazione pluriennale e complesso che avviene in modo graduale e in collaborazione con gli attori interessati e che non è ancora concluso. A seguito di questo cambiamento di sistema in entrambi i settori non è possibile formulare affermazioni quantitative riguardo a eventuali guadagni in termini di efficienza conseguiti con la dissociazione operata. Per contro, è possibile quantificare questi guadagni nel settore delle strade nazionali. Infatti, a seguito delle modifiche delle condizioni quadro riconducibili alla NPC, è stato possibile conseguire risparmi di costi annui ricorrenti da 141 a 227 milioni. Questi risparmi superano chiaramente i risparmi di costi annui inizialmente stimati a 100 milioni. In un'inchiesta è emerso che gran parte dei Cantoni accoglie positivamente le esperienze fatte con la dissociazione dei compiti.

In relazione al trasferimento di compiti e oneri tra la Confederazione e i Cantoni, effettuata con la NPC, in questi settori è stata inoltre esaminata la dinamica delle uscite dal 2008. Nell'ambito di questa analisi sono stati osservati i 10 settori di compiti più importanti sotto il profilo finanziario. È stato possibile constatare che in questi settori le dinamiche delle uscite risultano nel complesso abbastanza equilibrate. Rispetto alla crescita delle uscite in questi settori di compiti, nello stesso periodo il prodotto dell'imposta federale diretta (ovvero la sua quota cantonale ridotta) è aumentato in modo più esiguo, mentre i versamenti alla perequazione delle risorse hanno registrato un incremento notevole.

Riguardo alla questione di eventuali ulteriori dissociazioni di compiti in futuro, nel quadro della procedura di consultazione concernente il presente rapporto, il Consiglio federale sonderà la disponibilità e i bisogni dei Cantoni e li valuterà dal suo punto di vista.

Il presente rapporto esamina altresì lo strumento degli accordi programmatici che è stato introdotto per gestire i compiti in comune del 2008. L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) ha effettuato un'ampia inchiesta presso i servizi cantonali e gli Uffici federali che ricorrono a questo strumento. Nel complesso le esperienze fatte finora con gli accordi programmatici sono valutate positivamente. Alcuni aspetti specifici necessitano tuttavia di adeguamenti. In generale, si può affermare che un miglioramento può essere conseguito con due approcci prioritari, ovvero limitando l'influsso della Confederazione per quanto riguarda gli obiettivi

nonché riducendo la densità normativa negli accordi programmatici e nelle corrispondenti istruzioni, al fine di diminuire l'onere amministrativo di Confederazione e Cantoni.

Rapporto con la Riforma III dell'imposizione delle imprese (RI imprese III)

I lavori in corso per la Riforma III dell'imposizione delle imprese (RI imprese III) riguardano tra l'altro anche la perequazione delle risorse. L'adeguamento del meccanismo della perequazione delle risorse a seguito della RI imprese III non è tuttavia oggetto del presente rapporto, ma costituisce una parte del corrispondente progetto. La RI imprese III necessita di 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 presumibilmente soppressi e sostituiti con altri fattori di ponderazione. A seconda del momento dell'entrata in vigore della RI imprese III questo si potrebbe ripercuotere sulla periodicità quadriennale della perequazione finanziaria. Se, ad esempio, la RI imprese III entrasse in vigore nel 2018, occorrerebbe esaminare un accorciamento del quadriennio (2016–2019).

Provvedimenti proposti dal Consiglio federale per il quadriennio 2016–2019

- *Adeguamento della dotazione del potenziale delle risorse:* sulla base dell'analisi effettuata nel quadro del secondo rapporto sull'efficacia, il Consiglio federale propone di ridurre la dotazione della perequazione delle risorse. Da questa analisi è infatti emerso che nel secondo quadriennio la perequazione delle risorse ha raggiunto gli obiettivi prefissati e ha addirittura superato l'obiettivo della dotazione minima. Per l'intero primo quadriennio è stata constatata una sottodotazione pari in media a oltre 28 milioni, ovvero allo 0,8 per cento all'anno. A seguito di questo conseguimento degli obiettivi relativamente buono, il Consiglio federale e il Parlamento non hanno ritenuto necessario adeguare la dotazione per il secondo periodo. Per il terzo quadriennio il Consiglio federale è ora giunto alla conclusione che i contributi di base della perequazione orizzontale e verticale delle risorse debbano essere adeguati verso il basso, poiché nei primi tre anni del secondo quadriennio la dotazione è stata troppo alta (sovradotazione media del 7,3 %). In assenza di basi quantitative per una previsione, il Consiglio federale propone di adottare una procedura orientata al passato: l'entità dell'adeguamento della dotazione destinata alla perequazione delle risorse per il terzo quadriennio deve orientarsi alla media delle cifre della perequazione finanziaria dell'intero secondo quadriennio (anni di riferimento 2012–2015). Sulla base di questi dati, per ogni anno viene calcolata la dotazione con la quale il Cantone finanziariamente più debole, dopo la perequazione, avrebbe raggiunto un indice GFS di esattamente 85 punti. La differenza media tra i versamenti di compensazione effettivi e l'importo calcolato corrisponde all'importo dell'adeguamento. Il contributo di base per il terzo quadriennio è determinato sulla base dell'adeguamento ordinario della dotazione effettiva del 2015 dedotto dell'importo dell'adeguamento. Sulla base delle cifre della perequazione finanziaria 2012–2014, il volume complessivo della perequazione delle risorse avrebbe in questo modo potuto essere ridotto di circa 270 milioni (perequazione verticale delle risorse: 160 mio. e perequazione orizzontale delle risorse: 109 mio.). L'importo effettivo può essere però calcolato solo quando le cifre della perequazione finanziaria del 2015 sono disponibili. Questa procedura non costituisce una correzione ex post del volume della perequazione delle risorse, bensì una nuova regolazione della dotazione sulla base dei risultati del periodo 2012–2015.

- *mantenimento della compensazione degli oneri*: la LPFC chiede che per determinare le dotazioni della PAG e della PAS ogni quattro anni si debba tener conto dei risultati del rapporto sull'efficacia. Al riguardo non contiene tuttavia direttive o criteri concreti. Di conseguenza, nella determinazione del rapporto 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. Se in questa discussione si osservano gli argomenti presentati durante la fase di progettazione, si constata che esistono argomenti fondati sia a favore del mantenimento dell'attuale soluzione con una percentuale 50:50 sia a favore di un aumento unilaterale della PAS. I risultati dello studio Ecoplan mostrano che rispetto agli oneri sociodemografici, l'importanza degli oneri speciali geotopografici tende a diminuire. In virtù degli argomenti a favore e a sfavore di un aumento unilaterale della PAS e sulla base del fatto che mancano criteri chiari per modificare il rapporto di dotazione tra la PAS e la PAG, il Consiglio federale propone di mantenere anche per il periodo di contribuzione 2016–2019 l'attuale rapporto di dotazione tra la PAS e la PAG alle condizioni quadro vigenti. Per il 2016 e i 3 anni successivi il Consiglio federale raccomanda pertanto di adeguare la PAG e la PAS in misura corrispondente al rincaro;
- *nessun ulteriore adeguamento della perequazione finanziaria*: dalla presente analisi dell'efficacia della perequazione finanziaria non sono emerse carenze o lacune gravi. Per questa ragione il Consiglio federale è del parere che non sussista alcuna necessità di proporre ulteriori provvedimenti. Di conseguenza non reputa necessario od opportuno modificare il meccanismo della perequazione delle risorse, come richiesto dai Cantoni finanziariamente forti, né adeguare le disposizioni concernenti il potenziale di risorse e nemmeno sopprimere o ridurre maggiormente la compensazione dei casi di rigore.

Pareri divergenti in seno al gruppo paritetico di studio per il rapporto sull'efficacia

L'elaborazione del presente rapporto sull'efficacia è stata accompagnata da un gruppo di studio composto in modo paritetico di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Per quanto riguarda i provvedimenti proposti dal Consiglio federale, i rappresentanti dei Cantoni hanno espresso i seguenti pareri divergenti:

- rinuncia a una riduzione della dotazione destinata alla perequazione delle risorse;
- aumento della dotazione destinata alla perequazione dell'aggravio sociodemografico;
- maggiore riduzione della compensazione dei casi di rigore;
- nuovo modello per la perequazione delle risorse;
- inclusione dei canoni per i diritti d'acqua nel potenziale di risorse;
- minore ponderazione degli utili delle persone giuridiche nel potenziale di risorse;
- ulteriore riduzione della ponderazione del reddito dei frontalieri nel potenziale di risorse;
- riduzione dei versamenti di compensazione ai Cantoni finanziariamente deboli con uno sfruttamento fiscale inferiore alla media dei Cantoni finanziariamente forti.

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). Essa perseguiva due obiettivi: eliminare le disparità tra Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria e aumentare l'efficienza nell'esecuzione dei compiti statali. Grazie alla NPC numerosi compiti che la Confederazione e i Cantoni assumevano finora congiuntamente sono stati dissociati, mentre i rimanenti compiti in comune sono stati organizzati in maniera più efficiente. La 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 (fino al 2036) e impedisce che i Cantoni finanziariamente deboli vengano penalizzati dal nuovo sistema introdotto nel 2008. Il suo volume si ridurrà del 5 per cento all'anno a contare dal 2016.

La legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) prevede che il Consiglio federale presenti regolarmente un rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia della perequazione finanziaria nazionale. Nel mese di novembre del 2010 è stato pubblicato il primo rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni. Esso comprendeva il periodo tra il 2008 e il 2011, e quindi la fase d'introduzione della NPC. Il secondo rapporto sull'efficacia fornisce informazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria nazionale nel quadriennio 2012–2015 e deve servire tra l'altro da base al Parlamento in vista della nuova dotazione dei fondi perequativi (perequazione delle risorse, compensazione degli oneri e compensazione dei casi di rigore) per il prossimo quadriennio.

Non è invece oggetto del presente rapporto la riforma III dell'imposizione delle imprese, che avrà ripercussioni anche sul meccanismo della perequazione delle risorse. Il mandato relativo al rapporto sull'efficacia contiene un'analisi ex post, mentre la riforma III è considerata in prospettiva. Si impone tuttavia un coordinamento temporale tra entrambi i progetti che viene affrontato nel capitolo 9.

1.2 Basi legali

La base legale per il rapporto sull'efficacia è costituito 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:

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

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

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

Il capoverso 2 contiene direttive sul contenuto del rapporto sull'efficacia. Al centro dell'analisi vi sono gli obiettivi della perequazione finanziaria di cui all'articolo 2 LPFC. Per quanto riguarda l'orizzonte temporale delle analisi, il precedente periodo quadriennale è posto in primo piano, ossia il periodo 2012–2015. Basandosi sui risultati, il rapporto sull'efficacia dovrà presentare possibili provvedimenti per il prossimo periodo quadriennale (2016–2019). Una posizione particolare è conferita alla 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). Inoltre, l'articolo 57 OPFC istituisce una disposizione transitoria sul contenuto dei primi due rapporti sull'efficacia, per cui è ancora rilevante per il presente rapporto.

1.2.1 Contenuti del rapporto sull'efficacia

Art. 46 OPFC:

¹ Il rapporto sull'efficacia ha il contenuto seguente:

a. fornisce informazioni:

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

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

c. presenta possibili provvedimenti, segnatamente:

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

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

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

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

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

L'articolo 46 capoverso 1 OPFC descrive l'oggetto dell'indagine del rapporto sull'efficacia. La lettera a numero 1 evidenzia che nell'ambito della valutazione dell'esecuzione del processo 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 possano comprovare che le vigenti basi di calcolo rispecchiano in maniera insufficiente il potenziale di risorse. L'analisi tecnica approfondita delle basi di calcolo e l'eventuale elaborazione di soluzioni alternative esulerebbero tuttavia dal quadro del rapporto sull'efficacia.

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

I criteri per la valutazione degli obiettivi (art. 46 cpv. 4 LPFC) sono elencati singolarmente nell'allegato 17 dell'OPFC.¹ 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.²

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. n. 1.2.3).

1 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 la guida «Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund».

2 Vedi http://www.efv.admin.ch/li/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php

1.2.2 Basi di dati

Art. 47 OPFC:

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

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

L'articolo 47 OPFC fa riferimento alle basi di dati del rapporto sull'efficacia e alla richiesta rivolta ai Cantoni affinché mettano a disposizione della Confederazione tutti i dati necessari. 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 paritetico di lavoro

Art. 48 OPFC:

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

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

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

⁴ L'AFF ne assume il segretariato.

Il rapporto sull'efficacia è stato allestito dal Dipartimento federale delle finanze (DFF) in collaborazione con i Cantoni. L'elaborazione è stata accompagnata da un gruppo paritetico di studio composto di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Per composizione paritetica si intendono delegazioni con un numero uguale di rappresentanti di Confederazione e Cantoni. In particolare è stato importante includere i diversi gruppi linguistici, le regioni urba-

ne 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.

All'articolo 49 OPFC il Consiglio federale fa notare che il rapporto sull'efficacia è posto in consultazione unitamente ai decreti federali sulla nuova dotazione degli strumenti di perequazione. Questa esigenza risulta 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).

1.2.5 Primo e secondo rapporto sull'efficacia

Art. 57 OPFC:

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

Il primo e il secondo rapporto sull'efficacia contengono a titolo supplementare una presentazione del passaggio dalla vecchia alla nuova perequazione finanziaria, il che – secondo il rapporto esplicativo sull'OPFC – comprende anche osservazioni concernenti la dissociazione dei compiti. La tematica della neutralità di bilancio è già stata affrontata nel primo rapporto sull'efficacia. Nel secondo rapporto al capitolo 6 viene esaminata l'esperienza acquisita con la dissociazione dei compiti come pure la dinamica delle uscite nei settori oggetto di dissociazione.

1.3 Contenuto e struttura del secondo rapporto sull'efficacia

Le basi legali forniscono prescrizioni dettagliate in merito al contenuto del rapporto sull'efficacia. Si rivela quindi opportuno orientarne la forma e la struttura a quanto richiesto dall'OPFC. Il capitolo 2 presenta la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri. Il capitolo 3 verte sulla volatilità dei contributi della perequazione delle risorse. Il capitolo 4 illustra le basi di dati e la questione della garanzia della qualità. Il primo elemento centrale del presente rapporto figura nel capitolo 5, che esamina il grado di raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria. Nel quadro dell'elaborazione del rapporto sull'efficacia sono state approfondite numerose questioni, tra cui la concorrenza fiscale a livello nazionale e internazionale. Il secondo elemento centrale figura nel capitolo 6, che analizza la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Le esperienze raccolte con la dissociazione dei compiti e un'analisi degli effetti legati allo strumento degli accordi programmatici costituiscono i cardini di questo capitolo. Entrambi i settori tematici sono peraltro oggetto di analisi approfondite. Il capitolo 7 si occupa della verifica delle basi di calcolo. Il capitolo 8 presenta un meccanismo alternativo di perequazione delle risorse elaborato dai rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti e contenente elementi dell'iniziativa depositata dal Cantone di Svitto. Il capitolo 9 propone misure per il quadriennio 2016–2019 ed esprime un parere sulla proposta descritta al capitolo 8.

Il primo rapporto sull'efficacia

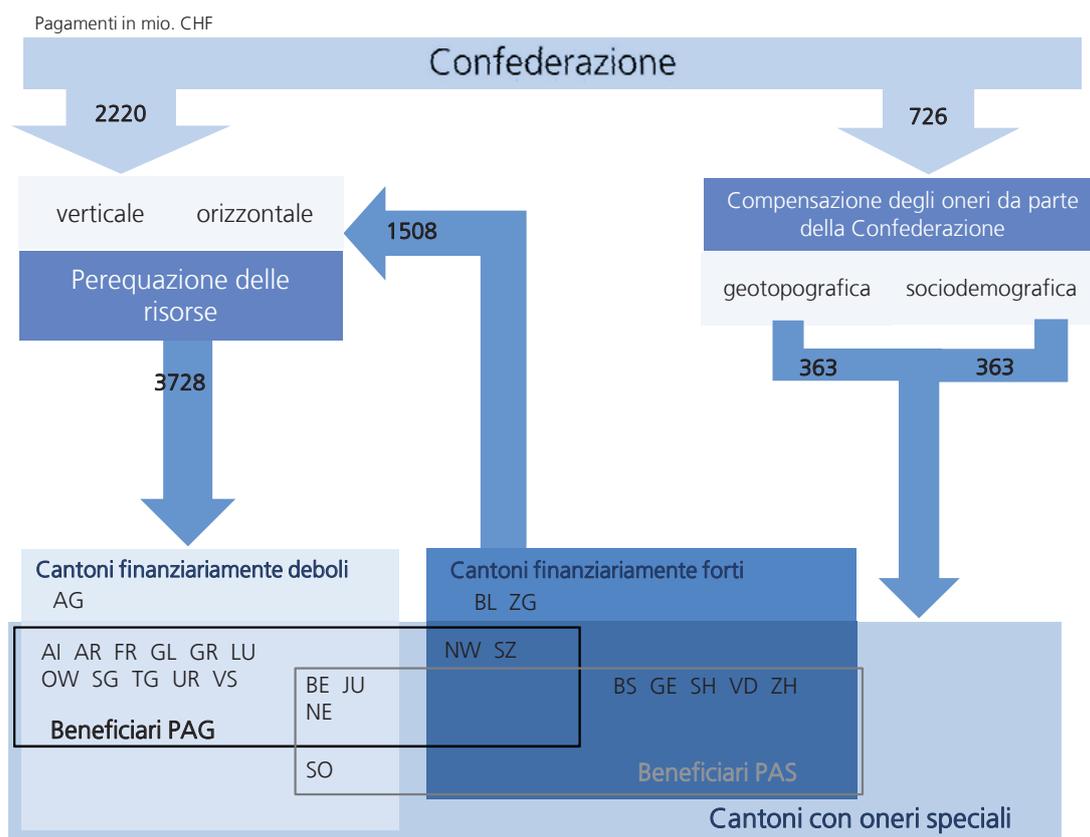
Nel primo rapporto sull'efficacia l'analisi completa delle ripercussioni della perequazione finanziaria nazionale è stata possibile solo limitatamente poiché il rapporto poggiava unicamente su un periodo di osservazione relativamente breve. Ne è emerso che gli obiettivi perseguiti sono stati ampiamente raggiunti nel periodo in rassegna 2008–2011. L'autonomia finanziaria dei Cantoni è stata rafforzata, mentre le disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria sono state ridotte. La competitività fiscale della Svizzera e dei Cantoni in ambito di imposizione delle imprese e di imposta sul reddito è rimasta elevata. Peraltro, l'obiettivo della dotazione minima pro capite pari all'85 per cento della media svizzera ha potuto essere raggiunto in larga misura. Il primo rapporto ha riservato una speciale attenzione all'analisi del cambiamento di sistema e ha esaminato in particolare l'aspetto della neutralità di bilancio. Si è constatato che rispetto alle ipotesi formulate nel terzo messaggio sulla NPC i Cantoni sono stati effettivamente gravati di 100 milioni. Questo importo va a beneficio dei Cantoni, compresi gli interessi per gli anni 2008–2011, nel senso che le dotazioni della perequazione (verticale) delle risorse e della compensazione degli oneri sono state aumentate proporzionalmente dal 2012. Il rapporto è giunto alla conclusione che non si impongono modifiche importanti del sistema della perequazione finanziaria in senso stretto. Per quanto concerne la determinazione delle basi di calcolo si è proposto – a causa degli effetti transfrontalieri di spillover – di ponderare in maniera ridotta i redditi dei frontalieri nel potenziale delle risorse (cosiddetto fattore delta di 0.75). Il rapporto ha infine suggerito di creare una base legale per disciplinare le correzioni retroattive. Una disposizione corrispondente è in vigore dal 1° gennaio 2012 all'articolo 9a LPFC.

Oltre alle analisi prescritte dall'OPFC, il secondo rapporto sull'efficacia presenta due cardini tematici. In questo senso effettua le analisi basandosi sui criteri dell'allegato 17 dell'OPFC, ciò che non è stato possibile nel quadro del primo rapporto sull'efficacia vista l'indisponibilità dei dati. Si tratta segnatamente di analisi approfondite sulla concorrenza fiscale in ottica nazionale e internazionale, sull'interdipendenza tra onere fiscale e mercato immobiliare, come pure su diversi aspetti della nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Il rapporto esamina d'altra parte le questioni che sono già state discusse nel quadro della procedura di consultazione e nei dibattiti parlamentari. Al riguardo vanno in particolare menzionate le analisi complementari sull'evoluzione delle disparità, sull'effettività e sulla reattività del sistema di perequazione alle fluttuazioni congiunturali, nonché le riflessioni in merito alla dotazione minima auspicata dell'85 per cento. Il secondo rapporto sull'efficacia comprende pertanto un ampio ventaglio di tematiche, per gran parte delle quali sono stati elaborati studi completi separati. I loro risultati non possono però essere presentati in questa sede per mancanza di spazio. Il rapporto sull'efficacia si concentra quindi sui principali risultati della valutazione e sulle possibili misure per il periodo 2016–2019. I rapporti relativi agli studi citati sono comunque disponibili, a titolo d'informazione complementare, sul sito Internet dell'AFF. I riferimenti esatti figurano nei capitoli corrispondenti del presente rapporto e nella bibliografia.

2 Perequazione delle risorse e compensazione degli oneri 2012–2014

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 2014.

Figura 2.01 Flussi finanziari nel sistema di perequazione per il 2014, senza compensazione dei casi di rigore



Il contributo della Confederazione alla perequazione delle risorse per l'anno di riferimento 2014 ammonta a quasi 2220 milioni. Il contributo di base per la perequazione verticale delle risorse (PVR) è fissato dal Parlamento di volta in volta nel primo anno di un periodo quadriennale (in questo caso nel 2012) e, conformemente all'articolo 5 capoverso 2 LPFC, negli anni successivi è adeguato all'evoluzione del potenziale di risorse di tutti i Cantoni. Nel 2014 i Cantoni finanziariamente forti mettono a disposizione un contributo dell'importo di 1508 mi-

lioni. 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 2014 la Confederazione mette a disposizione per la perequazione dell'aggravio geotopografico e sociodemografico contributi dell'importo di 363 milioni l'uno. I mezzi finanziari sono stati fissati dal Parlamento nel 2012 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 2012 e il 2014. Per fornire un quadro globale, talvolta è indicata la variazione dal 2008. Tutti i versamenti di compensazione effettuati per ciascun Cantone nel periodo 2008–2014 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 dal 2008 al 2014

in CHF, tassi di crescita (TC) in %

	Dotazione verticale (PVR) TC annui	Dotazione orizzontale (POR) TC annui	Dotazione totale	Rapporto POR/PVR
2008	1'798'568'507	1'258'997'955	3'057'566'462	70.0%
2009	1'861'854'451 3.5%	1'315'026'989 4.5%	3'176'881'441	70.6%
2010	1'961'871'735 5.4%	1'406'129'703 6.9%	3'368'001'438	71.7%
2011	2'100'592'081 7.1%	1'532'643'174 9.0%	3'633'235'256	
2012*	2'050'668'310 -2.4%			
	+ 81'200'000			
	2'131'868'310 1.5%	1'461'056'632 -4.7%	3'592'924'942	68.5%
2013	2'196'465'269 3.0%	1'500'218'846 2.7%	3'696'684'115	68.3%
2014	2'220'010'107 1.1%	1'507'952'065 0.5%	3'727'962'172	67.9%
TC Ø 2008-2014	3.6%	3.1%	3.4%	

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

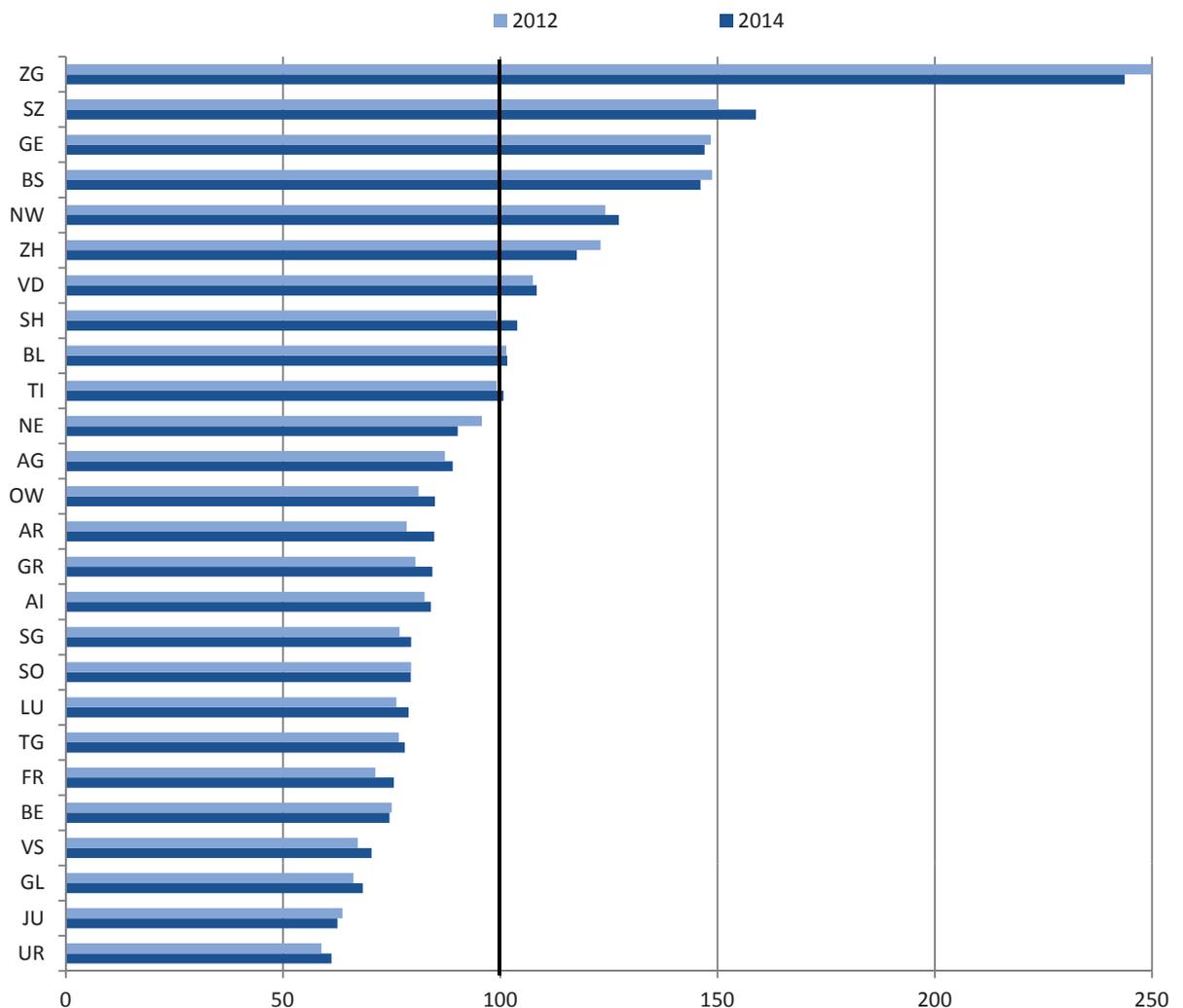
Ad eccezione del 2012, la dotazione complessiva della perequazione delle risorse è costantemente aumentata. Il calo nel 2012 è stato attenuato dall'aumento straordinario del contributo della Confederazione finalizzato alla compensazione della neutralità di bilancio. Fino al 2011 incluso, la crescita della POR (corrispondente a quella del potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente forti) è stata sempre superiore alla crescita della PVR (ovvero a quella del potenziale di risorse di tutti i Cantoni). Dal 2012 non è più così. Le ragioni sono imputabili agli anni di calcolo utilizzati: a partire dall'anno di riferimento 2012, infatti, 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 dello sviluppo economico (cfr. n. 5.3.1).

Per porre un limite indiretto massimo di aggravio, la Costituzione federale prescrive un margine per il rapporto tra perequazione orizzontale e perequazione verticale delle risorse. Secondo l'articolo 135 capoverso 3 della Costituzione nella perequazione delle risorse le prestazioni dei Cantoni finanziariamente forti ammontano al minimo a due terzi e al massimo all'80 per cento delle prestazioni della Confederazione. Il rapporto del 70 per cento, deciso 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 67,9 per cento fino al 2014, 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.

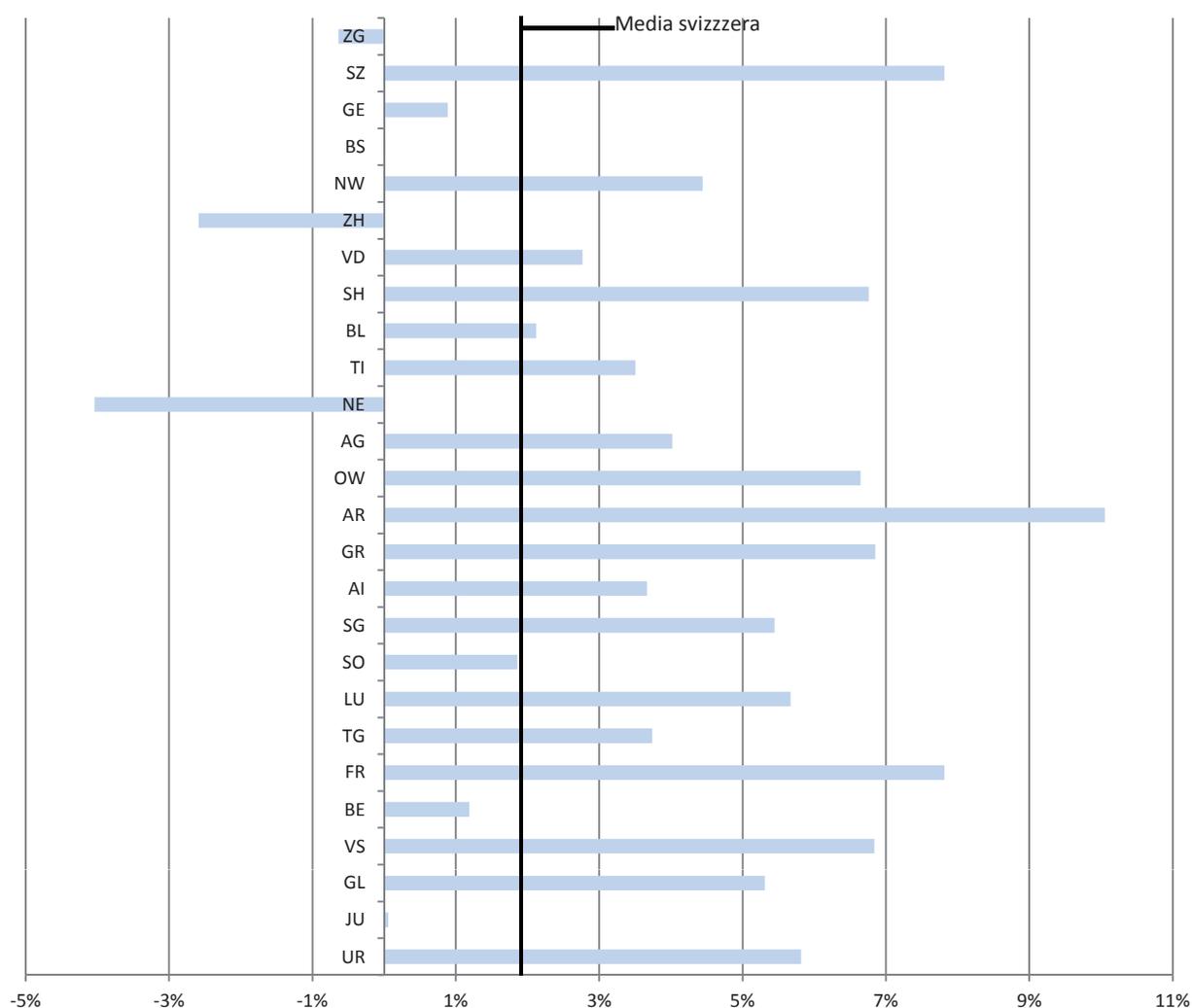
Figura 2.02 Indice delle risorse 2012 e 2014



La figura rivela che Zugo, con 243,8 punti (2014), presenta l'indice delle risorse di gran lunga più elevato, seguito da Svitto, Ginevra e Basilea Città con circa 150 punti. Tutti i Cantoni al di sopra dei 100 punti (cfr. linea nera) sono finanziariamente forti. Nel 2014 sono dieci, mentre i restanti 16 sono finanziariamente deboli. I Cantoni di Uri (61,2), Giura (62,5), Glarona (68,4) e Vallese (70,4) presentano i valori più bassi.

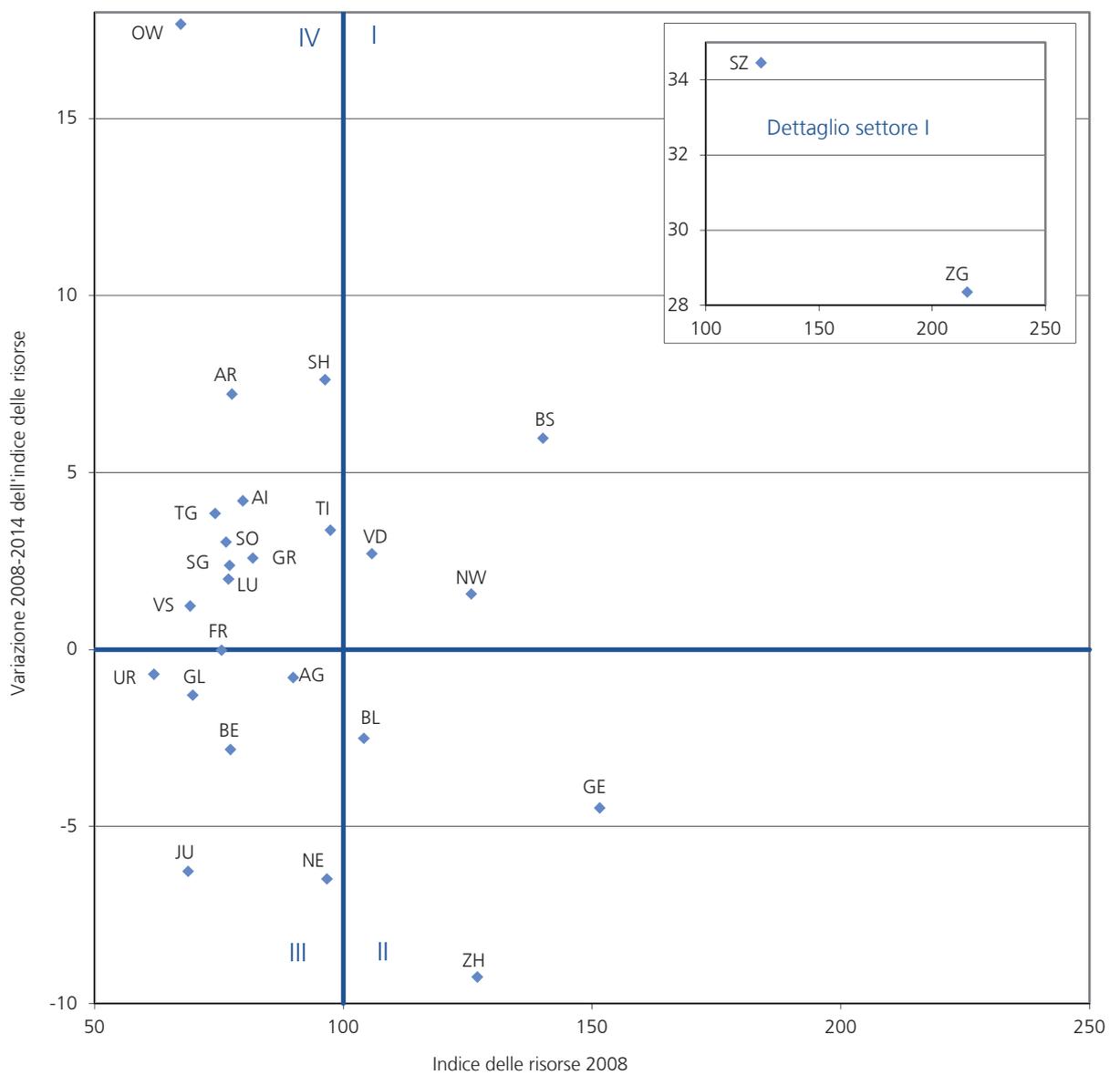
La variazione dell'indice delle risorse di un Cantone è influenzata sia dall'evoluzione del suo potenziale di risorse per abitante, sia dalla variazione della media svizzera. L'indice delle risorse di un Cantone aumenta se il suo potenziale di risorse per abitante cresce in misura maggiore rispetto alla 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 2012 e il 2014 rispetto alla media svizzera (1,8 %).

Figura 2.03 Crescita del potenziale di risorse per abitante tra il 2012 e il 2014



La figura 2.04 mostra in maniera più precisa l'evoluzione degli indici delle risorse dall'introduzione della NPC. La variazione dell'indice delle risorse di un Cantone nel periodo 2008–2014 è confrontata con il rispettivo indice delle risorse nell'anno iniziale 2008 e riportata in un sistema cartesiano.

Figura 2.04 Indice delle risorse nel 2008, livello e variazione dell'indice tra il 2008 e il 2014 (in punti)



Le linee continue suddividono il grafico in quattro settori:

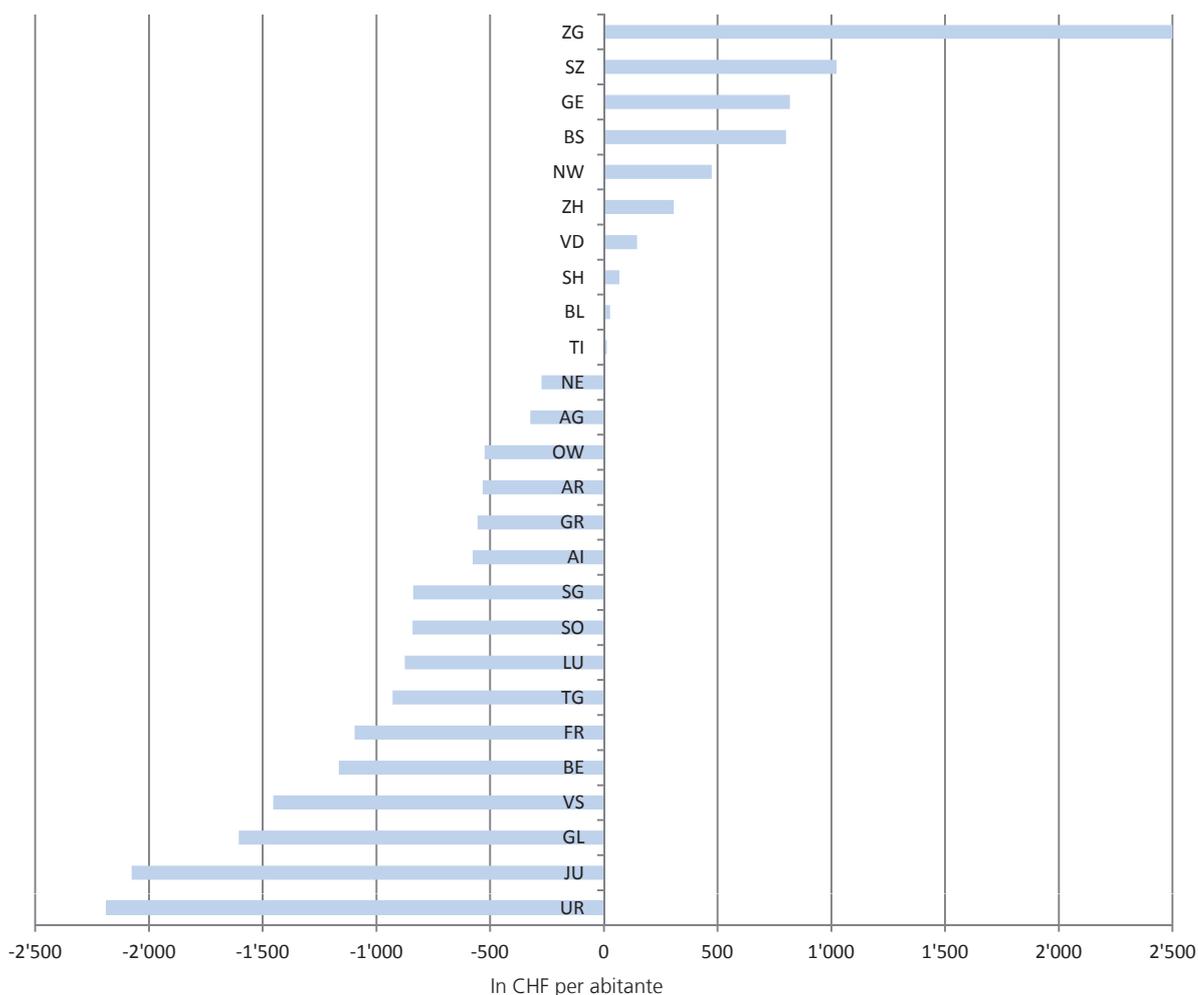
- in alto a destra si trovano i Cantoni all'inizio finanziariamente forti (indice >100) con un aumento dell'indice delle risorse rispetto al 2008 (settore I);
- anche nel settore II figurano Cantoni finanziariamente forti, che tuttavia dal 2008 hanno perso punti dell'indice;
- i Cantoni finanziariamente deboli (indice <100) che si trovano in basso a sinistra nel settore III segnano pure un calo nell'indice delle risorse;
- i Cantoni situati nel settore IV appartengono al gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli con un indice delle risorse crescente tra il 2008 e il 2014.

Risalta l'aumento dell'indice delle risorse dei Cantoni di Svitto e Zugo. Mentre i Cantoni finanziariamente forti di Basilea Città, Vaud e Nidvaldo hanno potuto aumentare il loro indice delle risorse di appena sei punti, l'aumento dell'indice nei Cantoni di Svitto e Zugo è di oltre 28 punti (settore I). Gli altri tre Cantoni finanziariamente forti (Basilea Campagna, Ginevra e Zurigo) subiscono un calo dei valori del loro indice rispetto al 2008. Il Cantone di Zurigo, con -9,2 punti, registra la flessione maggiore (settore II). Per quanto riguarda i Cantoni finanziariamente deboli, nel complesso, tra il 2008 e il 2014, sei Cantoni hanno subito un calo del loro indice. Le diminuzioni maggiori sono state registrate dai Cantoni di Neuchâtel e Giura (settore III). Gli altri 12 Cantoni all'inizio finanziariamente deboli hanno potuto aumentare il loro indice nel periodo esaminato. I Cantoni finanziariamente deboli di Sciaffusa e Ticino sono divenuti finanziariamente forti. L'aumento dell'indice del Cantone di Obvaldo, di quasi 18 punti, è il più rilevante (settore IV).

La raffigurazione mostra se gli indici delle risorse dei Cantoni convergono (settore II e IV) o divergono (settore 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 «settore di convergenza». Questo significa che nell'«area centrale» (senza ZG, SZ, GE, UR, JU e GL) le disparità sono diminuite. La deviazione standard del 2014 nell'«area centrale» è inferiore a quella del 2008.

La figura 2.05 mostra i contributi della perequazione delle risorse che i singoli Cantoni versano (valori positivi) o ricevono (valori negativi) nel 2014. Per accrescere la comparabilità tra i Cantoni, i versamenti di compensazione sono indicati per abitante.

Figura 2.05 Versamenti di compensazione nel 2014

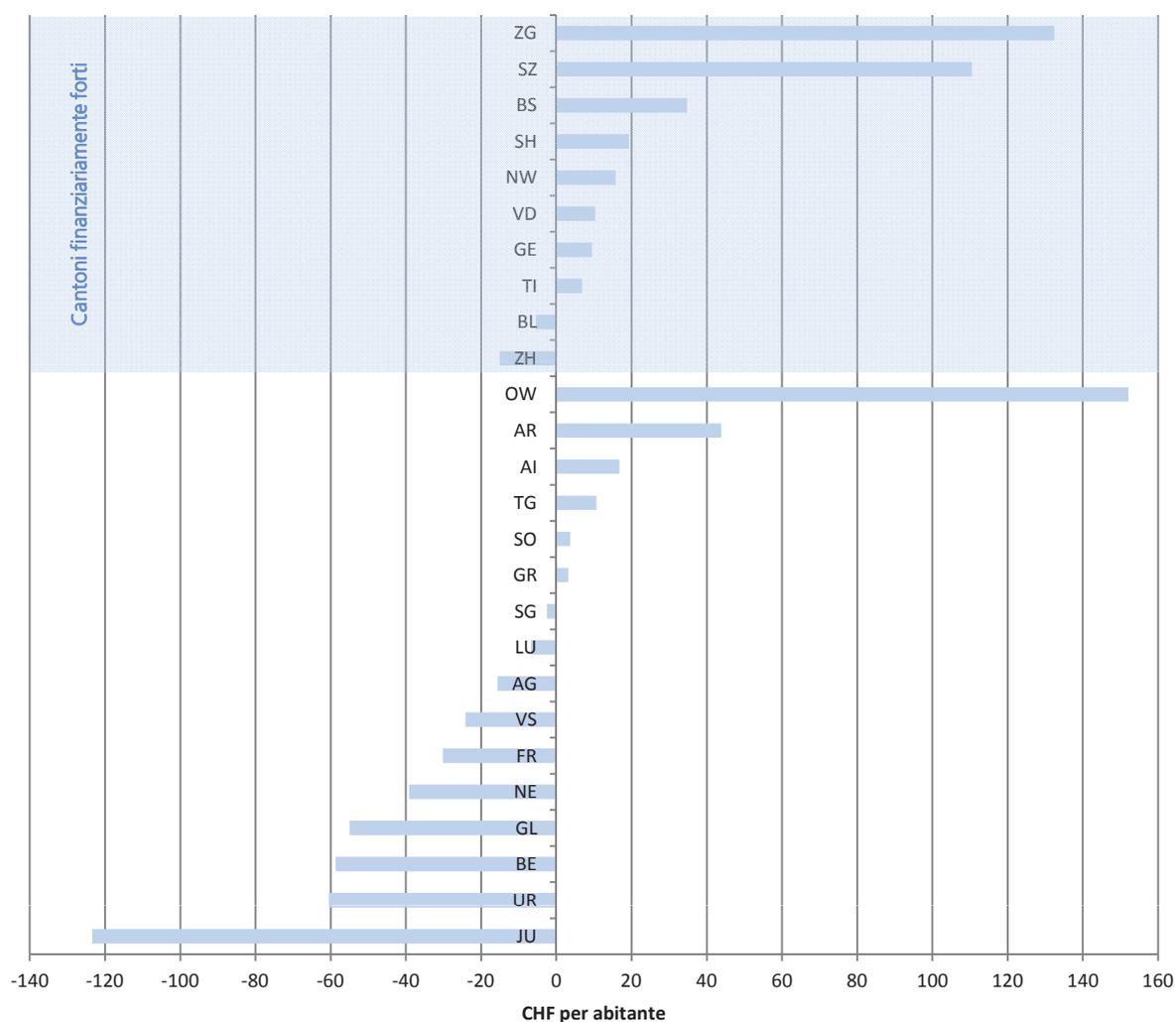


Nell'anno di riferimento 2014, Zugo presenta i contributi per abitante più elevati (fr. 2500), seguito da Svitto (fr. 1000). I Cantoni di Ginevra e Basilea Città versano circa 800 franchi per abitante nella perequazione delle risorse. Nell'anno di riferimento 2014, i Cantoni di Uri e Giura, finanziariamente più deboli, ricevono ciascuno poco più 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 Neuchâtel e Argovia, con indici delle risorse pari quasi a 100, ricevono gli importi di compensazione più esigui.

La figura 2.06 mostra la media della variazione dei versamenti di compensazione per abitante tra il 2008 e il 2014. I valori positivi indicano crescenti aggravii per abitante (maggiori versamenti dei Cantoni finanziariamente forti o minori versamenti dei Cantoni finanziariamente deboli). I versamenti dei Cantoni di Zugo e Svitto tra il 2008 e il 2014 aumentano nettamente a causa del forte incremento dei loro indici delle risorse. Dal 2008 il Cantone di Zugo versa ai Cantoni finanziariamente deboli un contributo ogni anno più elevato di 130 franchi per abi-

tante. Anche i versamenti di Svitto ogni anno aumentano in media di 110 franchi per abitante. In seguito al calo dell'indice delle risorse, invece, quelli dei Cantoni di Basilea Campagna e Zurigo diminuiscono.

Figura 2.06 Media della variazione dei versamenti di compensazione tra il 2008 e il 2014



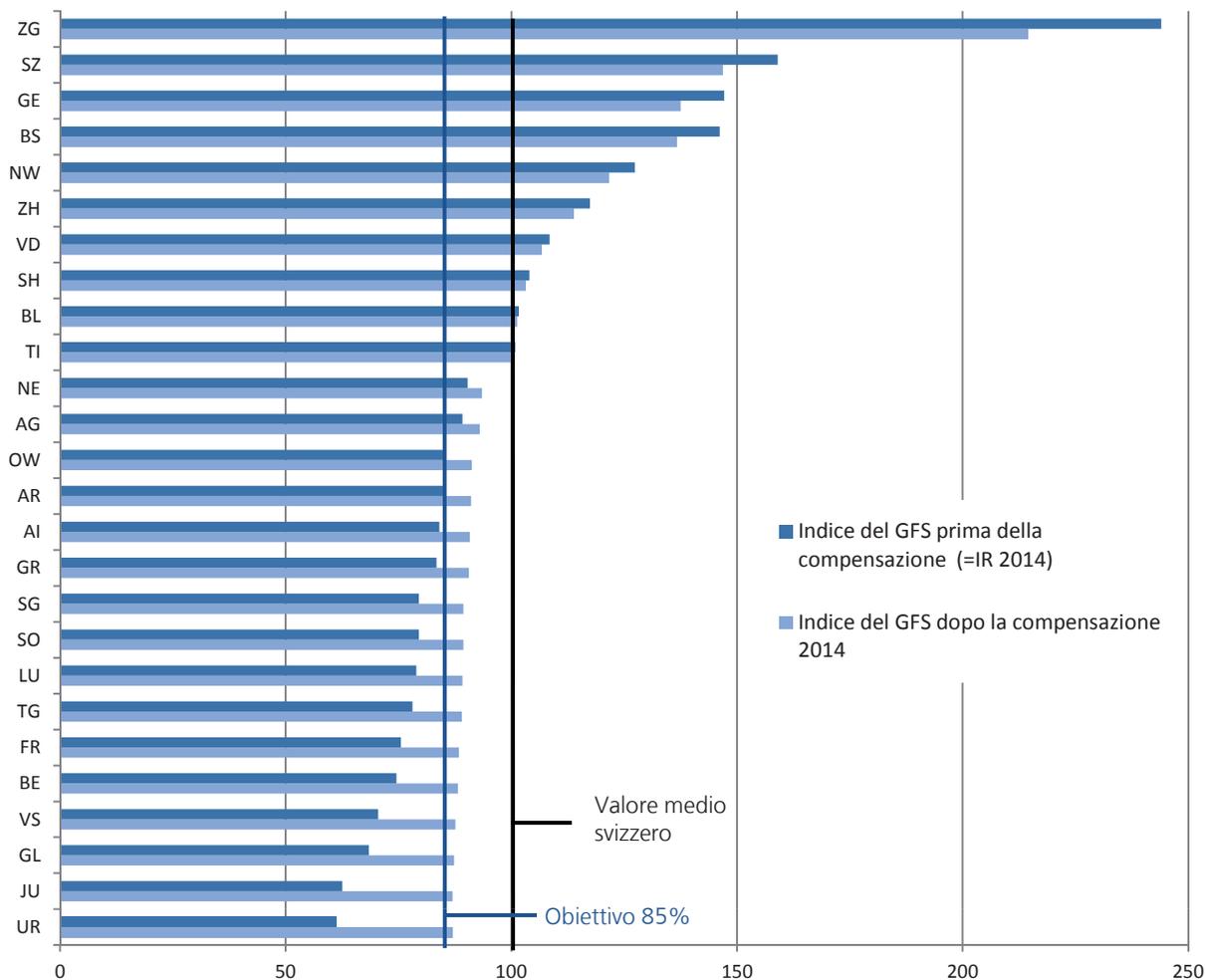
Per quanto riguarda i Cantoni finanziariamente deboli di Obvaldo, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Turgovia, Soletta e Grigioni, i versamenti di compensazione nel periodo tra il 2008 e il 2014 sono diminuiti. Per questa ragione la variazione media è positiva: ciò significa che i Cantoni subiscono un aggravio. I versamenti di compensazione nei Cantoni di San Gallo, Lucerna, Argovia, Vallese, Friburgo, Neuchâtel, Glarona, Berna, Uri e Giura, invece, sono aumentati: questo significa che nel periodo di osservazione i Cantoni sono stati ulteriormente sgravati.

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 (AFS)¹ di tutti i Cantoni è rimasta quasi immutata dall'introduzione della NPC. Ciò indica che, negli anni di calcolo 2003–2010, i Cantoni hanno mantenuto complessivamente invariato il loro onere fiscale.

La figura seguente illustra l'effetto compensativo della perequazione delle risorse nell'anno di riferimento 2014. 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 2014



¹ Per la determinazione dell'AFS cfr. allegato 1 e per l'evoluzione dal 2008 cfr. allegato 2 del rapporto. L'AFS di tutti i Cantoni è rimasta quasi immutata dall'introduzione della NPC. Questo indica che, negli anni di calcolo 2003–2010, l'onere fiscale nazionale nel complesso è rimasto invariato. Per l'evoluzione dell'onere fiscale nei singoli Cantoni, cfr. n. 5.4.

Risulta chiaramente che con la perequazione delle risorse i Cantoni finanziariamente deboli registrano un netto aumento del loro indice GSF e che l'obiettivo è raggiunto da tutti i Cantoni. Dall'introduzione della NPC, nel 2008, tale obiettivo non è stato raggiunto soltanto negli anni 2010 e 2011 (cfr. al riguardo la serie temporale nell'allegato 2).

2.2 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.

Sviluppo dei versamenti di compensazione nell'ambito della 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 2.02 Rincaro e dotazione della compensazione degli oneri 2008–2014

	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

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

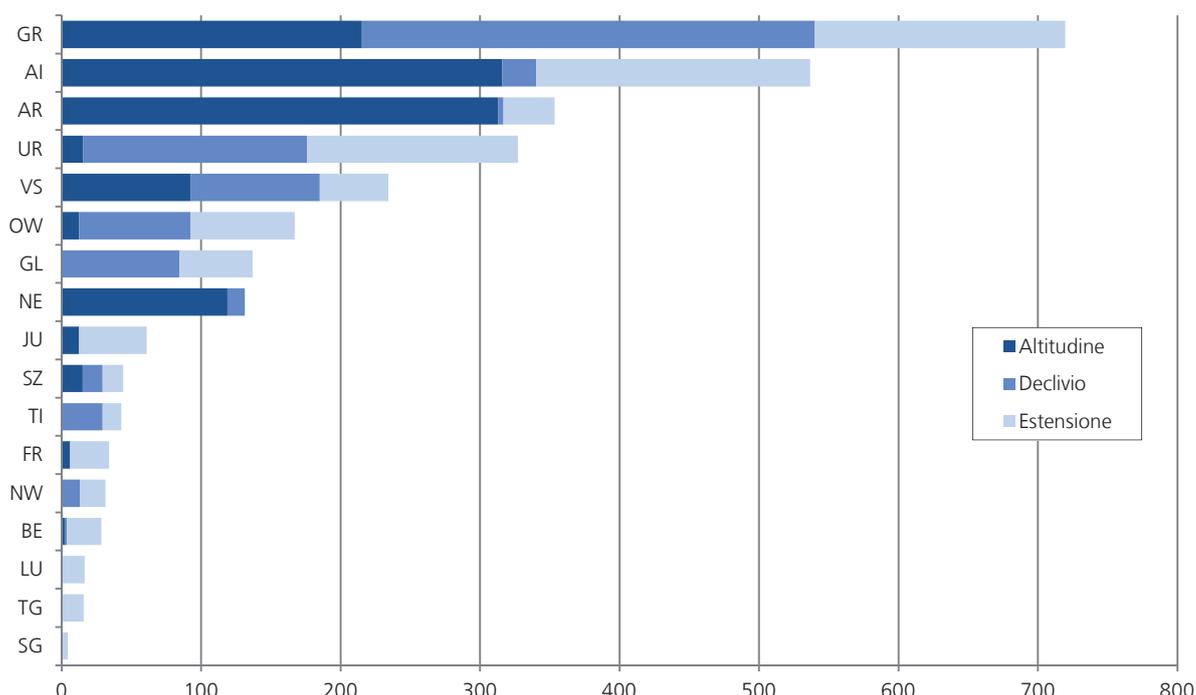
Tra il 2008 e il 2014 il rincaro annuo determinante è stato negativo nella metà degli anni considerati. Ciononostante la dotazione è aumentata di 43,6 milioni (6,4 %) nello stesso periodo. Una parte dell'aumento (30,8 mio.) è ascrivibile al fatto che nel 2012 la Confederazione ha compensato l'onere supplementare 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 de-

terminati 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 17 Cantoni aventi diritto nel 2014 alla compensazione degli oneri speciali geotopografici.

Figura 2.08 Importi di compensazione PAG pro capite dei Cantoni aventi diritto nel 2014, in franchi



Tra il 2008 e il 2013 gli importi totali di compensazione e la ripartizione tra i singoli oneri speciali sono rimasti praticamente 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 molto limitatamente. 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 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. Nei Cantoni di Giura, Friburgo, Berna, Lucerna e Turgovia è invece rilevante la scarsa densità degli insediamenti. 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 142 milioni, il Cantone dei Grigioni riceve un importo di compensazione quasi doppio rispetto al Vallese (72 mio.), che percepisce il secondo maggiore importo. Ai due Cantoni insieme è quindi destinato quasi il 60 per cento dell'intera dotazione della PAG.

Lo sgravio dei Cantoni di montagna mediante la PAG è ancora più evidente se si considerano i versamenti di compensazione pro capite. Secondo la figura 2.08, i Cantoni dell'Altopiano ricevono, se mai, solo importi esigui in base all'indicatore «scarsa densità demografica».

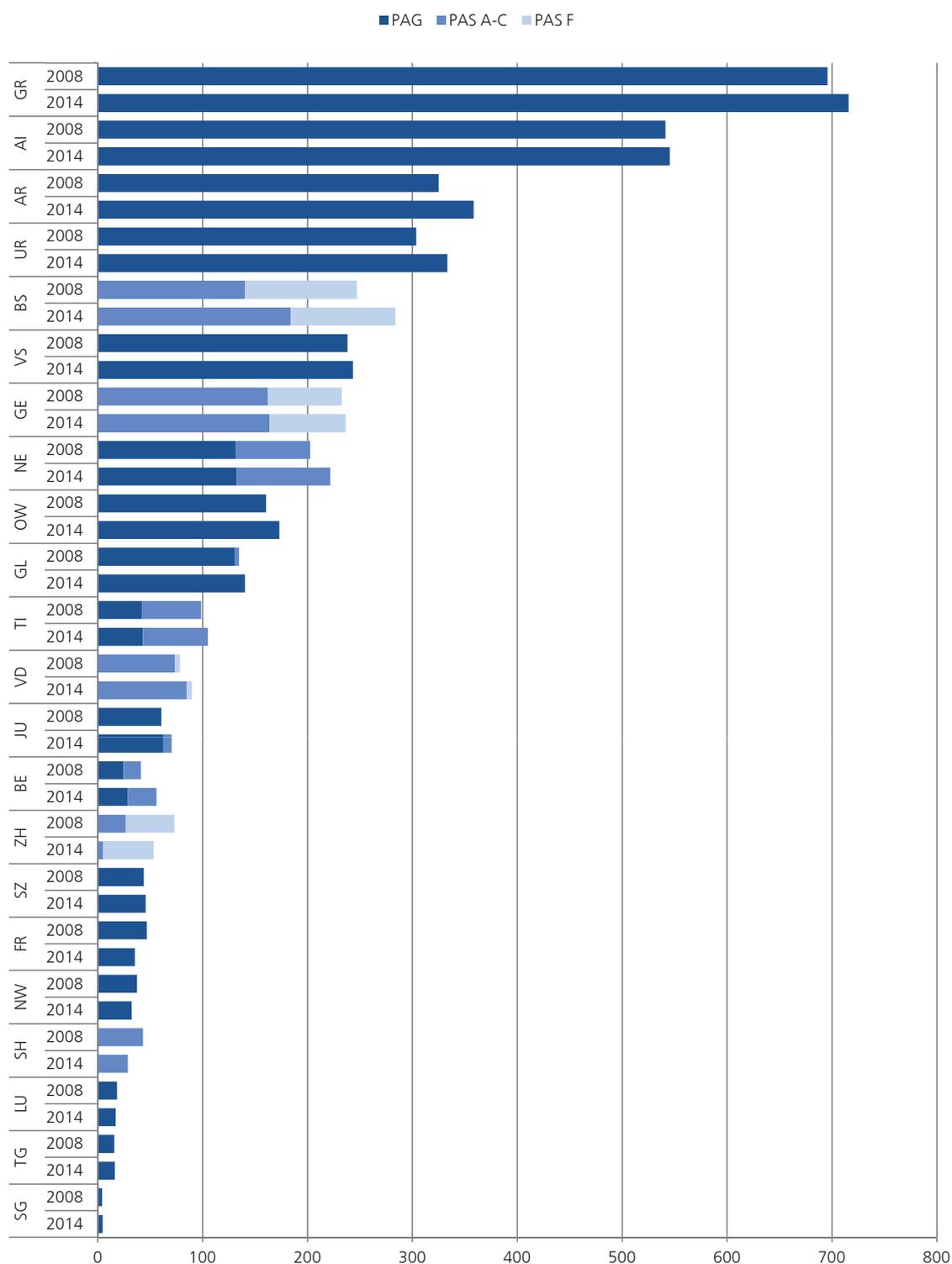
La perequazione dell'aggravio sociodemografico

Nella figura 2.09 sono riportati i versamenti pro capite dei tre fondi perequativi (PAG, PAS A-C e PAS F) per gli anni 2008 e 2014. La situazione è cambiata poco anche per gli oneri speciali dovuti alla struttura demografica (PAS A-C). Dei dieci Cantoni che nel 2014 hanno ricevuto contributi di perequazione solo Giura e Soletta non vi avevano ancora diritto al momento dell'entrata in vigore della NPC. Il Cantone del Giura percepisce modesti importi di compensazione solo dal 2011 e il Cantone di 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.

Fatta eccezione per Zugo, Soletta (diritto alla PAS per la prima volta nel 2014), Basilea Campagna e Argovia, tutti i Cantoni avevano diritto ai versamenti della compensazione degli oneri. Nella maggior parte dei casi le variazioni dei versamenti di compensazione tra il 2008 e il 2014 sono state modeste e corrispondono all'andamento del rincaro. Zurigo e Sciaffusa sono gli unici Cantoni ad accusare una flessione dei versamenti di compensazione, dovuta allo sviluppo dell'indicatore «povertà». Dall'introduzione della NPC i versamenti di compensazione per Zurigo sono diminuiti ogni anno a causa della struttura demografica. Nel 2008 il Cantone aveva ricevuto ancora il 14,8 per cento dell'intera dotazione della PAS A-C, mentre nel 2014 la quota era appena del 2,8 per cento.

Figura 2.09 Versamenti della compensazione degli oneri pro capite dei Cantoni aventi diritto nel 2008 e 2014, in franchi



2.3 Rapporto tra le dotazioni dei fondi perequativi

2.3.1 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.¹ Con il principio della neutralità di bilancio, infine approvato anche dal Parlamento, erano date le premesse per la dotazione del nuovo sistema di perequazione da parte della Confederazione:

Figura 2.10 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 2.10, 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 a complessivamente 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 finanziaria² e dall'altro di effettuare una perequazione

1 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.

2 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 milioni, 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 unitamente ai Cantoni, sulla base del consenso raggiunto tra Confederazione e Cantoni già in vista del primo messaggio sulla NPC³. 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. 2.03 qui appresso, colonna anno 2008). L'interazione tra i singoli fondi perequativi è approfondita al numero 5.6.2.

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 dell'aliquota d'imposta standardizzata di 86,3 punti dopo la perequazione delle risorse, superando in tal modo chiaramente l'obiettivo della dotazione minima di 85 punti. Ciò era dovuto a sua volta alla situazione effettiva degli indici delle risorse del 2008. Nei rapporti tra gli indici contenuti nel terzo messaggio sulla NPC Uri, ancora 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 finanziaria⁴, 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 dissociazione 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.

Con i modelli originariamente ipotizzati non tutti i Cantoni finanziariamente deboli sono usciti vincitori dal passaggio alla NPC. Già nel primo messaggio sulla NPC è stata dunque proposta una cosiddetta compensazione dei casi di rigore, che intendeva evitare la penalizzazione dei Cantoni finanziariamente deboli con il nuovo sistema. A tal fine, nell'anno d'introduzione

³ FF 2002 2138.

⁴ 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.

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 la divergenza del proprio indice delle risorse dalla media svizzera (=100 punti) e dal 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 disposizione⁵.

⁵ 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.

2.3.2 Evoluzione delle dotazioni negli anni dal 2008 al 2014

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

Tabella 2.03 Evoluzione delle dotazioni; anni 2008–2014

In mio. CHF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TC* $\bar{\sigma}$ annui 2008-2014
Perequazione orizzontale delle risorse (POR)	1'259	1'315	1'406	1'533	1'461	1'500	1'508	3.1%
Perequazione verticale delle risorse (PVR)	1'799	1'862	1'962	2'101	2'132	2'196	2'220	3.6%
Totale perequazione delle risorse (PR)	3'058	3'177	3'368	3'633	3'593	3'697	3'728	3.4%
Perequazione dell'aggravio geotopografico (PAG)	341	351	347	352	369	365	363	1.0%
Perequazione dell'aggravio sociodemografico (PAS)	341	351	347	352	369	365	363	1.0%
Totale compensazione degli oneri (CO)	682	702	695	705	738	730	726	1.0%
<i>A titolo di paragone:</i>								
PIL nominale **								1.4%
Rincaro ***								0.1%
								variazione annua **** $\bar{\sigma}$
POR in % PVR	70.0%	70.6%	71.7%	73.0%	68.5%	68.3%	67.9%	0.027
PAG in % PAS	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.000
CO in % PR	22.3%	22.1%	20.6%	19.4%	20.5%	19.7%	19.5%	0.058

* 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 non raggiungimento della neutralità di bilancio nell'anno d'introduzione (100 mio.) non è stato effettuato.

** Per il 2013 e il 2014: previsione del PIL del settembre 2013 del gruppo di esperti della Confederazione per le previsioni congiunturali.

*** Secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo (IPC); per il 2013 e il 2014: previsione IPC del settembre 2013 del gruppo di esperti della Confederazione per le previsioni congiunturali.

**** Coefficiente di variazione

Nella tabella 2.03 è degna di nota l'evoluzione dei rapporti percentuali (ultime tre righe della tabella) nel periodo 2008–2014:

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 che le modifiche annuali sono apportate sulla base dello stesso indicatore, ovvero il rincaro annuo;

in sei dei sette anni il rapporto tra perequazione orizzontale delle risorse e quella verticale si avvicinava maggiormente al limite inferiore del margine di oscillazione⁶ e si attestava con fluttuazioni relativamente contenute attorno al 70 per cento, che corrispondeva già al valore definito nel primo messaggio sulla NPC. Negli ultimi anni la quota dei Cantoni finanziariamente forti è progressivamente diminuita, come ultimo stadio della crisi finanziaria ed economica del 2008/2009, e ha determinato una crescita piuttosto modesta delle loro entrate fiscali;

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 19,5 per cento nel 2014.

Occorre ricordare che ogni quattro anni il Parlamento ha la possibilità di adeguare le dotazioni, che si scostano dai meccanismi annuali di aggiornamento.

⁶ 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».

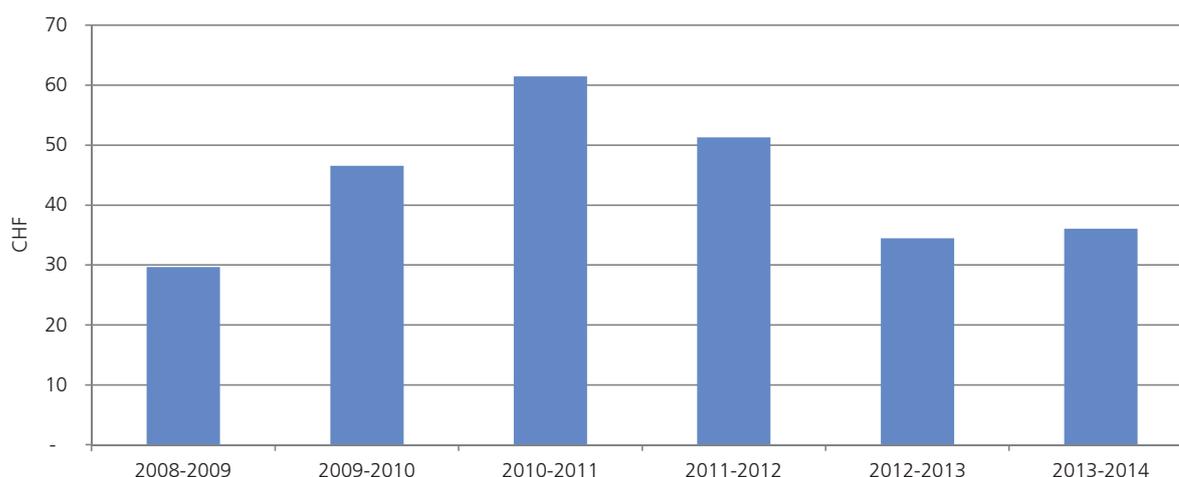
3 Volatilità dei contributi alla perequazione delle risorse

Conformemente all'articolo 46 OPFC il rapporto sull'efficacia fornisce informazioni sulla volatilità annuale dei contributi dei Cantoni finanziariamente forti nella perequazione orizzontale delle risorse e dei versamenti di compensazione ai Cantoni finanziariamente deboli. Contrariamente al primo rapporto sull'efficacia, i periodi di osservazione sono attualmente abbastanza lunghi e tali da permettere il calcolo di un indicatore di volatilità, come ad esempio la deviazione standard.

Volatilità dei contributi alla perequazione delle risorse dal 2008 al 2014

In questo capitolo 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 2008–2014.

Figura 3.01 Volatilità dei versamenti di compensazione per abitante*



* Calcolato tramite la deviazione standard ponderata delle variazioni annue assolute degli importi di compensazione per abitante. (Ponderazione tramite la 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. Come mostra l'analisi trasversale nella figura 3.01, la volatilità dei versamenti di compensazione sembra seguire una tendenza piuttosto chiara. Dal 2008–2009 al 2010–2011, la volatilità cresce notevolmente, diminuisce costantemente fino al 2012–2013 e poi aumenta nuovamente in misura minima.

Tabella 3.01 Volatilità dell'indice delle risorse e dei versamenti di compensazione 2008–2014

	Indice delle risorse 2008-2014			Versamenti di compensazione per abitante (in CHF) 2008-2014			Variazione media dei versamenti di compensazione 2008-2014 in % delle entrate fiscali 2010*		
	2014	Deviazione standard delle variazioni annue assolute	superiore alla media	2014	Deviazione standard delle variazioni annue assolute	superiore alla media			superiore alla media
Cantoni finanziariamente forti	ZG	243.8	4.1 ▲	2'500	72 ▲		± 1.6%	▲	
	SZ	158.9	4.1 ▲	1'024	72 ▲		± 1.9%	▲	
	GE	147.0	0.8	818	23		± 0.2%		
	BS	146.1	2.2 ▲	801	43 ▲		± 0.4%		
	NW	127.3	0.8	474	17		± 0.4%		
	ZH	117.7	1.6 ▲	307	22		± 0.4%		
	VD	108.4	5.4 ▲	146	80 ▲		± 0.8%	▲	
	SH	103.9	1.5	68	20		± 0.3%		
	BL	101.6	0.8	28	5		± 0.3%		
	TI	100.8	1.3	13	16		± 0.3%		
Cantoni finanziariamente deboli	NE	90.2	0.9	-275	49 ▲		± 0.6%		
	AG	89.1	1.0	-323	36		± 0.7%		
	OW	85.0	2.3 ▲	-525	134 ▲		± 3.1%	▲	
	AR	84.8	1.4	-533	54 ▲		± 1.5%	▲	
	GR	84.4	1.1	-556	47 ▲		± 1.0%	▲	
	AI	84.0	0.6	-576	26		± 1.0%	▲	
	SG	79.5	1.0	-839	32		± 0.7%		
	SO	79.4	1.0	-841	39 ▲		± 0.7%		
	LU	78.9	0.6	-875	29		± 0.5%		
	TG	78.0	1.3	-929	33		± 0.5%		
	FR	75.5	0.5	-1'096	40 ▲		± 1.4%	▲	
	BE	74.5	0.6	-1'165	46 ▲		± 0.9%	▲	
	VS	70.4	0.6	-1'454	39 ▲		± 0.9%	▲	
	GL	68.4	0.9	-1'606	47 ▲		± 2.2%	▲	
	JU	62.5	0.9	-2'076	52 ▲		± 1.9%	▲	
UR	61.2	0.6	-2'188	57 ▲		± 1.6%	▲		
Media pond.	100.0	1.5		38			± 0.7%		

* 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.

Tabella 3.02 Coefficiente di correlazione tra la volatilità dell'indice delle risorse e quella dei versamenti di compensazione per abitante

Cantoni finanziariamente forti	0.97
Cantoni finanziariamente deboli	0.79
i 10 Cantoni con un potenziale di risorse tra [76 e 100[0.92
i 6 Cantoni con il potenziale di risorse più basso	0.46
Tutti i Cantoni	0.56

La tabella 3.01 presenta la deviazione standard delle variazioni annue assolute degli indici delle risorse e dei versamenti di compensazione per Cantone nel periodo 2008–2014. I Cantoni sono classificati in base al loro indice delle risorse 2014. Nell'ultima colonna della tabella, la variazione annua media dei versamenti di compensazione di ogni Cantone per il periodo 2008–2014 viene espressa in percentuale delle sue entrate fiscali 2010.

Durante il periodo 2008–2014, la deviazione standard media ponderata degli indici delle risorse dei Cantoni è di 1,5 punti. Si rileva che 5 dei 10 Cantoni finanziariamente forti hanno una deviazione standard superiore alla media dell'insieme dei Cantoni (Vaud, Zugo, Svitto, Basilea Città e Zurigo). I Cantoni di Vaud, Zugo e Svitto registrano la volatilità più rilevante, con rispettivamente 5,4, 4,1 e 4,1 punti. Oltre a questi quattro Cantoni finanziariamente forti, anche il Cantone di Obvaldo presenta una volatilità superiore alla media. Il Cantone di Obvaldo, con Svitto e Zugo, è uno dei tre Cantoni con il potenziale di risorse per abitante che ha segnato il maggior incremento tra il 2008 e il 2014. Per tutto il periodo 2008–2014, la deviazione standard dei Cantoni finanziariamente forti sembra essere più elevata di quella dei Cantoni finanziariamente deboli. Tuttavia, questo risultato deriva anche dalla differenza di livello degli indici delle risorse tra i Cantoni. Inoltre, la correlazione tra l'indice delle risorse 2014 e la volatilità dell'indice delle risorse dal 2008 al 2014 è positiva ma relativamente debole (coefficiente di correlazione = 0,63).

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 2008–2014, la deviazione standard media ponderata dell'insieme dei Cantoni ammonta a 38 franchi per abitante. La deviazione standard dei Cantoni oscilla tra 5 franchi per abitante (BL) e 134 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 3.01, 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. Ciò avviene in particolare per i sei Cantoni finanziariamente più deboli (UR, JU, GL, VS, BE e FR) e ciò è dovuto all'evoluzione progressiva dei versamenti ai Cantoni finanziariamente deboli. In effetti, più il livello dell'indice delle risorse è basso, tanto maggiore è l'elasticità dei versamenti di compensazione, basati su detto indice. Per i Cantoni di Obvaldo e di Appenzello Esterno, la volatilità è elevata a causa del forte aumento del loro potenziale di risorse. Tra i Cantoni finanziariamente forti, Vaud, Svitto, Zugo e Basilea Campagna indicano una volatilità dei contributi per abitante superiore alla media e ciò deriva dal fatto che la volatilità del loro indice delle risorse è elevata, come mostra la tabella 3.01.

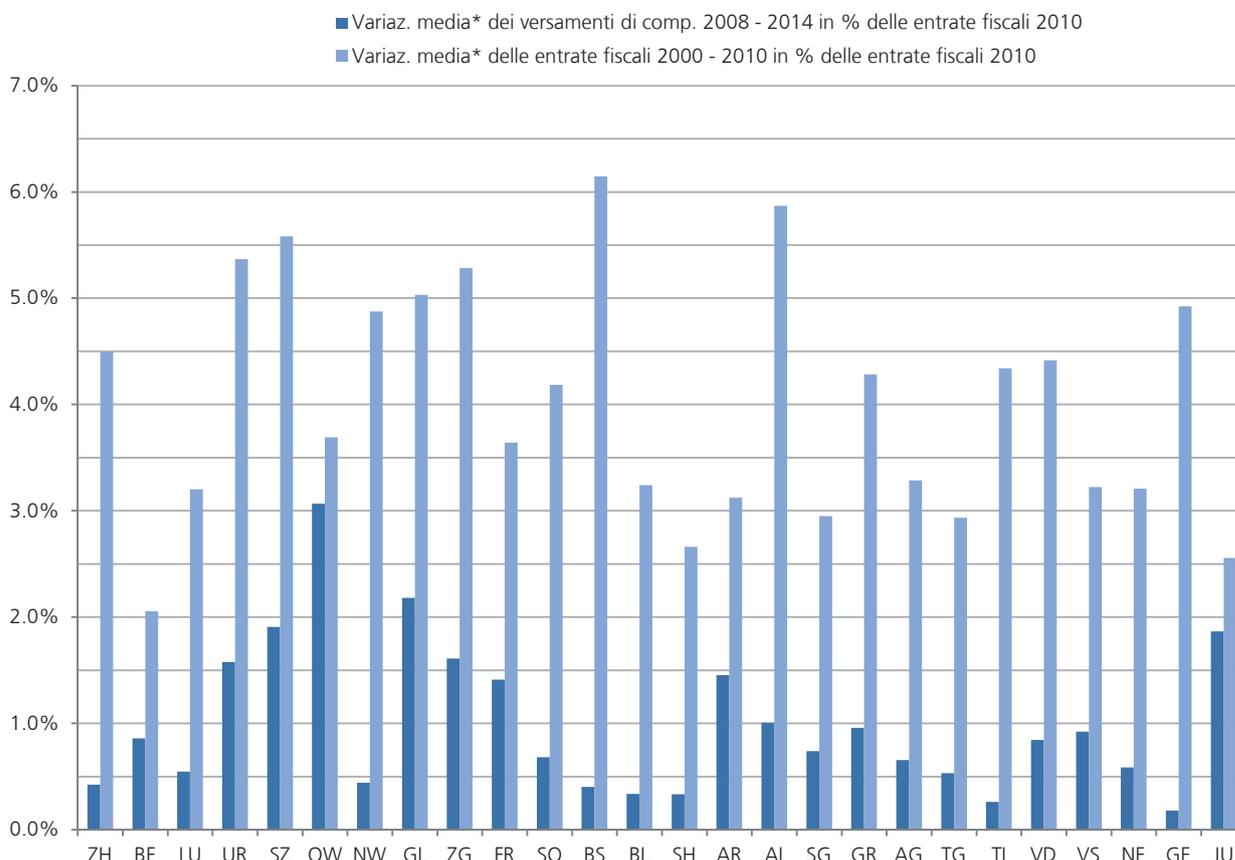
La tabella 3.02 presenta i coefficienti di correlazione tra la volatilità dell'indice delle risorse e quella dei contributi destinati alla perequazione finanziaria. Non è sorprendente constatare

che la correlazione è positiva e quasi perfetta per i Cantoni finanziariamente forti. In effetti, 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 sei Cantoni finanziariamente più deboli (coefficiente = 0,46). In effetti, 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, ma il cui indice delle risorse è relativamente elevato (ad es. NE, OW, SO o LU). In tal modo, la correlazione tra la volatilità dell'indice delle risorse e quella dei versamenti di compensazione rimane importante per i dieci Cantoni finanziariamente deboli nell'intervallo [76; 100].

Variatione dei versamenti di compensazione rispetto alle entrate fiscali

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

Figura 3.02 Variazione media dei versamenti di compensazione dal 2008 al 2014 e variazione media delle entrate fiscali dal 2000 al 2010.



* 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 3.01 presenta le variazioni medie dei versamenti di compensazione 2008–2014 in percentuale delle entrate fiscali 2010. 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 del Cantone di Appenzello Interno. Le variazioni medie più elevate si registrano nei Cantoni di Obvaldo ($\pm 3,1$ %) e Glarona ($\pm 2,2$ %).

Nella figura 3.02, queste variazioni sono confrontate con le variazioni medie delle entrate fiscali del periodo 2000–2010, a loro volta espresse in percentuale delle entrate fiscali 2010. 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, sembra che non ci sia una correlazione tra le variazioni dei versamenti di compensazione e le variazioni delle entrate fiscali (coefficiente di correlazione = 0,10). 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

Poiché il metodo per misurare la volatilità dei versamenti di compensazione non è lo stesso di quello utilizzato per il primo rapporto sull'efficacia, un confronto con i risultati di quest'ultimo non è sensato. Tuttavia, al fine di determinare se la volatilità è aumentata o diminuita nel corso del tempo, è possibile procedere a un confronto per periodi di quattro anni.

Tabella 3.03 Volatilità dei versamenti di compensazione per abitante (in CHF)

	2008-2012	2009-2013	2010-2014
ZH	22	19	19
BE	54	47	24
LU	27	27	35
UR	49	64	32
SZ	85	51	57
OW	122	149	128
NW	14	22	21
GL	49	40	16
ZG	30	55	84
FR	42	44	48
SO	37	32	38
BS	55	46	22
BL	6	6	4
SH	18	22	17
AR	52	55	50
AI	26	26	31
SG	30	29	33
GR	39	51	53
AG	35	37	21
TG	40	41	43
TI	19	19	20
VD	71	81	100
VS	39	49	47
NE	11	25	57
GE	29	24	26
JU	58	59	61
Med pond.	38	38	37

La tabella 3.03 indica la deviazione standard delle variazioni annue assolute dei versamenti di compensazione di tre periodi: 2008–2012, 2009–2013 e 2010–2014. In tal modo è possibile constatare che la volatilità media ponderata dell'insieme dei Cantoni nei tre periodi rimane stabile e oscilla tra 37 e 38 franchi. La volatilità evolve in maniera differente: in alcuni Cantoni, essa tende a diminuire (cfr. BE o BS) o ad aumentare (cfr. LU, FR o NE) e in altri non segue una tendenza chiara (cfr. UR, OW o AR).

Conclusione

L'analisi ha rivelato che i Cantoni finanziariamente forti presentano in 5 casi su 10 una volatilità dell'indice delle risorse per il periodo 2008–2014 superiore alla media (VD, ZG, SZ, BS e ZH), senza che sia stato possibile stabilire una forte correlazione tra il livello dell'indice delle risorse e la sua volatilità. Tuttavia, soltanto 4 Cantoni finanziariamente forti (VD, ZG, SZ e BS) 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 OW), 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'altra parte, se si confronta la variazione dei versamenti di compensazione con le entrate fiscali dei Cantoni, emerge che queste variazioni sono minime in quanto raggiungono in media $\pm 0,7$ % e al massimo $\pm 3,1$ % (OW). Inoltre, il confronto per periodi (2008–2012, 2009–2013 e 2010–2014) ha indicato che la volatilità media dei contributi alla perequazione delle risorse è relativamente stabile.

Infine si può aggiungere che, a partire dal 2013 (per la prima volta per l'anno di riferimento 2014), l'AFF comunica alla fine di aprile e all'inizio di giugno le tendenze per gli importi di compensazione ai Cantoni. Ciò permette una migliore pianificazione, in quanto i Cantoni hanno a disposizione cifre provvisorie per l'elaborazione del loro preventivo.

4 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. Per la perequazione orizzontale e verticale delle risorse la base è data dal potenziale di queste ultime, cioè dalle 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. In questo senso il rilevamento dei corrispondenti dati di base e la garanzia e il controllo della qualità che l'accompagnano svolgono un ruolo centrale nell'esecuzione della LPFC. 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.

4.1 Rilevamento ed elaborazione dei dati

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

Tabella 4.01 Panoramica del procedimento annuo per il calcolo della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri

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

¹ Base: art. 43f OPFC e direttive del DFF del 19 dicembre 2008 sul rilevamento e la trasmissione dei dati necessari da parte dei Cantoni e sull'elaborazione dei dati da effettuarsi dall'AFC, dall'UST e dall'AFF (disponibili in tedesco e francese).

Rilevamento dei dati

Il rilevamento dei dati per il potenziale di risorse si basa sulle istruzioni del Dipartimento federale delle finanze (DFF) del 19 dicembre 2008². Esse contengono indicazioni tecniche dettagliate (comprese le scadenze) per il rilevamento (estrazione) e la fornitura dei dati. Le Amministrazioni cantonali delle contribuzioni trasmettono all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) i dati dei singoli anni di calcolo 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 1992³ sulla statistica federale, la legge federale del 22 giugno 2007⁴ 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. 4.2.1), 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'art. 5 cpv. 2 LPFC. Parallelamente, l'AFF calcola i versamenti di compensazione nell'ambito della perequazione dell'aggravio geotopografico e sociodemografico, adeguando gli importi 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.

² Le istruzioni sono pubblicate in Internet

http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/datengrundlage.php

³ RS 431.00

⁴ RS 431.112

4.2 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 che sono descritte di seguito.

Tabella 4.02 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 del gruppo di studio per la garanzia della qualità	UST, controllo da parte del CDF secondo l'art. 6 lett. j LCF, accompagnamento del gruppo di studio per la garanzia della qualità
Calcolo degli indici e versamenti di compensazione	AFF, controllo da parte del CDF	AFF, controllo da parte del CDF

4.2.1 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 nei mesi 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. Questi metodi di calcolo sono formulati in modo tale da impedire che i Cantoni che non presentano dati oppure presentano dati insufficienti possano essere favoriti rispetto ai Cantoni che hanno presentato i loro dati correttamente. Tali metodi sono stabiliti all’articolo 42 OPFC.

I risultati della verifica della qualità dei dati e le misure eventualmente adottate sono comunicati ai Cantoni interessati. Il Cantone in questione ha la possibilità di esprimersi entro 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 direttive oppure lo sono ma in maniera poco precisa. Spesso c’è un conflitto di obiettivi tra l’esattezza dei dati e l’efficienza di esecuzione del rilevamento dei dati. 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 il gruppo di studio ha pertanto volutamente preso in considerazione una certa imprecisione dei dati in modo da ottenere una soluzione valida e pragmatica. Per motivi legati alla trasparenza, le relative decisioni sono indicate nell’allegato 9. Al riguardo si distingue tra casi che

- volutamente non sono presi in considerazione;
- sono presi in considerazione nonostante una certa imprecisione;
- 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) si eseguono diverse verifiche e controlli di plausibilità dei dati notificati dai Cantoni. Le verifiche sono suddivise in diverse categorie.

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

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

Il controllo dei dati e della loro plausibilità comincia all’inizio del 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). Dopo aver elaborato i dati di tutti i Cantoni, l’AFC e l’AFF eseguono 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 Berna in base ai dati forniti, 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.

Si eseguono diversi controlli di plausibilità che individuano anomalie o valori erratici. Da un lato, si raffrontano 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 alla direttiva 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. 4.03) sia diversa dalla persona che successivamente firma l'attestato. Solo in questo modo si garantisce un controllo incrociato.

Tabella 4.03 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 annunciato 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 i dati svizzeri complessivi.

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. Già in occasione del processo di calcolo, ma in particolare al termine del calcolo, l'AFF effettua numerosi controlli. Determinati 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. Da alcuni anni per effettuare il calcolo l'AFF impiega una soluzione informatica che è stata migliorata costantemente. In tal modo è possibile documentare e ridurre al minimo gli interventi manuali nel processo di calcolo. Questo determina un sensibile miglioramento della qualità, della sicurezza e della trasparenza. Tra l'altro, anche la perequazione finanziaria è stata integrata nel sistema di controllo interno (SCI).

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. Nel rapporto sono esaminate le differenze significative.

Attività di controllo del CDF

Le attività annuali di controllo del CDF si basano sull'articolo 6 lettera j della legge del 28 giugno 1967¹ sul controllo federale delle finanze e comprendono i seguenti punti:

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

¹ RS 614.0

Controlli finali nell'ambito dell'indagine conoscitiva

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

4.2.2 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 ridocumentare in parte i processi interni. Tali lavori di adeguamento sono complessi e richiedono tempo.

Ciononostante esistono ancora lacune da colmare: a sei anni dall'introduzione della NPC non tutte le amministrazioni cantonali delle contribuzioni possiedono una strategia relativa alla garanzia della qualità. Inoltre, il CDF ha constatato lacune presso diversi Cantoni che si erano già dotati di una strategia, ad esempio nella documentazione dei controlli. Poiché per assicurare l'accettazione della perequazione finanziaria è indispensabile una garanzia costante della qualità, il CDF richiede ai Cantoni di colmare al più presto le lacune esistenti nei controlli della qualità. Occorre però ricordare che per il calcolo dei versamenti di compensazione è necessario estrarre ed elaborare oltre cinque milioni di singoli dati. Pertanto, anche in futuro non si potrà garantire con assoluta certezza la totale assenza di errori.

Correzioni e stime

Per gli anni di riferimento 2012 e 2013 è stato necessario effettuare soltanto una correzione per il Cantone del Giura (anni di calcolo 2006–2008) e una stima per il Cantone dei Grigioni (anni di calcolo 2006 e 2007). Per la prima volta dall'introduzione della NPC, l'anno di calcolo 2009 non ha comportato né correzioni né stime. La qualità dei dati è dunque migliorata sensibilmente rispetto al primo quadriennio.

Errori di trasmissione dei dati

Nel secondo quadriennio sono stati commessi alcuni errori nella trasmissione dei dati dalle amministrazioni cantonali delle contribuzioni all'AFC per il calcolo della base imponibile aggregata. Il CDF, l'AFC o i Cantoni hanno riconosciuto per tempo questi errori che hanno quindi potuto essere corretti mediante una fornitura a posteriori. L'errore più grande riguardava le persone giuridiche del Cantone di Vaud. Questo errore è già stato constatato nell'anno di riferimento 2011, ma a seguito della sua complessità ha potuto essere corretto soltanto nell'anno di riferimento 2012².

² Un riassunto al riguardo si trova al n. 2.4.2 del rapporto sulla perequazione delle risorse, compensazione degli oneri e dei casi di rigore 2012
http://www.efv.admin.ch/lidokumentation/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php

Nel suo rapporto del 19 settembre 2012³ sulla verifica dei dati cantonali per la perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni, il CDF evidenzia che nell'estrazione dei dati dai sistemi cantonali possono verificarsi errori se i servizi informatici e quelli specializzati non collaborano intensamente allo sviluppo dei programmi di estrazione o se questi non sono sufficientemente testati. Sussiste il rischio che in tal modo si verifichino errori sistematici.

Correzione a posteriori degli errori a causa del fattore alfa

Per ogni periodo quadriennale è necessario ricalcolare i fattori alfa e beta. Per il secondo quadriennio questo calcolo è stato effettuato unitamente alle cifre 2012. Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle cifre 2012, il Cantone di Argovia ha fatto notare che in occasione della verifica del fattore alfa ha ottenuto un valore leggermente superiore. L'AFF ha interpretato male l'osservazione del Cantone di Argovia e non ha di conseguenza rilevato l'errore. Il malinteso è stato scoperto soltanto dopo l'approvazione delle cifre da parte del Consiglio federale. Per questo motivo secondo il gruppo di studio per la garanzia della qualità si tratta di un errore segnalato durante l'indagine conoscitiva. Pertanto, l'articolo 42a OPFC concernente la correzione a posteriori non si applica e i versamenti di compensazione della perequazione delle risorse 2012 sono stati corretti unitamente ai versamenti del 2013.

Qualità dei dati nell'ambito della compensazione degli oneri

Nel suo rapporto del 19 ottobre 2009 il CDF afferma che l'UST, che in qualità di detentore dei dati li predispose per il calcolo della compensazione degli oneri, dispone di un adeguato SCI. Tuttavia, nel suo rapporto del 19 settembre 2012 evidenzia che nelle descrizioni dei processi e nel SCI sussiste ancora necessità di ottimizzazione.

A seguito di un coordinamento insufficiente tra l'UST e l'AFF, per la PAS F degli anni 2010 e 2011 i diplomatici non sono stati addizionati alle persone attive. Questo è stato constatato dal Cantone di Ginevra in occasione dell'indagine conoscitiva sulle cifre 2013. In tal modo i versamenti di compensazione nell'ambito della compensazione degli oneri 2013 hanno potuto essere corretti in tempo. Negli anni precedenti l'importo dell'errore era nettamente al di sotto della soglia di rilevanza e pertanto non è stato corretto a posteriori.

Calcolo dei versamenti di compensazione da parte dell'AFF

Per il calcolo dell'anno di riferimento 2011 è stata utilizzata per la prima volta una nuova soluzione informatica. In base alle esperienze raccolte, negli anni successivi tale soluzione è stata ottimizzata in modo che attualmente le possibilità di errore nel calcolo dei versamenti di compensazione sono ridotte al minimo. Inoltre, i dati dell'UST e dell'AFC non devono più essere trasposti manualmente nel processo di calcolo; in questo modo gli errori possono praticamente essere esclusi. Per di più negli ultimi anni sono stati introdotti numerosi nuovi meccanismi di controllo e la documentazione e l'archiviazione sono state costantemente migliorate. Di conseguenza, è garantita la piena tracciabilità del processo di calcolo. Nel suo rapporto del 19 settembre 2012, il CDF evidenzia che le descrizioni dei processi e il SCI non sono ancora completi. Nel frattempo si è proceduto ad adeguare le descrizioni, a introdurre diversi giornali di controllo e a integrare nel SCI l'intero calcolo.

³ Il rapporto è disponibile all'indirizzo http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=186&Itemid=187&lang=it

Conclusione

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

Nonostante si siano fatti progressi tangibili per migliorare la qualità dei dati, sussiste la necessità di interventi puntuali. Nel quadro delle sue verifiche, il CDF ha constatato che singoli Cantoni non dispongono di una strategia relativa alla garanzia della qualità per la notifica dei dati NPC, mentre in altri Cantoni l'attuazione di tali strategie presenta ancora un potenziale di miglioramento. Infatti, nella strategia relativa alla garanzia della qualità determinati controlli non erano descritti oppure erano documentati in modo insufficiente.

Considerata la rilevanza finanziaria della perequazione finanziaria, negli ultimi anni sia la Confederazione sia i Cantoni hanno compiuto sforzi notevoli per garantire la qualità necessaria. Ciononostante nei prossimi anni sarà possibile e necessario migliorare ulteriormente.

5 Conseguimento degli obiettivi della perequazione

5.1 Obiettivi e rapporti di causalità

Il capitolo 5 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 5.

5.1.1 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 geotografiche o sociodemografiche;
6. garantire un'adeguata perequazione intercantonale degli oneri.

Il secondo obiettivo è ridurre le disparità di capacità finanziaria, commisurate all'indice delle risorse, attraverso la perequazione delle risorse quale strumento di ripartizione. 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. 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, al momento non è possibile valutare 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.

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.

Per contro, 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. Come già menzionato più sopra, 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.

Per quanto concerne la gerarchia degli obiettivi della perequazione finanziaria si può affermare che il primo messaggio del Consiglio federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni fa riferimento a due obiettivi superiori della perequazione finanziaria in senso stretto (p. 2137). Da un lato i Cantoni – soprattutto quelli finanziariamente deboli – devono disporre di sufficienti mezzi finanziari per adempiere autonomamente i compiti loro assegnati. Dall'altro, deve aumentare l'efficacia di tutto il sistema di perequazione e devono essere ridotte le disparità nella capacità finanziaria tra i Cantoni. Il messaggio aveva proposto di sancire nell'articolo 135 capoverso 2 Cost. alle lettere a-d i cosiddetti quattro pilastri della perequazione finanziaria. La LPFC ribadisce questi obiettivi (obiettivo 2: lett. a; obiettivo 4: lett. b; obiettivo 5: lett. c; obiettivo 6: lett. d). Va inoltre rilevato che la riduzione della disparità tra Cantoni per quanto riguarda il carico fiscale, ovvero il secondo obiettivo fissato nella LPFC, non viene menzionata esplicitamente nella Costituzione. 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. Questo era uno dei motivi per cui l'organizzazione di progetto NPC, elaborando il progetto LPFC conformemente al progetto di riforma della Costituzione, aveva incluso nel catalogo degli obiettivi l'obiettivo di riduzione delle disparità per quanto riguarda il carico fiscale. Nel corso dei dibattiti parlamentari è stato inserito un altro obiettivo, ovvero all'articolo 135 capoverso 2 lettera e Cost., che prevede il mantenimento della concorrenzialità fiscale dei Cantoni nel contesto nazionale e internazionale. I tre messaggi sulla NPC non fanno riferimento ad altre priorità. Durante la fase di progettazione della NPC né le Camere federali né il Consiglio federale o l'organo di direzione politica hanno stabilito un vero e proprio ordine gerarchico per gli obiettivi della perequazione finanziaria. Per questo motivo nelle argomentazioni del capitolo 5 tutti gli obiettivi o il loro grado di realizzazione sono considerati equivalenti.

5.1.2 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 5.01 Modello generale d'impatto

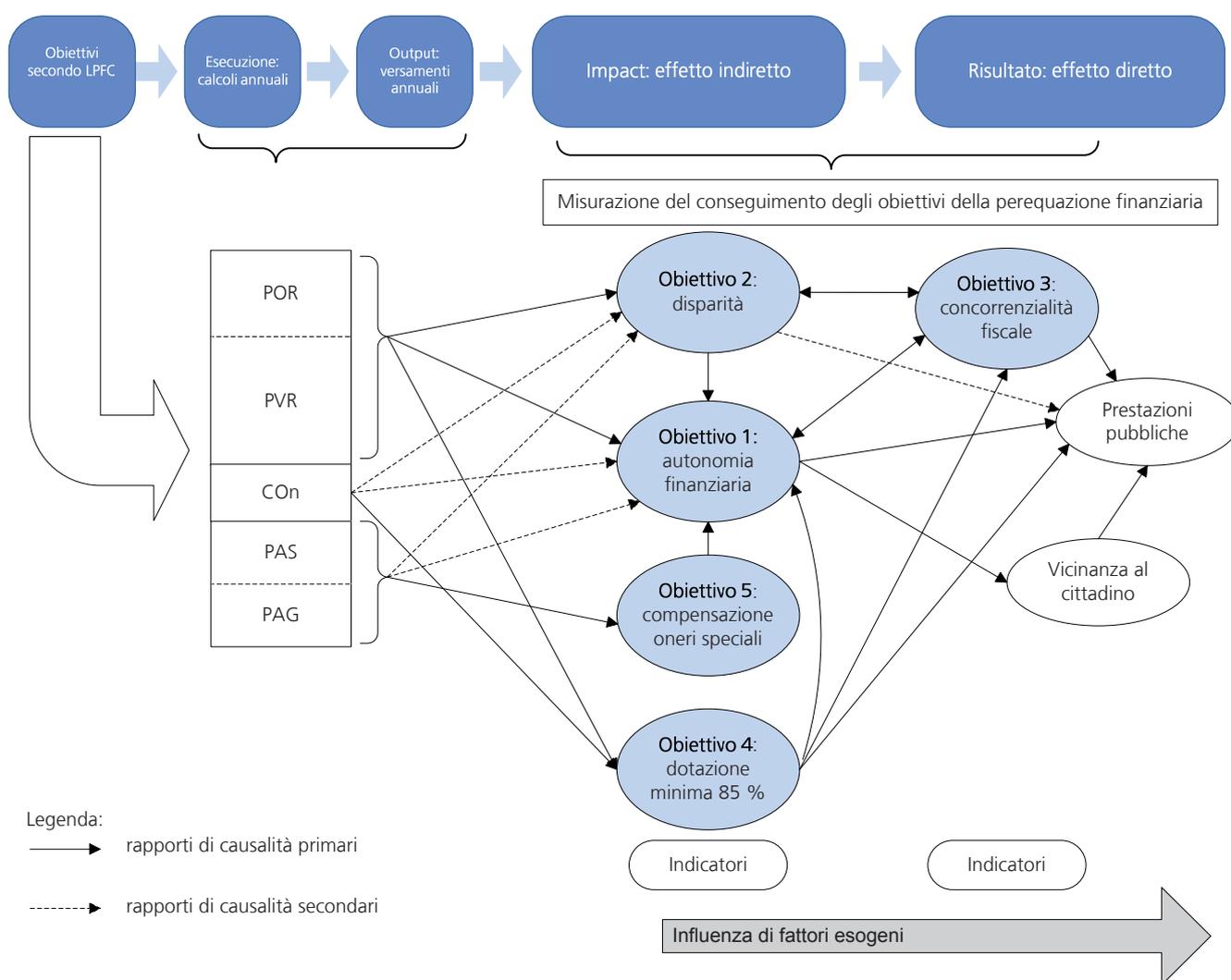


Secondo Rieder (2007), il modello d'impatto descrive i rapporti di causalità specifici perseguiti a livello politico basandosi sulle cinque fasi del processo decisionale. Il modello parte dagli obiettivi strategici, postula una struttura di esecuzione e formula direttive per l'output. Ciò deve avere 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 5.02 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 5 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». La numerazione degli obiettivi nella figura 5.02 corrisponde a quella della sezione 5.1.1.

Figura 5.02 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.

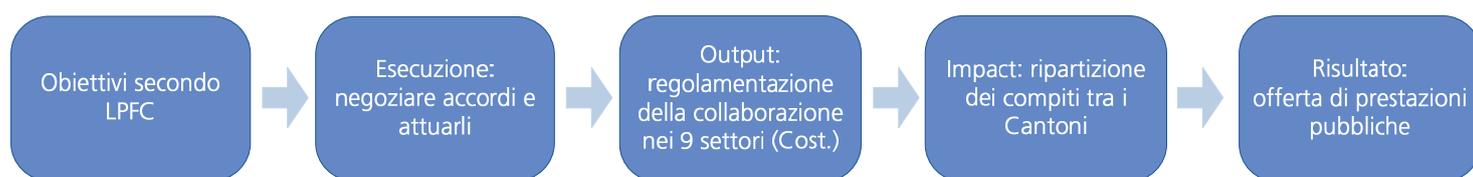
Il risultato costituisce l'effetto diretto della perequazione finanziaria sull'efficienza ed efficacia delle prestazioni fornite dai Cantoni ai loro cittadini. Il collegamento tra le fasi «impact» e «risultato» rappresenta la sfida principale della verifica dell'efficacia. Nel secondo caso (risultato) 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 5 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). I criteri sono elencati in dettaglio nell'allegato 6 del presente rapporto. 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 5.02, 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. Alcuni aspetti della fase «risultato» vengono tematizzati a margine del capitolo 6, nella discussione sulle esperienze fatte nei settori di compiti dissociati.

La collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri (obiettivo 6) viene pure esaminata nel capitolo 5. Poiché non esiste alcun rapporto diretto con la perequazione finanziaria in senso stretto, la reazione a catena viene presentata separatamente nella figura 5.03.

Figura 5.03 Modello d'impatto della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri



5.1.3 Panoramica dei singoli sottocapitoli

Le analisi a livello di «impact» conformemente al modello d'impatto si trovano nei numeri 5.2 (autonomia finanziaria cantonale), 5.3 (disparità) e 5.6 (oneri speciali) come pure nel numero 5.5, che si occupa del valore di riferimento stabilito nel quadro della perequazione delle risorse per la dotazione minima di risorse finanziarie di un Cantone pari all'85 % della media svizzera. Le questioni relative alla competitività fiscale si trovano nella fase «risultato», mentre alcuni aspetti concernono la fase «impact» e vengono presentati nel numero 5.3. Gli altri temi sulla competitività fiscale sono trattati nel numero 5.4. Le analisi in questi sottocapitoli valutano il conseguimento degli obiettivi attraverso diversi ordini di grandezza (conformemente all'allegato 17 OPFC). Il numero 5.7 esamina la compensazione intercantonale degli oneri mentre il numero 5.8 riassume i risultati del capitolo 5 e formula conclusioni relative alle dotazioni dei singoli fondi di perequazione.

5.2 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 circa 16 miliardi. A essi si sommavano 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 quasi 1 miliardo.

Tabella 5.01 Uscite a titolo di trasferimento dalla Confederazione ai Cantoni

Mio. CHF	2007	2008	2009	2010	2011	2008-2011
Trasferimenti a destinazione libera	5'101	6'548	6'353	6'483	6'644	
Quote dei Cantoni alle entrate della Confederazione *	5'101	3'824	3'546	3'582	3'595	
Perequazione finanziaria **	-	2'725	2'808	2'901	3'049	
Trasferimenti a destinazione vincolata	11'362	9'920	10'183	10'540	10'832	
Contributi della Confederazione ai Cantoni ***	11'362	9'920	10'183	10'540	10'832	
Totale	16'464	16'468	16'536	17'023	17'476	
Quota dei trasferimenti a destinazione libera						
..... al totale	31%	40%	38%	38%	38%	39%
..... alle entrate fiscali dei Cantoni	14%	17%	16%	16%	16%	17%
TC trasferimenti a destinazione libera			-3.0%	2.0%	2.5%	0.5%
TC perequazione finanziaria			3.0%	3.3%	5.1%	3.8%
TC trasferimenti a destinazione vincolata			2.6%	3.5%	2.8%	3.0%

Fonte: Statistica finanziaria

* *Esclusa* la destinazione *vincolata* delle partecipazioni dei Cantoni (totale 909 525 mio CHF): quota ai proventi della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP; voce 46008), parte ai proventi dell'imposta sugli oli minerali (voce 46005), parte al prodotto netto della Regia federale degli alcool (voce 46003): «Cantoni a confronto; valutazioni standard», documento di lavoro «Entrate».

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

*** Contributi federali = *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», Documento di lavoro «Entrate».

Con la NPC è stata modificata in maniera determinante la struttura delle uscite a titolo di trasferimento dalla Confederazione ai Cantoni. Nel 2007, il 32 per cento del volume dei trasferimenti era a destinazione libera. Nel 2008, con il passaggio alla NPC, tale quota è salita al 42 per cento. Tra il 2008 e il 2011, i trasferimenti finanziari a destinazione libera sono aumentati in media dello 0,5 per cento annuo. I trasferimenti finanziari a destinazione vincolata, invece, hanno presentato una dinamica nettamente maggiore, registrando in questo periodo una crescita in media del 3,9 per cento. A trainare questa dinamica sono stati in particolare i settori della sanità e della previdenza sociale (riduzione dei premi e prestazioni complementari). Ciò ha portato a una lieve diminuzione della quota dei trasferimenti a destinazione libera rispetto al volume complessivo (2011: 40 %), mentre è rimasta praticamente costante la loro quota rispetto alle entrate fiscali dei Cantoni.

La tabella nell'allegato 5 illustra la ripartizione dei trasferimenti finanziari a destinazione libera e di quelli a destinazione vincolata tra i singoli Cantoni nel 2011.

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 indicatori¹:

- 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). La quota maggiore di fondi a destinazione libera ha indirettamente creato un margine di manovra per i Cantoni finanziariamente deboli nella politica fiscale, nella preventivazione e nel finanziamento. L'autonomia, invece, nei settori della politica fiscale, della preventivazione e del finanziamento non è stata direttamente toccata dalla NPC. Soprattutto nel settore della preventivazione, sono decisivi in primo luogo fattori istituzionali, quali norme fiscali a livello cantonale, che limitano il grado di autonomia budgetaria e che non sono stati toccati dall'introduzione della NPC. È importante distinguere se simili norme sono scelte dalla stessa collettività territoriale (come nel caso dei Cantoni) o stabilite a un livello statale superiore. Soltanto in quest'ultimo caso l'autonomia finanziaria viene limitata. Una valutazione dell'autonomia finanziaria, pertanto, fa sempre riferimento al rapporto con il livello statale superiore. Dal momento che i Cantoni, nel quadro del federalismo esecutivo, attuano il diritto federale, l'autonomia finanziaria è influenzata da decisioni legislative a livello federale.

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

Conclusione

La NPC ha contribuito al rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni. Ad esempio, è aumentata sensibilmente la quota dei trasferimenti finanziari a destinazione libera rispetto alle entrate fiscali dei Cantoni. Dall'introduzione della NPC, tuttavia, i trasferimenti a destinazione vincolata hanno riacquisito importanza. Oltre a questo indicatore, l'autonomia finanziaria include altri aspetti e riguarda in particolare la politica fiscale, la preventivazione e il finanziamento. Tali settori non sono stati direttamente toccati dalla NPC. Occorre però evidenziare che l'autonomia finanziaria dei Cantoni può anche essere influenzata in maniera determinante da altre disposizioni del diritto federale. La quota elevata dei trasferimenti a destinazione libera al momento dell'introduzione della NPC ha comunque rafforzato l'autonomia dei Cantoni. Tuttavia, quest'ultima è anche influenzata dall'evoluzione della legislazione federale, che può limitare il margine di manovra dei Cantoni (ad es. finanziamento ospedaliero).

5.3 Riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria e il carico fiscale dei Cantoni

Di seguito viene analizzata l'evoluzione, dall'introduzione della NPC, delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria rispetto al potenziale di risorse. Inoltre viene esaminata la reazione della perequazione delle risorse alle oscillazioni congiunturali come, in particolare, la forte crescita del 2007 e la crisi del 2009. Infine, viene analizzata in modo approfondito l'evoluzione delle disparità per quanto riguarda il carico fiscale rispetto all'indice di sfruttamento fiscale.

5.3.1 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 finanziariamente deboli, ha automaticamente luogo una riduzione delle disparità per effetto della perequazione finanziaria (cfr. n. 2.1).

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. L'AFF (2013a) ha esaminato l'evoluzione delle disparità negli ultimi anni, fondandosi sui dati disponibili degli anni 1998–2009.

Misurazione delle disparità

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 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 dal 1998 al 2010, anche se gli anni dal 1998 al 2001 in parte sono basati su stime e per il 2002 non vi sono dati.

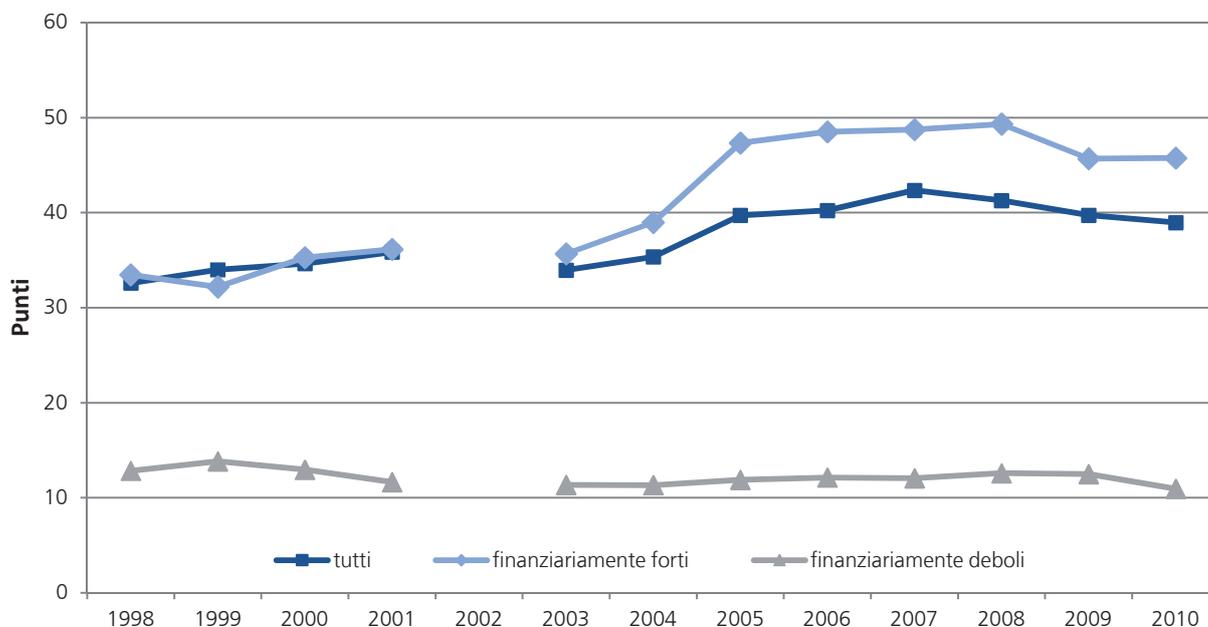
Nel presente rapporto sono presentati i risultati in base alla deviazione standard. Essa rappresenta la grandezza standard per misurare la dispersione¹ e indica lo scostamento medio dalla media del campione. Un aumento della deviazione standard indica un aumento delle disparità. Come ulteriore indicatore per la misurazione delle disparità, si utilizza il campo di variazione, ovvero la differenza tra il valore massimo e il valore minimo dell'indice delle risorse. L'utilizzo di queste due unità di misura (deviazione standard e campo di variazione) per l'analisi delle disparità è menzionato nel rapporto esplicativo sull'OPFC.

Evoluzione delle disparità

Dalla figura seguente si evince che dal 1998 la deviazione standard di tutti i Cantoni tende ad aumentare, ovvero che tra il 1998 e il 2010 sono cresciute le disparità. Tuttavia, mentre i Cantoni finanziariamente deboli presentano una deviazione standard piuttosto stabile, i valori per i Cantoni finanziariamente forti sono soggetti a variazioni maggiori. Ciò significa che per questi ultimi le disparità variano in maniera molto più accentuata rispetto ai primi, per i quali praticamente non si riscontrano variazioni. Inoltre, l'evoluzione di tutti i Cantoni è influenzata in maniera considerevole da quella dei Cantoni finanziariamente forti. Ciò implica che l'evoluzione delle disparità dipende soprattutto dai Cantoni finanziariamente forti.

¹ Nello studio dell'AFF (2013a) le disparità della BIA sono esaminate anche con la mediana della deviazione assoluta dei valori di un campione dalla mediana di tale campione (median absolute deviation, MAD).

Figura 5.04 Deviazione standard dell'indice BIA 1998–2010

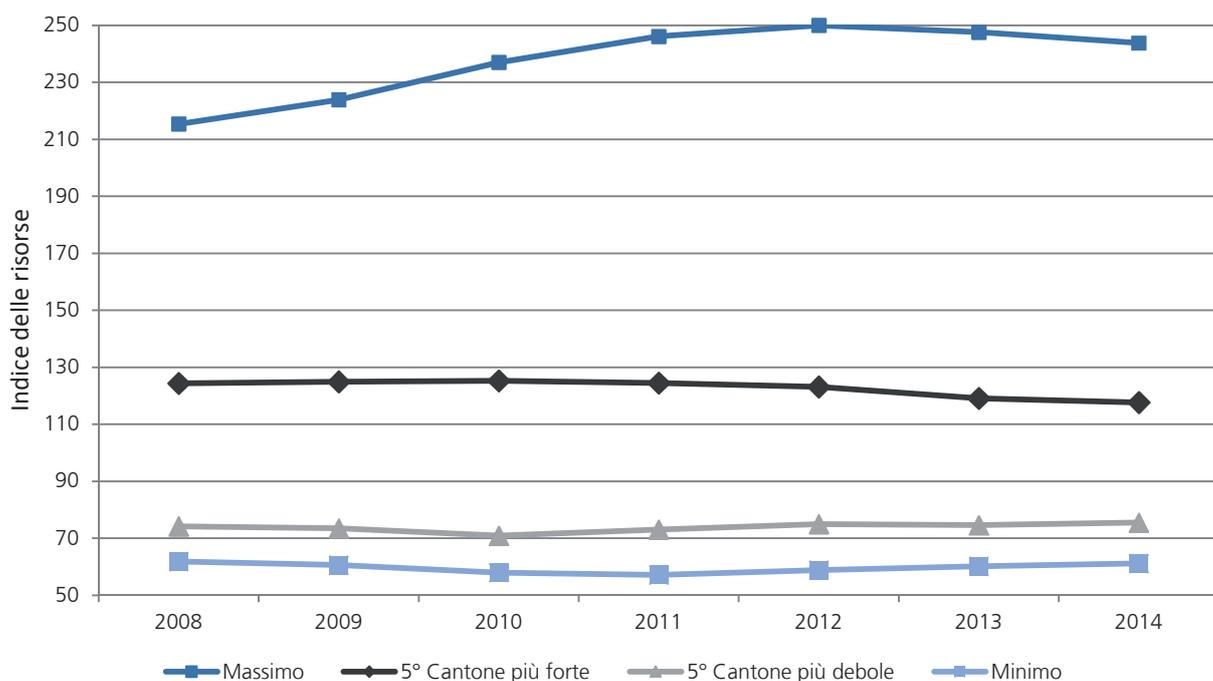


Dalla figura risulta inoltre che negli anni 2003–2005 le disparità dei Cantoni finanziariamente forti sono notevolmente aumentate e che successivamente si è passati a una fase di stabilizzazione. Con la crisi economica nel 2009 sono di nuovo diminuite le disparità tra i Cantoni finanziariamente forti. Il rapporto dell’AFF (2013a) mostra che segnatamente i Cantoni di Zugo, Basilea Città e Svitto hanno conosciuto un forte aumento dell’indice BIA in questo periodo (cfr. anche n. 2.1). Al contrario di Zugo e Basilea Città, l’indice BIA nel Cantone di Svitto ha continuato ad aumentare anche negli anni della crisi economica, dato che in questo Cantone gli utili delle persone giuridiche costituiscono una quota nettamente inferiore del potenziale di risorse. Il fatto che nel periodo esaminato le disparità non siano aumentate in maniera ancora più accentuata è imputabile ai Cantoni di Zurigo e Ginevra: essi presentano un indice BIA in diminuzione nell’intero periodo, attenuando così la crescita dei Cantoni finanziariamente forti. Non si riscontra un’evoluzione analoga nei Cantoni finanziariamente deboli. In questi ultimi, le disparità sono rimaste praticamente invariate.

Se si considera l’insieme dei Cantoni, le disparità maggiori sono state raggiunte nel 2007, anno di forte crescita economica. Da allora si è verificata una lieve diminuzione. Per l’insieme dei Cantoni, tuttavia, non si possono fare affermazioni statisticamente significative in merito agli effetti della crisi economica sulle disparità, come indicato nel capitolo seguente. È quindi difficile prevedere se in futuro la tendenza, osservata dal 2003, all’ampliamento del divario tra i Cantoni perdurerà oppure se a causa della crisi economica si verificherà un’inversione di tendenza. Al momento non si può neppure prevedere se l’introduzione della NPC abbia provocato una riduzione delle disparità. Per quest’ultima questione sono disponibili soltanto tre punti di dati (anni di calcolo 2008–2010). Essi indicano una tendenza alla diminuzione, ma non è possibile affermare se questo calo delle disparità sia stato causato dalla crisi economica, dall’introduzione della NPC o da altri fattori. A seconda della causa, la diminuzione potrebbe essere soltanto transitoria oppure potrebbe effettivamente avere avuto luogo un’inversione di tendenza.

È interessante anche la figura seguente, dalla quale risultano i campi di variazione dell'indice delle risorse. Le linee blu mostrano per ogni anno il valore massimo e il valore minimo. Si tratta rispettivamente dei Cantoni di Zugo e Uri. Anche in questo caso emerge un aumento delle disparità nel corso del tempo e un lieve calo dal 2012. È interessante il confronto con le linee grigie, che indicano il campo di variazione tra i quantili del 20 e dell'80 per cento, ovvero tra il quinto Cantone finanziariamente più debole e il quinto più forte. Le disparità sono diminuite nel corso dell'intero periodo di osservazione. Nel caso dei Cantoni finanziariamente forti, la linea blu e quella nera hanno un andamento divergente, mentre in quello dei Cantoni finanziariamente deboli esse procedono quasi in parallelo. Ciò mostra che l'evoluzione delle disparità è principalmente riconducibile ai Cantoni finanziariamente più forti. Questa constatazione è supportata dal rapporto dell'AFF (2013a). Le disparità tra i Cantoni aumentano in particolare perché Zugo, Svitto e Basilea Città evolvono in maniera molto dinamica.

Figura 5.05 Campi di variazione dell'indice delle risorse 2008–2014



Conclusion

L'evoluzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria (misurata in base all'indice delle risorse o all'indice BIA) è influenzata in misura determinante dai Cantoni finanziariamente forti. Nelle fasi di forte crescita economica le disparità aumentano, poiché, in particolare a causa dei crescenti utili, nei Cantoni finanziariamente forti l'incremento della BIA è nettamente più accentuato che negli altri Cantoni. Nelle fasi di debole crescita economica, invece, ha luogo una correzione e le disparità si riducono leggermente.

5.3.2 Reazione della base di calcolo alla congiuntura

In uno studio per il presente rapporto sull'efficacia, l'AFF ha esaminato in maniera approfondita gli effetti della congiuntura sulla perequazione delle risorse¹. È stato analizzato come la congiuntura si ripercuote sulla base imponibile aggregata (BIA), sul potenziale di risorse e su importanti settori. Particolare attenzione è stata prestata alle ripercussioni delle fluttuazioni congiunturali (anno di forte crescita economica 2007 e anno di crisi 2009).

Congiuntura e base di calcolo

In Svizzera, un ciclo congiunturale dura solitamente da quattro a otto anni. In una prima fase viene mostrato che i due elementi più importanti della BIA, i redditi determinanti delle persone fisiche e gli utili determinanti delle persone giuridiche, sono influenzati dalla congiuntura².

Per quanto riguarda i redditi determinanti delle persone fisiche, i risultati possono essere raggruppati come segue³:

- la congiuntura a livello svizzero (congiuntura nazionale) si ripercuote con un ritardo fino a tre anni sui redditi, riconducibile principalmente alla congiuntura nazionale e internazionale;
- la congiuntura cantonale si ripercuote già dopo un anno sui redditi;
- per la creazione di valore aggiunto del settore bancario e del settore finanziario non è dimostrabile alcun'influenza significativa sui redditi.

Nel complesso le stime indicano che la congiuntura nazionale e soprattutto quella dell'UE si ripercuotono con un ritardo fino a tre anni sui redditi determinanti delle persone fisiche, mentre gli effetti della congiuntura cantonale si fanno sentire più rapidamente.

Per quanto concerne gli utili determinanti delle persone giuridiche, i risultati sono i seguenti:

- la congiuntura nazionale si ripercuote più rapidamente sugli utili che sui redditi (dopo due anni al massimo);
- un'influenza significativa diretta sugli utili è inoltre esercitata dalla congiuntura europea (mediante il corso del cambio), dall'evoluzione del settore finanziario e dalle oscillazioni del prezzo del petrolio;
- i risultati delle stime relative alla congiuntura cantonale non mostrano invece, per quanto concerne l'effetto sui redditi delle persone fisiche, un quadro unitario e interpretabile. Risultati convincenti non si hanno neppure con le stime relative alle variabili, ossia le espor-

1 Lo studio dell'AFF (2013a) rappresenta un'analisi approfondita degli effetti della congiuntura sulla perequazione delle risorse. Le spiegazioni nel rapporto sull'efficacia riassumono i risultati principali dello studio.

2 Questi due elementi costituiscono già oltre l'85 % della BIA. La sostanza delle persone fisiche è stata esclusa dell'analisi per tre motivi: 1. rappresenta una quota minima della BIA (meno del 5 %), 2. presenta, a seguito dell'adeguamento del fattore alfa nell'anno di riferimento 2012, una notevole frattura strutturale, 3. è fortemente influenzata da altri fattori, ad esempio, dall'evoluzione dei mercati immobiliari. Gli elementi dei redditi tassati alla fonte e i riparti fiscali non sono stati inclusi nell'analisi in quanto rappresentano una quota minima della BIA. Del resto, i redditi tassati alla fonte sono strettamente correlati con i redditi delle persone fisiche.

3 Per l'analisi degli effetti congiunturali è stata impiegata una cosiddetta regressione con dati di panel. Per la spiegazione del modello di stima impiegato cfr. AFF (2013a) riquadro 1 e tabella 2.

tazioni, il PIL dei 15 Stati occidentali dell'UE, il PIL degli Stati Uniti, la produzione dell'industria e dei settori chiave più importanti (banche, turismo, industria orologiera, metalmeccanica e farmaceutica).

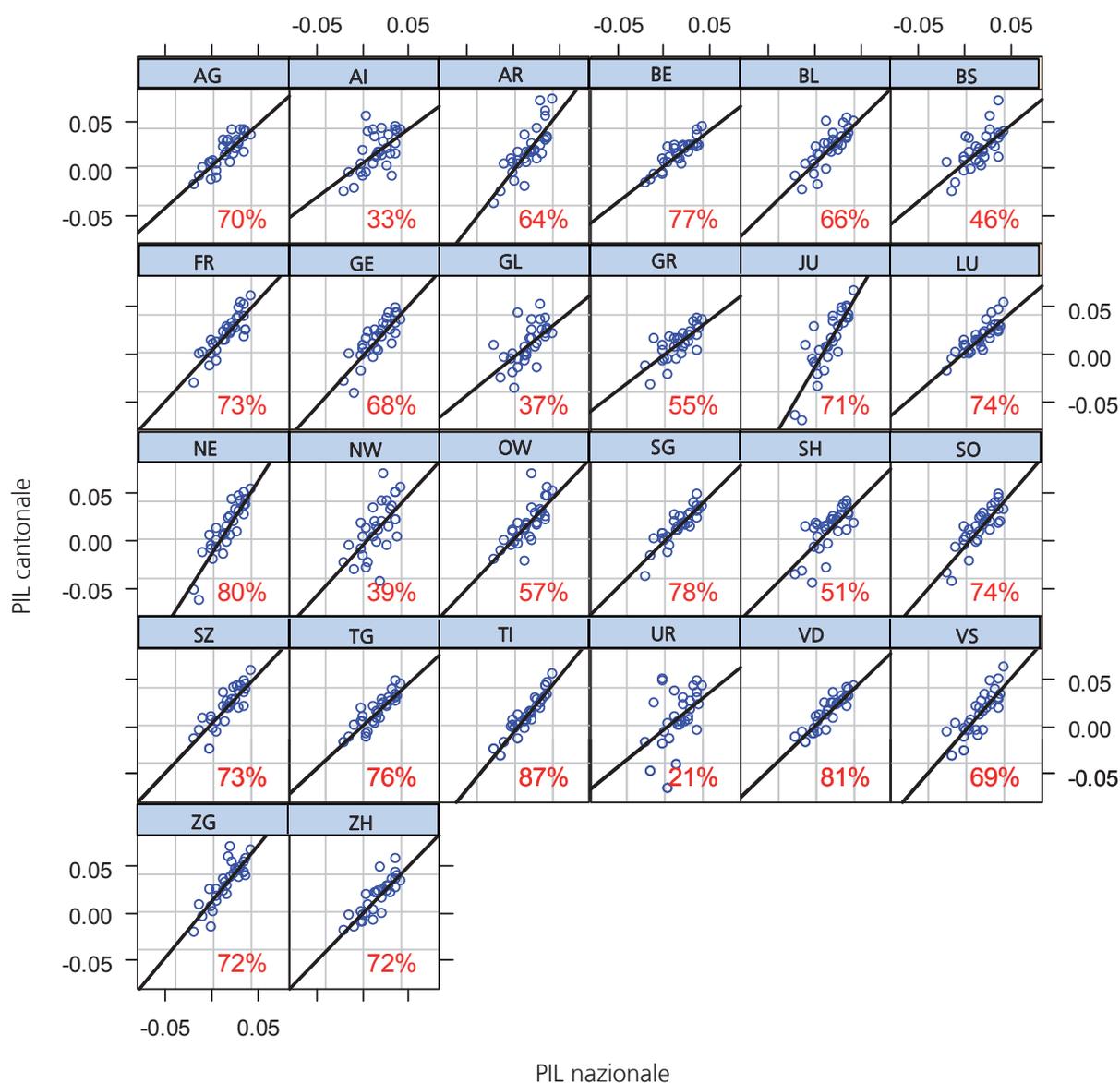
Riassumendo, è possibile affermare che gli utili determinanti delle persone giuridiche vengono influenzati in maniera relativamente rapida sia dalla congiuntura cantonale, sia da quella nazionale e internazionale (soprattutto UE). Peraltro, soltanto una piccola parte dell'evoluzione a breve termine degli utili può essere spiegata con la congiuntura. Nel complesso, i redditi delle persone fisiche sono più strettamente correlati alla congiuntura degli utili delle imprese.

Congiuntura cantonale versus congiuntura nazionale

In una seconda fase è stato analizzato, mediante diagrammi di dispersione, come varia la sensibilità della congiuntura cantonale agli sviluppi esterni e quale sia il ruolo che alcuni settori chiave rivestono in singoli Cantoni.

Dalla figura successiva si rileva che l'evoluzione congiunturale cantonale è in massima parte sincronizzata con il ciclo congiunturale nazionale. Sull'asse verticale è riportata la crescita del PIL cantonale e sull'asse orizzontale quella del PIL nazionale. Ogni punto di dati del diagramma mostra l'evoluzione del PIL in un determinato anno. Il coefficiente angolare della linea di regressione e il cosiddetto coefficiente di determinazione mostrano la correlazione tra la congiuntura cantonale e quella nazionale. Il Cantone di Zurigo, ad esempio, presenta una correlazione proporzionale con l'economia nazionale. La figura 5.06 mostra, ad esempio, che il coefficiente angolare della linea di regressione è di circa 1. Inoltre il 72 per cento delle fluttuazioni congiunturali del Cantone di Zurigo può essere spiegato con la congiuntura nazionale (la percentuale indicata in rosso corrisponde al cosiddetto coefficiente di determinazione R^2). Fortemente influenzati dalla congiuntura nazionale sono i Cantoni di Ticino, Vaud e Neuchâtel (coefficiente di determinazione 80 e oltre). Per contro, nei Cantoni di Uri, Appenzello Interno e Glarona, l'economia è meno influenzata dalla congiuntura nazionale (coefficiente di determinazione inferiore a 40).

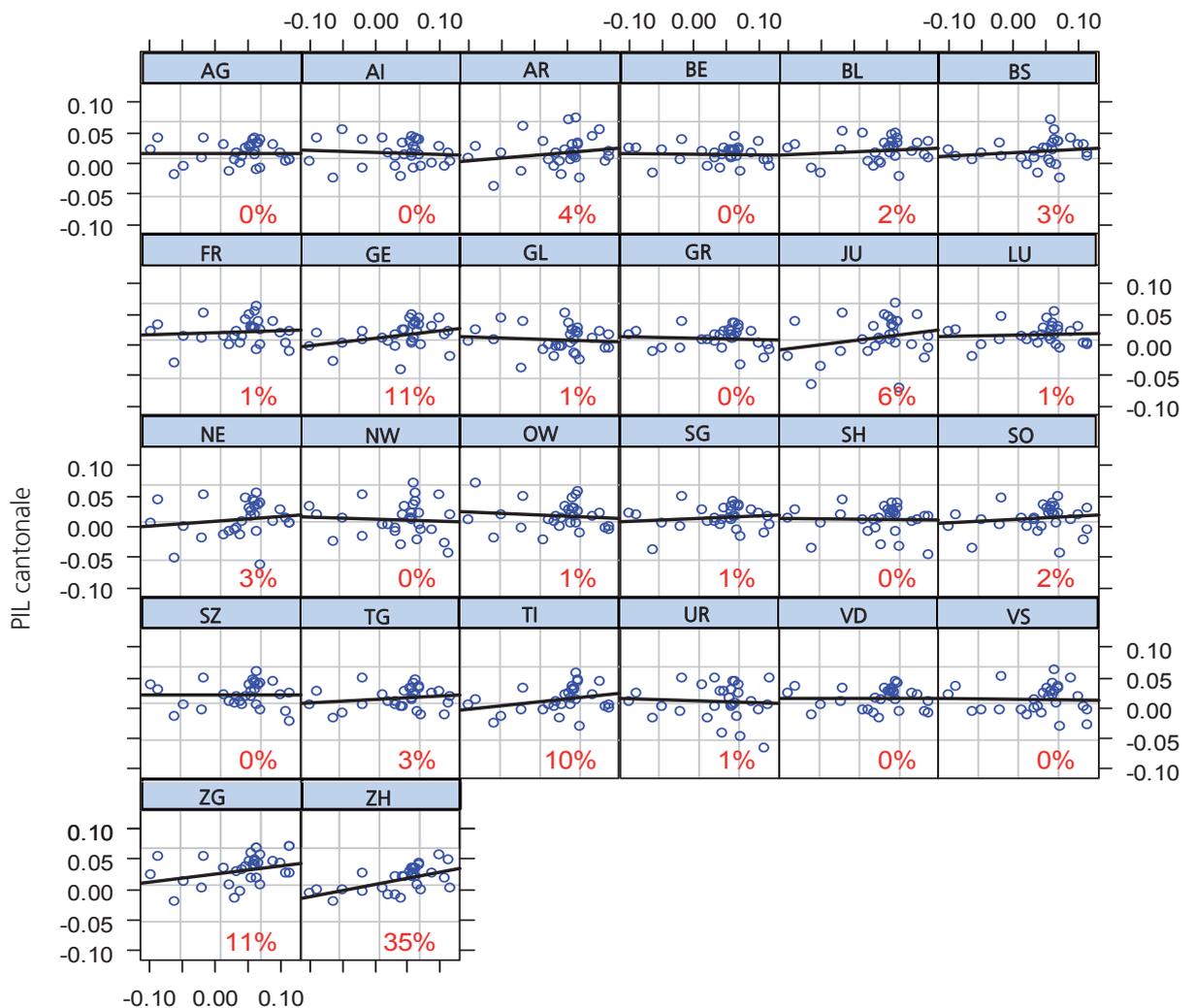
Figura 5.06 Congiuntura cantonale versus congiuntura nazionale – Correlazione tra PIL reale nazionale e PIL reale cantonale 1981–2011 (R^2 := % in rosso)



Per spiegare quanto la congiuntura cantonale dipenda da diversi settori chiave⁴, il tasso di crescita del PIL cantonale è stato confrontato con il tasso di crescita del valore aggiunto del rispettivo settore. Nella figura successiva, viene mostrata, a titolo di esempio, la correlazione tra il settore finanziario (banche e assicurazioni) e il PIL cantonale.

⁴ I settori chiave analizzati sono il settore finanziario (banche e assicurazioni), l'industria farmaceutica, l'industria orologiera e l'industria metalmeccanica, nonché il turismo. I diagrammi di dispersione relativi a detti settori si trovano nel rapporto AFF (2013a) nelle figure 2–7.

Figura 5.07 Correlazione tra valore aggiunto reale del settore finanziario e PIL reale cantonale 1981–2010 (R^2 : % in rosso)



Creazione di valore nel settore finanziario

Come è prevedibile, il settore finanziario esercita un'influenza positiva sul PIL dei Cantoni con una piazza finanziaria importante (Zurigo, Ginevra, Ticino) e sul Cantone di Zugo. Il fatto che l'evoluzione del settore finanziario spiega il 35 per cento delle fluttuazioni del PIL del Cantone di Zurigo mostra chiaramente che il settore finanziario riveste per Zurigo un'importanza nettamente superiore che non per gli altri Cantoni. Nei Cantoni di Ginevra, Zugo e Ticino, il valore prodotto da questo effetto ammonta ancora al 10 per cento circa, mentre negli altri Cantoni il settore finanziario non ha praticamente alcuna influenza sul PIL (coefficiente di determinazione vicino allo 0).

Negli altri settori chiave analizzati si rileva che, come atteso, il Cantone di Basilea Città dipende fortemente dall'industria farmaceutica. L'industria orologiera è molto importante per i Cantoni di Sciaffusa e Neuchâtel, quella metalmeccanica per i Cantoni di San Gallo, Friburgo, Neuchâtel, Soletta, Berna, Lucerna e Vaud. Come previsto, l'evoluzione della congiuntura nei Cantoni turistici del Vallese e del Grigioni è fortemente legata al turismo.

Livellamento del ciclo congiunturale?

Nel calcolo del potenziale di risorse ci si basa sul valore medio delle tre ultime BIA disponibili in modo da livellare le fluttuazioni. È possibile determinare statisticamente l'entità del livellamento del potenziale di risorse rispetto alla BIA attraverso un confronto della dispersione (tramite le sue deviazioni standard) di due serie temporali. Emerge che il livellamento del potenziale di risorse nei Cantoni è molto differenziato. Ad esempio, nel periodo in rassegna il livellamento del potenziale di risorse nei Cantoni di Grigioni, Giura e Neuchâtel risulta elevato con un valore che va dal 75 all'80 per cento. Per contro nei Cantoni di Basilea Campagna e Appenzello Esterno vengono livellate soltanto il 4-9 per cento delle oscillazioni della BIA. L'ampio ventaglio dei risultati è spiegato dal fatto che si è impiegato un valore medio e questo è molto sensibile alle osservazioni estreme. Se nel periodo triennale c'è un valore estremo, la media del triennio risulta fortemente distorta in direzione di tale valore a seguito della sensibilità del valore medio al valore estremo. Di conseguenza l'effetto di livellamento è minimo. Il livellamento del potenziale di risorse è quindi determinato in misura maggiore dal modello congiunturale che non dalla fase congiunturale stessa.

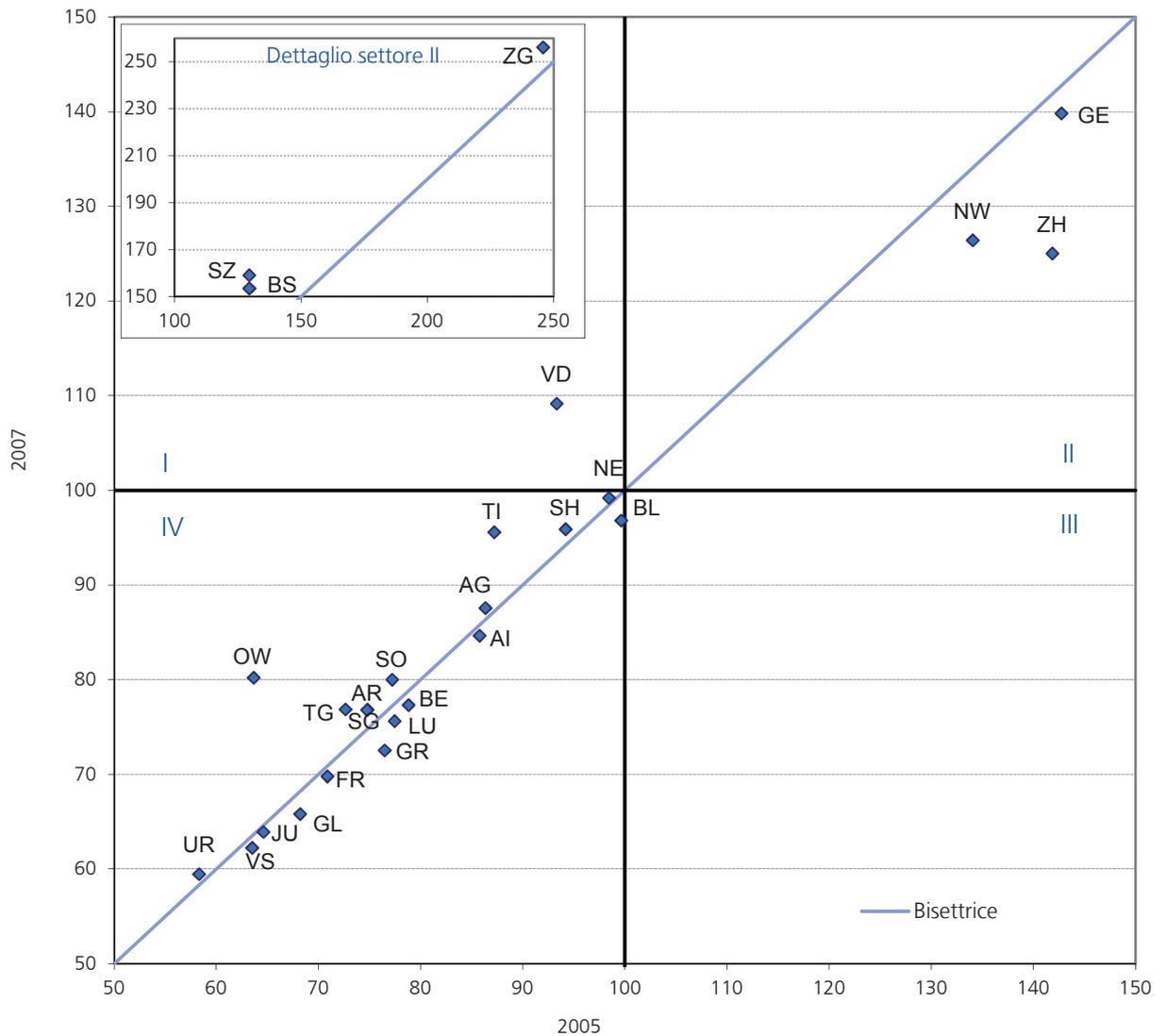
Impatto delle forti fluttuazioni congiunturali

Lo studio dell'AFF ha rivolto particolare attenzione all'analisi delle fluttuazioni congiunturali. In seguito vengono riassunte le modalità con cui l'anno di forte crescita economica 2007 e la crisi economica 2009 si sono ripercossi sulla BIA e come i due elementi principali (il reddito delle persone fisiche e gli utili delle persone giuridiche) hanno reagito a dette fluttuazioni congiunturali.

Dall'inchiesta emerge che la posizione della maggioranza dei Cantoni, calcolata mediante l'indice BIA, nel corso dell'anno di forte crescita economica 2007 e della crisi economica 2009, ha subito variazioni minime rispetto alla media nazionale. Ciò nonostante, nei periodi summenzionati non è stato rilevato in generale nessun modello di reazione cantonale della BIA uniforme e identico. Questo vale in particolare per i Cantoni finanziariamente forti. L'analisi viene effettuata con l'ausilio di uno schema a quattro quadranti dell'indice BIA. Gli anni di riferimento utilizzati sono il 2005 e il 2008 (nella fig. 5.08), in cui l'economia svizzera si trovava in una fase normale del ciclo congiunturale.⁵

⁵ Lo schema a quattro quadranti mostra la variazione della posizione relativa dei Cantoni in un anno di crisi e in un anno di forte crescita economica (asse y) rispetto a un anno di riferimento (asse x). Se un Cantone si situa nel secondo quadrante (in alto a destra), in base alla BIA esso è finanziariamente forte indipendentemente dalla crisi o dalla forte crescita economica. La situazione è inversa per un Cantone nel quarto quadrante (in basso a sinistra). Nel caso in cui un Cantone si trovi nel primo quadrante (in alto a sinistra), secondo la BIA esso può essere considerato finanziariamente forte in un anno di crisi (o in un anno di forte crescita economica), ma nell'anno di riferimento finanziariamente debole. Il caso inverso si ha quando il Cantone si trova nel terzo quadrante (in basso a destra). Inoltre, nello schema è tracciata una bisettrice con la quale è possibile rilevare le variazioni della posizione di un Cantone rispetto agli altri Cantoni nell'anno di crisi (o nell'anno di forte crescita economica). Se un Cantone è situato a destra della bisettrice, significa che la sua posizione relativa nell'anno di crisi o nell'anno di forte crescita economica è peggiorata rispetto all'anno di riferimento. Se figura a sinistra della bisettrice, la sua posizione è invece migliorata. Nel caso in cui tutti i Cantoni siano situati sulla bisettrice, la loro posizione relativa non ha subito alcuna variazione. Cfr. riquadro 4, AFF (2013a).

Figura 5.08 Reazione della BIA nell'anno di forte crescita economica 2007



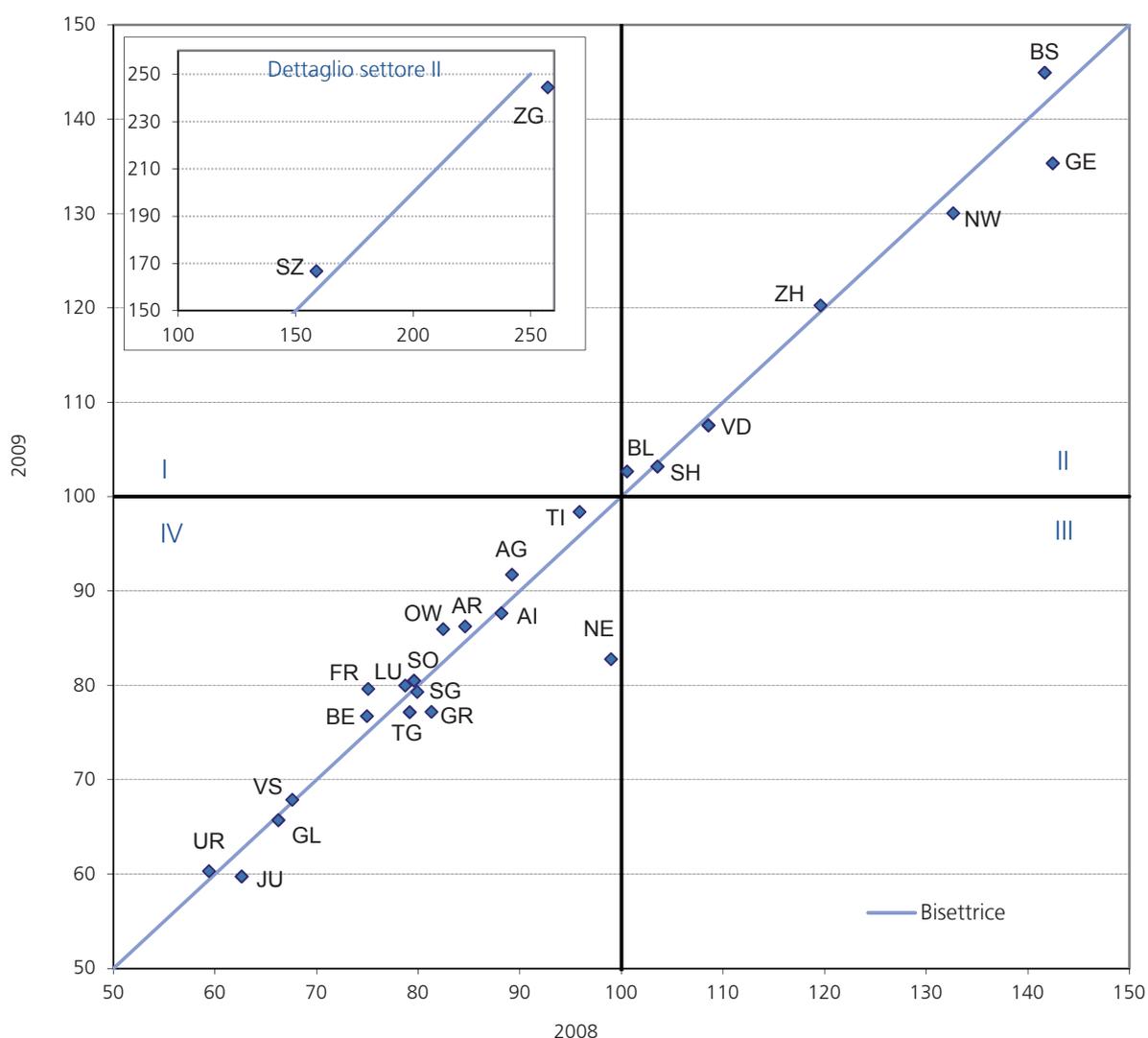
Nell'anno di forte crescita economica 2007, la maggior parte dei Cantoni si colloca vicino alla bisettrice. Questo significa che la maggioranza dei Cantoni non ha modificato la sua posizione relativa, che si basa sull'indice BIA. Tuttavia, migliora nettamente la posizione dei Cantoni di Basilea Città e Vaud nell'anno di forte crescita economica rispetto all'anno di riferimento 2005. Ciò è riconducibile a un aumento degli utili superiore alla media nell'indice BIA.⁶ Il miglioramento della posizione dei Cantoni di Svitto e Zugo è dovuto a un forte incremento dei redditi. Per contro, peggiora nettamente l'indice BIA del Cantone di Zurigo a causa di un effetto particolare nell'ambito degli utili determinanti. Il calo dell'indice delle risorse di Zurigo ha avuto ripercussioni sull'ammontare dei pagamenti degli altri Cantoni finanziariamente forti. Questo effetto è inerente al sistema. Il capitolo 8 si occupa in maniera approfondita di tale

⁶ Per la raffigurazione dello schema a quattro quadranti degli indici degli utili determinanti delle persone giuridiche come pure dei redditi delle persone fisiche cfr. AFF (2013a) figure 15 e 16.

effetto, detto «responsabilità solidale». Il peggioramento dell'indice BIA è molto più ridotto nei Cantoni di Nidvaldo e Ginevra. Tra i Cantoni finanziariamente deboli, migliora la posizione dei Cantoni di Obvaldo e Ticino.

Una variazione ancora più lieve che nella fase di alta congiuntura è rilevabile nella posizione relativa dei Cantoni nell'anno di crisi 2009 rispetto all'anno di riferimento 2008. La maggior parte dei Cantoni si trova praticamente sulla bisettrice dello schema a quattro quadranti.

Figura 5.09 Reazione della BIA nell'anno di crisi 2009



I Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Zugo sono stati duramente colpiti dalla crisi del 2009 e ciò è dovuto all'evoluzione regressiva degli utili determinanti in questi Cantoni.

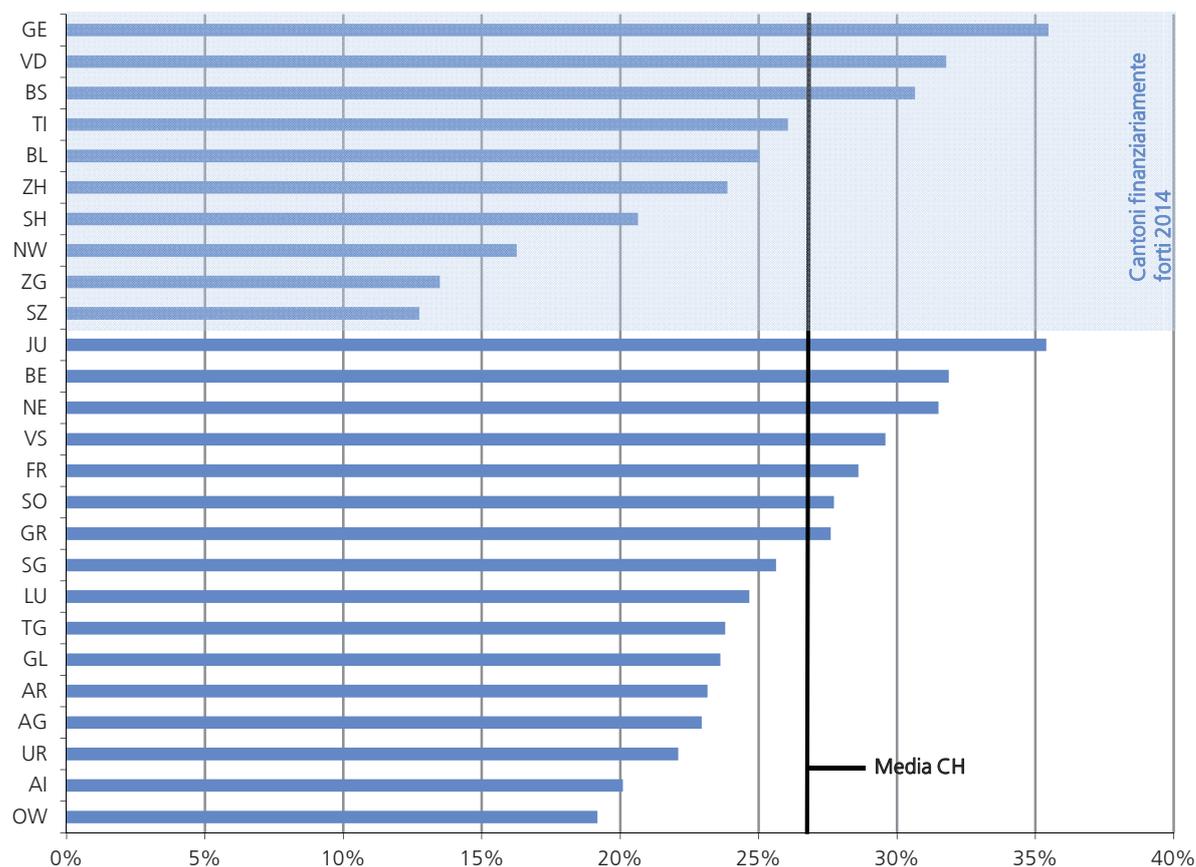
Conclusioni

L'analisi degli effetti della congiuntura sulla perequazione delle risorse mostra che i due elementi più importanti della BIA (redditi e utili) vengono influenzati dalla congiuntura nazionale. La congiuntura si ripercuote con un ritardo fino e tre anni sui redditi determinanti e con un ritardo di un solo anno sugli utili determinanti. La BIA è pertanto dipendente dalla congiuntura. Nella maggior parte dei Cantoni l'evoluzione della congiuntura cantonale e della congiuntura nazionale è sincrona. La reazione alle forti fluttuazioni congiunturali presenta però nette differenze. La posizione di un Cantone rispetto alla media nazionale varia in misura maggiore in una fase di alta congiuntura (2007) che non in una fase di recessione (2009) e in un Cantone finanziariamente forte più che in un Cantone finanziariamente debole. La reazione diversificata dei Cantoni alla congiuntura potrebbe essere riconducibile alla particolare struttura economica cantonale. Inoltre non si constata una correlazione sistematica tra la BIA o il potenziale di risorse e la congiuntura. Ciò è dovuto all'utilizzo di medie triennali per il potenziale di risorse (livellamento). Il livellamento è molto diverso da un Cantone all'altro. Questo si spiega con la sensibilità alle osservazioni o ai valori estremi nei tre anni corrispondenti.

5.3.3 Evoluzione delle disparità per quanto riguarda l'onere fiscale

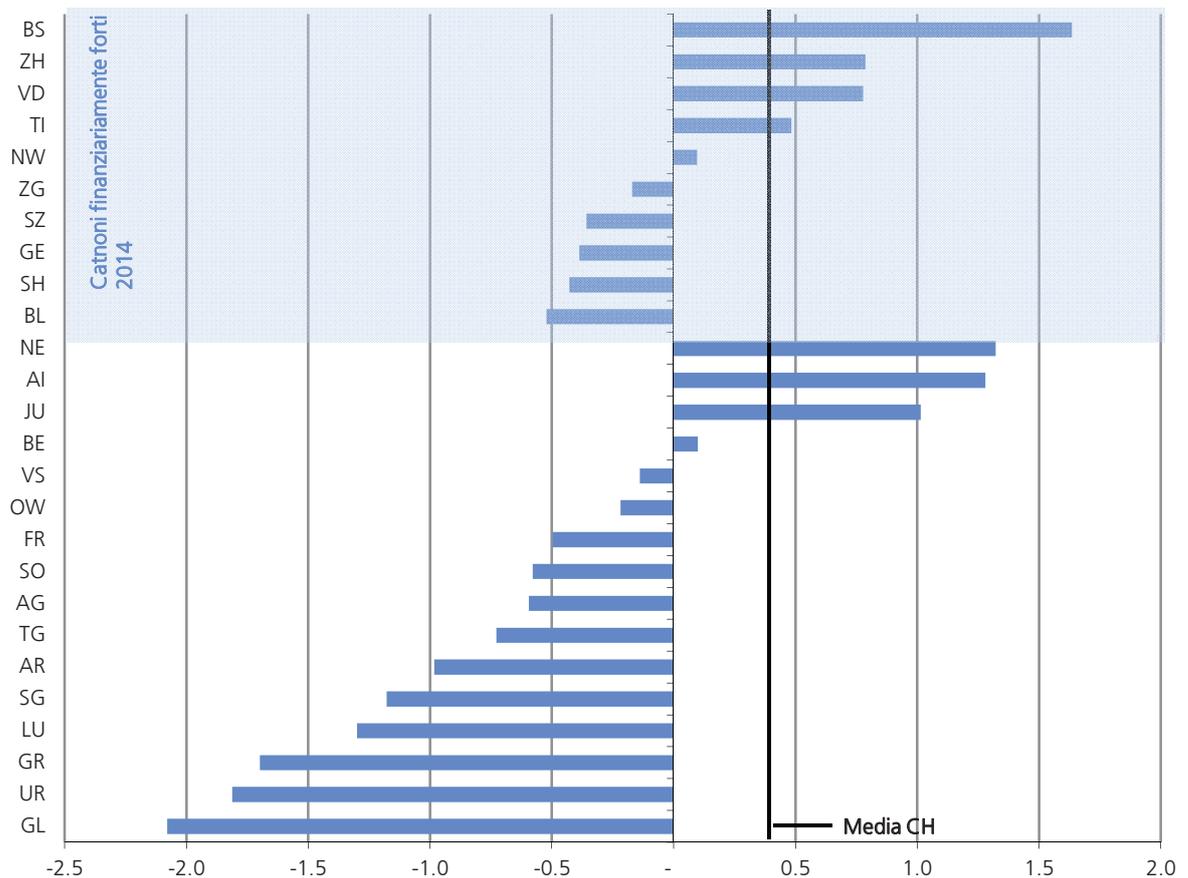
In questo sottocapitolo viene messo a confronto l'onere fiscale intercantonale complessivo, misurato secondo l'indice di sfruttamento fiscale, pubblicato annualmente dal 2009. Questo indice è in stretta correlazione con il calcolo del potenziale di risorse e deve pertanto essere interpretato analogamente 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 dell'onere 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 oggetto di approfondimento al numero 5.4. Per questioni relative alla concorrenza fiscale in un confronto nazionale e internazionale, il fulcro dell'interesse è costituito dagli oneri fiscali effettivi medi e marginali nel substrato fiscale mobile, come gli utili aziendali e le fasce più alte di reddito delle economie domestiche private.

Figura 5.10 Sfruttamento fiscale del potenziale di risorse nel 2014



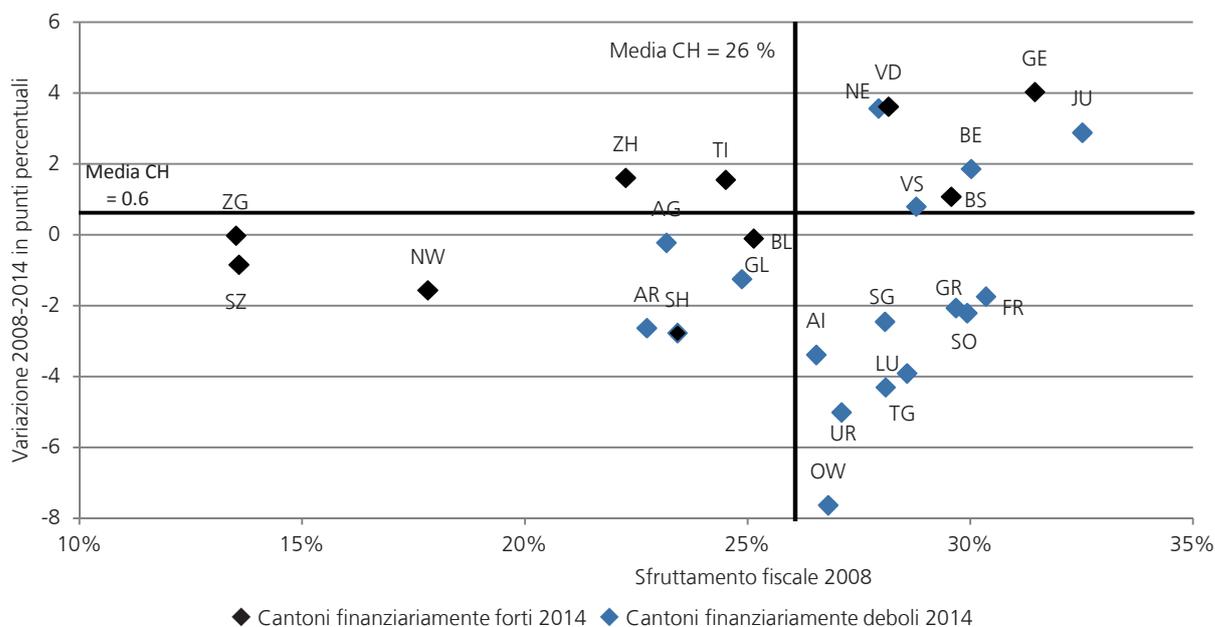
Nella figura 5.10 sono riportati in ordine decrescente i valori dello sfruttamento fiscale del potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente forti e deboli per il 2014. L'anno di riferimento si ricollega agli anni di calcolo fiscale, ovvero alle entrate fiscali per il periodo 2008-2010. In questi anni, in media il 26,7 per cento del potenziale di risorse è stato gravato da tributi fiscali di Cantoni e Comuni. Nei Cantoni di Nidvaldo, Svitto e Zugo lo sfruttamento è decisamente inferiore alla media. Con il 12,7 per cento, il Cantone di Svitto presenta il valore più basso, per cui grava il suo potenziale di risorse della metà rispetto alla media dei Cantoni. Nella parte alta della graduatoria si trovano diversi Cantoni della Svizzera occidentale come pure il Cantone di Berna, mentre Ginevra, con il 35,5 per cento, registra l'onere fiscale più elevato. Quest'ultimo è quasi tre volte superiore a quello del Cantone di Svitto. Balza all'occhio il fatto che numerosi Cantoni sono vicini alla media nazionale e che lo scostamento di Ginevra (8,8 punti percentuali) dalla media è chiaramente inferiore a quello del Cantone di Svitto (14 punti percentuali).

Figura 5.11 Variazione dello sfruttamento fiscale 2013–2014



Le figure 5.11 e 5.12 rappresentano l'evoluzione dello sfruttamento fiscale. Nella media complessiva svizzera, lo sfruttamento nell'anno di riferimento 2014 cresce leggermente rispetto all'anno precedente. 17 Cantoni hanno potuto ridurre l'onere fiscale e in 5 di essi la riduzione è stata particolarmente sensibile, con più di 1 punto percentuale. La diminuzione dello sfruttamento fiscale è stata particolarmente marcata nei Cantoni di Glarona, Uri e dei Grigioni. Per contro, l'indice di sfruttamento fiscale è aumentato in 9 Cantoni, in particolar modo nei Cantoni di Basilea Città, Neuchâtel e del Giura.

Figura 5.12 Variazione dello sfruttamento fiscale 2008–2014



Dal 2008, l'aumento dello sfruttamento fiscale nella media svizzera è stato insignificante (+0,6 punti percentuali). Nella maggior parte dei Cantoni esso è addirittura diminuito. Lo sfruttamento è aumentato in modo particolare nei Cantoni in cui esso è al di sopra della media nazionale (GE, VD, NE, JU e BE). Come conseguenza di questa evoluzione, le disparità nello sfruttamento fiscale si sono notevolmente accentuate, sia sulla base della differenza tra il valore maggiore e quello minore dello sfruttamento fiscale (variabilità), sia secondo la deviazione standard (cfr. tab. 5.02).

Tabella 5.02 Disparità nello sfruttamento fiscale

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Variabilità (in punti percentuali)	19.0	18.4	18.9	19.6	21.8	22.8	22.7
Deviazione standard	4.9	5.1	5.2	5.3	5.6	5.8	6.0
Media ponderata di tutti i Cantoni	26.1	25.7	25.3	24.8	26.8	26.7	26.7

Conclusion

L'indice di sfruttamento fiscale misura l'onere fiscale complessivo in un Cantone. Dal 2008, le disparità nello sfruttamento fiscale dei vari Cantoni si sono accentuate. In alcuni Cantoni che, già nel 2008, registravano uno sfruttamento fiscale al di sopra della media, questo valore è da allora ulteriormente aumentato. Per contro, la maggior parte dei Cantoni, tra cui numerosi Cantoni finanziariamente deboli, è riuscita a ridurre notevolmente il proprio sfruttamento fiscale. Il calcolo dell'indice di sfruttamento fiscale si basa di volta in volta sul potenziale di risorse. Ne consegue che, fino al 2013, nel calcolo dell'indice rientrano gli anni di calcolo fiscale precedenti all'introduzione della NPC. Per il momento non è quindi possibile valutare con certezza l'impatto della NPC sull'indice di sfruttamento fiscale. La correlazione tra l'introduzione della NPC e la politica fiscale dei Cantoni è oggetto di ulteriore analisi al numero 5.4.

5.3.4 Influsso della perequazione finanziaria sulle disparità

Il numero 5.3 esamina l'evoluzione delle disparità in materia di capacità finanziaria e onere fiscale e si riferisce quindi all'obiettivo 2 secondo il modello di impatto nella figura 5.01. Nella catena degli impatti tale obiettivo si trova nell'ambito dell'impact, ossia dell'effetto diretto della perequazione finanziaria. Esso costituisce l'effetto di redistribuzione della perequazione delle risorse (effetto primario). Le disparità sono influenzate dalla perequazione finanziaria anche indirettamente. Pertanto, oltre all'effetto diretto a breve termine essa genera pure effetti indiretti (effetti secondari). Ma già a questo punto vi sono fattori esogeni che esercitano un forte influsso. Quindi un Cantone finanziariamente debole può aumentare il suo potenziale di risorse rafforzando la sua competitività fiscale e contribuire in tal modo a una riduzione delle disparità per quanto concerne la capacità finanziaria e l'onere fiscale. Diversamente dall'impatto diretto, questi effetti sono a lungo termine. Come esposto al numero 5.3.2, è soprattutto la congiuntura ad avere grandi ripercussioni sull'evoluzione delle disparità. Poiché l'analisi concernente il periodo successivo all'introduzione della NPA si basa su un numero esiguo di anni, caratterizzati per di più dalla crisi finanziaria ed economica, non è possibile isolare con precisione i fattori esogeni. Il numero 5.3.3 mostra che dal 2008 al 2013 lo sfruttamento fiscale è leggermente aumentato in tutta la Svizzera. Le disparità e la deviazione standard tra i Cantoni sono sensibilmente cresciute. Ciò è riconducibile in particolare ai Cantoni finanziariamente forti, mentre i Cantoni finanziariamente deboli hanno tendenzialmente ridotto il loro sfruttamento fiscale. Al contempo, il numero 5.3.1 mostra che le disparità nell'ambito del potenziale di risorse sono leggermente diminuite. Poiché non si può stabilire chiaramente quanto ciò sia causato dalla perequazione finanziaria e quanto dai fattori esogeni, non è nemmeno possibile affermare se la riduzione delle disparità permarrà nei prossimi anni.

Le disparità quindi si sono evolute in modo contrapposto, a seconda del punto di vista dal quale le si considera. Dall'introduzione della NPC sono aumentate nell'ambito dell'onere fiscale, mentre sono diminuite nell'ambito del potenziale di risorse. Si può pertanto constatare che nel periodo considerato l'obiettivo 2 è stato raggiunto soltanto per quanto riguarda il potenziale di risorse.

Digressione: compensazione degli oneri e disparità

La compensazione degli oneri è finalizzata a compensare gli oneri speciali che i Cantoni non possono influenzare (cfr. n. 2.2). Questo strumento è applicato volutamente in modo indipendente dalla capacità finanziaria di un Cantone. Per questo motivo la compensazione degli oneri non è inclusa nelle considerazioni che vengono fatte quando si tratta di analizzare le disparità in materia di indice delle risorse tra i Cantoni, anche se grazie ai pagamenti a titolo di compensazione degli oneri i Cantoni beneficiari dispongono di maggiori mezzi finanziari. Contrariamente alla perequazione delle risorse, i suddetti mezzi finanziari sono liberamente disponibili soltanto in misura limitata, poiché il Cantone ha oneri speciali che deve finanziare con tali mezzi. Tuttavia, se si considera l'influsso della compensazione degli oneri sulle disparità, si constata che quest'ultima ha un effetto neutro.

Nel 2014, su 17 Cantoni che ricevono la perequazione dell'aggravio geotopografico (PAG), soltanto Svitto, Nidvaldo e Ticino sono Cantoni finanziariamente forti. Questi ricevono complessivamente il 6 per cento della somma di compensazione. La maggior parte della dotazione della PAG va pertanto ai Cantoni finanziariamente deboli e, in tal modo, la PAG diminuisce le disparità tra i Cantoni. Dei Cantoni finanziariamente deboli solo Soletta e Argovia non ricevono versamenti di compensazione. Questo lascerebbe supporre che il potenziale di risorse di un Cantone sia influenzato dalla sua topografia.

Per la perequazione dell'aggravio sociodemografico A-C la situazione è inversa. Dei Cantoni finanziariamente deboli gli aventi diritto sono solo Berna, Soletta, Neuchâtel e Giura. Questi Cantoni ricevono circa il 18 per cento della somma di compensazione. La situazione è ancora più marcata per la perequazione dell'aggravio sociodemografico F. In questo caso nessun Cantone finanziariamente debole riceve versamenti di compensazione. Esiste quindi una correlazione positiva tra gli oneri sociodemografici speciali e la forza economica del Cantone.

Complessivamente, il 53 per cento della compensazione degli oneri è destinato ai Cantoni finanziariamente deboli e il 47 per cento a quelli finanziariamente forti. Anche se Zugo, in quanto Cantone finanziariamente più forte, non riceve pagamenti a titolo di compensazione degli oneri, l'influsso di questo strumento sulle disparità è ridotto se rapportato al potenziale di risorse. Le cause principali sono riconducibili al fatto che i due fondi della compensazione degli oneri hanno la stessa dotazione e che la maggior parte dei Cantoni riceve pagamenti per la compensazione degli oneri.

5.4 Mantenimento della concorrenzialità fiscale in ambito nazionale e internazionale

Il seguente sottocapitolo illustra i diversi aspetti della concorrenza fiscale. Alla luce di una rappresentazione della posizione fiscale dei Cantoni nel confronto nazionale e internazionale vengono illustrate le ripercussioni del sistema di perequazione delle risorse sulla competitività fiscale intercantonale. Successivamente viene discussa la questione della mobilità dei soggetti fiscali e viene affrontata la relazione tra l'onere fiscale di un Cantone e il mercato immobiliare. Il sottocapitolo conclude con un approfondimento della presa in considerazione nel potenziale di risorse di agevolazioni fiscali motivate dalla politica regionale.

5.4.1 Confronto nazionale e internazionale relativo alle aliquote d'imposta marginali effettive e alle aliquote d'imposta medie effettive dei Cantoni

L'AFC ha effettuato calcoli approfonditi relativi all'onere fiscale delle persone fisiche e giuridiche per gli anni fiscali 2004-2012. Per quanto riguarda le persone fisiche, nell'ambito dell'imposta sul reddito sono stati presi in considerazione quattro tipi di economie domestiche con cinque diversi redditi lordi. Anche per le persone giuridiche si distinguono quattro tipologie, ovvero le società di capitali soggette a imposizione ordinaria e le società di capitali con uno statuto fiscale cantonale come le società holding, di domicilio o miste. Nel complesso, per le persone giuridiche e le persone fisiche è stato illustrato l'onere fiscale rispettivamente di 15 e 20 diversi soggetti fiscali. I risultati sono esposti in dettaglio nel rapporto dell'AFC (2013), che contiene inoltre informazioni sull'onere dell'imposta sulla sostanza.

Confronto nazionale

Un confronto intercantonale dell'onere fiscale medio delle persone fisiche (redditi mediani, redditi del top 1 %) e per le persone giuridiche (società soggette a imposizione ordinaria, società miste) è disponibile al numero 5.4.2. Nella seguente tabella sono riportate le aliquote marginali massime dell'imposta sul reddito per i contribuenti coniugati relative agli anni 2004 e 2012 nei Comuni fiscalmente più vantaggiosi dei rispettivi Cantoni. Dal 2004 la maggior parte dei Cantoni ha ridotto queste aliquote d'imposta. Nel 2004 la differenza tra le aliquote è stata di 24,4 punti percentuali e nel 2012 si è ridotta a 22,2.

Tabella 5.03 Aliquote d'imposta marginali massime effettive per contribuenti coniugati

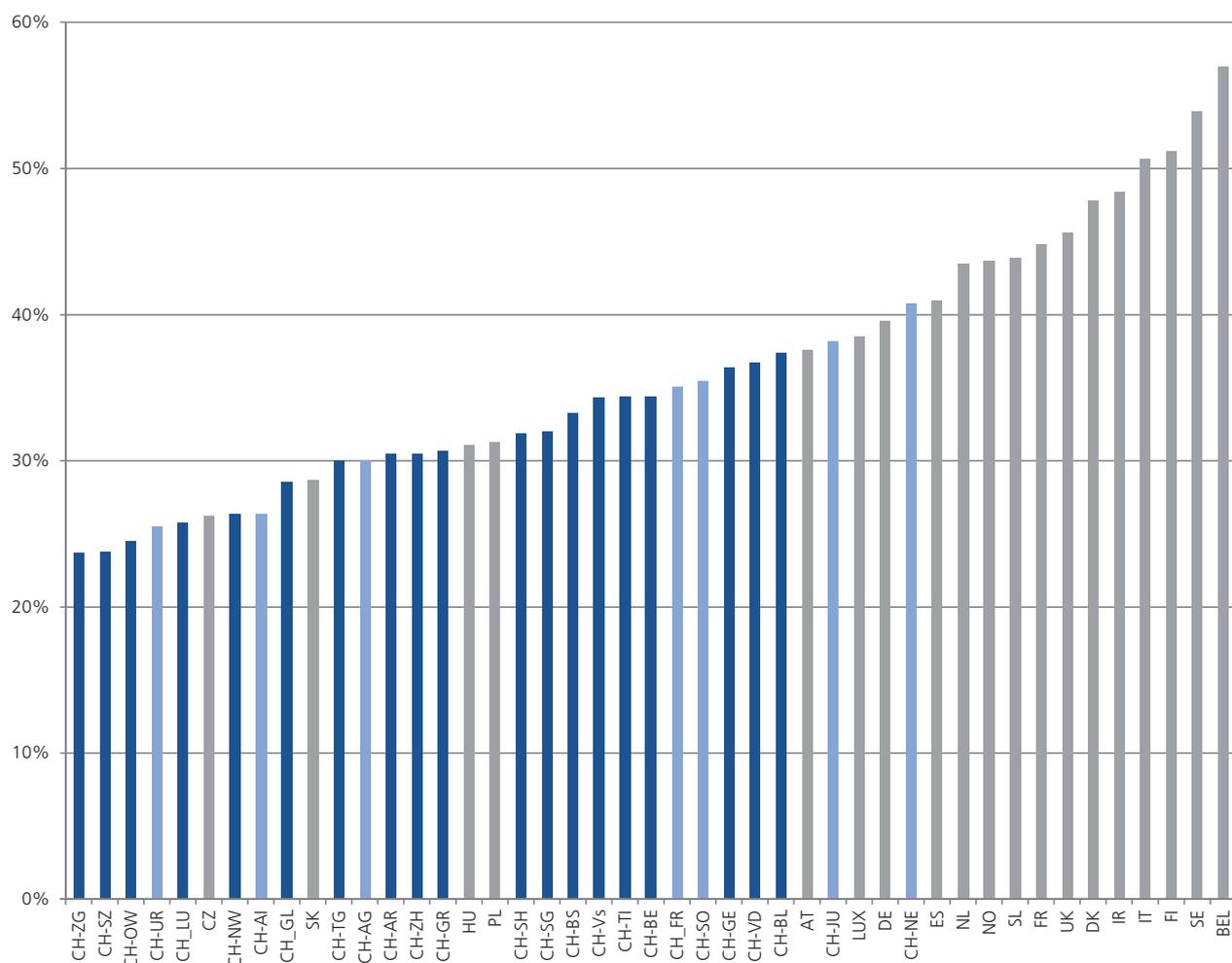
	Onere in percento			Rango		
	2004	2012	Δ 04-12	2004	2012	Δ 04-12
ZH	23.4	23.7	0.3	12	18	6
BE	27.5	26.5	-0.9	22	22	0
LU	17.5	15.2	-2.3	6	6	0
UR	23.0	14.3	-8.7	11	5	-6
SZ	8.3	7.4	-0.9	1	1	0
OW	18.4	13.6	-4.8	7	4	-3
NW	13.8	12.3	-1.5	4	3	-1
GL	23.8	21.3	-2.5	14	16	2
ZG	13.0	11.8	-1.1	3	2	-1
FR	23.6	18.0	-5.7	13	11	-2
SO	25.9	18.3	-7.6	19	12	-7
BS	27.5	25.2	-2.3	23	20	-3
BL	27.1	26.9	-0.2	21	23	2
SH	12.5	18.6	6.1	2	14	12
AR	19.0	16.9	-2.1	8	9	1
AI	15.8	16.1	0.2	5	7	2
SG	22.1	17.9	-4.2	10	10	0
GR	21.8	16.3	-5.6	9	8	-1
AG	25.9	21.2	-4.8	20	15	-5
TG	25.6	18.6	-7.0	18	13	-5
TI	24.1	23.1	-1.1	15	17	2
VD	30.6	29.4	-1.2	24	24	0
VS	25.0	24.0	-1.0	17	19	2
NE	24.7	26.4	1.7	16	21	5
GE	30.7	29.6	-1.1	25	26	1
JU	32.7	29.4	-3.3	26	25	-1

Fonte: AFC. Nei sistemi tariffari con una forte progressione viene indicata l'aliquota corrispondente all'onere massimo medio. L'aliquota marginale massima così determinata viene poi moltiplicata per i coefficienti di Cantoni, Comuni e parrocchie

Confronto internazionale

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. BAKBASEL aggiorna e pubblica ogni due anni un confronto internazionale di particolare rilievo, che si limita tuttavia all'onere fiscale dei lavoratori mobili altamente qualificati e include solamente 19 dei 26 Cantoni. Sulla base dell'onere fiscale calcolato nei capoluoghi cantonali per un lavoratore celibe con un reddito lordo di 200 000 franchi e della relativa serie numerica fornita da BAKBASEL, l'AFC ha stimato un valore comparabile per i 7 Cantoni rimanenti avvalendosi di un modello di regressione. Il tipo di economia domestica scelta corrisponde in ampia misura ai lavoratori altamente qualificati con un reddito disponibile di 100 000 euro, importo che BAKBASEL utilizza nel corso degli anni come base per i propri calcoli con un tasso di cambio fisso. Per questo caso particolarmente interessante è quindi possibile completare la serie numerica di BAKBASEL per il periodo 2005-2011 con l'onere fiscale di tutti i capoluoghi cantonali.

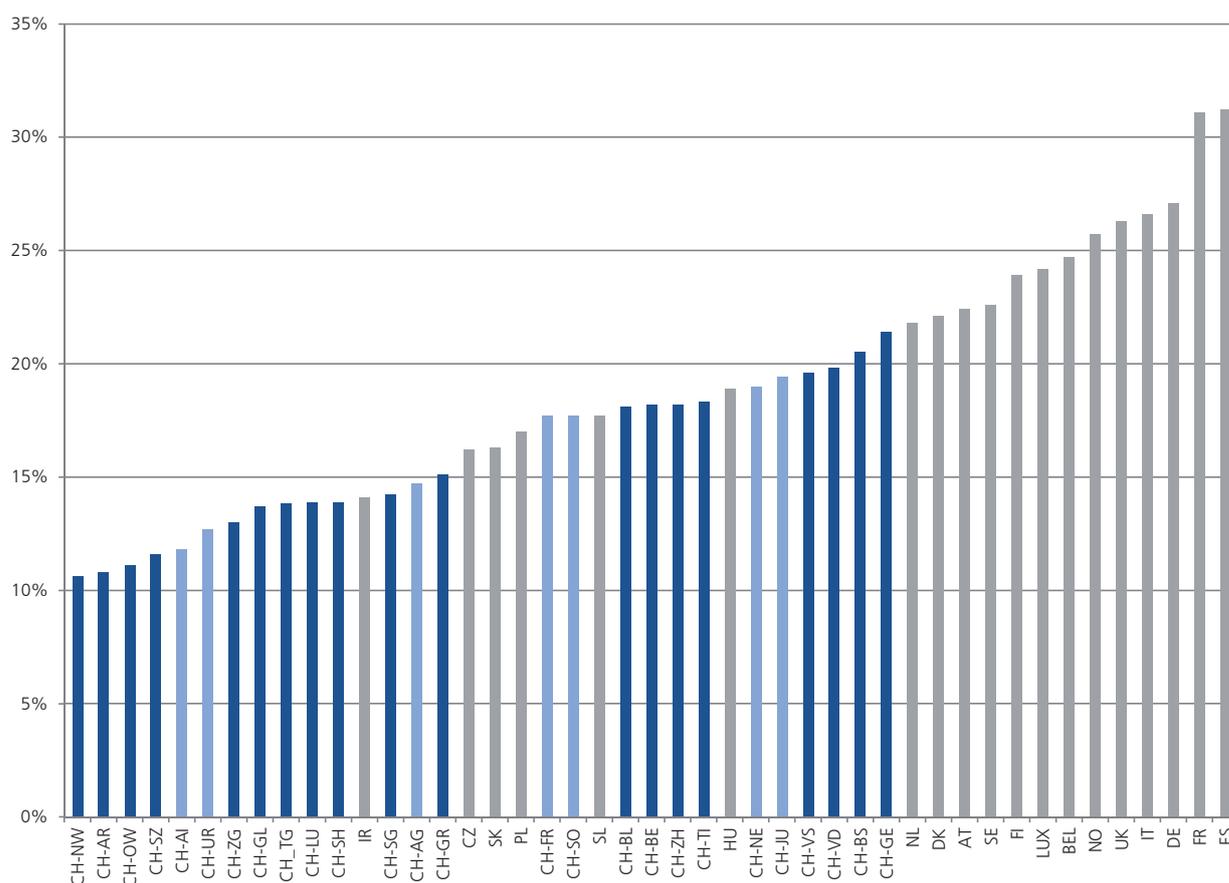
Figura 5.13 Onere fiscale di lavoratori altamente qualificati nel 2011 (in % del reddito disponibile)



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).

Figura 5.14 Onere fiscale medio delle imprese nel 2011 (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. Nel confronto internazionale l'onere fiscale nei Cantoni risulta inferiore a quello della maggior parte dei Paesi europei, a eccezione di Irlanda, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Polonia e Ungheria. 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).

Conclusione

Nel confronto internazionale la competitività dei Cantoni svizzeri nell'ambito dell'imposizione del substrato fiscale mobile permane elevata, in particolare per le imprese e la manodopera altamente qualificata. 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.

5.4.2 Perequazione delle risorse e concorrenza fiscale

I professori Marius Brülhart e Kurt Schmidheiny (Università di Losanna e Basilea) sono stati incaricati di valutare l'effetto della perequazione delle risorse sulla concorrenza fiscale intercantonale. Oltre ai dati dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, gli autori dello studio disponevano di dettagliati dati fiscali dei Cantoni e dei Comuni, che erano stati elaborati nell'ambito di un progetto del Fondo nazionale e che sono poi confluiti nell'analisi. Le seguenti argomentazioni si riferiscono allo studio di Brülhart e Schmidheiny (2013).

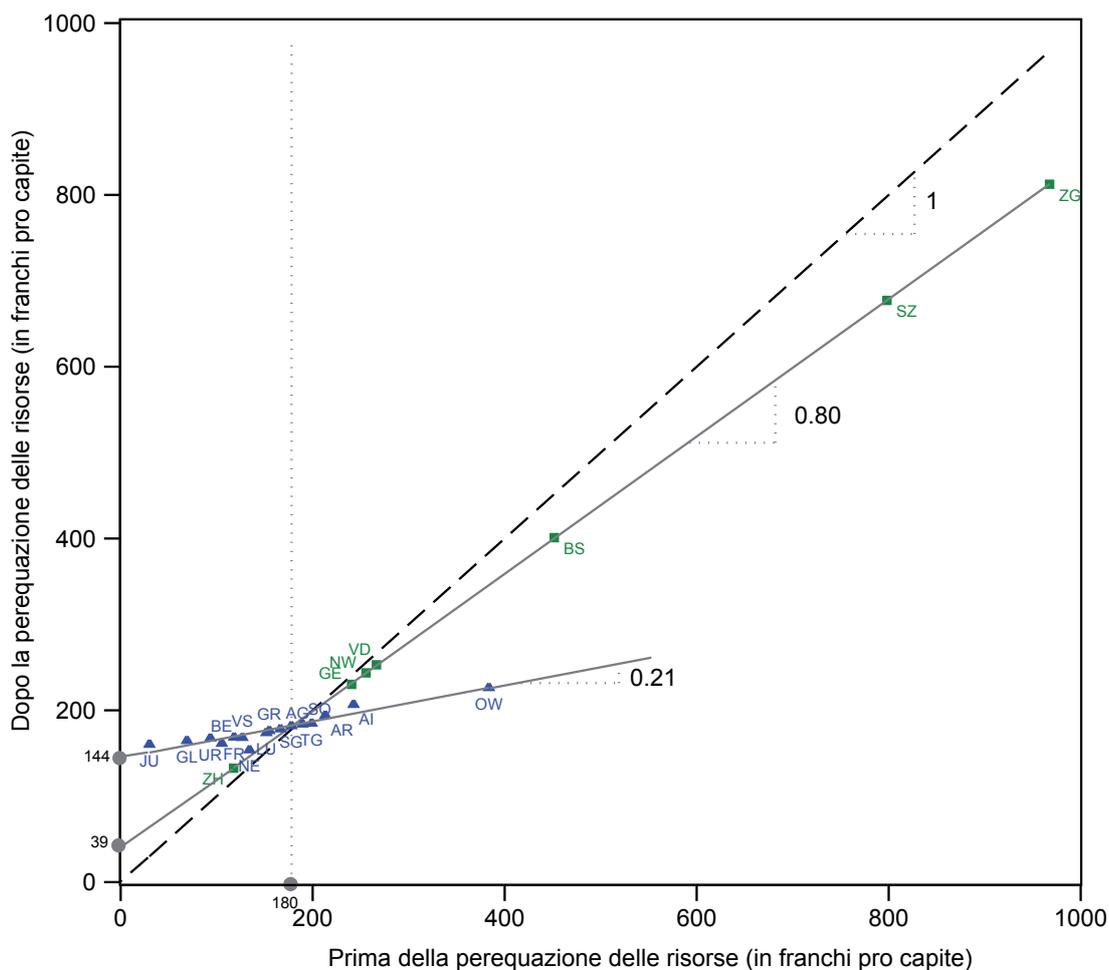
Effetto incentivante della perequazione delle risorse sulla politica fiscale

Per poter quantificare meglio l'effetto incentivante della perequazione delle risorse viene calcolato un tasso di prelievo marginale medio per i Cantoni finanziariamente forti e quelli finanziariamente deboli. Questo tasso indica quale quota delle entrate fiscali supplementari (con un'aliquota fiscale standardizzata), dovute alla crescita del substrato fiscale, il Cantone in questione perda nuovamente a causa della perequazione delle risorse. Quanto più questa quota è elevata, tanto meno i Cantoni sono incentivati ad accrescere i loro potenziali di risorse.

Per i Cantoni finanziariamente forti viene calcolato un tasso di prelievo marginale del 20 per cento ($1-0,8 = 20\%$) e per quelli finanziariamente deboli un tasso medio del 79 per cento ($1-0,21=79\%$). Ciò significa che per ogni franco supplementare di entrate fiscali standardizzate i Cantoni finanziariamente deboli «perdono» 79 centesimi sotto forma di una diminuzione degli importi di compensazione. Per contro, i loro elevati tassi di prelievo marginali attenuano il peggioramento della loro competitività. Viceversa, i bassi tassi di prelievo marginali incentivano i Cantoni finanziariamente forti a rimanere competitivi. La struttura incentivante è quindi molto diversa per i due gruppi e, in particolare per i Cantoni finanziariamente deboli, riduce lo stimolo a sviluppare il proprio potenziale di risorse. Per i Cantoni con uno sfruttamento fiscale inferiore alla media il tasso effettivo di prelievo marginale è ancora più elevato, mentre per quelli con uno sfruttamento superiore alla media è più basso. Si denota quindi che il tasso effettivo di prelievo marginale è proporzionale al rapporto tra l'aliquota d'imposta standardizzata (AIS) di cui alla figura 5.15 e l'aliquota fiscale cantonale effettiva.

Considerando la complessità e la mancanza di trasparenza della vecchia perequazione finanziaria, i tassi di prelievo marginali di allora non erano quantificabili. Pertanto non è possibile affermare se il nuovo sistema abbia complessivamente rafforzato o indebolito gli effetti incentivanti.

Figura 5.15 Variazione annua del gettito fiscale standardizzato (GFS) prima e dopo la perequazione, in franchi pro capite (media degli anni 2008–2013)¹



La figura 5.15 indica la variazione annua del GFS prima e dopo la perequazione delle risorse. L'importo, espresso in franchi e pro capite, corrisponde alla media degli anni dal 2008 al 2013. Per tutta la Svizzera il GFS è aumentato in media di 180 franchi l'anno (linea verticale punteggiata). Dalla figura si evince inoltre che la maggioranza dei Cantoni finanziariamente forti presenta una crescita del GFS superiore alla media, mentre è inferiore alla media quella della maggioranza dei Cantoni finanziariamente deboli. Si può pertanto concludere che le disparità tra i Cantoni considerati negli anni di calcolo 2003–2009 sono tendenzialmente aumentate. Nella figura è rappresentata la bisettrice (linea tratteggiata). I Cantoni sulla bisettrice presentano lo stesso incremento del GFS prima e dopo la perequazione delle risorse. I Cantoni finanziariamente forti si collocano sulla retta con una pendenza di 0,8, ciò significa che un incremento del GFS di un franco (prima della perequazione) comporta un aumento del GFS di 80 centesimi (dopo la perequazione). Per contro, in caso di incremento del GFS i Cantoni finanziariamente deboli registrano un aumento del GFS dopo la perequazione delle risorse

¹ I Cantoni di Basilea Campagna, Sciaffusa e Ticino sono esclusi, poiché tra il 2008 e il 2013 sono passati almeno una volta in un altro gruppo.

di soli 21 centesimi, poiché i loro pagamenti vengono ridotti in misura superiore alla media a causa della struttura progressiva della perequazione delle risorse. Ciò riflette i tassi di prelievo marginali descritti più sopra.

Perequazione delle risorse e onere fiscale cantonale

Per valutare meglio la variazione dell'onere fiscale dei Cantoni e dei loro Comuni dall'introduzione del nuovo sistema di perequazione, nello studio menzionato sono considerati due periodi di pari durata (2004–2007 e 2008–2011). Sono inoltre analizzati quattro tipi diversi di contribuenti: 1) persone fisiche nel percentile di reddito più elevato (top 1 %); 2) persone fisiche con il reddito svizzero mediano (mediana); 3) impresa di medie dimensioni soggetta a imposizione ordinaria; e 4) società miste.²

² Per una descrizione dettagliata delle categorie raffigurate, cfr. Brülhart e Schmidheiny, 2013, pag. 11.

Evoluzione degli oneri dell'imposta sul reddito 2004-2011

Tabella 5.04 Onere fiscale delle persone fisiche, mezzi finanziari dei Cantoni prima e dopo l'introduzione della NPC

Persone fisiche						
	Redditi mediani			Redditi del top 1%		
	2004-2007	2008-2011	Differenza	2004-2007	2008-2011	Differenza
<i>Finanziariamente deboli nel 2008:</i>						
BE	5.6	5.7	0.2	20.5	20.4	0.0
LU	6.9	5.6	-1.3	18.5	16.6	-1.9
UR	6.2	5.7	-0.5	17.8	13.8	-4.0
OW	7.1	6.5	-0.7	14.6	11.7	-3.0
GL	6.8	6.2	-0.5	18.3	16.3	-1.9
FR	6.9	6.0	-0.9	20.7	19.8	-1.0
SO	5.7	6.7	1.1	20.4	19.3	-1.1
SH	6.2	5.6	-0.6	18.9	17.7	-1.2
AR	6.5	6.2	-0.3	17.4	16.6	-0.8
AI	4.7	4.8	0.0	14.0	13.7	-0.4
SG	5.3	4.4	-1.0	20.2	18.0	-2.1
GR	4.5	2.7	-1.8	18.5	16.6	-1.9
AG	3.6	3.7	0.1	18.2	16.9	-1.3
TG	4.3	3.8	-0.5	18.7	17.1	-1.6
TI	2.3	2.3	0.0	17.9	17.8	-0.1
VS	6.4	6.1	-0.3	19.7	19.3	-0.5
NE	4.8	5.5	0.7	22.8	23.5	0.7
JU	6.8	6.2	-0.5	22.4	22.3	-0.1
Media¹	5.6	5.2	-0.4	18.9	17.6	-1.2
Dispersione ²	1.3	1.3		2.2	2.9	
<i>Finanziariamente forti nel 2008:</i>						
ZH	4.7	4.3	-0.4	15.6	15.9	0.3
SZ	4.1	3.7	-0.3	10.7	9.5	-1.2
NW	4.0	4.1	0.1	13.0	12.4	-0.6
ZG	2.3	2.1	-0.2	10.3	10.0	-0.3
BS	6.4	1.0	-5.4	20.2	19.1	-1.1
BL	4.8	2.4	-2.4	19.0	18.8	-0.2
VD	4.0	3.8	-0.2	19.4	19.9	0.4
GE	1.6	1.0	-0.6	20.1	19.6	-0.5
Media¹	4.0	2.8	-1.2	16.1	15.7	-0.4
Dispersione ²	1.5	1.4		4.2	4.4	
<i>Tutti i Cantoni:</i>						
Media¹	5.1	4.5	-0.6	18.0	17.0	-1.0
Dispersione ²	1.6	1.7		3.2	3.5	

¹ Media non ponderata, ² differenza standard non ponderata.

Evoluzione degli oneri fiscali delle imprese tra il 2004 e il 2011

Per gli utili delle persone giuridiche emerge un quadro analogo.

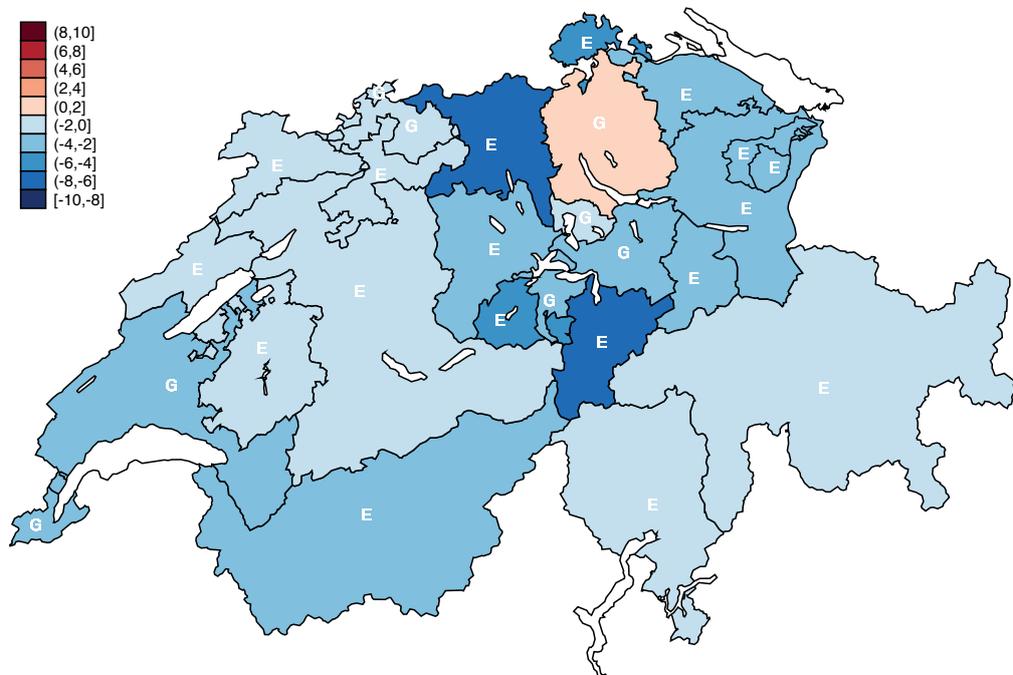
Tabella 5.05 Onere fiscale delle imprese, mezzi finanziari dei Cantoni prima e dopo l'introduzione della NPC

Persone giuridiche						
	Imposizione ordinaria			Società mista		
	2004-2007	2008-2011	Differenza	2004-2007	2008-2011	Differenza
<i>Finanziariamente deboli nel 2008:</i>						
BE	14.1	13.0	-1.0	3.4	3.4	-0.1
LU	15.6	12.5	-3.1	2.7	2.2	-0.5
UR	14.8	7.8	-7.0	3.2	1.8	-1.4
OW	11.8	7.2	-4.6	2.4	1.4	-0.9
GL	14.9	11.0	-3.9	2.3	1.9	-0.4
FR	18.2	16.6	-1.5	3.5	3.2	-0.3
SO	11.0	10.4	-0.6	3.0	2.9	-0.1
SH	17.1	11.1	-6.0	3.9	2.0	-2.0
AR	12.0	6.1	-6.0	2.6	1.2	-1.4
AI	10.0	6.6	-3.3	2.1	1.4	-0.7
SG	13.2	10.5	-2.7	4.0	2.4	-1.6
GR	17.3	15.5	-1.8	2.3	1.7	-0.7
AG	16.1	9.9	-6.2	3.1	2.8	-0.3
TG	11.8	9.2	-2.6	2.6	2.1	-0.5
TI	16.7	15.6	-1.1	3.2	2.9	-0.3
VS	15.4	12.5	-2.8	3.4	3.3	-0.1
NE	20.8	19.5	-1.3	4.0	3.9	0.0
JU	18.2	17.7	-0.5	3.5	3.4	-0.1
Media¹	14.9	11.8	-3.1	3.1	2.4	-0.6
Dispersione ²	2.9	3.9		0.6	0.8	
<i>Finanziariamente forti nel 2008:</i>						
ZH	15.2	15.4	0.2	3.3	3.3	0.0
SZ	10.2	6.7	-3.4	1.9	1.4	-0.5
NW	10.8	7.3	-3.5	0.5	1.6	1.1
ZG	7.1	6.7	-0.3	1.9	1.8	-0.1
BS	19.2	19.2	0.0	3.6	3.6	0.0
BL	14.9	14.2	-0.7	3.0	3.2	0.2
VD	19.2	17.1	-2.1	4.3	4.0	-0.2
GE	21.9	19.4	-2.5	4.5	4.5	0.0
Media¹	14.8	13.3	-1.5	2.9	2.9	0.1
Dispersione ²	5.2	5.5		1.3	1.2	
<i>Tutti i Cantoni:</i>						
Media¹	14.9	12.3	-2.6	3.0	2.6	-0.4
Dispersione ²	3.6	4.4		0.9	0.9	

¹ Media non ponderata, ² differenza standard non ponderata.

Si constata chiaramente una tendenza generale a ridurre l'imposizione delle imprese. Colpisce la riduzione delle imposte superiore alla media nei Cantoni finanziariamente deboli, che ormai presentano in media aliquote d'imposizione delle imprese inferiori a quelle dei Cantoni finanziariamente forti. È altresì degna di nota la diminuzione dell'onere fiscale nel Cantone di Uri, ma anche i Cantoni di Argovia, Sciaffusa e Appenzello Esterno hanno diminuito le loro imposte sull'utile in misura analoga. Tra i Cantoni finanziariamente forti Nidvaldo e Svitto presentano le riduzioni più marcate dell'onere fiscale gravante le imprese soggette a imposizione ordinaria.³

Figura 5.17 Persone giuridiche, variazione dal 2004 al 2011, imposta sull'utile e sul capitale, imposizione ordinaria (in punti percentuali)



E = Beneficiari NPC, G = Donatori NPC nel 2008

Le variazioni degli oneri fiscali cantonali intervenute dal 2008 possono dipendere anche da diversi altri fattori, a prescindere dall'introduzione del nuovo sistema di perequazione. Tra questi si annoverano, ad esempio, la buona situazione budgetaria dei Cantoni, aiutata dall'evoluzione congiunturale favorevole tra il 2005 e il 2007, o le considerevoli distribuzioni di utili della Banca nazionale svizzera (BNS) così come le vendite di oro della BNS nel 2005.⁴

³ Altre illustrazioni relative alle differenze cantonali in materia di onere fiscale e all'evoluzione di queste nel tempo figurano negli allegati 3 e 4 del rapporto di Brülhart e Schmidheiny (2013).

⁴ La quota dei Cantoni alla vendita di oro della BNS ammontava a 14 miliardi di franchi. Il denaro è stato distribuito tra i Cantoni in base alla popolazione residente e alla capacità finanziaria di allora.

Risultati delle analisi di regressione

Con modelli di stima econometrici gli autori tentano di filtrare gli effetti summenzionati. Altri sviluppi cantonali specifici, ad esempio le diverse strategie fiscali a medio e lungo termine, sono considerati con cosiddette serie temporali. Le stime dettagliate sono riportate nelle tabelle 2–6 dello studio di Brülhart e Schmidheiny (2013).

I risultati dimostrano che i Cantoni finanziariamente deboli avevano cominciato già prima del 2008 a ridurre il loro onere fiscale per i redditi del top 1 per cento e i patrimoni e che questa tendenza è proseguita dopo il 2008. Pertanto, dal 2008 le strategie fiscali adottate dai Cantoni e dai Comuni per le persone fisiche non si sono né rafforzate né indebolite.

Un quadro analogo si delinea nei risultati delle imprese soggette a imposizione ordinaria, dove non si riscontra nessun effetto significativo riconducibile all'introduzione della NPC. Il forte calo delle aliquote d'imposizione ordinaria delle imprese in particolare nei Cantoni finanziariamente deboli è attribuibile a una tendenza discendente, cominciata già prima del 2008. Non si coglie alcun effetto statisticamente significativo della NPC neppure per le società holding. Per contro, l'effetto è significativo nel caso delle società di domicilio e di quelle miste presenti nei Cantoni beneficiari. Questo indica che dopo il 2008 i Cantoni finanziariamente deboli hanno ridotto l'onere fiscale di queste due categorie di imprese con statuto fiscale speciale sia in rapporto ai Cantoni finanziariamente forti sia rispetto alla loro strategia fiscale adottata prima del 2008.

Conclusione

Nel complesso emergono segnali che dall'introduzione della NPC la concorrenza fiscale si è ulteriormente inasprita, sebbene gli effetti incentivanti insiti nel sistema della perequazione delle risorse tendano a ostacolarla. Gli oneri fiscali sono diminuiti nella maggior parte dei Cantoni, in particolare nel caso delle fasce di reddito elevato e delle imprese. Si presume che la buona situazione finanziaria di numerosi Cantoni, aiutata dalla congiuntura favorevole e dalla distribuzione degli utili della Banca nazionale, abbia permesso di ridurre le imposte contemporaneamente all'introduzione della NPC. La maggior parte dei Cantoni finanziariamente deboli ha ridotto la pressione fiscale più dei Cantoni finanziariamente forti. È senz'altro possibile che l'aumento dei fondi non vincolati della NPC a favore dei Cantoni finanziariamente deboli e gli utili nel bilancio globale della NPC di alcuni Cantoni abbiano favorito la tendenza alla riduzione delle imposte. Non è comunque riscontrabile un nesso causale. Con la NPC l'onere fiscale non rientra più tra i criteri che permettono di determinare i versamenti di compensazione. Si può quindi presupporre che i Cantoni finanziariamente deboli siano maggiormente incentivati a diminuire le loro imposte rispetto al precedente sistema di perequazione, anche se è difficile trovarne conferma nei dati.

5.4.3 Mobilità dei contribuenti

Un'analisi delle ripercussioni della concorrenza fiscale dovrebbe esaminare non solo le variazioni dell'onere fiscale, ma anche gli effetti sul substrato fiscale. Lo studio condotto da Brülhart e Schmidheiny cerca di quantificare, da un lato, l'impatto delle differenze geografiche di onere fiscale sulla ripartizione territoriale dei contribuenti e, d'altro lato, il comportamento migratorio dei contribuenti in relazione alle differenze di aggravio.

Correlazione geografica degli oneri fiscali

Al riguardo è stato applicato un metodo indiretto usuale per la rilevazione della concorrenza fiscale. Il principio è semplice: nel caso in cui gli enti locali dovessero ricorrere alla politica fiscale con l'obiettivo di farsi concorrenza per assicurarsi i contribuenti mobili, le variazioni dell'aliquota d'imposta in un Comune o in un Cantone dovrebbero provocare reazioni fiscali in particolare nel Comune o nel Cantone vicino, poiché la mobilità dei contribuenti è maggiore tra enti locali limitrofi rispetto a enti distanti. I risultati dell'analisi hanno rilevato un aumento, dal 2008, della correlazione geografica della politica fiscale. Questo è un indizio del fatto che la concorrenza fiscale si è accentuata con l'introduzione della NPC.

Onere fiscale e comportamento migratorio individuale

In un secondo tempo, nel contesto di una concorrenza fiscale tendenzialmente viepiù accentuata, lo studio ha esaminato i movimenti immigratori ed emigratori dei contribuenti. Sono stati distinti quattro tipi di substrato fiscale: 1) reddito imponibile di tutte le persone fisiche; 2) reddito imponibile delle persone fisiche con reddito al di sopra della mediana; 3) reddito imponibile dell'1 per cento delle persone fisiche con i redditi più alti (top 1 %); e 4) utile netto delle imprese, per abitante.¹

I risultati mostrano che i Cantoni finanziariamente deboli hanno perso terreno nel periodo analizzato (2001–2009) in riferimento ai quattro tipi di substrato fiscale. Questa evoluzione non ha però registrato incrementi dal 2008. Per quanto riguarda gli utili delle persone giuridiche, dalle stime si evince addirittura che i Cantoni finanziariamente deboli stanno recuperando terreno. Il quadro è analogo per l'1 per cento dei contribuenti con i redditi più alti; anche per questa categoria, dal 2008 i Cantoni finanziariamente deboli sembrano nel complesso aver acquisito una certa attrattiva. Si può quindi concludere che il netto miglioramento dell'attrattiva della piazza economica dei Cantoni finanziariamente deboli dopo il 2008 può essere ricondotto, per i contribuenti particolarmente mobili, alle forti diminuzioni delle imposte in seguito all'introduzione della NPC.

Elasticità del substrato fiscale

La questione centrale della concorrenza fiscale consiste nella reazione dei contribuenti alle differenze a livello di onere fiscale. In termini tecnici, si tratta dell'elasticità del substrato fiscale in riferimento alle variazioni delle aliquote d'imposta. Grazie a dati esaustivi relativi alle persone fisiche (Cantoni e Comuni tra il 1972 e il 2008) è possibile stimare l'elasticità delle diverse categorie di reddito. Le elasticità sono invero negative. Ne consegue che aliquote di imposta più elevate originano un substrato fiscale ridotto. Un'elasticità fiscale più elevata è

¹ Per i risultati dettagliati delle stime cfr. Brülhart e Schmidheiny (2013), tabella 7, pag. 30.

stata inoltre rilevata per le persone fisiche con redditi superiori alla media. Così i redditi del 10 per cento dei contribuenti nella fascia più alta (top 10 %) reagiscono in media quattro volte di più alle variazioni delle aliquote d'imposta rispetto ai redditi medi delle persone fisiche. In generale, questa elasticità è maggiore a livello comunale che a livello cantonale e più elevata a lungo termine che a breve termine. Si può quindi concludere che imposte elevate abbiano, prevedibilmente, un impatto negativo sul substrato fiscale. I dati non permettono purtroppo alcuna stima della relativa elasticità delle persone giuridiche in Svizzera. Mettendo a confronto i risultati delle analisi internazionali sulla reattività del substrato fiscale delle persone giuridiche con i risultati dello studio sopraccitato relativo alle persone fisiche, si evince che le persone fisiche con redditi elevati in Svizzera sono più sensibili fiscalmente rispetto alle persone giuridiche a livello internazionale.

Onere fiscale e comportamento migratorio individuale

Concorrenza fiscale significa concorrenza per il substrato mobile. Per poter trarre conclusioni in merito al comportamento migratorio dei contribuenti interessati sulla base dell'onere fiscale, lo studio associa la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) ai registri di diversi enti di sicurezza sociale (AVS, AI, PC, AD) ed esamina le differenze nei periodi 2005–2007 e 2008–2010. Da una prima analisi descrittiva emerge che la mobilità delle persone fisiche è aumentata nel corso del secondo periodo. L'incremento dell'attrattiva dei Cantoni finanziariamente forti è evidente. Già prima dell'introduzione della NPC nel 2008 si registrava un saldo migratorio positivo, che è cresciuto ulteriormente dopo l'introduzione. I saldi migratori delle persone con redditi elevati sono inoltre maggiori rispetto a quelli di chi rientra nelle altre fasce di reddito. Da ultimo, per l'analisi sono state prese in considerazione le differenze a livello di onere fiscale nei Cantoni di origine e di destinazione. A causa di un campione troppo limitato, non si è tuttavia giunti a risultati statisticamente eloquenti. Dati insufficienti non hanno infine permesso di formulare considerazioni sulla mobilità delle persone giuridiche.

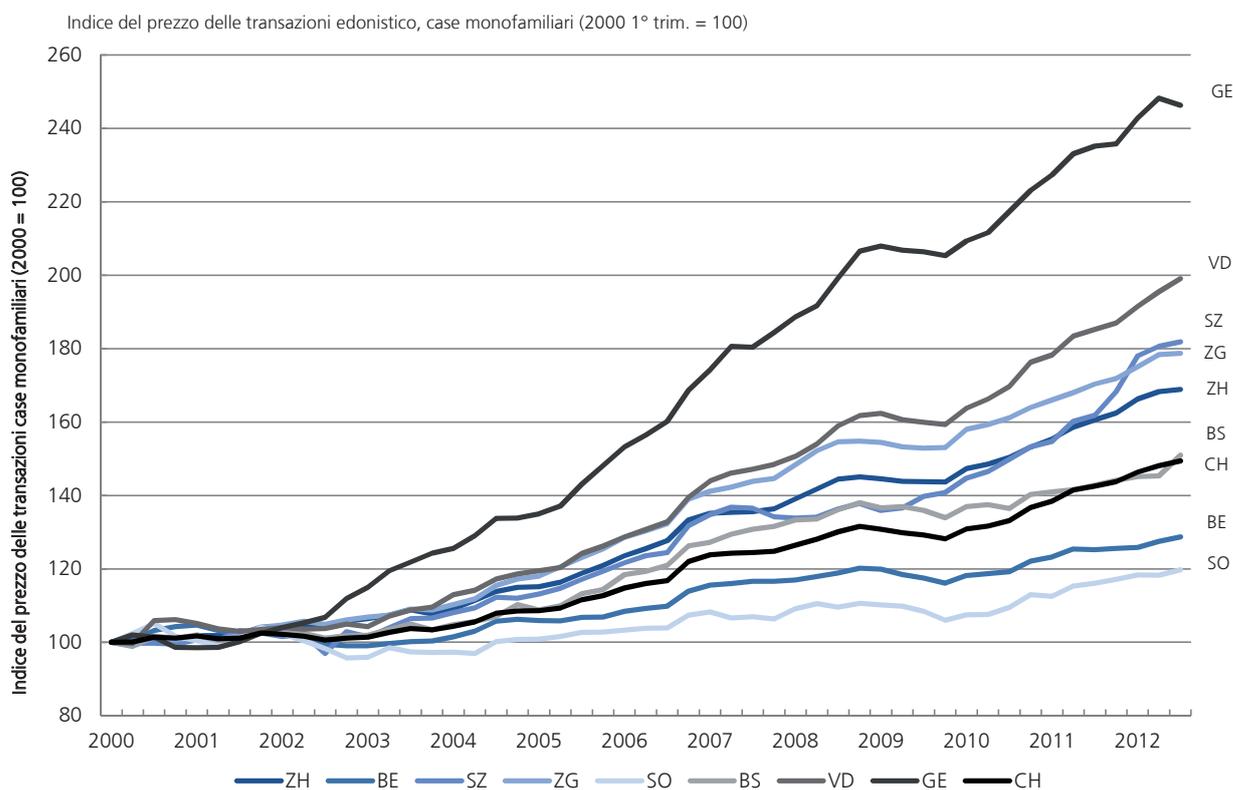
Conclusione

Nonostante i Cantoni finanziariamente deboli siano riusciti a diminuire fortemente le imposte, continuano comunque a perdere terreno nei confronti dei Cantoni finanziariamente forti sul fronte dei redditi imponibili e dei flussi migratori netti tra i Cantoni. Fanno eccezione gli utili delle imprese e le fasce di reddito particolarmente elevate. Si osserva che i Cantoni finanziariamente deboli stanno via via recuperando lo svantaggio, che andava aumentando prima del 2008. Le stime sull'elasticità fiscale mostrano che i nuclei familiari con redditi più importanti sono, in effetti, molto più sensibili alle imposte che non i nuclei familiari con un reddito mediano.

5.4.4 Interdipendenza tra l'onere fiscale in un Cantone e il suo mercato immobiliare

In Svizzera i prezzi degli immobili continuano ad aumentare da alcuni anni. Dal 2000 i prezzi di transazione per le case monofamiliari sono saliti in media del 49 per cento a livello nazionale, quelli per gli appartamenti in proprietà addirittura del 77 per cento. Da oltre dieci anni prosegue anche l'aumento delle pigioni. Secondo la società di consulenza immobiliare Wüest & Partner, dal 2000 le pigioni dell'offerta abitativa sono salite di oltre il 40 per cento su scala nazionale. L'incremento dei prezzi degli immobili registrato negli scorsi anni ha riguardato tutti i Cantoni svizzeri, tuttavia l'evoluzione dei prezzi della proprietà abitativa è molto diversa a seconda dei mercati regionali, come risulta anche da una pertinente analisi effettuata in determinati Cantoni.

Figura 5.18 Evoluzione dei prezzi degli immobili in determinati Cantoni e nella media nazionale



Fonte: Wüest & Partner

Negli scorsi anni i prezzi di transazione per le case monofamiliari hanno registrato una crescita di gran lunga superiore alla media nei Cantoni di Ginevra, Valais, Schwyz, Zug e Zurigo, mentre Berna e Soletta sono stati interessati da un incremento moderato. Queste differenze sono ascrivibili a molteplici fattori, in particolare alla diversa evoluzione demografica ed economica, ma anche alla politica fiscale delle singole collettività territoriali. Ai fini del presente rapporto sull'efficacia è interessante in primo luogo la correlazione tra il mercato immobiliare e l'onere fiscale nei Cantoni. Quanto riportato di seguito si basa su un rapporto dell'AFF (2013b). La concorrenza fiscale in Svizzera induce a presumere che la diversa dinamica dei prezzi degli

immobili nei Cantoni sia tra l'altro imputabile alla rispettiva politica fiscale, in altri termini i Cantoni che negli scorsi anni hanno notevolmente ridotto l'onere fiscale sono stati interessati da una esplosiva crescita dei prezzi degli immobili. Se le disparità a livello di onere fiscale tra le collettività territoriali – oppure una variazione dell'onere fiscale nel tempo – produce una variazione del prezzo degli immobili si parla di «capitalizzazione» delle differenze di onere fiscale nel valore di mercato degli immobili. Una serie di studi empirici dimostra che le differenze di onere fiscale gravante i redditi si ripercuotono sui prezzi degli immobili. Per quanto riguarda l'entità della suddetta capitalizzazione in Svizzera (ossia l'ammontare del cosiddetto tasso di capitalizzazione) i risultati delle ricerche variano notevolmente. Studi più recenti indicano tassi di capitalizzazione del 100 per cento sulle case monofamiliari. Ciò corrisponde a una piena capitalizzazione, implicando che il valore di un immobile – ossia la somma dei ricavi futuri scontati – aumenta dell'importo totale del risparmio fiscale nell'intervallo di tempo in questione¹. Per gli appartamenti in locazione i valori stimati sono talora molto inferiori e mostrano una varianza elevata. A seconda dello studio i risultati si collocano tra il 18 e il 36 per cento², oppure raggiungono il 42³ o anche il 72 per cento⁴. Nel caso degli appartamenti in locazione i prezzi degli immobili corrispondono quindi soltanto in parte (ad es. nella misura del 42 o 72 %) alla variazione del valore di mercato attesa in base al risparmio fiscale.

Una possibile spiegazione dei tassi di capitalizzazione molto più elevati per gli appartamenti in proprietà rispetto a quelli in locazione è che i proprietari immobiliari sono sensibili alle variazioni dell'onere fiscale, perché nella decisione di acquistare un immobile considerano anche il futuro andamento (atteso) dell'onere fiscale.

Le forti discrepanze dei risultati sulla capitalizzazione in Svizzera dipendono in parte dalle difficoltà metodologiche e dalla carente qualità dei dati. D'altro canto gli attuali lavori di ricerca rivelano che il tasso di capitalizzazione non esiste. Varia piuttosto la portata dell'impatto delle differenze di onere fiscale sui prezzi degli immobili a seconda della posizione, della mobilità delle persone – a sua volta dipendente dal loro reddito – e del livello statale interessato. Gli studi, che stimano i tassi medi di capitalizzazione fiscale in Svizzera, giungono alla conclusione che le differenze di onere fiscale all'interno dei Cantoni e delle regioni sono molto più significative delle differenze a livello intercantonale o interregionale. Inoltre il tasso di capitalizzazione scende con l'aumentare della base di calcolo dell'imposta (reddito dell'economia domestica), perché le economie domestiche più facoltose sono anche più mobili. Per queste economie domestiche il risparmio fiscale ottenuto traslocando in un Comune con un minore carico fiscale è superiore alla differenza tra i prezzi degli immobili dei due Comuni. Per le economie domestiche con un basso reddito, invece, hanno un peso maggiore gli aumenti dei prezzi degli immobili legati agli sgravi fiscali e quindi, in questo caso, il tasso di capitalizzazione può superare il 100 per cento. Infine la capitalizzazione nelle aree urbane è più forte rispetto alle regioni periferiche. Nelle zone rurali le differenze di onere fiscale non hanno praticamente ripercussioni sui prezzi degli immobili.

Per effettuare una stima della capitalizzazione delle differenze intercantonali relative all'onere fiscale è più indicato ricorrere alla capitalizzazione delle imposte sul reddito a livello nazionale. Essa è relativamente bassa, poiché è compresa tra il 7 e il 44 per cento. Occorre tuttavia osservare che si tratta della capitalizzazione media per l'intera Svizzera. Non si può dunque escludere che un'analisi più differenziata delle zone economiche e abitative – tra cui Zurigo, Zugo, Svitto, Nidvaldo, Lucerna – riveli tassi di capitalizzazione più elevati.

1 Cfr. Salvi et al. (2004), Stadelmann (2010) e Morger (2012).

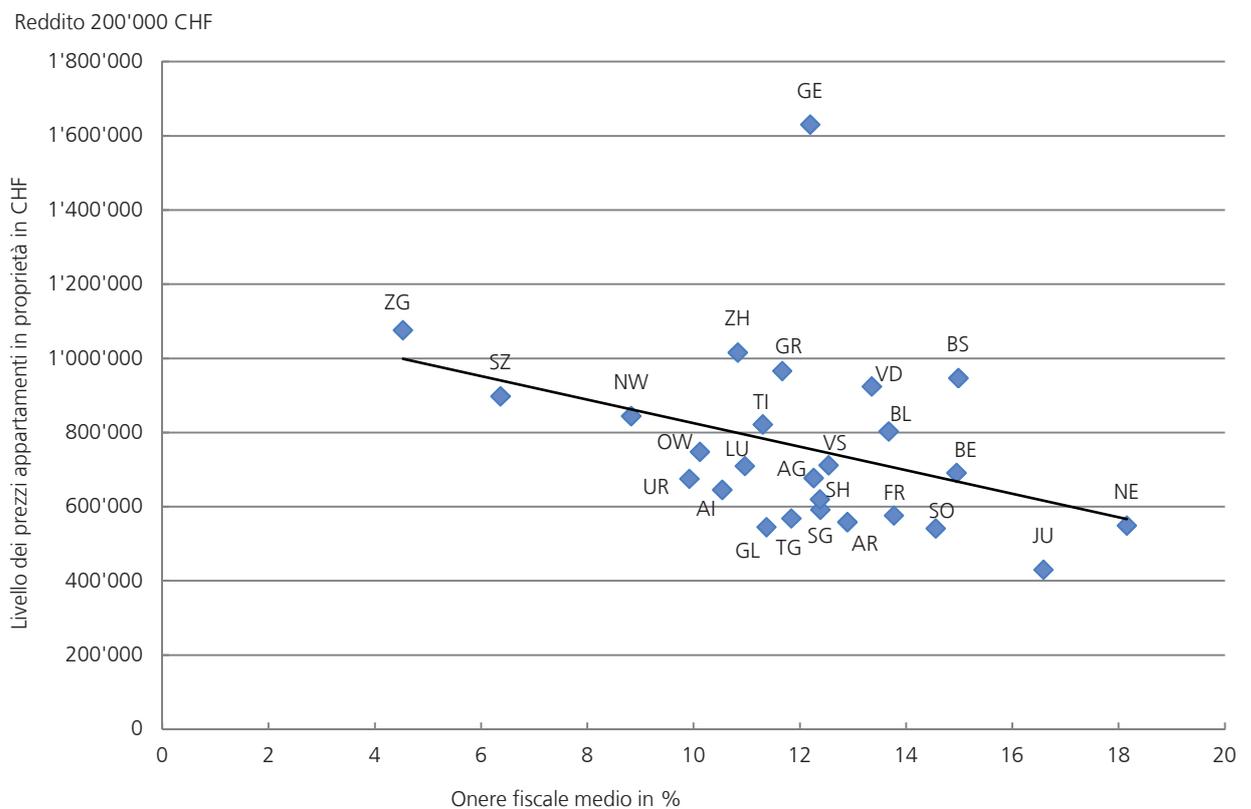
2 Feld e Kirchgässner 1997

3 Morger 2012

4 Hilber 1997

La figura 5.19 riporta l'onere fiscale medio e il livello dei prezzi degli immobili in tutti i Cantoni nel 2011 per la fascia di reddito di 200 000 franchi⁵. La correlazione appare piuttosto modesta e per i redditi più elevati è addirittura minore. È così suffragata l'ipotesi che per i prezzi degli immobili le differenze medie di onere fiscale tra i Cantoni siano meno rilevanti di quelle tra Comuni e piccole regioni.

Figura 5.19 Correlazione tra livello dei prezzi degli immobili e onere fiscale nel 2011



Fonte: Wüest & Partner, AFC

I risultati, non chiari per quanto riguarda la correlazione tra onere fiscale e prezzi degli immobili, rivelano che a livello regionale le pigioni e i prezzi degli immobili sono il risultato di tutta una serie di fattori, alcuni dei quali sono almeno altrettanto importanti, se non più importanti degli incentivi fiscali. Oltre ai fattori di influenza sinora menzionati, devono essere citati in particolare le caratteristiche di un oggetto, tra cui le dimensioni e il livello di dotazione, la posizione dell'oggetto all'interno del Comune (ad esempio declività, vicinanza alle infrastrutture locali), il macrocontesto (raggiungibilità dei centri, spesa pubblica del Comune, capacità fiscale) e le variabili demografiche e socioeconomiche del Comuni, tra cui la densità demografica o la quota di pendolari. Un fattore importante ai fini dell'evoluzione dei prezzi è rappresentato anche dalla disponibilità di terreni ancora edificabili.

⁵ Come indicatore dell'onere fiscale cantonale è stato utilizzato l'onere fiscale cantonale medio (onere ponderato delle imposte cantonali, comunali e di culto) gravante il reddito lordo da lavoro delle persone fisiche. I calcoli sono stati effettuati dall'AFC. Come indicatore dei prezzi degli immobili nei Cantoni sono stati impiegati i prezzi calcolati da Wüest & Partner secondo il metodo edonistico, che si riferiscono a un oggetto standard medio in termini di dimensioni, livello di dotazione e qualità della posizione.

In merito all'evoluzione dei prezzi degli immobili nei Cantoni, il rapporto dell'AFF considera anche i tipi di imposte il cui gettito dipende dal mercato immobiliare. Tra queste si annoverano l'imposta fondiaria, l'imposta sugli utili da sostanza immobiliare e le tasse di mutazione. Nel potenziale di risorse tali imposte non sono considerate. L'ammontare delle entrate provenienti da questi tipi di imposte, la loro evoluzione nel tempo e l'andamento del mercato immobiliare variano fortemente da un Cantone all'altro. Rispetto ad altri tipi di imposte, le entrate delle imposte sugli immobili rivestono inoltre un'importanza piuttosto scarsa. Da un'analisi trasversale concernente tutti i Cantoni effettuata nel 2010 risulta una correlazione leggermente positiva tra il gettito fiscale e il livello dei prezzi degli immobili; ciò significa che i Cantoni in cui le imposte sugli immobili generano entrate basse tendono ad avere indici dei prezzi inferiori per la proprietà abitativa rispetto ai Cantoni con entrate fiscali corrispondenti più elevate (pro capite). Ciò rivela che il gettito fiscale in questi Cantoni è più elevato a causa del maggiore valore di mercato della proprietà abitativa. Alcuni Cantoni non corrispondono tuttavia a questo modello: a Zugo e Zurigo, ad esempio, un gettito fiscale basso va di pari passo con prezzi degli immobili elevati. Uno studio della società Wüest & Partner (2013) descrive la correlazione tra l'incremento del volume delle transazioni sulle abitazioni di proprietà e l'evoluzione delle entrate dalle tasse di mutazione, riscosse in 18 Cantoni. Il volume delle transazioni è aumentato del 34 per cento tra il 2002 e il 2010 e le relative tasse di mutazione sono salite di poco meno del 40 per cento (a oltre 1 mia. fr.). Incrementi molto elevati sono stati registrati dai Cantoni di Friburgo, Neuchâtel, Grigioni, Obvaldo e Vaud. Un quadro analogo emerge per le entrate dell'imposta sugli utili da sostanza immobiliare, salite del 42 per cento a circa 1,5 miliardi di franchi. Gli aumenti sono stati particolarmente elevati nei Cantoni di Vallese, Ticino, Ginevra e Vaud. Il boom del mercato immobiliare ha avuto ripercussioni anche sulle entrate dei Cantoni in questione. Sono invece cresciute in misura decisamente minore le entrate delle imposte fondiarie (imposte sugli immobili), il cui volume ha raggiunto poco meno di un miliardo di franchi nel 2010. Secondo l'analisi di Wüest & Partner (2013) pochi Cantoni non sono sinora riusciti a beneficiare del boom del mercato immobiliare. Tra questi si annoverano Basilea Campagna e Soletta.

Conclusione

La correlazione tra l'onere fiscale in un Cantone e il suo mercato immobiliare è complessa e non consente di fare affermazioni chiare. L'onere fiscale è soltanto uno degli innumerevoli fattori di influenza che si ripercuotono sul mercato immobiliare. In riferimento alla concorrenza fiscale si può affermare che le differenze di onere fiscale si capitalizzano in parte nei prezzi degli immobili. Tuttavia gli effetti della capitalizzazione all'interno dei Cantoni e delle regioni sono più importanti di quelli intercantionali. I tassi di capitalizzazione dipendono inoltre da altri fattori, primo fra tutti il reddito delle persone. Il gettito legato agli immobili, in particolare alle tasse di mutazione e all'imposta sugli utili da sostanza immobiliare, è notevolmente aumentato con il boom del mercato immobiliare in alcuni Cantoni. Nel potenziale di risorse queste imposte non sono tuttavia considerate, in quanto sarebbe difficile trovare un valore del potenziale imponibile, paragonabile agli elementi del potenziale di risorse e che possa essere integrato nel potenziale complessivo di risorse. Inoltre l'importanza quantitativa di queste imposte è piuttosto limitata rispetto alle imposte sul reddito e sugli utili. A livello nazionale la quota di tali imposte corrisponde al 6 per cento circa delle entrate fiscali. La loro rilevanza varia notevolmente tra i Cantoni: a Glarona la quota ammonta appena allo 0,4 per cento, nei Grigioni rappresenta invece il 13 per cento. Uno studio condotto da BAKBasel (2010) giunge a una conclusione analoga. In considerazione della modesta entità di queste imposte il loro effetto sul potenziale di risorse appare marginale; inoltre la scarsa trasparenza dei dati ostacola una definizione generalmente accettata della base di calcolo.

5.4.5 Sgravi fiscali nel quadro della politica regionale (ex «decreto Bonny»)

Basi giuridiche

Con l'entrata in vigore al 1° gennaio 2008 della legge federale sulla politica regionale¹, il «decreto Bonny» sulle agevolazioni fiscali in favore delle zone di rilancio economico² ha ricevuto nell'articolo 12 della legge una nuova base giuridica:

Art. 12 Sgravi fiscali

¹ Se un Cantone concede sgravi fiscali ai sensi dell'articolo 23 capoverso 3 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni, anche la Confederazione può concedere sgravi sull'imposta federale diretta.

² Gli sgravi sull'imposta federale diretta sono concessi soltanto se:

- a. un'impresa industriale oppure un'azienda del settore terziario vicina ad attività produttive crea nuovi posti di lavoro oppure riorienta quelli esistenti;
- b. il progetto soddisfa le condizioni poste dalla presente legge a livello di economia regionale;
- c. il Cantone prevede il recupero d'imposta in caso di sgravi fiscali ottenuti abusivamente.

³ Consultati i Cantoni, il Consiglio federale stabilisce le zone in cui le imprese possono beneficiare di tali sgravi e determina le modalità della vigilanza finanziaria, segnatamente l'obbligo di procurarsi e trasmettere informazioni in merito agli effetti degli sgravi fiscali concessi.

in questo modo si tiene conto dell'esigenza principale del decreto Bonny anche dopo l'entrata in vigore della nuova legge federale; questo è quanto chiesto allora dal Parlamento e da una maggioranza dei Cantoni. Per contro, il perimetro delle zone di applicazione è stato notevolmente ridotto con le nuove ordinanze³.

1 RS 901.0

2 L'articolo 6 del decreto Bonny aveva il tenore seguente: «Un'impresa può beneficiare di agevolazioni dell'imposta federale diretta solo se anche il Cantone in cui è realizzato il progetto le concede agevolazioni fiscali».

3 – ordinanza del Consiglio federale concernente la concessione di agevolazioni fiscali in applicazione della politica regionale (RS 901.022); e
– ordinanza del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca sulla determinazione delle zone di applicazione in materia di agevolazioni fiscali (RS 901.022.1).

Problematica legata alla perequazione delle risorse

Nel quadro della perequazione delle risorse, la capacità finanziaria di un Cantone si misura sulla base della creazione di valore fiscalmente utilizzabile. Questa idea di fondo viene attuata ricorrendo alla statistica fiscale. Di conseguenza la perequazione delle risorse poggia sul potenziale di risorse dei Cantoni, la cui base di dati è la base imponibile aggregata (BIA).

In realtà le agevolazioni fiscali in favore delle zone di rilancio economico non sono dedotte nella base imponibile aggregata. Ciò significa che gli utili delle persone giuridiche in questione confluiscono interamente nel potenziale di risorse, per cui l'indice delle risorse dei relativi Cantoni non subisce alcuna riduzione.

Critica nei confronti dell'esclusione degli sgravi fiscali dal potenziale di risorse

Nel periodo antecedente l'entrata in vigore della NPC è stata in parte criticata la prassi applicata per la perequazione delle risorse, nel senso che gli utili delle imprese che, nel quadro della politica regionale, beneficiano di sgravi fiscali devono essere considerati solo in parte nel potenziale di risorse.

Riguardo alla critica accennata va tuttavia aggiunto che, dalla pubblicazione del terzo messaggio sulla NPC nel 2006, questa tematica non è più stata evocata nelle discussioni politiche.

Al fine di considerare una parte degli sgravi fiscali nel potenziale di risorse, nel periodo antecedente l'entrata in vigore della NPC sono stati adottati i seguenti argomenti:

- gli sgravi fiscali poggiavano sul diritto federale. La Confederazione raccomanderebbe quindi un'imposizione ridotta di questi utili. In questo modo la politica regionale della Confederazione limiterebbe indirettamente lo sfruttamento degli stessi, ragion per cui gli utili non potrebbero confluire integralmente nel potenziale di risorse. L'inclusione completa penalizzerebbe i Cantoni che ricorrono agli strumenti della politica regionale della Confederazione;
- inoltre sussisterebbe una disparità di trattamento nei confronti delle società holding, di domicilio e miste, dove i Cantoni – anche a seguito di un disciplinamento federale, ovvero la legge sull'armonizzazione delle imposte – avrebbero pure un margine di manovra relativamente importante per l'imposizione ridotta degli utili delle imprese;
- l'imposizione privilegiata di società holding e società di gestione permetterebbe in particolare di promuovere l'economia dei Cantoni con fattori di localizzazione positivi per prestazioni di servizi. I Cantoni saldamente ancorati nel settore dell'industria e con notevoli vantaggi legati alla piazza potrebbero beneficiare in misura minore di tale imposizione. Per poter reggere la concorrenza internazionale, tali Cantoni dipenderebbero quindi da sgravi fiscali, che pertanto dovrebbero pure essere inclusi nel potenziale di risorse.

Argomenti a favore dell'esclusione degli sgravi fiscali dal potenziale di risorse

- *Notevole margine di manovra dei Cantoni*: sebbene gli sgravi fiscali poggino su una base legale federale, la Confederazione concede gli sgravi soltanto a titolo sussidiario su richiesta dei Cantoni. Di conseguenza vi è una differenza sostanziale rispetto alle società che beneficiano di agevolazioni fiscali, nel cui caso l'imposizione ridotta costituisce un diritto ancorato nella legge sull'armonizzazione delle imposte.

Per le agevolazioni fiscali in favore delle zone di rilancio economico, i Cantoni godono di un notevole margine di manovra. Ciò significa che i Cantoni con zone di rilancio economico potrebbero influenzare direttamente il volume del loro potenziale di risorse e quindi anche i versamenti di compensazione, sempre che le agevolazioni fiscali non siano stabilite secondo criteri poco oggettivi dissociati dalla concessione effettiva degli sgravi fiscali. Proprio questa influenzabilità dei versamenti di compensazione costituiva nel precedente regime di perequazione uno dei punti deboli dell'indice della capacità finanziaria che ha potuto essere eliminato grazie alla NPC.

- *Disparità di trattamento tra Cantoni*: a differenza dell'imposizione privilegiata di società holding, di domicilio e miste, le agevolazioni fiscali in favore delle zone di rilancio economico sono limitate a queste zone. Infatti, non tutti i Cantoni possono beneficiare degli sgravi fiscali della Confederazione. Questa distinzione è conforme alla politica regionale, che ha come scopo di accrescere le opportunità delle regioni svantaggiate strutturalmente nella concorrenza fiscale. Tuttavia, nella perequazione finanziaria tutti i Cantoni devono essere equiparati.
- *Privilegiare uno strumento specifico della concorrenza fiscale*: se si considerano le agevolazioni fiscali in favore delle zone di rilancio economico nel potenziale di risorse si privilegierebbero queste agevolazioni rispetto a una strategia di aliquote d'imposta generalmente basse. Se un Cantone riduce l'onere fiscale per le persone giuridiche in generale, la riduzione non ha alcun impatto diretto sul potenziale di risorse. Tuttavia, si trova confrontato con un crescente potenziale di risorse, nella misura in cui nuove aziende si insediano effettivamente nel Cantone a seguito della politica fiscale, ciò che corrisponde alla concezione della creazione di valore fiscalmente utilizzabile. Qualora nel potenziale di risorse fossero considerate le agevolazioni fiscali discrezionali in favore delle zone di rilancio economico, il meccanismo «imposte più basse – insediamento di nuove aziende – potenziale di risorse crescente» si annullerebbe per gli utili interessati. Verrebbe a crearsi un falso incentivo a favore di agevolazioni fiscali discrezionali.
- *Confusione tra perequazione finanziaria e politica regionale*: i presupposti fondamentali degli sgravi fiscali sono determinati dalla politica regionale della Confederazione. Se si considerano le agevolazioni fiscali in favore delle zone di rilancio economico nel potenziale di risorse, si metterebbe in relazione diretta uno strumento della perequazione finanziaria con la politica regionale. In questo modo, ad esempio, la determinazione periodica delle zone di rilancio inciderebbe sul potenziale di risorse. Di conseguenza i criteri della politica regionale permetterebbero di stabilire il volume del potenziale di risorse, ciò che sarebbe contrario alla dissociazione tra politica settoriale e perequazione finanziaria realizzata con la NPC.

5.4.6 Sintesi e conclusioni

I vari aspetti della concorrenza fiscale rappresentano un tema centrale nel presente rapporto sull'efficacia. Per questa ragione, di seguito sono riassunti e valutati brevemente le considerazioni e i risultati principali. Si può premettere che generalmente è accettato il fatto che la concorrenza fiscale possa contribuire a una maggiore efficienza nel settore pubblico. Di conseguenza, in un contesto competitivo, le collettività territoriali tendono a considerare maggiormente le preferenze dei cittadini. Inoltre, la concorrenza fiscale ha l'effetto di contenere i costi della messa a disposizione di servizi da parte del settore pubblico.

In primo luogo occorre notare che, nel periodo considerato, è stato raggiunto l'obiettivo di mantenere la competitività fiscale dei Cantoni a livello nazionale e soprattutto a livello internazionale. Le aliquote d'imposta per il substrato fiscale mobile, come gli utili delle imprese e le categorie di reddito superiori delle persone fisiche, possono essere giudicate competitive. Negli scorsi anni, i Cantoni finanziariamente deboli hanno potuto ridurre in maniera sensibile l'onere fiscale per il substrato mobile e, in tal modo, migliorare la loro posizione nell'ambito della concorrenza fiscale con i Cantoni finanziariamente forti. Tuttavia, ciò non è tanto riconducibile all'introduzione della NPC quanto piuttosto a fattori straordinari come la distribuzione degli utili della BNS e la situazione favorevole della congiuntura e del bilancio. Questo esito è in contrasto con i risultati sull'evoluzione dell'onere fiscale complessivo misurato in termini di indice di sfruttamento fiscale: dal 2008 sono costantemente aumentati sia la differenza tra il valore massimo e il valore minimo sia la deviazione standard di quest'indice.

Le analisi hanno mostrato che per i Cantoni finanziariamente forti l'incentivo ad aumentare il potenziale di risorse non è diminuito con l'introduzione della NPC. Un Cantone finanziariamente debole, invece, con l'attuale meccanismo di redistribuzione (progressivo) della perequazione delle risorse, è poco incentivato ad aumentare il suo potenziale di risorse. Il tasso di prelievo marginale dei Cantoni finanziariamente deboli, 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, 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. Nonostante questa struttura di incentivi, vi è comunque una concorrenza fiscale tra i Cantoni, che con l'introduzione della NPC si è addirittura intensificata. Le analisi dimostrano che dal 2008 gli adeguamenti delle aliquote d'imposta hanno una correlazione geografica molto più stretta, il che indica una concorrenza fiscale più intensa. Evidentemente i Cantoni non rinunciano a effettuare riduzioni delle imposte strategicamente motivate. È vero che i Cantoni finanziariamente deboli hanno ridotto maggiormente le imposte rispetto a quelli finanziariamente forti, in particolare per quanto riguarda il substrato mobile; tuttavia, nel complesso, i primi perdono terreno rispetto ai secondi in relazione al substrato fiscale. Vi sono eccezioni a questa tendenza riguardanti gli utili delle imprese e, in maniera un po' meno accentuata, l'1 per cento dei redditi più elevati.

Le riduzioni delle imposte dei Cantoni beneficiari sono state talvolta considerate una forma di «dumping fiscale». In questo caso, però, non si tratta di «eliminare dal mercato» gli altri Cantoni per poi aumentare di nuovo le imposte in qualità di monopolista, ma piuttosto di assicurarsi la propria posizione nell'ambito della concorrenza fiscale. Alla critica secondo cui i Cantoni finanziariamente deboli, con l'aiuto dei versamenti di compensazione, riducono in maniera mirata le aliquote d'imposta per il substrato mobile si può controbattere che, con l'introduzione della NPC, la quota di fondi a destinazione libera versati ai Cantoni finanziariamente deboli è stata notevolmente aumentata per rafforzare la loro autonomia finanziaria. Alcuni Cantoni hanno utilizzato tale margine di manovra per migliorare la loro posizione nella concorrenza fiscale. Nell'elaborazione della NPC, un simile rafforzamento dei Cantoni finan-

ziariamente deboli nella concorrenza fiscale era assolutamente voluto. Per i Cantoni piccoli e periferici, la politica fiscale rappresenta un importante strumento per attrarre substrato fiscale e, in tal modo, per rimanere competitivi come piazza economica. I Cantoni urbani beneficiano tra l'altro di effetti di agglomerazione positivi, che consentono loro di effettuare un prelievo fiscale sulle rendite connesse a tali effetti. Nei centri economici l'onere fiscale può pertanto essere più elevato che nella periferia, senza che i centri perdano attrattiva.

La correlazione tra onere fiscale e mercato immobiliare non è molto chiara sul piano empirico. Ciò significa che i prezzi a livello regionale delle pigioni e degli immobili sono il risultato di tutta una serie di fattori, alcuni dei quali sono almeno tanto importanti quanto gli incentivi fiscali. Pertanto non è possibile affermare che, nei Cantoni in cui nel recente passato l'onere fiscale medio per le persone fisiche è stato maggiormente ridotto, i prezzi degli immobili siano aumentati in maniera superiore alla media. Questa debole correlazione supporta l'ipotesi secondo cui, per il mercato immobiliare, le differenze medie di onere fiscale tra i Cantoni sono meno importanti rispetto alla concorrenza fiscale tra Comuni, tra piccole regioni e all'interno dei Cantoni. Nel complesso, i risultati indicano che il mercato immobiliare tende ad avere un effetto attenuante sulla concorrenza fiscale. Le imposte concernenti il mercato immobiliare (in particolare le imposte fondiari, le imposte sugli utili da sostanza immobiliare e le tasse di mutazione) non sono considerate nel potenziale di risorse a seguito della loro modesta entità e della difficoltà a quantificarle in occasione della determinazione del potenziale di risorse.

L'ultimo aspetto concerne le agevolazioni fiscali nel quadro della politica regionale. Notoriamente, esse non vengono considerate nel calcolo del potenziale di risorse. Gli utili delle imprese beneficiarie confluiscono quindi interamente nel potenziale. Nella concessione di agevolazioni fiscali i Cantoni hanno un grande margine di manovra. Se gli utili delle imprese beneficiarie fossero considerati con una ponderazione ridotta nel potenziale di risorse, un Cantone potrebbe influenzare direttamente la quota del suo potenziale e di conseguenza i suoi versamenti di compensazione.

5.5 Garanzia ai Cantoni di una dotazione minima di risorse

Nel numero 5.5 vengono trattate due questioni:

1. Quale effetto perequativo è stato ottenuto nei singoli anni rispetto all'obiettivo di dotazione minima secondo l'articolo 6 capoverso 3 LPFC (85 % del GFS di tutti i Cantoni) (n. 5.5.1)?
2. Il valore dell'85 per cento è sempre stato adeguato (n. 5.5.2)?

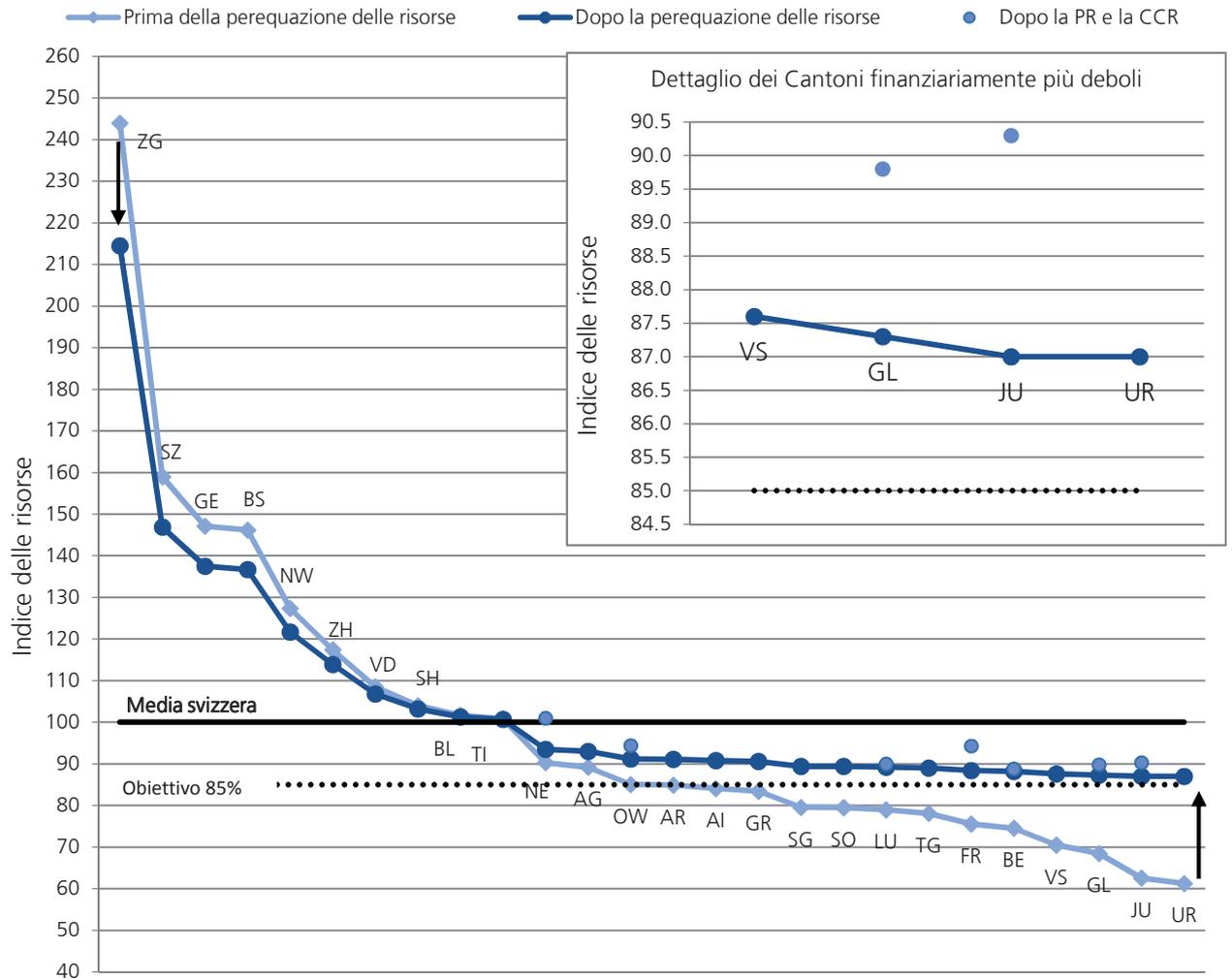
Nel capitolo 8 viene spiegato se l'obiettivo potrebbe essere raggiunto meglio con un altro meccanismo.

5.5.1 Evoluzione della dotazione minima di risorse finanziarie

Con la perequazione finanziaria si intende, tra l'altro, mettere a disposizione dei 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. Pertanto un indice del GFS dopo la compensazione inferiore a 85 punti è conforme alla LPFC. 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.

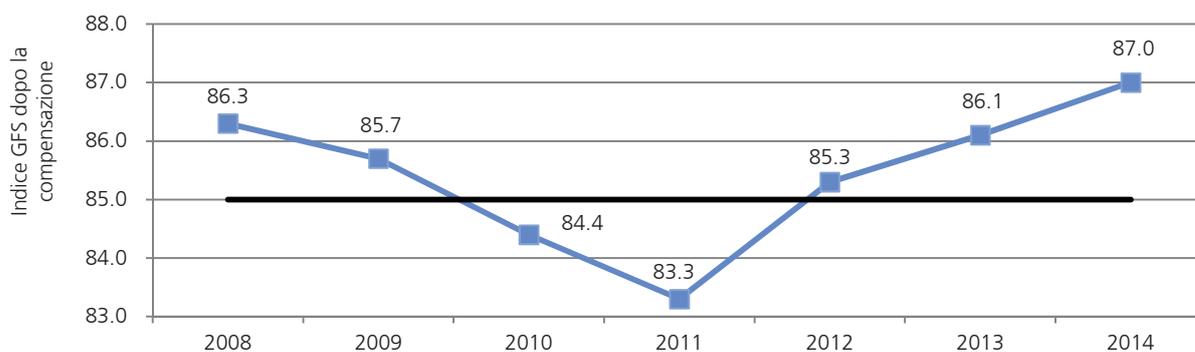
Per l'anno di riferimento 2014, gli indici del GFS dei Cantoni di Giura e Uri raggiungono 87 punti (cfr. fig. 5.20). Inoltre, se si tiene conto delle prestazioni della compensazione dei casi di rigore, l'indice del GFS del Cantone del Giura raggiunge 90,3 punti.

Figura 5.20 Indice delle risorse prima e dopo la perequazione delle risorse nel 2014



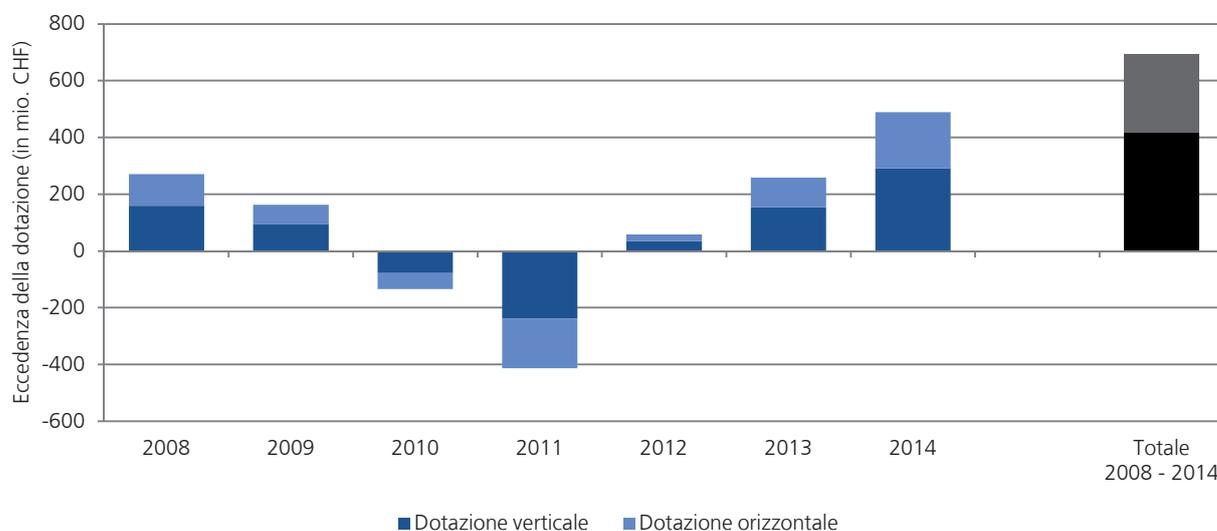
La figura 5.21 mostra l'indice del GFS dopo la perequazione del Cantone finanziariamente più debole (UR) per gli anni 2008–2014.

Figura 5.21 Indice del GFS dopo la compensazione del Cantone di Uri; 2008–2014



Per l'anno di riferimento 2008, l'indice del GFS del Cantone di Uri dopo la perequazione raggiunge 86,3 punti e supera così ampiamente il valore di riferimento. Nei tre anni seguenti esso diminuisce e nel 2010–2011 si trova al disotto degli 85 punti. Tuttavia, dal 2012, l'indice del GFS del Cantone di Uri aumenta raggiungendo 87 punti nel 2014. In questo modo, nell'arco dei sette anni considerati, esso supera in media di 0,4 punti il valore di riferimento. 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, aumentando in tal modo la loro autonomia finanziaria e diminuendo le disparità è confermato. In effetti, l'obiettivo della dotazione minima è stato chiaramente superato. Se si riducesse la dotazione in modo tale che il Cantone di Uri 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 5.22 Sovradotazione e sottodotazione nella perequazione delle risorse, 2008–2014



Mantenendo lo stesso rapporto fra la perequazione orizzontale e la perequazione verticale delle risorse, i Cantoni finanziariamente forti dovrebbero versare, nel 2014, circa 202 milioni in meno ai Cantoni finanziariamente deboli e il contributo della Confederazione verrebbe ridotto di quasi 297 milioni. Ma questo significa pure che i Cantoni finanziariamente deboli riceverebbero in totale 499 milioni in meno, ossia il 13,4 per cento, a titolo di contributi. Poiché anche la progressione verrebbe modificata, per i Cantoni finanziariamente più deboli le conseguenze sarebbero più lievi che per i Cantoni il cui indice delle risorse è vicino a 100.

I risultati sono simili ma di entità minore anche per gli altri anni. Complessivamente, la dotazione orizzontale negli anni 2008–2014 era di circa 278 milioni e la dotazione verticale di oltre 422 milioni troppo elevata.

5.5.2 Obiettivo dell'85 % 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», proponeva¹:

« 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. » E
« 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 communes² 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 base³. L'idea di fondo era la seguente: quanto più basso è il livello delle uscite

1 *Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone / Renforcement de la capacité financière propre des cantons*, rapporto finale del gruppo di lavoro 4 all'organo direttivo, Berna, dicembre 1995.

2 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.

3 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.

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;

- 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 1999⁴.

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, che è ancora oggi sancito dalla legge⁵.

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 quei quattro⁶ che,

4 DFF/CdC, *Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*, Berna/Soletta, 1999.

5 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.

6 Si tratta dei Cantoni di Uri, Giura, Vallese e Friburgo.

nell'ultimo ventennio, ossia dall'inizio dei lavori del progetto NPC, si sono sempre annoverati tra quelli finanziariamente più deboli. Nelle cifre occorre considerare che nel 2008 si è proceduto a una nuova settorizzazione (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.

Tabella 5.06 Uscite pro capite dei Cantoni e dei loro Comuni*, dopo deduzione dei contributi della Confederazione; 1994–2011

	Uscite dopo deduzione dei contributi della Confederazione													
	1994**		2002		2005		2008		2009		2010		2011	
	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	10'395	100%	11'770	100%	12'292	100%	12'095	100%	12'187	100%	12'347	100%	12'987	100%
I 4 Cantoni finanziariamente più deboli ***	8'525	82%	9'680	82%	10'481	85%	11'541	95%	11'643	96%	11'825	96%	12'179	94%

Fonte: valutazione speciale della sezione Statistica finanziaria dell'AFF.

* Uscite straordinarie escluse.

** 1994 = Inizio del progetto NPC

*** Media ponderata (Cantoni UR, JU, VS, FR)

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 al 95 per cento circa. Come illustra la seguente tabella 5.07, l'evoluzione dipende soprattutto da quella dei contributi della Confederazione.

Tabella 5.07 Contributi della Confederazione ai Cantoni, per abitante (in CHF); 1994–2011

	1994	2002	2005	2008	2009	2010	2011
Tutti i Cantoni	1'094	1'479	1'479	1'344	1'343	1'352	1'338
I 4 Cantoni finanziariamente più deboli *	2'531	2'681	2'510	1'948	1'898	2'115	2'076
I 4 Cantoni finanziariamente più deboli in % di tutti i Cantoni	231%	181%	170%	145%	141%	156%	155%

Fonte: valutazione speciale della sezione Statistica finanziaria dell'AFF.

* Media ponderata (Cantoni UR, JU, VS, 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. Dopo l'entrata in vigore della NPC i contributi si limitano a 1,5 volte, che per i suddetti quattro Cantoni significa una diminuzione di un buon 25 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 Confederazione⁷. Infine l'abolizione non ha penalizzato i Cantoni finanziariamente deboli, perché l'equivalente di questi supplementi in funzione della capacità finanziaria è dal 2008 compreso nel contributo della Confederazione alla perequazione delle risorse, concorrendo così al finanziamento della dotazione minima dell'85 per cento⁸. A ciò si aggiunge il fatto che i pagamenti della perequazione delle risorse (e, quindi, anche la dotazione minima) hanno registrato dal 2008 una dinamica quasi doppia rispetto alle uscite dei quattro Cantoni finanziariamente deboli, ossia sono di oltre 1,5 volte superiori alle uscite di tutti i Cantoni.

Non sorprende dunque che per i quattro Cantoni finanziariamente più deboli non sia emersa una «lacuna nel finanziamento» nonostante un onere delle uscite relativamente più elevato, bensì a saldo la loro situazione sia addirittura leggermente migliorata.

7 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).

8 Inoltre la compensazione dei casi di rigore, legata al passaggio alla NPC, ha evitato di penalizzare i Cantoni finanziariamente deboli rispetto al sistema precedente.

Tabella 5.08 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; 2008–2011

	2008	2009	2010	2011
Uscite di tutti i Cantoni, dopo deduzione dei contributi della Confederazione	12'095	12'187	12'347	12'987
2008 = 100	100.0	100.8	102.1	107.4
Uscite dei 4 Cantoni finanziariamente più deboli, dopo deduzione dei contributi della Confederazione*	11'541	11'643	11'825	12'179
2008 = 100	100.0	100.9	102.5	105.5
Dotazione minima (85% del GFS di tutti i Cantoni)	6'365	6'446	6'648	6'945
2008 = 100	100.0	101.3	104.4	109.1
Dotazione minima rispetto alle uscite dopo deduzione dei contributi della Confederazione:				
- presso tutti i Cantoni	53%	53%	54%	53%
- presso i 4 Cantoni finanziariamente più deboli	55%	55%	56%	57%

* Media ponderata (Cantoni UR, JU, VS, FR)

La tabella 5.08 contiene solo i dati per gli anni dal 2008 al 2011, 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.

Il valore in franchi della dotazione minima è rimasto praticamente costante rispetto alle uscite di tutti i Cantoni dall'entrata in vigore della NPC. Anche alla luce di ciò il leggerissimo aumento della dotazione minima rispetto alle uscite dei quattro Cantoni finanziariamente più deboli dal 2009 non può ancora essere considerato rappresentativo; una riduzione del valore auspicato per la dotazione minima sarebbe quindi prematura sulla base dei dati attuali.

Conclusione

Per concludere si può constatare che, in base al confronto con l'evoluzione delle uscite, per il momento non è necessario né aumentare né ridurre il valore auspicato dell'85 per cento per la dotazione minima. (Sull'obiettivo della dotazione minima dell'indice 85 cfr. anche cap. 8.)

5.6 Compensazione degli oneri eccessivi dovuti alle condizioni geotopografiche (PAG) e sociodemografiche (PAS)

5.6.1 Pertinenza dei costi e ponderazione degli indicatori

Conformemente all'articolo 9 LPFC, mediante decreto federale l'Assemblea federale determina, di volta in volta per quattro anni, le dotazioni della compensazione degli oneri sulla base dei risultati del rapporto sull'efficacia. Secondo l'allegato 2 del rapporto esplicativo sull'OPFC, i relativi criteri di valutazione sono l'ammontare degli oneri speciali pro capite nonché l'ammontare dell'indennità, ossia la percentuale degli oneri speciali indennizzata dalla compensazione degli oneri. In entrambe le perizie di Ecoplan (Ecoplan 2004; Ecoplan 2009) è stata mostrata la percentuale rispetto al totale degli oneri speciali costituita dai tre ambiti PAG, PAS A-C e PAS-F. Di conseguenza è stato pure possibile indicare come dovrebbe essere ripartita la somma totale della compensazione degli oneri tra i tre fondi di perequazione.

Per il secondo rapporto sull'efficacia, nel quadro della perizia di Ecoplan (2013a), l'analisi è stata effettuata per la terza volta al fine di scoprire se i risultati ottenuti in passato potessero essere confermati anche con gli ultimi dati disponibili. Per la prima volta sono stati considerati nel calcolo anche i dati che risalgono al periodo dopo l'introduzione della NPC. Per rendere possibile un paragone temporale, in tutte e tre le perizie i metodi di calcolo sono rimasti per quanto possibile invariati.

Gli indicatori della compensazione degli oneri sono pertinenti in materia di costi

Le analisi di Ecoplan mostrano che, analogamente alle perizie precedenti, il carattere dichiaratorio del modello utilizzato è molto buono ($R^2 = 0.87$) e che gli indicatori di PAS A-C e PAS-F hanno un influsso statisticamente significativo (positivo) sulle uscite. Anche gli indicatori PAG consentono di spiegare le uscite, ma in modo meno eloquente, in particolare a causa della notevole riduzione delle uscite cantonali registrata nel 2008, anno di introduzione della NPC. Inoltre, in questo lasso di tempo emerge una relazione leggermente negativa tra gli oneri speciali geotopografici e la crescita delle uscite. Ciò significa che tendenzialmente la crescita delle uscite risulta minore quanto più elevati sono gli oneri speciali geotopografici di un Cantone. Sulla base dello studio eseguito non è tuttavia possibile determinare se questa situazione sia dovuta effettivamente all'introduzione della NPC oppure se si tratti delle auspiccate riduzioni dei costi. Nel complesso, dall'analisi empirica emerge che gli indicatori utilizzati nella PAG e nella PAS presentano tuttora un carattere dichiaratorio elevato. Per questa ragione non appare necessario sviluppare modelli con indicatori alternativi. Di conseguenza non sono stati analizzati altri indicatori.

La ponderazione degli indicatori rimane stabile

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. Se, analogamente alla PAS, queste ponderazioni fossero calcolate anche mediante l'analisi delle componenti principali, la ponderazione dell'indicatore «bassa densità demografica» si attesterebbe a oltre il 21 per cento, mentre la ponderazione degli altri indicatori ammonterebbe circa al 26 per cento. In particola-

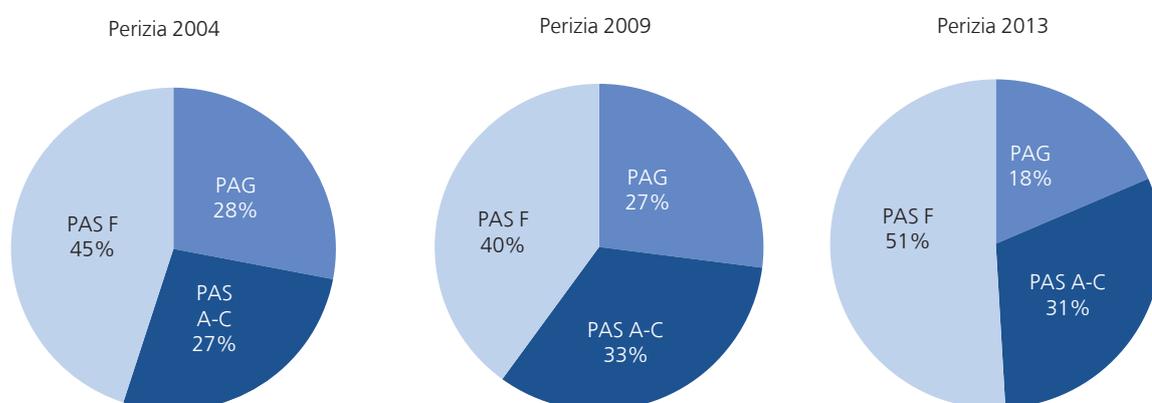
re l'indicatore «abitanti in insediamenti sparsi» è quindi sottoponderato. Queste ponderazioni calcolate non hanno subito cambiamenti dall'ultima perizia. Nel caso dei fondi di perequazione sociodemografici i fattori di ponderazione sono stabiliti ogni anno mediante l'analisi delle componenti principali. La PAS A-C comprende gli indicatori «povertà» (ponderazione 2014: 42 %), «età» (26 %) e «stranieri» (32 %). Non passa inosservato che dall'ultima perizia la ponderazione dell'indicatore «età» è aumentata di oltre 6 punti percentuali a scapito dell'indicatore «stranieri». Nel caso della PAS F, le ponderazioni rimangono invariate rispetto alla perizia del 2009. Il tasso di occupazione è ponderato con il 28 per cento, la densità dell'insediamento con il 37 per cento e la popolazione con il 35 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 oneri speciali minori, mentre una ripartizione meno equa accresce questi oneri speciali.

Secondo Ecoplan (2013a) la ripartizione degli oneri speciali geotopografici è alquanto equilibrata, mentre nel caso degli oneri delle città polo sussistono differenze molto grandi tra i Cantoni. Questa è la ragione principale per cui gli oneri speciali della PAS-F sono nettamente maggiori rispetto a quelli della PAG. È pur vero che gli oneri speciali della PAS A-C sono ripartiti tra i Cantoni in modo più equilibrato rispetto a quelli della PAS F, ma la ripartizione di questi oneri è nettamente meno equilibrata rispetto alla ripartizione degli oneri della PAG. Secondo Ecoplan (2013a) questa è la ragione per cui gli oneri delle città polo costituiscono oltre la metà degli oneri speciali complessivi. Come indicato nella figura seguente, gli oneri delle città polo variano fortemente nel tempo. Nella perizia del 2013 questi oneri superano di 11 punti percentuali quelli registrati nella perizia del 2009 e di 6 punti percentuali quelli attestati nella perizia del 2004.

Figura 5.23 Ripartizione degli oneri speciali



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 35,4 per cento degli oneri speciali, mentre nella PAS A-C solo il 14,2 per cento e nella PAS F addirittura solo il 4,3 per cento.

Il fatto che l'attuale ripartizione tra i singoli oneri non corrisponda all'effettivo rapporto tra i costi era già noto prima dell'introduzione della NPC sulla base della perizia di Ecoplan (2004). Nondimeno, sia il Consiglio federale sia il Parlamento hanno deciso di dotare in egual misura i due fondi di perequazione. La decisione di allora è scaturita dalle seguenti riflessioni¹:

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

Come spiegato inoltre dal Consiglio federale nel proprio messaggio, la portata assoluta degli oneri speciali costituisce solo uno dei possibili criteri di valutazione. Si tratta di intervenire nel caso di oneri speciali estremi. Questo significa che anche la capacità di sopportare questi oneri speciali da parte dei Cantoni interessati costituisce un fattore determinante. Secondo la digressione nel numero 5.3.4, i Cantoni con oneri speciali sociodemografici sono nella maggior parte dei casi Cantoni finanziariamente forti. In quest'ottica è pertanto assolutamente giustificato che la ripartizione dei mezzi non sia del tutto uguale.

5.6.2 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 di perequazione «perequazione delle risorse verticali», «perequazione delle risorse orizzontali», «perequazione dell'aggravio geotopografico» e «perequazione dell'aggravio sociodemografico».

¹ Le considerazioni che seguono sono tratte dal terzo messaggio sulla NPC, cfr. in merito FF 2007 639 seg.

La questione centrale che si pone ora è fino a che punto la neutralità di bilancio tra la Confederazione e i Cantoni, conseguita con l'introduzione della NPC, da un lato, e le relazioni tra i fondi di perequazione, dall'altro, debbano essere mantenute anche in futuro.

Per quanto concerne la neutralità di bilancio tra la Confederazione e i Cantoni si rimanda al numero 6.1.2 relativo alla dinamica delle uscite. Al riguardo è determinante la constatazione secondo cui una compensazione di differenti dinamiche delle uscite tra Confederazione e Cantoni nei settori di compiti interessati dalla NPC dovrà in futuro essere esclusa. Ciò è riconducibile principalmente all'autonomia e alla responsabilità dei due livelli statali, promosse con la NPC, che prevedono che ciascun livello statale escluda i versamenti di compensazione da parte dell'altro.

I quattro fondi di perequazione devono poter essere adeguati in modo individuale e flessibile, già solo per il fatto che dipendono fortemente 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.

In particolare per quanto riguarda il rapporto di dotazione tra la PAG e la PAS si possono osservare due posizioni contrastanti: una a favore del mantenimento del modello con una percentuale 50:50 – rimasto invariato durante la fase di progettazione – anche dopo l'entrata in vigore della NPC e una a favore di un aumento (unilaterale) della PAS.

Gli argomenti dei sostenitori della 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 numero 5.6.1, 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 di perequazione «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 numero 2.3, 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 mescolanza della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri;
- a differenza degli oneri speciali geotopografici, né gli oneri speciali sociodemografici né quelli delle città polo sono stabiliti a livello esogeno. Gli oneri speciali legati alla PAG appaiono nel complesso meno influenzabili degli oneri speciali urbani. Ciò si esprime già nella designazione «geotopografici», che allude chiaramente a una mancanza di influenzabilità.

Gli argomenti dei sostenitori 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. Non da ultimo, anche secondo il parere di diversi parlamentari le dotazioni della PAG e della PAS devono fondarsi primariamente sul risultato della quantificazione degli oneri speciali. Per il periodo 2016–2019 questi parlamentari si aspettano ovviamente un aumento della PAS;

- 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 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;
- più volte viene sottolineato che sotto il profilo politico un aumento della PAS può essere maggiormente preso in considerazione se non avviene a scapito della PAG.

5.6.3 Effetti degli agglomerati e compensazione degli oneri

In un altro studio² Ecoplan ha esaminato quali effetti positivi e negativi risultano in relazione agli agglomerati e se questi effetti sono sufficientemente considerati nella perequazione finanziaria. Lo studio giunge alla conclusione che sia gli effetti positivi che quelli negativi in relazione agli agglomerati sono sufficientemente presi in considerazione nella perequazione delle risorse e nella compensazione degli oneri.

Vantaggi degli agglomerati

Grazie a un migliore accesso a informazioni, a un più denso mercato del lavoro, a un migliore accesso a prestazioni di servizi specializzate e all'accesso all'infrastruttura pubblica (ad es. trasporto e comunicazione), negli agglomerati si verificano effetti cluster e aumenti della produttività. La concentrazione territoriale, la dimensione del mercato e la dotazione di infrastrutture (in particolare la buona accessibilità) negli agglomerati permettono di risparmiare costi e di conseguire i cosiddetti «wider benefits» (vantaggi più ampi) nei progetti di infrastrutture. Gli agglomerati attraggono inoltre lavoratori altamente qualificati. I vantaggi legati all'urbanizzazione rivestono una grande importanza soprattutto per l'industria leggera e per le prestazioni di servizi ad alta intensità di conoscenze come le finanze e le assicurazioni. Il fatto che gli agglomerati beneficino di questi vantaggi risulta non da ultimo dalla crescita tendenzialmente più forte delle regioni rurali.

I vantaggi degli agglomerati si esplicano sotto forma di una maggiore produttività e quindi di stipendi e utili più elevati. Questi vantaggi sono già considerati nella perequazione delle risorse; riconsiderarli separatamente equivarrebbe a una doppia imputazione. Inoltre, una parte di questi aumenti della produttività è tassata nel luogo di domicilio che può essere situato anche al di fuori degli agglomerati. Di conseguenza, anche i territori situati al di fuori degli agglomerati beneficino di questi effetti attraverso l'imposta sul reddito.

² Ecoplan (2013b)

Oneri degli agglomerati

Gli agglomerati presentano però anche svantaggi. La densità territoriale provoca un sovraccarico dell'infrastruttura e aumenta le possibilità che nel settore ambientale insorgano costi esterni. La forte domanda di immobili comporta inoltre costi di produzione e della vita più elevati. Negli agglomerati si concentrano viepiù fasce di popolazione socialmente deboli (anziani, stranieri, disoccupati, persone in formazione, disoccupati che hanno esaurito il diritto alle indennità ecc.). Questi effetti negativi si ripercuotono sotto forma di maggiori uscite per gli agglomerati. Questi costi sono in linea di principio presi in considerazione nella perequazione dell'aggravio sociodemografico. Come si è tuttavia constatato, i versamenti di compensazione per la struttura demografica (PAS A-C) e l'indicatore delle città polo (PAS-F) consentono di coprire rispettivamente solo il 14,2 e il 4,43 per cento degli oneri speciali sociodemografici complessivi.

Inoltre, negli agglomerati si verificano anche effetti di spillover che non sono compensati nella perequazione finanziaria, ad esempio cultura, tempo libero, sanità, formazione o traffico regionale. Per compensare questi effetti di spillover, sia a livello intercantonale e cantonale, sia a livello intercomunale e regionale esistono diverse possibilità come la collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri. Non è tuttavia possibile compensare integralmente questi effetti.

I vantaggi degli agglomerati sono ampiamente considerati nella perequazione delle risorse. Gli effetti negativi in relazione agli agglomerati sono in parte compensati attraverso la compensazione degli oneri. I Cantoni centro dispongono inoltre del mezzo della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri.

5.7 Garanzia di una 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 intercantionali 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 intercantionali, 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.

Secondo l'articolo 2 capoverso 3 della Convenzione quadro per la collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri (CQI)¹, nell'ambito del rapporto sull'efficacia la Conferenza dei Governi cantonali (CdC) pubblica un rapporto sullo stato della collaborazione intercantonale di cui all'articolo 11 LPFC. Il numero 5.7.1 è stato redatto dalla Segreteria della CdC e poggia sui risultati dell'inchiesta svolta presso i Governi cantonali.

Nel numero 5.7.2 viene illustrata l'evoluzione dei pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri secondo l'articolo 48a Cost. negli anni 2004–2011, ovvero così come si presenta in base alla statistica finanziaria². Al momento dell'elaborazione del presente rapporto i dati più recenti disponibili erano quelli del 2011. Le serie temporali dal 2004 al 2007 e dal 2008 al 2011 permettono di confrontare l'evoluzione sull'arco di due periodi di osservazione della stessa durata prima e dopo l'introduzione della NPC.

¹ http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/vertragstext_mit_Erlaeuterungen.pdf

² Fonte: valutazione speciale da parte della sezione Statistica finanziaria dell'AFF

5.7.1 Esposizione della situazione attuale

Evoluzione dall'entrata in vigore della NPC

La lista aggiornata dei concordati intercantionali nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost. è disponibile nell'allegato 4 al presente rapporto.

Dall'introduzione della NPC al 1° gennaio 2008 sono intervenuti i cambiamenti riportati qui di seguito:

Scuola

Per quanto riguarda la scuola occorre fare la seguente osservazione preliminare: 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 1° gennaio 2008.

Il 1° agosto 2009 è entrato in vigore l'Accordo intercantionale del 14 giugno 2007 sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS). 15 Cantoni hanno aderito all'Accordo, mentre sette Cantoni hanno respinto l'adesione. Nei rimanenti quattro Cantoni l'adesione non è ancora stata decisa.

Il 1° gennaio 2011 è entrato in vigore l'Accordo intercantionale del 25 ottobre 2007 sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale (concordato sulla pedagogia speciale). Fino alla primavera del 2013 vi avevano aderito 13 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) elaborato dalla conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione della Svizzera nordoccidentale.

L'accordo scolastico regionale della Svizzera centrale («Regionales Schulabkommen Zentralschweiz», RZS) è in vigore dal 1° agosto 2012.

Scuole universitarie cantonali

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

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»).

La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) aveva posto in consultazione l'avamprogetto del concordato sulle scuole universitarie.

Istituzioni culturali d'importanza sovregionale

Dal 1° gennaio 2010 è in vigore la convenzione del 1° luglio 2003 sulla collaborazione intercantonale nel settore delle istituzioni culturali d'importanza sovregionale («Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen») conclusa tra i Cantoni di Zurigo, Lucerna, Svitto, Zugo, Uri e Argovia.

La convenzione del 24 novembre 2009 sulla collaborazione intercantonale e sulla perequazione degli oneri nel settore delle istituzioni culturali d'importanza sovregionale («Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung IKZAV Kultur SG»), alla quale hanno aderito, oltre al Cantone di San Gallo, anche i Cantoni di Appenzello Esterno, Appenzello Interno e Turgovia, è stata posta in vigore con effetto al 1° gennaio 2011.

Gestione dei rifiuti e depurazione delle acque

Il 29 settembre 2008 i Cantoni di Berna e Soletta hanno concluso una convenzione concernente l'inceneritore di Emmenspitz (Zuchwil).

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).

Trasporti negli agglomerati

Nel 2010 i Cantoni di Argovia, Basilea Città, Basilea Campagna e Soletta hanno costituito un ente responsabile per il programma d'agglomerato di Basilea («Agglomerationsprogramm Basel»).

Medicina di punta e cliniche speciali

La convenzione intercantonale del 14 marzo 2008 sulla medicina altamente specializzata (CIMAS; «Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin», IVHSM) è entrata in vigore con effetto al 1° gennaio 2009, dopo che tutti i Cantoni vi avevano aderito.

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

I Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna hanno elaborato una strategia comune a favore degli invalidi.

La Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) dei Cantoni della Svizzera orientale e del Cantone di Zurigo (SODK Ost+) hanno elaborato modelli di finanziamento e criteri qualitativi per l'attuazione della legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn).

Valutazione della collaborazione intercantionale con perequazione degli oneri conformemente all'articolo 48a Cost., secondo settori di compiti e sulla base dei risultati di un'inchiesta presso i Governi cantionali

Nel quadro dell'inchiesta svolta presso i Governi cantionali sulla collaborazione intercantionale con perequazione degli oneri conformemente all'articolo 48a Cost., lo stato di attuazione nei singoli settori di compiti è stato riportato qui di seguito:

Esecuzione di pene e misure

La CI ha come base i concordati regionali sull'esecuzione di pene e misure entrati in vigore prima dell'introduzione della NPC. La NPC non ha avuto alcun impatto di rilievo sullo sviluppo della collaborazione in questo settore. Alcuni Governi cantionali fanno notare che, nonostante il passaggio dal vecchio sistema di finanziamento alla NPC, la prassi di contribuzione della Confederazione è rimasta invariata. Inoltre, i prezzi di trasferimento verrebbero adeguati solo gradualmente a un livello in grado di coprire le spese, come previsto dalla CQI.

Nel complesso, però, la CI in questo settore è valutata molto positivamente. È possibile identificare un potenziale di miglioramento nell'analisi comune dell'evoluzione della necessità di posti in vista di una pianificazione degli stabilimenti basata per quanto possibile sulla domanda come pure nell'uniformazione dell'esecuzione di pene e misure, a prescindere dal concordato.

Scuole universitarie cantionali (università e scuole universitarie professionali)

Anche in questo settore diversi Cantoni rilevano che lo sviluppo della CI non è riconducibile alla NPC, poiché le pertinenti convenzioni intercantionali erano in vigore già prima dell'introduzione della NPC. La maggioranza dei Cantoni valuta in maniera positiva gli effetti della CI. Ciononostante, 20 Cantoni ritengono necessario potenziare la collaborazione intercantionale nel settore delle scuole universitarie.

Istituzioni culturali d'importanza sovraregionale

In questo settore la metà dei Cantoni intervistati identifica o presume che vi sia una correlazione positiva tra lo sviluppo della CI e l'introduzione della NPC. Lo stesso vale per l'aumento dei versamenti di compensazione. I Cantoni intervistati ritengono il disciplinamento dei loro diritti di partecipazione perlopiù adeguato.

Solo alcuni Cantoni vedono una possibilità di sfruttare le economie di scala e realizzare guadagni in termini di efficienza grazie alla CI. Sono un po' più ottimisti riguardo alle probabilità di coordinare le offerte di prestazioni e di promuovere la specializzazione. Soltanto dieci Cantoni ritengono necessario potenziare la collaborazione in questo settore.

Gestione dei rifiuti e depurazione delle acque

L'introduzione della NPC non ha quasi avuto incidenza sulla CI nei settori quali la gestione dei rifiuti e la depurazione delle acque. Laddove necessario, la CI si è sviluppata indipendentemente dalla perequazione degli oneri.

Diversi Cantoni intravedono effetti positivi nello sfruttamento delle economie di scala, nella realizzazione di guadagni in termini di efficienza come pure nel migliore coordinamento delle offerte di prestazioni. Soltanto alcuni Cantoni ritengono necessario intensificare la collaborazione intercantonale in questo settore.

Numerosi Cantoni non hanno risposto alle domande poste in questo ambito, poiché non partecipano a nessuna convenzione intercantonale in materia.

Trasporti negli agglomerati

Molti Cantoni non hanno fornito risposte neppure alle domande concernenti i trasporti negli agglomerati poiché non ne sono toccati.

Gran parte dei Cantoni intervistati intravede una correlazione positiva tra lo sviluppo della CI e l'introduzione della NPC, seppure i pagamenti della compensazione intercantonale non siano aumentati dal 2008. I diritti di partecipazione dei Cantoni coinvolti sono giudicati adeguati. Il miglioramento del coordinamento delle offerte di prestazioni ha ottenuto la valutazione più positiva. Allo sfruttamento delle economie di scala e alla realizzazione dei guadagni in termini di efficienza è accordata meno importanza, mentre una possibile specializzazione è fuori discussione. Una maggioranza dei Cantoni intervistati è favorevole all'ulteriore potenziamento della CI in questo settore; un Cantone sottolinea, tuttavia, l'importanza per i Cantoni di rafforzare la loro posizione e di agire uniti nei confronti della Confederazione. A livello tecnico è necessario approfondire lo scambio di esperienze e semplificare le procedure e i processi.

Medicina di punta e cliniche speciali

La CI nel settore della medicina di punta è disciplinata nella convenzione intercantonale sulla medicina altamente specializzata (IVHSM), la quale non si orienta alla NPC bensì all'articolo 39 capoverso 2^{bis} della legge federale sull'assicurazione malattie. Ciononostante un'esigua maggioranza dei Cantoni ritiene positiva la correlazione tra la NPC e l'intensificazione della CI in questo ambito, anche se dal 2008 non si registra alcun aumento dei versamenti di compensazione.

Una larga maggioranza dei Cantoni approva gli obiettivi della CI come lo sfruttamento delle economie di scala, la realizzazione di guadagni in termini di efficienza, il coordinamento di offerte di prestazioni e la promozione della specializzazione. Gran parte dei Cantoni sostiene anche un ulteriore potenziamento della CI in questi settori.

Istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi

In questo ambito tutti i Cantoni intravedono una correlazione tra la NPC e l'intensificazione della CI. Una maggioranza dei Cantoni ritiene adeguati i diritti di partecipazione.

I vantaggi della CI consistono per gran parte dei Cantoni nel coordinamento delle offerte di prestazioni nonché, in misura minore, nella promozione della specializzazione e nella realizzazione di guadagni in termini di efficienza. Meno peso è attribuito alla possibilità di sfruttare le economie di scala. Una maggioranza dei Cantoni è favorevole all'ulteriore potenziamento della CI.

Le risposte dei Cantoni si riferiscono generalmente alle istituzioni per gli invalidi adulti. Singoli Cantoni constatano che la CI nell'ambito delle strutture per i giovani non è ancora a buon punto.

Ulteriori spiegazioni sulle istituzioni per gli invalidi si trovano al numero 6.1.1.

Valutazione generale della CI con perequazione degli oneri

Come sottolineato in precedenza, alcuni Cantoni rilevano che, già prima dell'introduzione della NPC, la CI era molto intensa e si è consolidata in parte indipendentemente dalla NPC. Inoltre rimandano alle diverse valutazioni dei singoli settori di compiti. Per altri Cantoni è tuttavia ancora troppo presto per fornire una valutazione definitiva.

Ciononostante una larga maggioranza dei Cantoni condivide tendenzialmente l'affermazione secondo cui la CI con perequazione degli oneri è uno strumento efficace, come inteso nel quadro della NPC. Una maggioranza prevede anche un miglioramento qualitativo della CI con perequazione degli oneri. Al riguardo, alcuni Cantoni rimandano esplicitamente alla CQI, che ha contribuito in particolare affinché i prezzi di compensazione si avvicinino lentamente ai costi effettivi.

5.7.2 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 i pagamenti di compensazione registrano un aumento significativo e se questa tendenza persiste.

Nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost. l'andamento delle somme di tutti i pagamenti della compensazione degli oneri sono indicati nella tabella 5.09 di seguito. 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 2004–2007 si riferiscono all'evoluzione prima dell'entrata in vigore della NPC mentre quelli tra il 2008 e il 2011 all'evoluzione dopo l'introduzione della NPC.

Tabella 5.09 Evoluzione dei pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost., 2004–2011

			2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Esecuzione di pene e misure	Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri	mio. CHF	40	43	45	44	51	54	56	61
		2004 = 100	100	108	113	110	128	135	140	153
	Uscite complessive dei Cantoni		720	731	757	747	833	905	944	1'040
	Pagamenti della compensazione degli oneri in percento delle uscite complessive		6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%
Università cantonali	Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri	mio. CHF	490	476	520	613	594	603	643	646
		2004 = 100	100	97	106	125	121	123	131	132
	Uscite complessive dei Cantoni		2'807	2'843	2'908	2'976	3'022	3'256	3'415	3'432
	Pagamenti della compensazione degli oneri in percento delle uscite complessive		17%	17%	18%	21%	20%	19%	19%	19%
Scuole universitarie professionali (alte scuole pedagogiche comprese)	Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri	mio. CHF	434	430	488	508	1'386	1'373	1'467	1'518
		2004 = 100	100	99	112	117	319	316	338	350
	Uscite complessive dei Cantoni		1'664	1'775	2'034	2'267	2'471	2'592	2'685	2'849
	Pagamenti della compensazione degli oneri in percento delle uscite complessive		26%	24%	24%	22%	56%	53%	55%	53%
Istituzioni culturali d'importanza sovraregionale *	Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri	mio. CHF	3	3	3	3	3	3	3	3
		2004 = 100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Uscite complessive dei Cantoni		248	255	267	271	299	258	272	260
	Pagamenti della compensazione degli oneri in percento delle uscite complessive		1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi	Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri	mio. CHF	0 (0.194)	0 (0.168)	0 (0.126)	0 (0.310)	26	21	24	22
		2004 = 100	100	87	65	160	100	81	92	85
	Uscite complessive dei Cantoni		553	553	639	632	2'071	2'125	2'164	2'260
	Pagamenti della compensazione degli oneri in percento delle uscite complessive		0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%
Totale nei settori di compiti riportati qui sopra secondo l'art. 48a Cost.	Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri	mio. CHF	967	952	1'056	1'168	2'060	2'054	2'193	2'250
		2004 = 100	100	98	109	121	213	212	227	233
	Uscite compl. dei Cantoni		5'992	6'157	6'605	6'893	8'696	9'136	9'480	9'841
	Pagamenti della compensazione degli oneri in percento delle uscite complessive		16%	15%	16%	17%	24%	22%	23%	23%
<i>A titolo di paragone:</i>										
Pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri negli altri settori di compiti	mio. CHF	448	465	460	477	393	420	433	461	
	2004 = 100	100	104	103	106	88	94	97	103	
		2008 = 100	100	107	110	100	107	110	117	
Uscite complessive dei Cantoni (uscite straordinarie escluse)	mio. CHF	68'628	70'086	71'378	73'537	71'253	73'440	75'076	77'663	
	2004 = 100	100	102	104	107	104	107	109	113	
		2008 = 100	100	103	105	100	103	105	109	

Fonte: statistica finanziaria

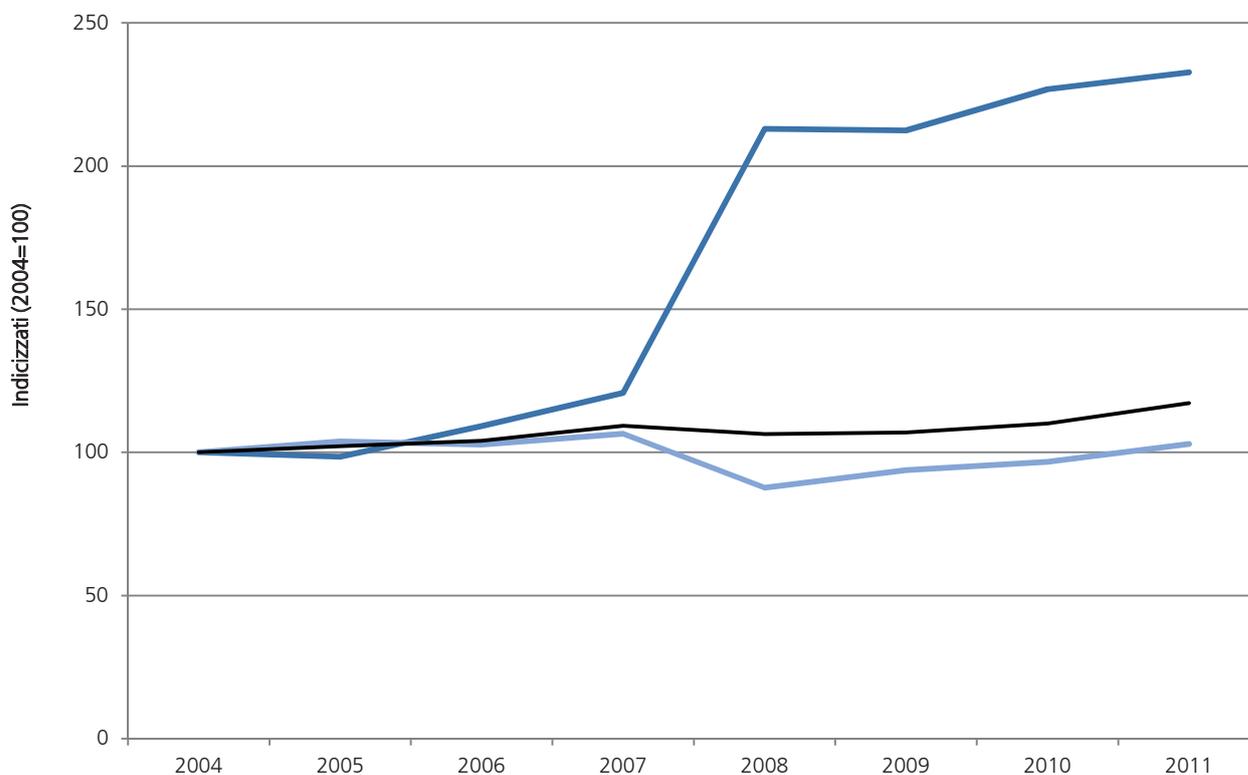
* Pagamenti effettuati in parte direttamente alle istituzioni.

La tabella mostra i seguenti risultati:

- il volume dei pagamenti della compensazione degli oneri nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost. di oltre 2,2 miliardi nel 2011 è considerevole e corrisponde a quasi il 3 per cento delle uscite complessive dei Cantoni;
- come risulta dal grafico più sotto, dall'introduzione della NPC, nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost. i pagamenti sono effettivamente quasi raddoppiati rispetto agli ultimi quattro anni, mentre nei rimanenti settori di compiti i pagamenti della compensazione degli oneri si attestano praticamente ai livelli del 2004. La sensibile progressione dei pagamenti nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost. dal 2008 è tuttavia riconducibile in gran parte alle scuole universitarie professionali; negli altri settori esposti i versamenti di compensazione hanno registrato un incremento costante dal 2004;
- dei settori di compiti analizzati dalla statistica finanziaria, le scuole universitarie professionali e l'esecuzione di pene e misure segnano gli aumenti maggiori dal 2004 e dall'entrata in vigore della NPC.

Figura 5.24 Evoluzione dei pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost., 2004–2011

- Totale pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri sulla base dell'art. 48a Cost. secondo la tabella 5.7.01
- Pagamenti della compensazione degli oneri, esclusi quelli di cui all'art. 48a Cost.
- Uscite complessive dei Cantoni



Se nei singoli settori di compiti i pagamenti della compensazione degli oneri sono messi in relazione alle corrispondenti uscite complessive dei Cantoni, dalla tabella 5.09 si evince che in media, dopo il 2008, nei settori analizzati di cui all'articolo 48a Cost. quasi un quarto delle uscite è coperto dai pagamenti della compensazione intercantonale degli oneri, che rispetto al periodo prima dell'introduzione della NPC corrisponde a un aumento di circa il 50 per cento. Tuttavia, anche questa quota varia molto da un settore all'altro. Infatti, nell'ambito delle scuole universitarie professionali essa supera il 50 per cento e in quello delle università cantonali è del 20 per cento circa, mentre negli altri settori di compiti è chiaramente inferiore al 10 per cento.

Conclusioni

Il rafforzamento del quadro istituzionale della CI ottenuto con la NPC si è dimostrato valido, poiché i pagamenti della compensazione degli oneri nei settori di compiti di cui all'articolo 48a Cost. sono praticamente raddoppiati rispetto al periodo prima della NPC. L'incremento varia però fortemente da un settore all'altro. Le scuole universitarie professionali segnano un aumento particolarmente marcato, mentre soprattutto per quanto riguarda le università cantonali e l'esecuzione di pene e misure si conferma la tendenza osservata già prima dell'entrata in vigore della NPC.

5.8 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 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. L'autonomia finanziaria dei Cantoni è inoltre influenzata dall'evoluzione della legislazione federale, che può limitare il margine di azione dei Cantoni;
- *riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria e il carico fiscale*: l'analisi dell'evoluzione della BIA tra il 1998 e il 2010 mostra che le disparità tra i Cantoni fino al 2007 sono aumentate per poi ridursi di nuovo leggermente. Tale evoluzione dipende soprattutto dai Cantoni finanziariamente forti ed è influenzata in misura significativa dalla dinamica congiunturale. Ne sono responsabili in particolare il considerevole aumento della BIA nei suddetti Cantoni durante il boom economico negli anni 2006 e 2007 e la sua diminuzione durante la crisi finanziaria ed economica degli anni 2008 e 2010. Al momento, quindi, non è possibile pronunciarsi sull'importanza della NPC nella riduzione delle disparità. Dal 2008, le disparità esistenti a livello del carico fiscale complessivo in rapporto all'indice di sfruttamento fiscale sono costantemente aumentate. Se si considera l'evoluzione delle aliquote fiscali, dal 2008 i Cantoni finanziariamente deboli le hanno notevolmente ridotte per il substrato mobile. Nel complesso, si rileva che l'indice di dispersione per quanto riguarda le aliquote fiscali nel periodo tra il 2008 e il 2011 è aumentato rispetto al periodo 2004–2007;

- *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. Rispetto ai Cantoni finanziariamente forti, quelli finanziariamente deboli hanno potuto migliorare la loro posizione nell'ambito della concorrenza fiscale in particolare per quanto riguarda l'imposizione delle imprese e l'imposizione delle fasce di reddito superiori. Tuttavia, ciò non è tanto riconducibile all'introduzione della NPC quanto piuttosto a fattori straordinari come le distribuzioni della BNS e la favorevole situazione congiunturale e budgetaria. 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. Nonostante questa struttura di incentivi, vi è comunque una concorrenza fiscale tra i Cantoni, che con l'introduzione della NPC potrebbe essersi ulteriormente intensificata, sebbene dalla perequazione finanziaria non provengano incentivi in tal senso. Le analisi mostrano che gli adeguamenti delle aliquote fiscali dal 2008 hanno una correlazione geografica molto più stretta, il che rivela una concorrenza fiscale più intensa;
- *garanzia di una dotazione minima di risorse finanziarie*: negli anni in esame, dal 2012 al 2014, 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 2012, il Cantone di Uri, che è finanziariamente il più debole, ha raggiunto la dotazione minima dell'85 per cento, che fino al 2014 è salita all'87,0 per cento;
- *compensazione degli oneri eccessivi dovuti alle condizioni geotopografiche e sociodemografiche*: i calcoli attualizzati di Ecoplan sulla base degli anni dal 2008 al 2011 indicano che la struttura degli oneri speciali è ulteriormente mutata. Ad esempio, la quota degli oneri speciali dovuti a fattori geotopografici ammonta ancora al 18,5 per cento (perizia Ecoplan 2009: 27 %), mentre il 30 per cento è riconducibile a fattori legati alla struttura della popolazione (perizia 2009: 33 %) e il 50,9 per cento a fattori inerenti alle città polo (perizia 2009: 40 %). Questo mutamento fa sì che, in questi tre settori, il grado di indennizzo degli oneri speciali attraverso la compensazione degli oneri diverga ulteriormente. Con la perequazione dell'aggravio geotopografico è indennizzato il 35,4 per cento degli oneri speciali e con la perequazione dell'aggravio sociodemografico rispettivamente il 14,2 per cento (struttura della popolazione) e il 4,3 per cento (città polo). Complessivamente, secondo i calcoli di Ecoplan, la compensazione degli oneri permette di coprire il 13,1 per cento degli oneri speciali.

Nella fase di progetto della NPC, tuttavia, si è rinunciato a fissare regole concrete per adeguare la PAG e la 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 sopra illustrata 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. Conformemente al numero 5.6.2, vi sono argomenti a favore sia del mantenimento dell'attuale soluzione che prevede un rapporto in forma percentuale di 50:50 per cento, sia di un aumento unilaterale della PAS;

- *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. I risultati di un sondaggio condotto tra i Cantoni indicano che una grande maggioranza di essi reputa valido lo strumento della collaborazione intercantonale con perequazione gli oneri, così come è stato concepito nel quadro del progetto NPC. La maggioranza dei Cantoni osserva un tendenziale miglioramento qualitativo della collaborazione. Vari Cantoni segnalano che la Convenzione quadro sulla collaborazione intercantonale (CQI) determina un lento avvicinamento dei prezzi di trasferimento ai costi effettivi.

I versamenti di compensazione nei settori di cui all'articolo 48a Cost. sono praticamente raddoppiati in rapporto al periodo antecedente la NPC; questo fatto indica un netto rafforzamento della collaborazione intercantonale. L'aumento è stato notevole nel caso delle scuole universitarie professionali e delle istituzioni per gli invalidi, mentre nel caso delle università cantonali e dell'esecuzione delle pene e delle misure è proseguita in maniera relativamente stabile l'evoluzione già registrata prima dell'entrata in vigore della NPC. Complessivamente, l'evoluzione dei versamenti a titolo di compensazione degli oneri rivela che l'introduzione della NPC ha dato un impulso alla collaborazione intercantonale.

6 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

6.1 Dissociazione dei compiti e del loro finanziamento

Oltre alla nuova impostazione della perequazione finanziaria in senso stretto, uno dei principali pilastri del pacchetto globale della NPC era la dissociazione dei compiti e del loro finanziamento tra la Confederazione e i Cantoni. In questo modo si doveva rafforzare e sviluppare ulteriormente il federalismo. Nel quadro della NPC i seguenti aspetti favoriscono una dissociazione dei compiti e del loro finanziamento:

- dissociare i compiti significa che la responsabilità per l'esecuzione dei compiti statali viene attribuita per quanto possibile integralmente o alla Confederazione o ai Cantoni. La responsabilità integrale implica che ci sia una concordanza tra beneficiari di prestazioni e organi responsabili del finanziamento e delle decisioni e che quindi si tenga conto in maniera ottimale del cosiddetto «principio di equivalenza» (art. 43a Cost.). Una responsabilità definita in questi termini è chiara per i cittadini, che sanno perfettamente chi è competente per l'esecuzione dei compiti e in che misura. In questo modo è possibile rafforzare l'impegno politico a livello locale e regionale – un punto di forza particolare del sistema politico svizzero – poiché si possono trovare più soluzioni per i cittadini, adeguate alla realtà locale e regionale¹;

tuttavia, il principio di equivalenza non trova applicazione per i compiti per i quali la Confederazione trasferisce l'esecuzione ai Cantoni. L'articolo 46 capoverso 1 Cost., introdotto nel 1999 con la nuova Costituzione federale e quindi entrato in vigore prima della NPC, sancisce il principio per cui i Cantoni attuano il diritto federale secondo quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge. Conformemente alla dottrina e alla prassi vigenti, in linea di principio la Confederazione non deve indennizzare i Cantoni per tale attuazione;

- la responsabilità integrale per l'esecuzione dei compiti amplia il margine di manovra del livello statale competente e consente un controllo più incisivo dei costi, delle prestazioni e dell'efficacia dell'operato dello Stato;
- con la dissociazione dei compiti e del loro finanziamento si realizza in un certo qual modo «automaticamente» anche il principio secondo il quale «chi paga, comanda». Ciò facilita a sua volta la fornitura di prestazioni economiche e rispondenti alle preferenze;
- la Confederazione deve stabilire regole e standard uniformi e vincolanti unicamente nei settori in cui lo esige l'interesse nazionale. In virtù del principio di sussidiarietà (art. 5a Cost.) la Confederazione deve assumere un compito soltanto se i Cantoni non sono chiaramente in grado di eseguirlo o se è più opportuno che l'esecuzione di tale compito venga disciplinata a livello centrale;
- un rafforzamento del livello cantonale comporta anche un potenziamento del livello federale. La Confederazione può concentrarsi sulle funzioni principali che gli conferisce la Costituzione.

Naturalmente una dissociazione dei compiti e del loro finanziamento non implica che si blocchi il dialogo tra la Confederazione e i Cantoni. Le interfacce nei programmi statali sono inevitabili non da ultimo a causa della superficie ridotta della Svizzera. Anche una cooperazione partenariale può essere intesa come espressione di una realtà costituzionale vissuta. Il federa-

¹ Per i compiti che non sono stati dissociati, nell'ambito della NPC è stato introdotto nell'articolo 46 Cost. un nuovo capoverso 2 con il quale è stato sancito il nuovo strumento dell'accordo programmatico tra la Confederazione e i Cantoni. Cfr. in merito n. 6.2, «Accordi programmatici».

lismo svizzero si caratterizza per il fatto di essere inteso come una forma statale di dialogo e cooperazione, come precisato nell'articolo 44 Cost.

Il dialogo presuppone che i livelli statali sappiano quali sono i loro compiti, le loro competenze e le loro opzioni di manovra e che possano assumersi per quanto possibile integralmente le responsabilità che ne derivano. Le condizioni per una buona collaborazione sono favorevoli soprattutto quando non c'è una sovrapposizione delle competenze che possa rendere difficile il dialogo. Visto in questi termini, un chiarimento dei compiti e delle competenze della Confederazione e dei Cantoni, compresa anche una dissociazione dei compiti e del loro finanziamento, si rivela un punto di partenza fondamentale e la base di un federalismo vissuto.

6.1.1 Esperienze in settori di compiti dissociati e stato della dissociazione dei compiti

Lo scopo del presente rapporto è illustrare le esperienze della Confederazione e dei Cantoni nella dissociazione dei compiti effettuata nell'ambito della NPC nei settori di compiti finanziariamente importanti. I settori elencati qui appresso sono stati oggetto delle verifiche.

Tabella 6.01 Settori di compiti dissociati

Strade nazionali	}	Ora di responsabilità esclusiva della Confederazione
Pagamenti delle rendite nel quadro di AVS e AI		
Istituzioni per gli invalidi	}	Ora di responsabilità esclusiva dei Cantoni
Istruzione scolastica speciale		

Si tratta dei settori di compiti che sono stati oggetto di un sondaggio condotto tra i Governi cantonali e di uno studio dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) intesi a stabilire il guadagno in termini di efficienza nei settori di compiti dissociati (AFF 2013c).

Adempimento degli obiettivi di dissociazione

In generale si nota che la Confederazione e i Cantoni valutano in modo diverso le esperienze fatte. Il successo della dissociazione dei compiti ottiene solitamente una valutazione migliore dal livello statale competente per il compito in questione, mentre è valutato in modo più scettico se il compito è di competenza esclusiva dell'altro livello statale. Di per sé, questo approccio è comprensibile; inoltre può essere valutato positivamente. Dimostra che il livello statale competente di volta in volta è intenzionato ad assumere integralmente la propria responsabilità – che senza dubbio è una condizione preliminare imprescindibile per una dissociazione dei compiti di successo.

Oltre al Consiglio federale anche i Governi cantonali hanno effettuato una valutazione *generale* della dissociazione dei compiti. Questi ultimi sono giunti alla conclusione illustrata qui appresso

Figura 6.01 Dissociazione dei compiti in generale



Nonostante la valutazione diversa nei singoli settori di compiti, per la maggioranza dei Cantoni la dissociazione dei compiti si è dimostrata nel complesso valida o abbastanza valida.

Di seguito vengono fatte previsioni sull'adempimento degli obiettivi di dissociazione nei quattro settori di compiti esaminati. Le spiegazioni relative al guadagno in termini di efficienza ottenuto con la dissociazione dei compiti sono riportate più avanti.

Strade nazionali

Concentrare tutte le competenze decisionali per la sistemazione, la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali in seno alla Confederazione consente di procedere in maniera coerente e orientata ai problemi nonché di impiegare in modo efficiente le risorse. Con il nuovo regime le misure per la sistemazione e lo sviluppo sono sempre stabilite ed attuate in base ad analisi sistematiche, condotte a livello nazionale, dello stato della rete e del fabbisogno. I progetti di sistemazione e manutenzione sono limitati a quanto necessario per la funzionalità delle strade nazionali e a quanto previsto a livello legislativo. L'organizzazione dei compiti dei committenti, svolti in passato dagli uffici tecnici cantonali, è stata centralizzata in cinque filiali di nuova istituzione dell'Ufficio federale delle strade (USTRA). È stato ottimizzato anche l'esercizio delle strade nazionali, affidato a 11 unità territoriali in base ad accordi sulle prestazioni – solitamente con preventivo globale, in cui i Cantoni, in qualità di fornitori di prestazioni, continuano a svolgere un ruolo importante. Inoltre, l'esercizio della nuova funzione di committente da parte della Confederazione (applicazione coerente del principio della concorrenza) ha contribuito a diminuire i costi. Dal rapporto dell'AFF (2013c) si possono trarre spiegazioni più dettagliate sulle esperienze fatte con la dissociazione dei compiti nel caso delle strade nazionali.

Nell'ambito del sondaggio condotto tra i Governi cantonali la valutazione è risultata leggermente più critica. Una stretta maggioranza dei Cantoni condivide l'affermazione secondo cui la centralizzazione nel settore di compiti delle strade nazionali si è dimostrata valida. La maggioranza dei Cantoni valuta la qualità della produzione delle prestazioni come equivalente a quella precedente all'introduzione della NPC. Tuttavia, essa non condivide l'affermazione secondo cui con la centralizzazione si sono potuti eliminare falsi incentivi, ad esempio il problema di una difficile definizione delle priorità nel regime precedente. Alcuni Cantoni richiamano

l'attenzione su problemi di coordinamento delle interfacce tra la rete autostradale e quella stradale cantonale nonché sulla soppressione delle sinergie all'interno dei Cantoni.

Pagamenti delle rendite nel quadro dell'AVS e dell'AI

Il cofinanziamento dei pagamenti delle rendite dell'AVS e dell'AI da parte dell'ente pubblico è un compito finanziariamente molto importante. La dissociazione dei compiti e del loro finanziamento effettuata con la NPC e l'eliminazione dei contributi cantonali precedenti a entrambe le assicurazioni sociali hanno causato un notevole trasferimento degli oneri alla Confederazione. Tuttavia, nel regime precedente i Cantoni non avevano alcun potere decisionale, ma dovevano solo cofinanziare i pagamenti delle rendite, ragione per cui alla luce del principio di equivalenza (cfr. n. 6.1.2) si è quasi imposta una dissociazione del loro finanziamento. Poiché i contributi cantonali venivano calcolati di volta in volta dalla Confederazione e poi fatturati ai Cantoni², dalla dissociazione del finanziamento non si sono praticamente avuti problemi di attuazione.

Istituzioni degli invalidi

La maggioranza dei Cantoni valuta positivamente la dissociazione dei compiti nell'ambito delle istituzioni degli invalidi. L'obiettivo prioritario è orientare maggiormente l'offerta alle esigenze degli invalidi. Anche secondo i Cantoni i vantaggi della cantonalizzazione intrapresa consistono principalmente in una produzione più efficiente delle prestazioni e in un miglior controllo dei costi. La collaborazione intercantonale, che si fonda sulla Convenzione intercantonale concernente le istituzioni sociali (CIIS)³, ha un effetto positivo sulla produzione delle prestazioni. Solo alcuni Cantoni rilevano un rincaro della produzione delle prestazioni a seguito della dissociazione dei compiti. Tuttavia, per la grande maggioranza dei Cantoni non si sono conseguiti i risparmi sulle spese amministrative attesi a seguito della dissociazione dei compiti. Questa situazione potrebbe però essere una conseguenza dei problemi di transizione e a lungo termine potrebbe cambiare.

Il rapporto dell'AFF (2013c) ha esaminato dettagliatamente l'attuazione della dissociazione dei compiti intrapresa nell'ambito delle istituzioni degli invalidi. L'assunzione della responsabilità integrale per le istituzioni d'integrazione e assistenza degli invalidi da parte dei Cantoni ha prodotto numerosi cambiamenti nel settore di compiti. Nell'elaborare le loro strategie i Cantoni hanno colto l'opportunità di definire soluzioni proprie flessibili per la garanzia della qualità, il rilevamento delle esigenze, la pianificazione dell'offerta e il finanziamento. La legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPI; RS 831.26), come legislazione d'esecuzione a livello nazionale, la regolamentazione della CIIS e le strategie cantonali a favore degli invalidi costituiscono un quadro adeguato che garantisce che le offerte cantonali rispettino le esigenze dei clienti. Si ha un'intensa collaborazione intercantonale non solo tra i Cantoni ma anche nell'ambito della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), delle conferenze regionali della CDOS nonché degli organi della CIIS e di altre piattaforme intercantionali.

Sebbene al momento della stesura del summenzionato rapporto in molti Cantoni non fosse ancora concluso il processo legislativo delle nuove basi legali, si profilavano già nuove norme

2 I contributi dei Cantoni a favore dell'AVS e dell'AI dipendevano dalla somma dei pagamenti delle rendite ai beneficiari nei singoli Cantoni e dalla capacità finanziaria di questi ultimi.

3 <http://www.sodk.ch/ueber-die-sodk/ivse/regelwerk/>

che erano in parte molto diverse dalle disposizioni previgenti alla NPC⁴. Uno studio realizzato da econcept AG su mandato della CDOS⁵ fornisce una panoramica sullo stato attuale e sull'attuazione della LIPI in nei Cantoni. Nella maggioranza dei Cantoni in particolare le modalità di finanziamento hanno subito un notevole processo di modifica dall'assunzione del compito. Mentre prima della NPC e durante la fase transitoria l'indennizzo delle prestazioni veniva effettuato mediante una copertura a posteriori del deficit delle istituzioni, ora nella maggior parte dei Cantoni i contributi vengono versati alle istituzioni come importi forfettari dei costi totali in base alle convenzioni sulle prestazioni. Al riguardo sussiste una tendenza al versamento di contributi in funzione delle spese di assistenza. Questo aumenta la comparabilità nonché la trasparenza delle prestazioni e dei loro costi all'interno di un Cantone e tra Cantoni. In questo modo vengono fornite dai Cantoni informazioni necessarie per il controllo delle prestazioni e delle relative spese. La trasparenza porta a una maggiore consapevolezza dei costi rispetto al regime precedente, aspetto che può contribuire a ridurre i costi – un punto centrale che indica la possibilità di conseguire in futuro un guadagno in termini di efficienza. Tuttavia, si deve partire dal presupposto che nel settore dell'assistenza agli invalidi – analogamente al settore delle cure – è pressoché impossibile migliorare la produttività e ciò potrebbe limitare la possibilità di ottenere guadagni in termini di efficienza.

Si dovrebbe fare un'altra osservazione in merito alla cantonalizzazione delle istituzioni degli invalidi. Prima della votazione popolare sulla NPC le organizzazioni che rappresentano gli interessi degli invalidi hanno chiaramente bocciato la dissociazione dei compiti proposta nel loro settore. Il testo posto in votazione è stato respinto con forza dalle organizzazioni. Secondo una disposizione transitoria dell'articolo 112b della Costituzione federale, fino all'adozione di una strategia a favore degli invalidi approvata dalla Confederazione e almeno per i primi tre anni dall'introduzione della NPC vigeva un regime transitorio in base al quale i Cantoni dovevano assumersi le precedenti prestazioni dell'AI per stabilimenti, laboratori e case per invalidi. Al momento della stesura del presente rapporto nel 2013 tutti i Cantoni avevano una strategia a favore degli invalidi e finora non è stata pressoché mossa alcuna critica dalle organizzazioni al regime cantonale. Questo può essere considerato un indizio del fatto che l'attuazione della cantonalizzazione delle istituzioni degli invalidi si è svolta con esito positivo.

Istruzione scolastica speciale

Già prima dell'entrata in vigore della NPC i Cantoni partecipavano – conformemente all'autonomia nel campo scolastico – all'istruzione dei fanciulli e dei giovani che necessitavano di un'istruzione scolastica speciale. Tuttavia, fino a quel momento una parte essenziale delle misure pedagogiche speciali è stata cofinanziata e codisciplinata dall'AI.

Secondo il risultato del sondaggio condotto tra i Governi cantonali, la maggioranza dei Cantoni ritiene che la dissociazione dei compiti abbia avuto effetti positivi per l'istruzione scolastica speciale che si traducono in un maggiore orientamento dell'offerta alle esigenze delle persone interessate, una maggiore integrazione nella scuola regolare e un miglior controllo dei costi. La maggioranza dei Cantoni condivide almeno tendenzialmente anche l'affermazione secondo cui a lungo termine la dissociazione dei compiti comporterebbe una produzione più efficiente delle prestazioni nonché l'affermazione secondo cui la collaborazione intercantonale esplica effetti positivi sulla produzione delle prestazioni. Per quanto riguarda le conseguenze finanziarie della dissociazione dei compiti, il numero dei Cantoni che rilevano un

4 La base di queste modifiche è data dal quadro giuridico stabilito dalla LIPI.

5 econcept AG, Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG): Umsetzungsstand und Auswirkungen in den Kantonen, Zurigo 2013 (http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_die_SODK/Plenarversammlung/JaKo_2013/1359_be_schlussbericht_finalisiert_de_def.pdf).

rincarare della produzione delle prestazioni è pressoché lo stesso di quelli che negano questa affermazione. Anche nel settore dell'istruzione scolastica speciale la maggior parte dei Cantoni ritiene che la dissociazione dei compiti non abbia comportato alcun risparmio sulle spese amministrative.

Il rapporto dell'AFF (2013c) giunge a conclusioni molto simili: l'assunzione della responsabilità integrale per questi compiti da parte dei Cantoni è stata legata a un cambio di paradigma. Parti essenziali del settore della pedagogia speciale, che in passato sono state disciplinate dall'Al come assicurazione sociale nazionale con un orientamento clinico, sono state integrate nella logica dei sistemi educativi cantonali. In questo contesto si segue un approccio integrale: al centro dell'attenzione vengono posti i fanciulli e i giovani con i loro obiettivi di sviluppo e di formazione. Per valutare i bisogni, ad esempio, non devono più essere utilizzati i criteri dell'Al orientati soprattutto a valori limite, ma la cosiddetta PVS, una procedura esaustiva, standardizzata per valutare i bisogni individuali. Inoltre, i fanciulli e i giovani che necessitano di un'istruzione scolastica speciale devono essere integrati – per quanto sia ragionevole e possibile – in una scuola regolare. Questa preferenza crescente della scuola pubblica rispetto alla scuola speciale deve essere considerata come una conseguenza logica dello sviluppo generalizzato della società verso un'integrazione possibilmente senza barriere degli invalidi. Tuttavia, la sua attuazione nell'ambito della pedagogia speciale ha potuto essere potenziata e accelerata solo con l'ampliamento dei margini di manovra cantonali nel quadro della NPC.

La collaborazione intercantonale nel settore dell'istruzione scolastica speciale è disciplinata dall'Accordo sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale⁶. A tale scopo sono stati sviluppati strumenti nell'ambito della qualità, della procedura standardizzata di valutazione dei bisogni individuali (PVS) e della terminologia che contribuiscono a garantire la qualità dell'offerta nonché l'armonizzazione e la comparabilità dei sistemi cantonali.

Il processo di attuazione è complesso e di conseguenza richiede tempo. Quando è stato steso il rapporto concernente i guadagni in termini di efficienza nei settori di compiti dissociati nel quadro dell'NPC, nella metà dei Cantoni non esistevano ancora strategie approvate. Erano stati solo implementati i nuovi strumenti e il loro disciplinamento. A questo si aggiungono la straordinaria complessità e la frammentazione dei bisogni e delle offerte nel settore della pedagogia speciale. Tuttavia, il fatto che tutte le competenze settoriali sono ora chiaramente attribuite ai Cantoni e che questi sfruttino il margine di manovra acquisito per soddisfare in modo ottimale i bisogni individuali dei fanciulli e dei giovani nel quadro di un approccio integrale rappresenta indubbiamente un vantaggio dell'avvenuta organizzazione decentralizzata.

Guadagni in termini di efficienza nell'ambito delle strade nazionali

Nel 2011 l'Ufficio federale delle strade (USTRA) ha pubblicato una descrizione dei passi compiuti dall'introduzione della NPC per ottenere un risparmio sui costi nonché dell'entità dei risparmi realizzati nel settore delle strade nazionali (cfr. tab. seguente 6.02). Come si evince dall'ultima riga della tabella, fino al 2010 i guadagni annui quantificabili in termini di efficienza realizzati nell'ambito della sistemazione, della manutenzione e dell'esercizio delle strade nazionali erano compresi tra 141 e 227 milioni. Questo importo ha superato notevolmente il risparmio annuo sui costi preventivato nella fase preparatoria pari a 100 milioni. L'USTRA attribuisce la maggior parte dei risparmi ottenuti al fatto di aver limitato i progetti e gli elementi

⁶ Accordo intercantonale sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale:
http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat_i.pdf.

dei singoli progetti a quanto necessario per la funzionalità delle strade nazionali («need to have»).

Tabella 6.02 Risparmi sui costi nella sistemazione, nella manutenzione e nell'esercizio delle strade nazionali dal 2008 (stato: 2010)

Passi intrapresi dall'USTRA per realizzare risparmi nel settore delle strade nazionali	Risparmi annui realizzati	Osservazioni
Limitazione coerente a progetti ed elementi di progetti necessari per la funzionalità e obbligatori secondo le prescrizioni legali	Da 110 a 180 mio.	
Armonizzazione degli intervalli per i lavori di manutenzione sul tracciato	Efficace solo a lunga scadenza	
Centralizzazione dei compiti del committente	Da 7 a 8 mio.	È presumibile che in futuro sarà possibile ottenere un'ulteriore ottimizzazione dei costi, quando tutti i progetti trasferiti all'USTRA dai Cantoni saranno conclusi e la produttività del lavoro potrà essere ulteriormente migliorata.
Orientamento sistematico al principio della libera concorrenza per garantire un rapporto vantaggioso qualità-prezzo per le prestazioni acquistate esternamente	Non quantificabile	
Nuova funzione di committente della Confederazione per una maggiore efficienza nell'esercizio delle strade nazionali	Da 24 a 39 mio.	L'USTRA ha stabilito alcuni punti centrali per aumentare ulteriormente l'efficienza, che occorrerà sfruttare il più possibile nei prossimi anni.
TOTALE dei risparmi quantificabili	Da 141 a 227 mio.	

Fonte: USTRA (2011: 39)

Guadagni in termini di efficienza nell'ambito delle istituzioni degli invalidi e dell'istruzione scolastica speciale

Come è stato menzionato, nel quadro del rapporto dell'AFF (2013c) era stato previsto di effettuare anche un'analisi quantitativa dei guadagni in termini di efficienza nei settori delle istituzioni degli invalidi e dell'istruzione scolastica speciale. Tuttavia, questo progetto ha avuto notevoli problemi: i dati più aggiornati che sono stati utilizzati nel citato rapporto risalgono al 2010. In base alla disposizione transitoria dell'articolo 112b Cost. per le istituzioni degli invalidi dal 2008 al 2010 i Cantoni hanno continuato a versare prestazioni analoghe a quelle precedenti dell'AI. Di conseguenza, nel suddetto rapporto si potevano fare solo considerazioni in merito all'evoluzione dei costi nel periodo di transizione. Le oscillazioni dei costi non potevano pertanto essere motivate con il nuovo regime dei Cantoni.

Si è rinunciato quindi a quantificare gli eventuali guadagni in termini di efficienza derivanti dalla dissociazione dei compiti per i settori delle istituzioni degli invalidi e dell'istruzione scolastica speciale. Per il settore di compiti delle istituzioni sociali è stato invece analizzato l'andamento di due indicatori a scopo informativo e integrativo della parte qualitativa per il periodo

2006–2010, ossia l'indicatore dei costi dalla prospettiva gestionale e quello della quota di beneficiari di prestazioni che utilizza le offerte extracantonali. Secondo queste analisi, dal punto di vista delle istituzioni sociali non si è rilevato un andamento verso una riduzione bensì verso un aumento dei costi. Per quanto riguarda la quota delle persone collocate fuori Cantone, si è constatato una lieve tendenza al ribasso. Tuttavia, si è dovuto relativizzare anche la rilevanza di questi indicatori, poiché oltre al termine transitorio già menzionato, sussistevano altre difficoltà causate da una dubbia qualità dei dati e da un'ambiguità nella statistica utilizzata.

Con le spiegazioni riportate sopra sui guadagni in termini di efficienza mediante la dissociazione dei compiti il Consiglio federale chiede a entrambe le Camere di togliere di ruolo il postulato Maissen Theo «Guadagni di efficienza con la ripartizione dei compiti» del 12 giugno 2008 (08.3347).

6.1.2 Dinamica delle uscite per i compiti finanziariamente importanti con ingenti trasferimenti di oneri nel passaggio al regime della NPC

Le dissociazioni dei compiti effettuate nel quadro della NPC – come pure i trasferimenti delle competenze per diversi compiti in comune rimasti – nel passaggio al nuovo regime hanno portato a trasferimenti di oneri in parte rilevanti tra Confederazione e Cantoni. Questa transizione è stata impostata integralmente senza incidenza sul bilancio⁷. Secondo i dati del piano finanziario per il 2008, la nuova ripartizione dei compiti gravava sui Cantoni per un totale di 395 milioni. Tuttavia, questo trasferimento di oneri – insieme a quello dovuto alla riduzione della quota cantonale dell'imposta federale diretta dal 30 al 17 per cento (2086 mio.) – è stato completamente compensato al 1° gennaio 2008 dalla Confederazione mediante i nuovi fondi della perequazione finanziaria per un importo pari a 2481 milioni.

Da una verifica della neutralità di bilancio effettuata nel quadro del primo rapporto sull'efficacia del 2009 in base ai dati contabili del 2008 è risultato un saldo totale di 2581 milioni a carico dei Cantoni. Ciò si è verificato principalmente a seguito di uno sviluppo molto più dinamico del previsto del gettito dell'imposta federale diretta. La differenza rispetto al saldo pianificato da addebitare ai Cantoni ammontava pertanto a 100 milioni a cui si aggiungono gli interessi fissi sui 400 milioni (12 mio.) persi dai Cantoni tra il 2008 e il 2011. Dal 2012 sono quindi stati effettuati ai Cantoni versamenti di compensazione aumentati del corrispondente importo.

Dopo il passaggio al nuovo regime con effetto al 1° gennaio 2008, avvenuto senza incidenza sul bilancio anche in base ai dati contabili, la questione della «neutralità di bilancio» si pone in un'altra ottica. Infatti, dal 2008 i settori di compiti dissociati sono di competenza esclusiva della Confederazione o dei Comuni. Secondo il principio di equivalenza (art. 43a Cost.), parimenti ancorato alla Costituzione federale con la NPC, il livello statale che ha competenza esclusiva e potere decisionale si assume anche i costi⁸. In questo modo è esclusa la compensazione a posteriori di una dinamica delle uscite eventualmente diversa per i compiti dissociati. Una compensazione del genere sarebbe contraria al sistema.

⁷ L'unica eccezione alla neutralità di bilancio era la compensazione dei casi di rigore a favore dei Cantoni finanziariamente deboli che con il passaggio al regime della NPC sarebbero stati gravati a saldo. La compensazione dei casi di rigore, inizialmente pari a 366 milioni, spetta solo ai Cantoni, ma per due terzi è finanziata dalla Confederazione.

⁸ I pertinenti capoversi 2 e 3 dell'articolo 43a Cost. hanno il seguente tenore:

«² La collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi.

³ La collettività che assume i costi di una prestazione statale può decidere in merito a questa prestazione».

Tabella 6.03 Dinamica delle uscite in settori di compiti finanziariamente importanti con un trasferimento significativo di oneri al passaggio alla NPC, cifre consolidate totali a livello federale, 2003–2006 e 2008–2011

Mio. CHF

	2003	2004	2005	2006	TC ø annui 2003 - 06	2008	2009	2010	2011	TC ø annui 2008 - 11
I. Settori di compiti dissociati con trasferimenti significativi di oneri										
Strade nazionali	2'532	2'525	2'394	2'387	-1.9%	2'606	2'503	2'600	2'500	-1.4%
Prestazioni individuali AVS	29'858	30'309	31'217	31'572	1.9%	33'960	35'901	36'684	38'139	4.0%
Prestazioni individuali AI	8'783	9'102	9'490	9'328	2.0%	9'075	9'040	8'966	9'050	-0.1%
Totale con trasferimento di oneri alla Confederazione	41'173	41'936	43'101	43'287	1.7%	45'641	47'444	48'250	49'689	2.9%
Prestazioni collettive AI	2'298	2'386	2'441	2'494	2.8%	2'082	2'144	2'177	2'276	3.0%
Istruzione scolastica speciale	1'163	1'225	1'275	1'358	5.3%	1'749	1'728	1'774	1'857	2.0%
Totale con trasferimento di oneri ai Cantoni	3'461	3'611	3'716	3'852	3.6%	3'831	3'872	3'951	4'133	2.6%
II. Compiti in comune con trasferimenti significativi di oneri *										
Prestazioni complementari all'AI	1'092	1'180	1'275	1'333	6.9%	1'625	1'722	1'739	1'909	5.5%
Prestazioni complementari all'AVS	1'587	1'700	1'743	1'778	3.9%	2'210	2'362	2'518	2'590	5.4%
Totale con trasferimento di oneri alla Confederazione	2'679	2'880	3'018	3'111	5.1%	3'835	4'084	4'257	4'499	5.5%
Riduzione dei premi **						3'390	3'489	4'014	4'224	7.6%
Traffico regionale	2'160	2'223	2'603	2'844	9.6%	2'500	2'334	2'416	2'522	0.3%
Assistenza alle persone anziane	1'052	1'063	1'049	1'049	-0.1%	302	351	374	362	6.2%
Totale con trasferimento di oneri ai Cantoni	3'212	3'286	3'652	3'893	6.6%	6'192	6'174	6'804	7'108	4.7%
III. Totale 10 settori di compiti (5 ciascuno con trasferimento di oneri a Confederazione e Cantoni)										
Totale con trasferimento di oneri alla Confederazione	43'852	44'816	46'119	46'398	1.9%	49'476	51'528	52'507	54'188	3.6%
Totale con trasferimento di oneri ai Cantoni	6'673	6'897	7'368	7'745	5.1%	10'023	10'046	10'755	11'241	3.9%
<i>A titolo di paragone:</i>										
Uscite complessive della Confederazione (uscite straordinarie escluse)	51'284	51'535	52'607	53'096	1.2%	57'307	58'704	60'031	62'960	3.2%
Uscite complessive dei Cantoni e dei loro Comuni (uscite straordinarie escluse)	99'743	101'070	103'299	104'831	1.7%	101'835	105'260	107'462	110'500	2.8%
Uscite complessive Confederazione + Cantoni e loro Comuni (uscite straordinarie escluse)	135'713	137'300	140'405	141'877	1.5%	140'982	145'675	148'706	154'119	3.0%

Fonte: statistica finanziaria

* Nella presente tabella il *volume complessivo delle uscite* figura anche per i compiti in comune.

** La riduzione dei premi è rilevata statisticamente in modo separato soltanto dal 2008.

Nonostante ciò, è interessante sapere quale dinamica delle uscite mostrano dall'entrata in vigore della NPC i settori di compiti finanziariamente importanti con notevoli trasferimenti di oneri al passaggio al nuovo regime. È altresì interessante fare un confronto della dinamica delle uscite con il periodo precedente all'entrata in vigore della nuova ripartizione dei compiti. Le relative fasce temporali si evincono dalla tabella 6.03.

Nella tabella 6.03 manca l'anno 2007 per ragioni metodologiche: nella statistica finanziaria svizzera l'anno 2007 mostra un cambiamento strutturale sia rispetto all'anno precedente sia rispetto al 2008:

- nel 2007 la Confederazione è passata al nuovo modello contabile (NMC), ragione per cui le cifre del 2007 in parte non sono più confrontabili retroattivamente fino al 2006;
- dal 2008 è avvenuta una nuova settorializzazione. Con questa revisione l'articolazione funzionale della statistica finanziaria svizzera è stata armonizzata con quella dell'UE. Ciò ha avuto ripercussioni in particolare sulle cifre del settore delle amministrazioni pubbliche d'interesse in questo contesto. Dal 2008 le uscite per le case di riposo, ad esempio, non rientrano più nel settore delle amministrazioni pubbliche;

Per superare i summenzionati cambiamenti strutturali, ai fini della presente verifica sono stati utilizzati, da un lato, i dati dal 2003 al 2006 (periodo antecedente l'entrata in vigore della NPC) e, dall'altro, quelli dal 2008 al 2011 (periodo successivo all'introduzione della NPC).

È stata esaminata la dinamica delle uscite di cinque settori di compiti dissociati, finanziariamente importanti e con ingenti trasferimenti di oneri al momento del passaggio alla NPC, e dei rimanenti cinque settori di compiti in comune per i quali erano stati parimenti registrati ingenti trasferimenti di oneri. I trasferimenti di oneri per questi dieci settori di compiti (cinque sono passati sotto la responsabilità della Confederazione e cinque sotto la responsabilità dei Cantoni) erano praticamente in equilibrio: sono stati trasferiti oneri per 3,42 miliardi di franchi ciascuno (cifre del Consuntivo 2008).

La tabella 6.03 mostra i risultati riportati qui appresso (per quanto concerne la dinamica delle uscite sono determinanti le due colonne con i tassi di crescita medi annui):

- dal 2008 i compiti dissociati con ingenti trasferimenti di oneri che sono divenuti di competenza esclusiva della Confederazione si sono sviluppati un po' più dinamicamente rispetto a quelli che sono divenuti di competenza esclusiva dei Cantoni (tassi di crescita medi annui rispettivamente del 2,9 e del 2,6 %);
- si rileva una situazione analoga per i compiti in comune con ingenti trasferimenti di oneri: anche in questo caso le uscite dei settori per i quali con la NPC è stato effettuato un trasferimento di oneri alla Confederazione sono aumentate leggermente rispetto alle uscite dei settori per i quali la NPC ha comportato un aggravio dei Cantoni (tassi di crescita medi annui rispettivamente del 5,5 e del 4,7 %);
- poiché i cinque compiti dissociati mostrano dal 2008 una dinamica delle uscite notevolmente più contenuta rispetto ai cinque compiti in comune e in questo confronto la Confederazione ha una quota elevata delle uscite imputabili a compiti dissociati, la dinamica delle uscite, considerata per tutti i dieci compiti, risulta leggermente maggiore per i Cantoni che per la Confederazione (tassi medi annui di crescita rispettivamente del 3,9 e del 3,6 %).

Considerate complessivamente, dall'entrata in vigore della NPC le dinamiche delle uscite risultano però ampiamente compensate.

Inoltre, si deve tenere presente che le uscite per i compiti per i quali nel passaggio alla NPC è stata gravata la Confederazione sono aumentate in misura maggiore dopo l'introduzione della NPC rispetto a prima dell'introduzione di quest'ultima, mentre per i compiti che hanno comportato un aggravio per i Cantoni, si rileva un andamento contrario. Ciò potrebbe essere dovuto, non da ultimo, al fatto che il volume dei compiti assunti dalla Confederazione è complessivamente molto meno controllabile a causa di fattori strutturali (soprattutto demografici) di quello dei compiti assunti dai Cantoni.

Infine, si deve osservare che per i dieci compiti finanziariamente importanti con ingenti trasferimenti di oneri si tratta nell'insieme di compiti relativamente dinamici in confronto agli altri compiti statali, benché dal 2008 le uscite consolidate totali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni siano aumentate meno dei dieci compiti esaminati complessivamente. Anche prima del 2008 le uscite totali sono cresciute meno delle uscite nei dieci settori di compiti esaminati. Nella prospettiva di un certo «equilibrio» pertanto è fondamentale il fatto che dal 2008 le dinamiche delle uscite dei dieci compiti finanziariamente importanti con ingenti trasferimenti di oneri per la Confederazione e i Cantoni – come si è visto – risultino nel complesso ampiamente compensate.

La dinamica delle uscite della Confederazione da un lato, dei Cantoni e dei Comuni dall'altro, per i compiti in comune finanziariamente importanti si presenta come indicato nella tabella qui appresso.

Tabella 6.04 Dinamica delle uscite della Confederazione da un lato, dei Cantoni e dei loro Comuni dall'altro, per i compiti in comune finanziariamente importanti*, 2003–2006 e 2008–2011

Mio. CHF

	2003	2004	2005	2006	TC ø annui 2003 - 06	2008	2009	2010	2011	TC ø annui 2008 - 11
Prestazioni complementari all'Al	243	267	288	293	6.4%	574	676	650	670	5.3%
Confederazione	849	913	987	1'040	7.0%	1'051	1'046	1'089	1'239	5.6%
Cantoni e Comuni										
Prestazioni complementari all'AVS	358	376	387	385	2.5%	553	636	621	635	4.7%
Confederazione	1'229	1'324	1'356	1'393	4.3%	1'657	1'726	1'897	1'955	5.7%
Cantoni e Comuni										
Riduzione dei premi **						1'780	1'816	1'977	2'117	5.9%
Confederazione						1'610	1'673	2'037	2'107	9.4%
Cantoni e Comuni										
Traffico regionale	937	961	1'152	1'126	6.3%	822	840	852	862	1.6%
Confederazione	1'223	1'262	1'451	1'718	12.0%	1'678	1'494	1'564	1'660	-0.4%
Cantoni e Comuni										
Totale di questi 4 settori	1'538	1'604	1'827	1'804	5.5%	3'729	3'968	4'100	4'284	4.7%
Confederazione	3'301	3'499	3'794	4'151	7.9%	5'996	5'939	6'587	6'961	5.1%
Cantoni e Comuni										

Fonte: statistica finanziaria (valutazione speciale)

* Senza assistenza alle persone anziane (che all'inizio del 2008 è stata fortemente toccata dalla nuova settorizzazione)

** La riduzione dei premi è rilevata statisticamente in modo separato soltanto dal 2008.

Dal 2008 la dinamica delle uscite tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni presenta le maggiori differenze nella riduzione dei premi (Cantoni e Comuni con un tasso di crescita medio annuo del 9,4 %, Confederazione 5,9 %). Tuttavia, i tassi di crescita medi pari al 5,1 per cento (Cantoni e Comuni) e al 4,7 per cento (Confederazione) sono pressoché allo stesso livello per tutti i compiti esaminati.

A titolo di confronto: sul versante delle entrate dal 2008 la quota dell'imposta federale diretta persa dai Cantoni, pari al 13 per cento, ha registrato fino al 2011 un tasso di crescita annuo del 2,4 per cento lievemente inferiore alla media. Nello stesso periodo, invece, la perequazione delle risorse ha registrato una crescita superiore alla media: nella perequazione verticale delle risorse la crescita annua media è stata del 5,3 per cento, mentre nella perequazione orizzontale delle risorse è stata del 6,8 per cento.

6.1.3 Dissociazioni dei compiti in futuro

Si pone la questione fino a che punto prevedere ulteriori dissociazioni dei compiti in futuro.

Nel quadro del sondaggio condotto tra i Cantoni, alcuni Cantoni hanno menzionato singoli settori di compiti che potrebbero essere ulteriormente dissociati. A questo proposito, tuttavia, la CdC ha precisato che si tratta di proposte isolate di singoli Cantoni e che nessuna di queste proposte è sostenuta da più Cantoni. Inoltre, è stato ribadito più volte che prima si dovrebbero attuare completamente le attuali dissociazioni dei compiti e analizzare le relative ripercussioni finanziarie. Per i settori di compiti già dissociati dovrebbero essere effettivamente raggiunti anche gli obiettivi iniziali perseguiti con la dissociazione dei compiti.

Questo parere è condiviso anche dal Consiglio federale. Con la NPC è stata effettuata un'analisi esaustiva dell'attribuzione dei compiti in comune e dalla sua introduzione nel 2008 sono state realizzate numerose dissociazioni. Nella sua prima fase, l'organizzazione del progetto aveva proposto 21 dissociazioni di compiti. A seguito di talora considerevoli resistenze politiche è stato infine possibile realizzarne 17. Il raggiungimento di questo obiettivo è stato favorito dalla prospettiva di una perequazione finanziaria notevolmente rafforzata e più efficace. La perequazione finanziaria era un elemento importante dell'intero pacchetto della NPC.

La verifica delle competenze della Confederazione e dei Cantoni rappresenta un compito permanente in base agli articoli 5a (Sussidiarietà) e 43a (Principi per l'assegnazione e l'esecuzione dei compiti statali) della Costituzione federale entrati in vigore nel quadro della NPC. Per esaminare eventuali altre dissociazioni di compiti devono sussistere una necessità materiale determinata in base alla situazione generale⁹ e un accordo tra la Confederazione e i Cantoni. Inoltre, nell'attuazione di un eventuale secondo pacchetto NPC bisognerebbe osservare debitamente il principio della neutralità di bilancio. Il Consiglio federale intende sondare la disponibilità e le esigenze dei Cantoni nel quadro della consultazione sul presente rapporto, come aveva già previsto nel messaggio sul programma di legislatura 2011–2015¹⁰.

⁹ Ad esempio nella politica sanitaria in un'ottica economica globale a lungo termine urgono determinate centralizzazioni di compiti.

¹⁰ <http://www.admin.ch/ch/i/fff/2012/305.pdf>, pag. 360. In questa pagina si afferma quanto segue: «... Rientrano in questo quadro anche il mantenimento e l'ulteriore sviluppo delle conquiste della NPC. A tal fine, insieme ai Cantoni, intendiamo sondare le possibilità e necessità di ulteriori dissociazioni dei compiti».

Anche il rapporto in adempimento del postulato Stadler Markus (12.3412), atteso per l'estate del 2014, potrebbe fornire chiarimenti in merito alla necessità di eventuali ulteriori dissociazioni di compiti. Il rapporto indicherà in quali leggi dalla votazione popolare sui principi costituzionali della NPC si deroga sostanzialmente ai principi di attribuzione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (principio di sussidiarietà e di equivalenza) e a altri principi organizzativi della Costituzione come il principio del federalismo esecutivo.

Conclusioni sulla dissociazione dei compiti e del loro finanziamento

Obiettivi della dissociazione

Secondo il Consiglio federale e i Governi cantonali, nei settori di compiti finanziariamente importanti presi in esame è stato possibile raggiungere ampiamente gli obiettivi perseguiti con la dissociazione dei compiti e del loro finanziamento.

Nel caso delle strade nazionali la dissociazione dei compiti consente di concentrare tutte le competenze decisionali in seno alla Confederazione;

- di ottimizzare la pianificazione delle prestazioni in base ad analisi sistematiche condotte a livello nazionale dello stato della rete e del fabbisogno;
- di limitare i progetti di sistemazione e manutenzione a quanto necessario per la funzionalità delle strade nazionali e a quanto previsto a livello legislativo;
- di ottimizzare l'esercizio delle strade nazionali creando 11 unità territoriali;
- di generare un ulteriore potenziale per la riduzione dei costi con l'esercizio della funzione di committente da parte della Confederazione e l'applicazione coerente del principio della concorrenza.

Secondo i Cantoni, però, con la centralizzazione non è stato possibile risolvere il problema legato alla difficoltà di stabilire priorità nel regime precedente. Inoltre sarebbero sorti problemi di coordinamento tra la rete autostradale e quella stradale cantonale e sarebbero venute a mancare le sinergie all'interno del Cantone.

La soppressione dei contributi cantonali a favore dell'AVS e dell'AI non ha causato problemi di attuazione. Nel regime precedente i Cantoni dovevano fornire unicamente un contributo di finanziamento senza codecisione.

Con la cantonalizzazione delle istituzioni degli invalidi si sono potute creare nuove soluzioni flessibili per la garanzia della qualità, il rilevamento delle esigenze, la pianificazione dell'offerta e il finanziamento. Una maggiore collaborazione intercantonale in particolare nell'ambito della CIIS consente di fare offerte adeguate alle richieste, crea sinergie e correttivi appropriati. In futuro al posto dell'attuale copertura a posteriori del deficit saranno versati perlopiù importi forfettari dei costi totali in base alle convenzioni sulle prestazioni. Questo aumenta anche la comparabilità nonché la trasparenza delle prestazioni e dei loro costi all'interno di un Cantone e tra Cantoni.

In generale si deve notare positivamente che le organizzazioni che rappresentano gli interessi degli invalidi, che prima della votazione popolare sulla NPC avevano respinto chiaramente una cantonalizzazione delle istituzioni degli invalidi, non hanno espresso alcuna critica al nuovo regime.

Finora non sono (ancora) state soddisfatte le aspettative relative ai risparmi sulle spese amministrative.

La cantonalizzazione dell'istruzione scolastica speciale ha beneficiato del fatto che i Cantoni hanno un'autonomia nel campo scolastico, ragione per cui si potrà seguire un approccio integrale: i fanciulli e i giovani che necessitano di un'istruzione scolastica speciale saranno integrati – per quanto sia ragionevole e possibile – in una scuola regolare. La cantonalizzazione ha permesso di intensificare la collaborazione intercantonale anche nell'ambito dell'istruzione scolastica speciale tramite l'Accordo intercantonale sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale. Questa collaborazione contribuisce a garantire la qualità dell'offerta, l'armonizzazione e la comparabilità dei sistemi cantonali.

Anche per l'istruzione scolastica speciale non sono (ancora) state soddisfatte le aspettative relative ai risparmi sulle spese amministrative.

In generale la maggioranza dei Governi cantonali ritiene che la dissociazione dei compiti si è dimostrata nel complesso valida o abbastanza valida nonostante la diversa valutazione data nei singoli settori di compiti.

Guadagni in termini di efficienza

I guadagni in termini di efficienza realizzati con la dissociazione dei compiti hanno potuto essere quantificati solo per le strade nazionali. Secondo le stime dell'USTRA nel 2010 avevano un importo complessivo compreso tra i 140 e i 230 milioni. L'USTRA attribuisce la parte più cospicua dei risparmi sui costi al fatto di aver limitato determinati progetti a quanto necessario per la funzionalità delle strade nazionali.

Per i settori delle istituzioni degli invalidi e dell'istruzione scolastica speciale non è stato possibile quantificare gli eventuali guadagni in termini di efficienza conseguiti con la dissociazione dei compiti. Le ragioni sono diverse: la continuazione, prescritta dalla Costituzione, delle precedenti prestazioni dell'AI a favore delle suddette istituzioni per un periodo transitorio di almeno tre anni dall'entrata in vigore della NPC, la difficoltà di definire gli output e di misurarne l'entità nonché la qualità ancora insufficiente dei dati sui costi delle prestazioni prodotte.

Dinamica delle uscite

È stata esaminata la dinamica delle uscite di dieci settori di compiti finanziariamente importanti con ingenti trasferimenti di oneri tra la Confederazione i Cantoni e viceversa all'introduzione della NPC. Si possono trarre le seguenti conclusioni finali:

- le dinamiche delle uscite per la Confederazione e i Cantoni risultano ampiamente compensate;
- le uscite per i compiti per i quali nel passaggio alla NPC è stata gravata la Confederazione sono aumentate in misura maggiore dopo l'introduzione della NPC rispetto a prima dell'introduzione di quest'ultima, mentre è accaduto esattamente il contrario per i compiti che hanno comportato un aggravio per i Cantoni;

- i dieci compiti finanziariamente importanti con ingenti trasferimenti di oneri sono nel complesso compiti relativamente dinamici in confronto agli altri compiti statali, benché dal 2008 le uscite consolidate totali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni siano aumentate meno delle uscite dei dieci settori di compiti esaminati. Del resto, questo è accaduto anche prima del 2008;
- anche per quanto riguarda i compiti in comune con ingenti trasferimenti di oneri, la dinamica delle uscite risulta compensata sia per la Confederazione che per i Cantoni e i loro Comuni.

Altre dissociazioni di compiti in futuro?

La verifica delle competenze della Confederazione e dei Cantoni è un compito permanente in base all'articolo 5a (Sussidiarietà) e all'articolo 43a (Principi per l'assegnazione e l'esecuzione dei compiti statali) della Costituzione federale entrati in vigore nel quadro della NPC. Per esaminare eventuali altre dissociazioni di compiti devono sussistere una determinata necessità materiale e un accordo tra la Confederazione e i Cantoni. Inoltre, nel caso di un secondo pacchetto NPC si deve garantire il principio della neutralità di bilancio. Il Consiglio federale intende sondare e valutare la disponibilità e le esigenze dei Cantoni nel quadro della consultazione sul presente rapporto.

6.2 Gli accordi programmatici tra Confederazione e Cantoni

Nel quadro della stesura del presente rapporto sull'efficacia l'Amministrazione federale delle finanze ha redatto un rapporto dettagliato sullo stato degli accordi programmatici tra la Confederazione e i Cantoni (AFF 2013d) che ha costituito la base delle seguenti spiegazioni.

6.2.1 Lo strumento degli «accordi programmatici» nel quadro del pacchetto globale della NPC

La nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) verteva su due capisaldi: un pacchetto di misure riferito alla ripartizione dei compiti nello Stato federale e un altro che riguardava la perequazione finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni e tra i Cantoni stessi. Gli accordi programmatici sono un elemento del primo caposaldo, la nuova impostazione dell'adempimento dei compiti. Un obiettivo prioritario di questo caposaldo della riforma era la dissociazione dei compiti in comune tra la Confederazione e i Cantoni. Per i compiti che non hanno potuto essere ripartiti con la NPC, la nuova riforma ha previsto nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni.¹

L'organizzazione del progetto della NPC ha creato per una parte di questi compiti il concetto di «compiti in comune», anche se nell'ottica dello Stato di diritto si tratta di compiti federali. A differenza dei compiti dissociati della Confederazione e dei compiti federali che i Cantoni eseguono a loro spese, i compiti in comune sono finanziati congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. La NPC ha essenzialmente previsto le seguenti novità per i compiti in comune:

- i rispettivi ruoli di Confederazione e Cantoni dovrebbero essere chiariti nell'ambito dei compiti in comune;
- in questo contesto la Confederazione dovrebbe avere la direzione strategica, mentre ai Cantoni dovrebbe essere attribuita una libertà di impostazione per quanto possibile ampia nelle questioni operative, su come si devono raggiungere gli obiettivi concordati in materia di risultati e di prestazioni;
- la «direzione strategica» implica una panoramica più ampia e una gestione nazionale dei compiti;
- la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni dovrebbe essere effettuata viepiù orientata ai risultati e all'efficacia in un partenariato rafforzato;
- dovrebbero essere eliminati i falsi incentivi attuali per il finanziamento dei compiti;
- nel complesso si dovrebbe ridurre la densità normativa, conseguire semplificazioni amministrative e ridurre i costi.

¹ Spiegazioni dettagliate sui principali contenuti delle nuove forme di collaborazione e di finanziamento si trovano – nel primo messaggio sulla NPC (FF 2002 2065), <http://www.admin.ch/ch/iff/2002/2065.pdf>, in particolare alle pagg. 2114 e segg.; – nel secondo messaggio sulla NPC (FF 2005 5349), <http://www.admin.ch/ch/iff/2005/5349.pdf>, in particolare alle pagg. 5617 e segg.

L'accordo programmatico è il principale strumento di attuazione delle nuove forme di collaborazione e di finanziamento. Nell'accordo programmatico si realizzano i suddetti principi, vale a dire

- nella forma giuridica dell'accordo firmato congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni;
- negli obiettivi e nei programmi concordati congiuntamente e stabiliti dalla Confederazione e dai Cantoni nel relativo settore di compiti;
- nel modo di procedere stabilito per valutare i risultati e le prestazioni nonché il controlling e il reporting;
- nelle prestazioni della Confederazione concordate e definite in anticipo; a medio termine dovrebbero essere sostenuti programmi prestabiliti a medio termine invece di singoli oggetti come in passato. In questo contesto dovrebbero essere previsti contributi forfettari o globali² anziché partecipazioni ai costi in percentuale³;
- nelle modalità di adeguamento prestabilite, ad esempio nelle modifiche delle condizioni quadro;
- nelle conseguenze prestabilite in caso di inadempimento dell'accordo.

6.2.2 Aspettative riposte nell'attuazione

Già prima che entrasse in vigore l'NPC l'organizzazione iniziale del progetto della NPC e il Consiglio federale erano consapevoli che un profondo cambiamento di orientamento nei compiti in comune è correlato a nuove forme di collaborazione e di finanziamento. Si parla-

2 – Un contributo forfettario è un contributo prestabilito a priori per prestazione. È definito preferibilmente in base a costi standard. L'utilizzo di costi standard presuppone chiarezza sui costi di realizzazione, prevedibilità dell'entità delle prestazioni e una sufficiente omogeneità dei costi di realizzazione nei diversi Cantoni.

– Con un contributo globale viene stabilito a priori un contributo complessivo, ripartito in singole rate annuali, per un intero programma pluriennale al fine di garantire la massima flessibilità possibile dei Cantoni. Il contributo complessivo può essere utilizzato liberamente dai Cantoni nell'ambito della fornitura delle prestazioni dell'intero programma. Nel caso ideale il contributo globale è composto dalla somma delle quantità dei singoli prodotti (numero di prestazioni) per il loro prezzo (importo forfettario per prestazione).

3 Nell'ottica della NPC in linea di principio si deve dare priorità ai contributi forfettari o globali rispetto ai contributi in percentuale ai costi, poiché i contributi forfettari e globali sembrano essere più semplici dal profilo amministrativo e soprattutto agevolano l'impiego parsimonioso di risorse cantonali, comportando quindi costi totali tendenzialmente più bassi. Ciò comporta vantaggi di cui beneficia anche la Confederazione. Nell'articolo 7 lettera e (aiuti finanziari) e nell'articolo 10 capoverso 1 lettera c (indennità) la legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e su le indennità (legge sui sussidi [LSu]; RS 616.1) impone anche che i sussidi siano stabiliti forfettariamente se questo modo di calcolo consente di raggiungere lo scopo prefisso e di assicurare un'esecuzione parsimoniosa del compito. Secondo l'articolo 10 capoverso 2 lettera b LSu nell'emanazione di norme che prevedono indennità ai Cantoni o ai loro enti locali di diritto pubblico va inoltre considerato il fatto che, di norma, l'indennità dev'essere accordata nell'ambito di accordi di programma e fissata globalmente o forfettariamente.

Inoltre, ad esempio a pag. 38 delle perizia redatta nel 1994 da quattro docenti di economia sulla perequazione finanziaria federale («Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen; Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone»)[«La perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni; perizia sugli aiuti finanziari e sulle indennità federali a favore dei Cantoni»], versione ridotta, C. Jeanrenaud ha affermato che la prima priorità deve essere assegnata ai sussidi forfettari. I sussidi dovrebbero essere versati forfettariamente e non più in base ai costi effettivi. L'importo forfettario può corrispondere a un'uscita standardizzata [...] per una determinata prestazione. Il primo obiettivo è la semplificazione della procedura e la riduzione dei costi amministrativi. Il secondo obiettivo è l'incentivazione di prestazioni a costi contenuti. In un sistema forfettario il beneficiario può pretendere per sé tutti gli incrementi di produttività che consegue.

In base a un case study sulla formazione dei volontari (cfr. LeGes 2006/2, 109) Bussmann esprime invece scetticismo sulle possibilità di ridurre i costi. In base alle esperienze acquisite in questo settore e nell'impostazione dell'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti il contributo di Bussmann contiene, tra l'altro, anche raccomandazioni per la definizione di contributi forfettari.

va di un allontanamento dal «pensiero orientato a contributi materiali» verso un «pensiero orientato a programmi con obiettivi e indicatori». L'attuazione di un tale cambiamento di paradigma richiede tempo.

Era anche chiaro che in considerazione della diversità dei compiti in comune non tutti si prestano allo stesso modo all'applicazione di accordi programmatici. Questa tematica viene affrontata al numero 6.2.3. Il fatto che gli accordi programmatici non siano applicabili a tutti i compiti in comune non deve però impedire di analizzare criticamente l'elenco degli attuali settori di compiti con accordi programmatici e di identificare altri eventuali settori appropriati. Anche questo argomento è trattato al numero 6.2.3.

Sin dall'inizio era anche noto che alla luce dell'eterogeneità dei compiti che si prestano all'applicazione di accordi programmatici non sarebbe stato possibile definire un'unica griglia, aspetto che riguarda ad esempio l'influenza concreta della Confederazione. Inoltre, verifiche effettuate nell'organizzazione del progetto della NPC hanno dimostrato che anche le modalità per il versamento dei contributi devono essere impostate in maniera diversa a seconda del settore di compiti e del programma (cfr. n. 6.2.3).

Era chiaro pertanto che sia gli accordi programmatici sia i contributi globali e quelli forfettari sarebbero stati strumenti fondamentali della nuova collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni, sebbene richiedano competenze nell'utilizzo e quindi tempo per applicarli. Inoltre, questi strumenti non sono applicabili in tutti i compiti in comune e neppure secondo un modello unitario.

6.2.3 Bilancio sui settori di compiti con accordi programmatici

L'Amministrazione federale delle finanze ha effettuato presso i Servizi specializzati federali e cantonali un ampio sondaggio di natura tecnica mediante un questionario standardizzato con domande aperte e chiuse sullo stato e i contenuti degli accordi programmatici. Il questionario è servito ai Cantoni presso i quali sono già stati introdotti gli accordi programmatici⁴. Inoltre sono state contattate per iscritto 324 autorità cantonali competenti. Dai Servizi federali e cantonali sono pervenuti complessivamente 165 questionari compilati, 12 dei quali da Servizi federali e 153 da Servizi cantonali⁵. La valutazione di questo sondaggio è un elemento importante dei risultati relativi agli accordi programmatici riassunti di seguito. Occorre tenere presente che per il sondaggio erano a disposizione i dati del primo quadriennio 2008–2011 e della fase iniziale del secondo quadriennio 2012–2015. Quest'ultimo ha comunque consentito di considerare anche i miglioramenti già apportati per il secondo periodo.

Presso i Governi cantonali è stato svolto un altro sondaggio su tutti gli aspetti della nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, quindi anche sulle dissociazioni dei compiti effettuate e sui diversi aspetti della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri. Per quanto concerne gli accordi programmatici, i Governi cantonali sono stati invitati ad effettuare a titolo complementare una valutazione politica dello strumento ai fini di una valutazione piuttosto «tecnica» predisposta dai Servizi specializzati cantonali.

4 swisstopo (misurazione ufficiale), l'Ufficio federale dell'ambiente [UFAM] (protezione della natura e del paesaggio, settore forestale [ciascuno con sottosectori], protezione contro le piene, protezione contro l'inquinamento fonico, caccia, pesca), Ufficio federale per la cultura (tutela del paesaggio e della conservazione dei monumenti storici) e Segreteria di Stato per l'economia (programmi di sviluppo per le regioni montane).

5 I Servizi specializzati cantonali hanno compilato parzialmente i questionari per più settori specializzati.

Solo una parte dei compiti in comune si presta all'applicazione di accordi programmatici. Si tratta dei seguenti settori:

- misurazione ufficiale;
- protezione della natura e del paesaggio;
- promozione secondo la legge forestale;
- caccia;
- pesca;
- conservazione dei monumenti storici;
- protezione contro le piene;
- misure di protezione contro l'inquinamento fonico;
- programmi di sviluppo per le regioni montane (programmi di sviluppo introdotti a posteriori);
- risanamento energetico degli edifici (in costruzione).

Inoltre, la protezione della natura e del paesaggio, la protezione contro le piene e la promozione secondo la legge forestale presentano diversi sottosectori con accordi programmatici.

Per quanto concerne l'idoneità di un accordo programmatico nel caso di compiti in comune, in linea di principio l'utilizzo dello strumento presuppone una prestazione reale, pianificabile e negoziabile da parte della Confederazione e dei Cantoni, per la quale la Confederazione deve assumere un ruolo direttivo strategico nel senso di un controllo nazionale.

Di conseguenza non rientrano in un accordo programmatico quei compiti

- che risultano essere chiaramente di competenza principalmente dei Cantoni (ad es. esecuzione di pene e misure, incentivazione degli investimenti nel settore delle scuole universitarie e delle scuole universitarie professionali, strade principali, trasporti negli agglomerati);
- per i quali l'impulso a fornire una prestazione è dato dai proprietari privati e di solito questi non possono essere costretti a fornire determinate prestazioni né dalla Confederazione né dai Cantoni (ad es. miglioramenti strutturali nell'agricoltura);
- per i quali non sono fornite prestazioni reali, ma si tratta di mere prestazioni finanziarie a favore di istituzioni o singoli individui; distribuzioni che di norma sono stabilite definitivamente a livello di legge federale e quindi non sono negoziabili dalla Confederazione e dai Cantoni (ad es. i contributi ai costi delle università, delle scuole universitarie professionali e della formazione professionale, le indennità di studio nel terziario, le prestazioni complementari all'AVS e all'AI, la riduzione dei premi delle casse malati).

Con riferimento allo strumento degli «accordi programmatici» occupano una posizione speciale i cosiddetti «programmi d'agglomerato» (programmi per la promozione del traffico d'agglomerato) e i cosiddetti «accordi sulle offerte» per i trasporti pubblici regionali. In entrambi i casi non si interviene con accordi programmatici in senso stretto. Tuttavia, è garantito un coinvolgimento ex ante della Confederazione nella programmazione delle prestazioni in entrambi i contesti. Inoltre, l'impostazione dei programmi di agglomerato è avvenuta almeno in parte nell'ambito della NPC, mentre gli accordi sulle offerte per i trasporti pubblici regionali sono stati concepiti e introdotti nell'ambito della seconda fase della Riforma delle ferrovie 2.

Complessivamente si può affermare che dalla prospettiva attuale non è imminente un'estensione dello strumento degli «accordi programmatici» ad altri compiti in comune esaminati nel quadro della NPC. Secondo il risultato del sondaggio questa conclusione è condivisa anche

dai Governi cantonali. Per i nuovi compiti o in caso di estensione dell'attuale collaborazione tra Confederazione e Cantoni si deve, tuttavia, verificare l'idoneità oggettiva dello strumento dell'accordo programmatico ed eventualmente applicarlo.

Per fare un bilancio degli accordi programmatici si pone anche la questione di cosa e quanto possa essere svolto come *singola decisione* e – come eccezione – a quali condizioni essa rappresenti comunque uno strumento di gestione adeguato anche per le aree di compiti con accordi programmatici.

Nell'ambito della NPC sono state definite le condizioni per ricorrere allo strumento delle singole decisioni:

- costi del progetto particolarmente elevati;
- progetto particolarmente complesso;
- impossibilità di gestire il progetto solo attraverso pochi indicatori e importi forfettari;
- impossibilità di integrare un progetto in una pianificazione quadriennale affidabile a seguito di incertezze nella procedura di ottenimento del permesso di costruzione o dell'imprevedibilità degli eventi⁶.

Dal sondaggio effettuato presso i Servizi specializzati federali e cantonali sul rapporto tra accordi programmatici e decisioni individuali è emerso il seguente quadro:

⁶ Esempi:

- legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua (RS **721.100**), art. 8, cpv. 2: «Per progetti particolarmente onerosi, le indennità possono essere accordate singolarmente»;
- legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS **451**), art. 13, cpv. 2: «In casi eccezionali la Confederazione può accordare, mediante *decisione* formale, aiuti finanziari a *singoli progetti* che richiedono una sua valutazione»;
- legge federale sulla pesca (RS **923.0**), art. 12 cpv. 2: «...; (gli aiuti finanziari della Confederazione) ammontano al massimo al 40 per cento delle *spese*».

Tabella 6.05 Rapporto tra accordi programmatici e singole decisioni nei singoli settori di compiti (stato: secondo quadriennio, inizio estate 2012)

Settore di compiti	Accordi programmatici		Singole decisioni	
	Numero	Importo (mio. CHF) *	Numero	Importo (mio. CHF)
Protezione della natura e del paesaggio (comprese le zone di protezione per gli uccelli selvatici e gli uccelli acquatici)	65	157		
Protezione del paesaggio, basi, specie, biotopi, zone palustri	26	111	Singolarmente non ancora note	
Parchi di importanza nazionale e UNESCO	17	36		
Zone di protezione per la fauna selvatica e gli uccelli acquatici	22	10		
Protezione contro le piene	26	200	Singolarmente non ancora note	
Rivitalizzazione delle acque	26	67	Singolarmente non ancora note	
Protezione fonica	26	132		
Promozione secondo la legge forestale	99	417		
Opere di protezione bosco	22	78	Singolarmente non ancora note	
Bosco di protezione	25	245		
Biodiversità	26	38		
Economia forestale	26	56		
Programmi di sviluppo per le regioni montane	24	363		
Misurazione ufficiale	26	76		
Protezione del patrimonio culturale / conservazione dei monumenti storici	26	60	2	26
Complessivamente	318	1472	Già note: 2	Già note: 26

* Ordini di grandezza; gli importi si riferiscono all'intero quadriennio.

La tabella 6.05 mostra che nei settori rilevanti di compiti le singole decisioni prevalgono notevolmente in termini quantitativi sugli accordi programmatici realizzati – complessivamente 318 – rispetto alle decisioni individuali già note al momento del sondaggio effettuato presso i Servizi specializzati. In quel contesto sono stati conclusi accordi programmatici per lo più con tutti i 26 Cantoni. Con gli accordi programmatici si gestisce un volume di contributi dell'ordine di 1,5 miliardi per l'intero quadriennio. Le singole decisioni esistono nei settori di compiti che prevedono grandi progetti individuali; come già menzionato, segnatamente per la protezione contro le piene, per la rivitalizzazione delle acque, per le opere di protezione per i boschi, singolarmente per la protezione del paesaggio e per la conservazione dei monumenti storici.

Alla luce delle spiegazioni che precedono, potrebbe non essere prioritario sostituire altre singole decisioni con accordi programmatici. Le singole decisioni ancora esistenti possono essere giustificate dalla particolarità dei progetti interessati.

Inoltre, la conclusione interessa la questione delle forme di contribuzione nei singoli settori di compiti. La tabella 6.06 fornisce informazioni in merito.

Tabella 6.06 Forme dei contributi in base ai settori di compiti (stato: secondo quadriennio, inizio estate 2012)

Settore di compiti	Contributi globali	Contributi forfettari	In futuro anche i contributi direttamente dipendenti dai costi
Programmi di sviluppo per le regioni montane	Sì	No	No
Protezione fonica lungo le strade (senza strade nazionali)	Sì	No	No
Zone di protezione per la fauna selvatica e gli uccelli acquatici	Sì	Sì	No
Parchi naturali	Sì	No	No
Protezione contro le piene	Sì	No	Sì
Protezione del patrimonio culturale / conservazione dei monumenti storici	Sì	No	Sì
Biodiversità nel bosco	No	Sì	No
Misurazione ufficiale	Sì	Sì	Sì
Bosco di protezione	No	Sì	Sì
Protezione della natura e del paesaggio	Sì	Sì	No
Protezione contro i pericoli naturali	Sì	No	Sì
Rivitalizzazione	Sì	No	Sì
Economia forestale	No	Sì	No

Come mostra la tabella 6.06, in tutti gli accordi programmatici esistenti i contributi federali sono versati ai Cantoni forfettariamente o globalmente. I contributi in percentuale ai costi, in passato versati frequentemente, sono stati sostituiti. Costituiscono un'eccezione i contributi nel quadro di singole decisioni per cui a causa della complessità dei progetti e dell'imprevedibilità non avrebbe senso versare contributi forfettari.

Che ne è degli obiettivi formulati negli accordi programmatici? Gli obiettivi veri e propri in materia di risultati sono pressoché inesistenti. Ciò è dovuto principalmente al fatto che:

- è più difficile definire e quantificare obiettivi concreti in materia di risultati rispetto agli obiettivi in materia di prestazioni;
- a differenza di questi ultimi, gli obiettivi in materia di risultati possono essere quantificati per lo più con un ritardo temporale, più precisamente le prestazioni si ripercuotono su questi obiettivi solo con un ritardo temporale. Inoltre, il contributo delle prestazioni statali al conseguimento o meno di tali obiettivi è pressoché irrilevabile oppure può essere difficilmente rilevabile;
- i fattori che esulano dall'accordo programmatico influiscono maggiormente sulla portata degli obiettivi in materia di risultati rispetto a quella degli obiettivi in materia di prestazioni, ragion per cui per i Cantoni è più difficile influenzare gli obiettivi in materia di risultati.

Per questi motivi gli accordi programmatici prevedono generalmente obiettivi in materia di prestazioni. Tuttavia, anche la definizione di indicatori adeguati delle prestazioni e la loro misurabilità possono rivelarsi problematiche. Le difficoltà che si presentano negli obiettivi e negli indicatori legati alle prestazioni sono date principalmente da quanto segue:

- a causa della natura individuale dei compiti spesso risulta difficile standardizzare le categorie ricorrenti di prestazioni e utilizzare indicatori standard;
- per determinati compiti – ad esempio per i parchi naturali – il catalogo delle prestazioni è molto vario. Ciò rende generalmente difficile la definizione di obiettivi validi in materia di prestazioni;
- gli obiettivi in materia di prestazioni sono un elemento degli accordi programmatici e presuppongono che le prestazioni da fornire in un quadriennio si possano definire a priori. Tuttavia, i Cantoni non ne sono i fornitori effettivi in tutti i casi. Spesso sono terzi o proprietari che decidono almeno in parte il tipo e il momento in cui avviare i lavori (ad es. la promozione secondo la legge forestale o la conservazione dei monumenti storici). Poiché in tali casi al momento delle negoziazioni tra Confederazione e Cantoni non si conoscono ancora i progetti concreti, è difficile definire degli indicatori. In questo caso si possono formulare dei parametri in maniera molto generale;
- il grado di conseguimento di un obiettivo in materia di prestazioni è tanto meglio quantificabile quanto più precisamente viene definito. Tuttavia, tanto più precisamente si definiscono (a priori) le prestazioni da fornire quanto minore è il margine di manovra dei Cantoni. Un margine di manovra più ampio per le prestazioni da fornire potrebbe essere utile se in generale si dovesse ottenere la massima efficacia. Questa constatazione conferma il fatto che in teoria si dovrebbe preferire la definizione di obiettivi in materia di risultati alla definizione di obiettivi in materia di prestazioni.

Occorre ottimizzare gli obiettivi in materia di prestazioni specialmente ancora per le opere di protezione contro le piene, per la promozione secondo la legge forestale, per la protezione della natura e del paesaggio, per la protezione contro l'inquinamento fonico, per i programmi di sviluppo per le regioni montane e per la conservazione dei monumenti storici. Tuttavia, la ricerca di obiettivi adeguati e quantificabili (eventualmente obiettivi in materia di risultati) e di indicatori deve essere un processo creativo continuo. Da un lato non si deve limitare la flessibilità operativa con obiettivi in materia di prestazioni troppo ristretti e, dall'altro, bisogna evitare che si renda praticamente impossibile valutare chiaramente il conseguimento degli obiettivi a causa di obiettivi troppo ampi.

I seminari organizzati dall'Amministrazione federale delle finanze al fine di consentire uno scambio di esperienze tra i Servizi specializzati interessati della Confederazione e dei Cantoni sono uno strumento adeguato per una discussione approfondita interfunzionale su come definire e valutare obiettivi in materia di risultati e di prestazioni. In questo contesto occorre avvalersi anche del know-how di esperti esterni alla Confederazione.

6.2.4 Valutazione degli accordi programmatici esistenti e conclusioni per il futuro

Come già menzionato al numero 6.2.2, gli accordi programmatici implicano un profondo «cambiamento culturale», un vero e proprio cambio di paradigmi nella collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Di conseguenza è impegnativo attuarlo con successo. Non è possibile soddisfare tutte le aspettative alla conclusione del primo quadriennio.

Tuttavia, è possibile constatare che i Servizi federali e cantonali interessati hanno attuato seriamente gli accordi programmatici, spesso addirittura con entusiasmo. Nel complesso la valutazione del grado di sviluppo degli accordi programmatici è molto positiva non solo da parte dei Servizi federali e cantonali direttamente coinvolti (cfr. tab. 6.07), ma anche da parte dei Governi cantonali. Anche i diversi miglioramenti effettuati nel secondo quadriennio risultano promettenti rispetto al primo quadriennio.

Tabella 6.07 Valutazione del grado di sviluppo degli accordi programmatici nei singoli settori di compiti, secondo Servizi federali e cantonali

Servizi federali		Servizi cantonali		Valore medio servizi federali e cantonali
Settore di compiti	Quota delle risposte positive *	Settore di compiti	Quota delle risposte positive *	Quota delle risposte positive *
Misurazione ufficiale	93%	Misurazione ufficiale	77%	85%
Protezione contro le piene	90%	Protezione contro le piene	71%	81%
Protezione fonica	84%	Protezione fonica	71%	78%
Promozione secondo la legge forestale	79%	Promozione secondo la legge forestale	76%	78%
Programmi di sviluppo per le regioni montane	76%	Programmi di sviluppo per le regioni montane	64%	70%
Protezione della natura e del paesaggio	73%	Protezione della natura e del paesaggio	62%	68%
Protezione del patrimonio culturale / conservazione dei monumenti storici	67%	Protezione del patrimonio culturale / conservazione dei monumenti storici	65%	66%
Media di tutti i settori di compiti	80%	Media di tutti i settori di compiti	70%	75%

* Quanto più elevata è la percentuale, tanto più positivamente viene valutato nel suo insieme il grado di sviluppo degli accordi programmatici.

I primi settori di compiti in cui sono stati impiegati gli accordi programmatici sono stati la misurazione ufficiale e la promozione secondo la legge forestale. I relativi Servizi federali e cantonali possono essere considerati a pieno diritto pionieri nell'implementazione di questo strumento. Questi due settori hanno dato un input essenziale.

Secondo la tabella 6.07 i Servizi federali e cantonali in cui si lavora già da tempo con gli accordi programmatici (segnatamente misurazione ufficiale, promozione secondo la legge forestale e protezione contro le piene) ritengono lo strumento generalmente più evoluto rispetto a quei Servizi che in confronto hanno ancora poca esperienza in merito (programmi di sviluppo per le regioni montane, protezione della natura e del paesaggio [con i parchi naturali], conservazione dei monumenti storici). Si può pertanto supporre che l'accettazione e la

qualità dello strumento «accordo programmatico» aumenterà con una maggiore conoscenza. Inoltre, rispetto alla valutazione riportata sopra il livello complessivo di soddisfazione dei Servizi interessati sul grado di sviluppo degli accordi programmatici dopo il primo quadriennio 2008–2011 con una media del 75 per cento può essere valutato buono.

Una semplificazione molto ampia degli accordi programmatici per tutti i settori di compiti interessati non è opportuna alla luce dell'eterogeneità dei compiti. Soluzioni su misura ottimizzate per ogni settore di compiti appaiono più mirate, il che però naturalmente non esclude ulteriori semplificazioni di singoli aspetti. In considerazione dell'eterogeneità dei compiti appare particolarmente prezioso lo scambio intersettoriale di esperienze già introdotto tra i Servizi specializzati federali e cantonali che si occupano di accordi programmatici.

Nonostante una valutazione globale piuttosto positiva, per loro natura alcuni aspetti specifici dello strumento degli «accordi programmatici» devono essere migliorati. La seguente tabella mostra quali aspetti dello strumento degli «accordi programmatici» sono considerati nella valutazione dai Servizi specializzati della Confederazione e dei Cantoni.

Tabella 6.08 Valutazione di diversi aspetti degli accordi programmatici da parte dei Servizi federali e cantonali

Aspetto	Quota delle risposte positive *		Entità della valutazione differenziata da parte di servizi federali e cantonali **
	Servizi federali	Servizi cantonali	
1. Esecuzione amministrativa in generale	84%	37%	2.27
2. Risorse di personale per l'esecuzione amministrativa	74%	42%	1.76
3. Processo di preventivazione più semplice tramite gli accordi programmatici	88%	50%	1.76
4. Maggior margine di manovra dei Cantoni con gli accordi programmatici	100%	59%	1.69
5. Maggior margine negoziale con gli accordi programmatici	76%	59%	1.29
6. Miglioramenti nei processi rispetto al primo quadriennio	95%	76%	1.25
7. Conseguimento degli obiettivi	75%	83%	0.90
8. Controlling	70%	86%	0.81
Media di tutti gli aspetti degli accordi programmatici	80%	70%	1.14

* Quanto più è elevata la percentuale, tanto più positivamente viene valutato il relativo aspetto per tutti i settori di compiti con accordi programmatici.

** Entità della valutazione differenziata = rapporto tra le quote delle risposte positive presso i servizi federali e cantonali.

Secondo la tabella 6.08 la Confederazione e i Cantoni effettuano diverse valutazioni segnatamente per l'esecuzione amministrativa in generale, per i mezzi finalizzati all'esecuzione amministrativa, per il processo di preventivazione, nella definizione del margine di manovra dei Cantoni e del margine negoziale, per i miglioramenti nei processi rispetto al primo quadriennio, per il controlling e il conseguimento degli obiettivi. In questo contesto, il controlling

e il conseguimento degli obiettivi sono valutati più positivamente dai Cantoni. Gli altri settori menzionati ottengono una valutazione più positiva dai Servizi federali.

Di seguito viene elencato sinteticamente quello che viene deplorato concretamente per quanto concerne i singoli aspetti. Non si tratta di una singola critica relativa ai compiti. Laddove nel caso di una determinata necessità di miglioramento sono menzionati i settori di compiti, si tratta di quei settori che sono stati citati più frequentemente nel sondaggio dei Servizi specializzati federali e cantonali.

In prospettiva tutti i Servizi federali che si occupano di accordi programmatici devono chiedersi se nel loro settore sussiste o meno la relativa necessità di miglioramento. In caso affermativo, le lacune dovrebbero essere migliorate nel dialogo con i Servizi specializzati cantonali e con misure adeguate laddove possibile già nel quadriennio successivo.

I *miglioramenti* sono prioritari⁷ per gli aspetti presentati qui di seguito.

Concentrazione dell'influenza della Confederazione sugli obiettivi

- La Confederazione dovrebbe abbandonare il livello progettuale e concentrarsi su quello degli obiettivi. Secondo il risultato del sondaggio questa esigenza riguarda tutti i settori di compiti con accordi programmatici, anche se i Servizi specializzati cantonali citano in particolare la protezione della natura e del paesaggio;
- anche il controlling della Confederazione deve concentrarsi viepiù sul conseguimento degli obiettivi. I costi dei progetti singoli, ad esempio, non devono essere oggetto del controlling federale. Anche questa esigenza si riferisce a tutti i settori di compiti esaminati.

Riduzione della densità normativa per gli accordi programmatici e le relative istruzioni

- Come compito permanente in tutti i settori di compiti si dovrebbero verificare gli accordi programmatici e le istruzioni complementari al fine di ridurre possibilmente la densità normativa e il livello dei dettagli in modo da estendere ulteriormente i margini di manovra dei Cantoni e diminuire le spese amministrative legate all'adempimento dei compiti a livello federale e cantonale;
- l'unione di programmi più piccoli in un unico accordo e la minimizzazione del numero degli obiettivi programmatici servono a conseguire lo stesso obiettivo. Sono interessati in particolare la promozione secondo la legge forestale e la protezione della natura e del paesaggio;
- negli accordi programmatici che prevedono notevoli spese amministrative rispetto all'importo del contributo federale si raccomanda di verificare se i relativi obiettivi programmatici potrebbero essere integrati in un altro accordo «affine» o se si deve abbandonare il processo legato all'accordo. Nel sondaggio sono stati fatti gli esempi della rivitalizzazione e della protezione della fauna selvatica e degli uccelli acquatici. Se il processo legato all'accordo fosse abbandonato, bisognerebbe però fare attenzione al fatto che il finanziamento continui ad essere erogato con contributi forfettari o globali. Si dovrebbe evitare di tornare ai contributi ai costi.

⁷ Le priorità sono state attribuite in base alla priorità dell'aspetto secondo gli obiettivi della NPC e al numero di enunciazioni nei sondaggi.

Altri aspetti che necessitano di miglioramenti come priorità secondaria

- Nell'ambito degli «obiettivi» (obiettivi in materia di risultati e di prestazioni), degli «indicatori» e della «valutazione del conseguimento degli obiettivi» si deve cercare di apportare ulteriori miglioramenti in tutti i settori di compiti con accordi programmatici;
- secondo le stime della maggior parte degli Uffici federali interessati i risparmi nelle spese amministrative sono compresi solo tra lo 0 e il 5 per cento. L'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) non vede ancora uno sgravio per la protezione della natura e del paesaggio nonché per la biodiversità nei boschi. In base alle risposte dei Servizi specializzati cantonali per quanto concerne le semplificazioni amministrative, la misurazione ufficiale e la promozione secondo la legge forestale hanno ottenuto i valori migliori. Questi sono i settori che vantano l'esperienza più lunga negli accordi programmatici. Tuttavia, non pochi Cantoni annunciano complessivamente spese amministrative supplementari. In tutti i settori di compiti occorre prestare continuamente attenzione a una diminuzione delle spese amministrative legate agli accordi programmatici che generalmente sono ancora relativamente elevate. A tal proposito la base è data soprattutto dalla succitata limitazione dell'influenza della Confederazione sugli obiettivi e dall'auspicata riduzione della densità normativa;
- per quanto riguarda il processo di negoziazione in generale, nel sondaggio sono state individuate possibilità di miglioramento nella conservazione dei monumenti storici non solo da parte dei Servizi specializzati cantonali, ma anche da parte dell'Ufficio federale;
- le risorse umane nei settori della protezione della natura e del paesaggio nonché della conservazione dei monumenti storici sono definite insufficienti dalla Confederazione e dai Cantoni; quelle della protezione dall'inquinamento fonico e della promozione secondo la legge forestale sono considerate insufficienti dalla Confederazione, che inoltre evidenzia la necessità di qualifiche modificate in alcuni punti;
- per gli importi forfettari che si riferiscono a una unità di prestazione in generale bisogna verificare se questi non potrebbero essere raggruppati in un importo globale per un intero programma, facendo aumentare ulteriormente la libertà di impostazione dei Cantoni;
- per quanto concerne le risorse finanziarie disponibili e la loro ripartizione tra i Cantoni, bisogna fare attenzione a una comunicazione tempestiva e trasparente da parte degli Uffici federali;
- in alcuni punti gli obiettivi in materia di prestazioni nel processo di negoziazione devono essere armonizzati dai Cantoni ancora meglio con le reali possibilità di conseguimento degli obiettivi, quindi devono essere definiti più realisticamente. Secondo il risultato del sondaggio questa esigenza riguarda la protezione dall'inquinamento fonico, la promozione secondo la legge forestale, le rivitalizzazioni, i programmi di sviluppo per le regioni montane e la protezione della natura e del paesaggio;
- in diversi punti la Confederazione e i Cantoni dovrebbero cercare assieme risorse e modi su come conciliare ancora meglio sotto il profilo temporale il processo di negoziazione sugli accordi programmatici con il processo di preventivazione dei Cantoni;
- infine, in generale la Confederazione e i Cantoni dovrebbero fare attenzione a conciliare per quanto possibile il periodo programmatico con quello del piano finanziario o della durata del progetto.

Conclusione sullo strumento degli accordi programmatici

Nel complesso lo strumento degli accordi programmatici è giudicato positivamente dai Governi cantonali e da Servizi federali e cantonali che vi partecipano. Le principali constatazioni sono le seguenti:

- l'utilizzo dello strumento degli accordi programmatici presuppone una prestazione reale, pianificabile e negoziabile da parte della Confederazione e dei Cantoni, per la quale la Confederazione deve assumere un ruolo direttivo strategico nel senso di un controllo nazionale;
- con queste premesse si può affermare che dalla prospettiva attuale non è imminente un'estensione dello strumento degli «accordi programmatici» ad altri compiti in comune esaminati nel quadro della NPC. Nel caso di nuovi compiti o di un'estensione di una collaborazione già esistente tra Confederazione e Cantoni, invece, si deve verificare l'impiego di questo strumento. Il presupposto di un suo impiego è l'idoneità oggettiva di questo tipo di controllo. Non sono trattati i compiti per cui i Cantoni applicano il diritto federale nel quadro del federalismo esecutivo;
- potrebbe non essere prioritario sostituire singole decisioni ancora esistenti con accordi programmatici. Le singole decisioni ancora esistenti possono essere giustificate dalle particolarità dei progetti;
- una semplificazione molto ampia degli accordi programmatici per tutti i settori di compiti interessati non è opportuna alla luce dell'eterogeneità dei compiti. Soluzioni su misura ottimizzate per ogni settore di compiti appaiono più mirate, il che però naturalmente non esclude ulteriori semplificazioni di singoli aspetti;
- in tutti gli accordi programmatici esistenti i contributi federali sono versati ai Cantoni forfettariamente o globalmente. I contributi in percentuale ai costi, in passato versati frequentemente, sono stati sostituiti. Costituiscono un'eccezione i contributi nel quadro di singole decisioni per cui a causa della complessità dei progetti e dell'imprevedibilità non avrebbe senso versare contributi forfettari;
- in considerazione dell'eterogeneità dei compiti appare particolarmente prezioso lo scambio intersettoriale di esperienze già introdotto tra i Servizi specializzati federali e cantonali che si occupano di accordi programmatici.

Nonostante la valutazione globale piuttosto positiva, per loro natura alcuni aspetti specifici dello strumento degli accordi programmatici devono essere migliorati, come è stato elencato nelle due pagine precedenti. Sono prioritari la concentrazione dell'influenza della Confederazione sugli obiettivi e l'esame concernente la riduzione della densità normativa per gli accordi programmatici e le relative istruzioni. Ciò potrebbe influire positivamente sulle spese amministrative della Confederazione e dei Cantoni. I Servizi federali che si occupano di accordi programmatici devono chiedersi se nel loro settore sussiste o meno la relativa necessità di miglioramento. In caso affermativo, dovrebbero essere migliorate le lacune nel dialogo con i Servizi specializzati cantonali e con misure adeguate laddove possibile già nel quadriennio successivo.

Valutazione degli accordi programmatici da parte del Controllo federale delle finanze

Per attuare gli accordi programmatici alla fine del 2013 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha presentato un rapporto consolidato che comprende diversi rapporti di verifica precedenti.

Senza poter entrare nei dettagli in questa sede – si rimanda al rapporto stesso – il CDF fa delle osservazioni nelle seguenti direzioni:

- lo strumento degli accordi programmatici offre la possibilità di impostare in maniera più efficiente e di semplificare la collaborazione tra Confederazione e Cantoni. In questo ambito sussiste ancora una necessità di ottimizzazione;*
- il cambiamento culturale connesso agli accordi programmatici che consiste nel passaggio dal «pensare in contributi ai costi» al «pensare per obiettivi e indicatori» non è terminato, ma deve essere ulteriormente sviluppato;*
- negli accordi devono essere integrati in misura sempre maggiore incentivi finanziari adeguati per attuare i programmi conformemente agli obiettivi;*
- il rapporto conflittuale tra il principio di legalità e l'auspicato margine di manovra delle Amministrazioni federali e cantonali non è ancora risolto in maniera ottimale;*
- in un regime basato sugli accordi programmatici la Confederazione deve evitare di considerare il singolo oggetto nei dettagli;*
- nell'ottica di un controllo orientato agli obiettivi e di una trasparenza su diversi periodi temporali negli accordi programmatici si dovrebbero indicare anche le parti dei programmi richieste dai Cantoni e rifiutate dalla Confederazione (espressione al lordo invece dell'attuale espressione al netto);*
- si deve migliorare la gestione delle modifiche;*
- i programmi che prevedono una collaborazione intercantonale e il coinvolgimento di terzi nonché i grandi progetti complessi presentano problemi;*
- il controlling e il reporting devono essere migliorati (sistema quantificabile di obiettivi e indicatori, integrazione del controllo delle prestazioni con controlli dell'efficacia, standardizzazione dei rapporti e della comunicazione).*

Conclusioni tratte dal CDF nel suo rapporto di verifica

- Si devono fare altri progressi nell'individuare obiettivi concreti e nel definire indicatori adeguati per misurare il grado di conseguimento degli obiettivi.
- I contributi forfettari sono più semplici da gestire a breve e a medio termine rispetto ai contributi globali.
- I contributi globali in base a obiettivi da descrivere con precisione e a indicatori verificabili possono essere impiegati solo se si conoscono sufficientemente le correlazioni tra causa ed effetto ed è nota la «misura giusta» (indicatori di riferimento).
- Esistono progetti per i quali nella valutazione dei contributi federali non si può evitare di fare riferimento ai costi effettivi. Tuttavia, i contributi ai costi devono essere gradualmente ridotti.
- Gli accordi programmatici non sono uno strumento adeguato se:
 - i contributi federali devono essere versati non in base al grado di conseguimento degli obiettivi ma in base ai costi;
 - gli accordi programmatici non incentivano i Cantoni a conseguire gli obiettivi possibilmente con costi contenuti;
 - un accordo programmatico è legato a oneri burocratici sproporzionati;
 - l'unità amministrativa della Confederazione non ha una strategia su cosa intende conseguire con i contributi;
 - per mancanza di concorrenza tra i Cantoni o perché non ci sono progetti sufficienti non è possibile scegliere i progetti o i programmi più adeguati;
 - gli obiettivi e gli indicatori sono descritti in maniera troppo vaga per poter misurare il grado di conseguimento degli obiettivi;
 - al mancato raggiungimento degli obiettivi non sono legate conseguenze;
 - i rapporti non sono sufficientemente standardizzati per consentire conclusioni inequivocabili.

Infine la CDF afferma che gli accordi programmatici non possono essere intesi come panacea di tutti i mali. I limiti dello strumento sono visibili nei settori in cui le prestazioni non possono essere standardizzate e nei progetti che prevedono procedure di autorizzazione o un coordinamento con terzi.

7 Verifica delle basi di calcolo

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 LPFC il potenziale di risorse di un Cantone è costituito dal valore delle sue risorse utilizzabili fiscalmente. In considerazione della sua importante funzione, un apposito gruppo di lavoro si è occupato intensamente del suo calcolo nel quadro del progetto NPC. L'impostazione attuale del potenziale di risorse ha in definitiva raccolto un ampio consenso fra i Cantoni. Ciononostante in particolare la composizione della BIA e i fattori utilizzati per la ponderazione di singole componenti sono continuamente oggetto di critiche. È la ragione per cui nel presente capitolo ci si chiede se il potenziale di risorse rispecchi la capacità economica e finanziaria effettiva (n. 7.1.1) e se siano necessari adeguamenti degli importanti fattori alfa (n. 7.2.1), beta (n. 7.2.2) e delta (n. 7.1.2).

7.1 Determinazione del potenziale di risorse

Per determinare il potenziale di risorse si prendono in considerazione cinque diversi elementi d'imposizione, ovvero

- il reddito delle persone fisiche;
- il reddito tassato alla fonte delle persone fisiche;
- la sostanza delle persone fisiche;
- gli utili delle persone giuridiche; e
- il riparto fiscale tra i Cantoni.

Nel quadro del presente capitolo si tratta di verificare se questi cinque elementi d'imposizione rispecchiano sufficientemente la capacità economica dei Cantoni e se il fattore delta (fattore di ponderazione del reddito dei frontalieri), introdotto per il secondo quadriennio, genera gli effetti desiderati. In una digressione viene poi esaminato il nesso tra la riforma III dell'imposizione delle imprese e la perequazione delle risorse.

7.1.1 Potenziale di risorse e capacità economica

Dall'introduzione della NPC si sono ripetutamente levate voci che chiedono di completare il potenziale di risorse con altre componenti poiché quest'ultimo non rispecchierebbe correttamente la capacità economica e finanziaria effettiva. L'attenzione è focalizzata in particolare sui canoni per i diritti d'acqua, ma anche su altri elementi come le imposte sugli utili da sostanza immobiliare, sulle successioni e quelle sulle donazioni.

L'istituto BAK Basel Economics ha condotto su queste tematiche i due studi BAKBASEL (2009) e BAKBASEL (2010). Il primo studio esamina il nesso tra potenziale di risorse e capacità economica. Il secondo studio si occupa dell'efficacia dei versamenti di compensazione in termini di ripartizione. Entrambi gli studi giungono alla conclusione che l'indice delle risorse e la capacità finanziaria nei Cantoni forniscono un quadro ampiamente compatibile. Questo in particolare anche perché i diversi elementi d'imposizione sono inclusi nella misura di quasi il 90 per cento nel potenziale di risorse. Lo studio BAKBASEL (2010) rileva in merito quanto segue:

l'integrazione di ulteriori potenziali e risorse non modificherebbe in maniera essenziale né l'impostazione, né l'effetto di ripartizione della perequazione delle risorse. Questo risultato è altresì riconducibile al fatto che i potenziali e le risorse sono troppo insignificanti (assenza di massa), sono distribuiti troppo uniformemente tra i Cantoni (assenza di variabilità) oppure sono già indirettamente compresi nell'indice delle risorse a causa di una correlazione elevata.

A titolo di esempio si possono citare al riguardo le entrate provenienti dai canoni per i diritti d'acqua. Secondo lo studio BAKBASEL (2010) la loro inclusione non modificherebbe affatto gli importi complessivi dei contributi e dei versamenti a seguito della ridotta massa. Nei Cantoni finanziariamente deboli il potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente più deboli tenderebbe tuttavia ad aumentare, per cui si ridurrebbero i versamenti di compensazione a favore di questi ultimi.

In questo contesto va inoltre osservato che la perequazione delle risorse è esclusivamente determinata da valori di calcolo fiscalmente rilevanti, dato che si fondano sull'imposizione della creazione di valore senza una controprestazione diretta da parte dello Stato. L'inclusione nel potenziale di risorse dell'utilizzazione di diritti di monopolio statale, legati a compiti specifici, sarebbe quindi estranea al sistema e costituirebbe un precedente. Sarebbe infine estremamente difficile stabilire un valore potenziale adeguato e significativo delle entrate provenienti dai canoni per i diritti d'acqua che possa essere aggiunto agli altri elementi del potenziale di risorse.

Dato che il potenziale di risorse poggia sul principio della nazionalità (i pendolari pagano le imposte nel Cantone di domicilio) e il PIL sul principio della territorialità, le differenze tra la capacità economica dei Cantoni (commisurata al PIL cantonale) e il potenziale di risorse sono imprescindibili. Dallo studio BAKBASEL (2009) emerge che i Cantoni con una forte eccedenza di afflusso di pendolari presentano un indice delle risorse basso rispetto al PIL e che i Cantoni con imposte basse e una quota corrispondentemente elevata di persone ad alto reddito presentano un indice delle risorse relativamente elevato rispetto al PIL.

A titolo di conclusione va detto che le differenze tra la capacità economica commisurata al PIL e il potenziale di risorse sono principalmente riconducibili ai diversi concetti (principio della nazionalità versus principio della territorialità). Per il Cantone infatti non è rilevante la correlazione tra potenziale di risorse e PIL, bensì la correlazione tra potenziale di risorse e base fiscale e quindi la questione se i Cantoni tassino effettivamente ciò che è rispecchiato nel potenziale di risorse. Le componenti supplementari presentano sovente un problema di misurabilità e di disponibilità di dati paragonabili oppure sono in contraddizione con il concetto fiscalmente orientato del potenziale di risorse. Per questo motivo è opportuno limitarsi anche in futuro alle attuali cinque componenti per calcolare il potenziale di risorse. Il Consiglio federale si è espresso in questo senso nel suo parere sul postulato Fetz (12.3162) «Per un'equa NPC. Simulare l'inclusione di risorse ed entrate di natura non fiscale», respinto dal Consiglio degli Stati il 7 giugno 2012.

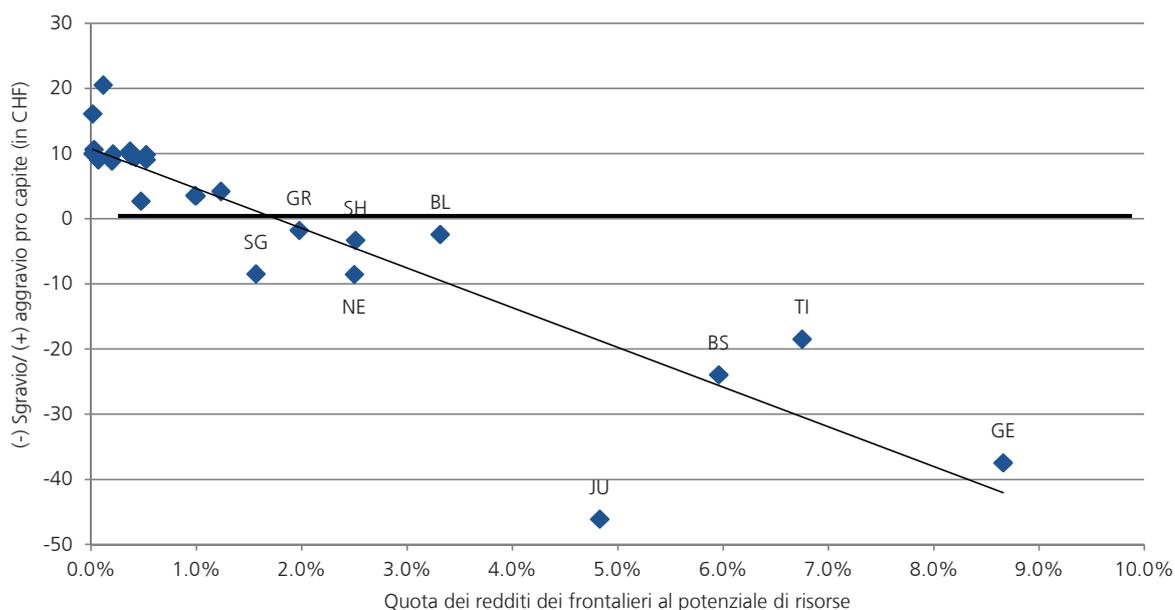
7.1.2 Frontalieri

Nel potenziale di risorse confluisce soltanto la parte di reddito lordo tassato alla fonte dei frontalieri dei Paesi limitrofi che spetta ai Cantoni in conformità delle convenzioni per evitare la doppia imposizione. Per il secondo quadriennio è stato introdotto il fattore delta, mediante il quale il reddito determinante tassato alla fonte è ridotto di un ulteriore 25 per cento. In tal modo si tiene conto dei costi non indennizzati causati dai frontalieri. La motivazione che ne dava il primo rapporto sull'efficacia era la seguente:

«Nell'ottica globale della nuova perequazione finanziaria si deve nondimeno riconoscere che la posizione di confine dei Cantoni interessati rappresenta una situazione speciale, poiché gli spillover transfrontalieri non possono essere «interiorizzati» nell'ambito delle nuove norme

costituzionali e legislative sulla collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri. Questo ha ripercussioni particolarmente per i Cantoni con un'elevata percentuale di frontalieri (segnatamente i Cantoni di Ticino, Ginevra e Basilea Città)».

Se si verifica questa misura con i dati del 2013 si constata che l'effetto desiderato viene raggiunto. La figura 7.01 mostra che i Cantoni nei quali il reddito dei frontalieri ammonta ad almeno l'1,3 per cento del potenziale di risorse sono sgravati attraverso il fattore delta. Lo sgravio aumenta in maniera relativamente lineare rispetto alla quota. Soltanto il Cantone del Giura trae vantaggi nettamente maggiori dalla riduzione a seguito dell'impostazione progressiva dei pagamenti della perequazione delle risorse. Tutti i nove Cantoni sgravati tramite il fattore delta sono Cantoni di confine. Gli altri Cantoni sono gravati fino a 10 franchi per abitante. Unicamente i Cantoni di Lucerna (fr. 16.-) e Zugo (fr. 21.-) sono gravati in misura maggiore. Figura 7.01 Ripercussioni dell'introduzione del fattore delta (cifre 2013)



Digressione: riforma III dell'imposizione delle imprese e potenziale di risorse

In virtù dell'articolo 28 capoversi 2-4 LAID gli utili realizzati all'estero sono tassati in misura minore nel caso di determinate persone giuridiche. Per i Cantoni questa normativa significa che possono sfruttare fiscalmente soltanto in modo limitato gli utili delle pertinenti società (società a statuto speciale). È il motivo per cui anche gli utili corrispondenti non confluiscono integralmente nel potenziale di risorse, ma vengono ridotti attraverso il fattore beta (cfr. n. 7.2.2). Le società a statuto speciale svolgono pertanto un ruolo importante nella perequazione finanziaria in vigore.

Gli statuti fiscali speciali sono viepiù oggetto di critiche a livello internazionale, in particolare perché tassano in parte in maniera privilegiata i redditi realizzati all'estero («ring fencing»).

Nell'autunno del 2012 il DFF e la CDCF hanno istituito un'organizzazione di progetto comune. Essa ha il compito di elaborare proposte di adeguamento del sistema di imposizione delle imprese in modo da ottenere un equilibrio ottimale tra consenso internazionale, competitività fiscale e redditività finanziaria. Nel maggio del 2013 l'organo di coordinamento della suddetta organizzazione ha presentato un rapporto intermedio, in cui si afferma che è indispensabile modificare le attuali norme, poiché queste non godono più del necessario consenso internazionale. Sempre secondo il rapporto occorre quindi attendersi ulteriori contromisure da parte di Stati esteri che causerebbero un'elevata perdita di attrattiva di queste norme. In particolare, sarebbe opportuno adeguare gli statuti fiscali cantonali, se queste norme contengono elementi di *ring fencing*.

Le società a statuto fiscale sono principalmente concentrate in alcuni Cantoni finanziariamente forti. La figura 7.02 illustra il volume della quota di utili delle società a statuto fiscale speciale rispetto all'intero potenziale di risorse nell'anno di riferimento 2013. Ne emerge che solo sette Cantoni presentano una quota superiore alla media. Eccettuati i Cantoni di Neuchâtel e di Friburgo, si tratta esclusivamente di Cantoni finanziariamente forti.

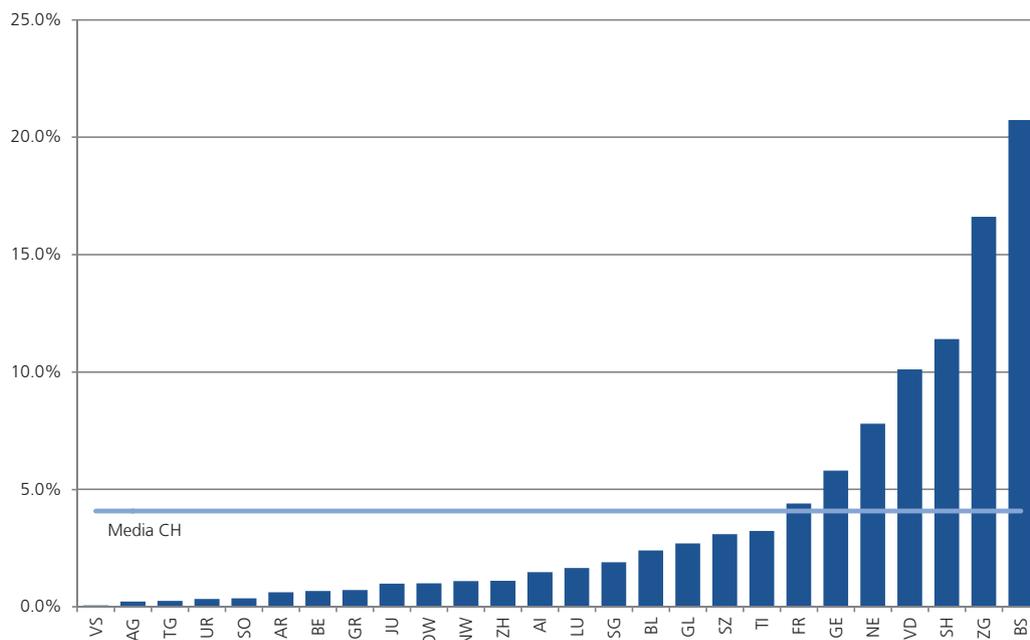
La soppressione dello statuto fiscale speciale e quindi la soppressione senza sostituzione dei fattori beta significherebbe che gli utili realizzati all'estero confluirebbero integralmente nel potenziale di risorse. Il potenziale dei Cantoni interessati e pertanto anche il loro indice delle risorse aumenterebbero notevolmente. Dato che in questo modo crescerebbe anche la media complessiva svizzera si assisterebbe a un calo dell'indice delle risorse nei Cantoni (in prevalenza Cantoni finanziariamente deboli) con poche società a statuto speciale. Le disparità tra Cantoni si accentuerebbero in un sol colpo, ma la capacità economica dei Cantoni rimarrebbe invariata. Ciò provocherebbe degli squilibri nei pagamenti destinati alla perequazione delle risorse: la maggior parte dei Cantoni finanziariamente forti dovrebbe contribuire in misura sensibilmente superiore alla perequazione finanziaria, mentre i Cantoni finanziariamente deboli (eccettuati quelli di Neuchâtel e di Friburgo) riceverebbero versamenti di compensazione nettamente maggiori.

L'organo di coordinamento ribadisce nel suo rapporto intermedio che il sistema attuale di perequazione delle risorse deve rendere possibile – anche nel quadro di nuove condizioni quadro di politica fiscale – una leale concorrenza fiscale intercantonale e che nel contesto della riforma III dell'imposizione delle imprese sono necessari adeguamenti del sistema che rispecchino le nuove condizioni quadro di politica fiscale. Il concetto di base della perequazione delle risorse deve essere mantenuto. Il presupposto per un adeguamento è la ponderazione degli utili nella BIA. Una ponderazione ridotta degli utili delle imprese rispetto ai redditi delle persone fisiche può essere giustificata dal fatto che a seguito della maggiore mobilità degli utili questi possono essere sfruttati fiscalmente in misura minore dei redditi. Il sistema attuale tiene peraltro conto di questo aspetto, nel senso che prende in considerazione la minore sfruttabilità delle società a statuto fiscale. È quindi coerente sostituire i fattori beta con un nuovo fattore di ponderazione. L'impostazione esatta di questo fattore dipende da misure di politica fiscale che devono ancora essere adottate. Gli altri elementi del potenziale di risorse non sono toccati.

L'adeguamento del meccanismo della perequazione delle risorse a seguito della riforma III dell'imposizione delle imprese non è oggetto del presente rapporto, ma è parte del pacchetto di tale riforma. A seconda della sua data di entrata in vigore, la riforma III dell'imposizione delle imprese si ripercuoterebbe sul ritmo quadriennale della perequazione finanziaria. È pertanto ipotizzabile che il prossimo periodo debba essere accorciato a causa della riforma III dell'imposizione delle imprese affinché le sue ripercussioni possano essere coordinate nel tempo con

i decreti federali concernenti la determinazione dei contributi di base per la dotazione della perequazione finanziaria e con eventuali modifiche della LPFC.

Figura 7.02 Quota degli utili delle persone giuridiche a statuto fiscale speciale rispetto al potenziale di risorse 2013



7.2 Calibratura dei parametri per il quadriennio 2016–2019

Conformemente all'OPFC per il terzo quadriennio devono essere ricalcolati i fattori alfa (sostanza delle persone fisiche) e beta (utili delle persone giuridiche). Il presente sottocapitolo esamina se, in base alle esperienze compiute sinora, sia necessario modificare il metodo di calcolo. Inoltre viene trattato l'articolo 54 OPFC, che fa parte delle disposizioni transitorie. Il gruppo di studio per la garanzia della qualità e il gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia sono del parere che questo articolo debba essere inserito nelle disposizioni definitive dell'OPFC.

7.2.1 Fattore alfa

Il reddito è una grandezza di flusso che cambia da un periodo all'altro, mentre la sostanza è una grandezza di stock. Essendo diverse, queste due grandezze non possono essere sommate. La sostanza delle persone fisiche deve prima essere ponderata per il fattore alfa per essere resa comparabile e aggregabile. La base di calcolo è il rendimento della sostanza negli ultimi vent'anni. Occorre tuttavia considerare che il rendimento della sostanza è composto di una componente di reddito e di una componente relativa all'aumento di valore. Dal momento che la componente di reddito (interessi, dividendi ecc.) è già presa in considerazione nel reddito imponibile, il fattore alfa si applica soltanto alla componente relativa all'aumento di valore.

La componente relativa all'aumento medio di valore di tutti gli elementi della sostanza deve essere stimata, pertanto il suo calcolo è molto complesso. A seguito di modifiche della base di dati e delle esperienze acquisite nella prassi, l'AFF, insieme con il gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia, propone gli adeguamenti indicati qui di seguito.

Inserimento degli appartamenti in proprietà nel rendimento immobiliare

Per calcolare il rendimento immobiliare era sinora utilizzato soltanto l'indice dei prezzi delle case unifamiliari (4–6 locali), pubblicato dalla Banca nazionale svizzera (BNS). Anche per gli appartamenti in proprietà (4–6 locali) la BNS pubblica un indice dei prezzi, che tuttavia sinora non veniva impiegato per calcolare il fattore alfa, poiché la ponderazione dei due tipi di immobili non era nota. In base ai dati dell'UST risalenti al 2000 gli appartamenti in proprietà rappresentavano il 60 per cento circa delle unità abitative. L'UST non dispone di dati più aggiornati. A causa di questa quota considerevole e del loro rendimento, che si distingue notevolmente da quello delle case unifamiliari, l'AFF e il gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia concordano che anche gli appartamenti in proprietà debbano essere considerati nel calcolo del rendimento immobiliare.

Gli indici della BNS sono calcolati dalla società Wüst&Partner, che pubblica anche le stime sul numero delle case unifamiliari e degli appartamenti in proprietà in Svizzera. Questi dati non sono tuttavia suddivisi per tipo di proprietario. Per gli appartamenti in proprietà è comunque presumibile che si tratti in gran parte di privati. Nel censimento della popolazione del 2000 anche le case unifamiliari erano per il 97 per cento circa nelle mani di privati. È così possibile calcolare una ponderazione senza particolari riserve.

Rendimenti medi calcolati con la media geometrica

Il calcolo dei rendimenti sinora effettuato con l'aiuto della media aritmetica può produrre distorsioni nel calcolo del fattore alfa. Per questo motivo in futuro i rendimenti (dividendi, azioni e immobili), che servono come base del fattore alfa, dovranno essere determinati con la media geometrica. In tal modo si ottiene il corretto rendimento medio negli ultimi vent'anni.

Altri adeguamenti

Una minoranza del gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia era del parere che il calcolo della sostanza determinante non fosse da effettuare sulla base della sostanza ponderata per il fattore alfa, bensì con le effettive entrate dell'imposta sulla sostanza dei Cantoni. L'AFF, insieme con la maggioranza del gruppo, ritiene tuttavia che si debba mantenere il modello sinora utilizzato dell'aumento di valore, rinunciando a includere le effettive entrate fiscali. Il gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia ha discusso anche altri adeguamenti da apportare al calcolo del fattore alfa, che sono tuttavia state rigettate all'unanimità, perché nella maggior parte dei casi prevalevano gli svantaggi a causa della maggiore volatilità del fattore alfa.

Effetti del nuovo metodo di calcolo

Se il fattore alfa fosse stato calcolato già per il secondo quadriennio considerando gli appartamenti in proprietà e mediante la media geometrica, il valore non sarebbe cambiato e i versamenti di compensazione sarebbero rimasti invariati.

Mentre l'inserimento degli appartamenti in proprietà fa aumentare il fattore alfa, l'utilizzo della media geometrica lo riduce. Dal momento che viene arrotondato a tre cifre decimali (art. 13 cpv. 1 OPFC), il fattore alfa rimane al valore originario, ossia allo 0,8 per cento. In altri anni è tuttavia possibile che i risultati dei due metodi siano diversi.

7.2.2 Fattore beta

Il fattore beta si applica agli utili delle persone giuridiche con statuto fiscale speciale. Poiché questi utili possono essere sfruttati dai Cantoni solo in misura limitata, il fattore beta permette che siano considerati con una ponderazione ridotta nel potenziale di risorse. Il calcolo viene effettuato ogni quadriennio ed è disciplinato agli articoli 17–20 OPFC. Se in futuro per queste società non si distinguesse più tra utili conseguiti in Svizzera e all'estero, si dovrebbe rinunciare all'impiego dei fattori beta (cfr. in proposito anche digressione al n. 7.1).

Il fattore beta si compone di due fattori parziali, ossia un cosiddetto fattore di base, che esprime l'imposizione cantonale limitata, e un fattore di supplemento, che considera le quote dei Cantoni all'imposta federale diretta. Il calcolo del fattore di supplemento è spiegato all'allegato 6 della OPFC e può essere effettuato da tutti gli interessati. La questione è diversa per il fattore di base, il cui calcolo si fonda su dati fiscali individuali, che sottostanno al segreto fiscale. Pertanto essi possono essere calcolati soltanto dall'AFC.

Per le società holding il fattore di base è 0. Per le società di domicilio e quelle miste viene calcolata per ognuna di esse la quota imponibile degli altri proventi conseguiti all'estero in tutti gli anni di calcolo dell'ultimo quadriennio (per il terzo quadriennio corrisponde agli anni di calcolo 2006–2012). Il primo quartile di queste quote corrisponde al fattore di base. Per il secondo quadriennio il valore ammontava al 6,2 per cento per le società di domicilio e al 10,0 per cento per le società miste.

Sinora non sono state espresse critiche sostanziali al metodo di calcolo, ma l'esigenza dei Cantoni di poter calcolare essi stessi i fattori beta è comprensibile considerando le notevoli ripercussioni sul potenziale di risorse. Ciò non sarà tuttavia possibile fintanto che saranno utilizzati dati individuali.

7.2.3 Articolo 54 OPFC

Per motivi legati alla qualità dei dati l'articolo 19 capoverso 5 OPFC stabilisce che un Cantone può beneficiare di un valore del fattore beta unicamente per le persone giuridiche con statuto fiscale speciale tassate definitivamente. I Cantoni devono essere così incentivati a procedere a una tassazione tempestiva.

Art. 19 Calcolo dei fattori beta

¹ Per ogni singola persona giuridica secondo l'articolo 28 capoversi 2–4 LAID14 viene calcolato un fattore beta. I fattori beta sono fissati nell'allegato 6.

² I fattori beta sono identici per tutti i Cantoni.

³ I fattori beta sono validi per un periodo quadriennale di perequazione delle risorse. Essi si basano sulle cifre degli anni di calcolo del precedente periodo quadriennale di perequazione delle risorse.

⁴ I fattori beta corrispondono alla somma di un fattore di base e di un fattore di supplemento.

⁵ Il fattore beta delle persone giuridiche con statuto fiscale speciale non tassate definitivamente è 1.

Dal momento che all'entrata in vigore della NPC non tutti i Cantoni applicavano il metodo di tassazione annuale, nelle disposizioni transitorie è stato tuttavia inserito l'articolo 54 capoverso 1, per dare ai Cantoni il tempo sufficiente di adeguare la loro prassi in materia di tassazione.

Art. 54 Indicazioni provvisorie

1 L'articolo 19 capoverso 5 non si applica sino all'anno di calcolo 2013 purché indicazioni provvisorie possano essere fornite in qualità equivalente a quella dei dati tassati definitivamente.

2 Le indicazioni provvisorie sono di qualità equivalente se, al momento del rilevamento dei dati di un anno di calcolo, sono noti i redditi imponibili secondo l'articolo 17 basati sulla dichiarazione di imposta.

Art. 17 Calcolo per la singola persona giuridica

L'utile determinante di una persona giuridica con statuto fiscale speciale corrisponde alla somma:

a. dell'utile imponibile proveniente da proventi dalla Svizzera conformemente all'articolo 28 capoversi 2-4 della legge federale del 14 dicembre 19909 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID);

b. dell'utile netto imponibile conformemente all'articolo 58 LIFD10, dopo deduzione del reddito netto da partecipazioni secondo la LIFD e dell'utile imponibile dalla Svizzera conformemente alla lettera a, ponderato con il fattore beta.

La disposizione transitoria si applica solo fino all'anno di calcolo 2013, ossia l'anno di riferimento 2017. Ciò significa che dall'anno di riferimento 2018 gli utili delle società con statuto fiscale speciale tassate provvisoriamente confluiranno interamente nel potenziale di risorse. Dalla prassi è tuttavia emerso che i Cantoni non sono sempre in grado di tassare tempestivamente tutte le persone giuridiche in questione per motivi che essi non possono influenzare (ad es. procedimenti pendenti). Tuttavia, poiché talora si tratta di società con notevoli utili netti, per i Cantoni è importante se i proventi conseguiti all'estero confluiscono interamente o solo per il 2,7–12,5 per cento nel potenziale di risorse.

Il gruppo di studio per la garanzia della qualità è del parere che in questi casi i dati possano essere estrapolati anche dalla dichiarazione d'imposta presentata. La qualità dei dati rimane così garantita. Esso propone pertanto di recepire l'articolo 54 OPFC nel diritto definitivo. Il gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia è dello stesso parere.

8 Alternative all'attuale perequazione delle risorse

Il presente capitolo presenta una proposta di meccanismo alternativo di perequazione delle risorse. Il punto di partenza è costituito dall'iniziativa cantonale del Cantone di Svitto «Rendere più efficace la perequazione delle risorse della NPC mediante l'introduzione di una fascia neutra». Nella lettera del Dipartimento federale delle finanze (DFF) del 17 ottobre 2012 alla Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati, il capo del DFF ha dichiarato che gli auspici di ottimizzazione dei Cantoni – e in particolare quelli del Cantone di Svitto e degli altri Cantoni finanziariamente forti – sarebbero stati esaminati nel quadro del secondo rapporto sull'efficacia. Il numero 8.1 accoglie questa richiesta. I rappresentanti dei Cantoni donatori nel gruppo paritetico di studio per il rapporto sull'efficacia hanno ulteriormente sviluppato questo approccio e lo hanno provvisto di un secondo elemento. Si tratta al riguardo della definizione, per un periodo di quattro anni, di un tasso di prelievo in base al quale vengono stabiliti i contributi dei Cantoni finanziariamente forti alla perequazione orizzontale delle risorse. Il meccanismo in questione è trattato al numero 8.2. Il numero 8.3 combina entrambi gli elementi in un modello alternativo, come era stato peraltro proposto dai rappresentanti dei Cantoni donatori in seno al gruppo di studio. La Conferenza dei Cantoni donatori della NPC lo ha presentato al pubblico nel suo comunicato stampa del 19 settembre 2013.

8.1 Fascia neutra

Le spiegazioni qui appresso illustrano il concetto di fascia neutra, che viene combinato con una redistribuzione lineare, e lo raffrontano all'attuale meccanismo di redistribuzione, strutturato in maniera progressiva (ossia non lineare) e nel cui ambito tutti i Cantoni finanziariamente deboli ricevono versamenti di compensazione. Contrariamente al meccanismo esistente il metodo alternativo garantisce che anche il Cantone finanziariamente più debole raggiunga sempre o superi l'obiettivo della dotazione minima dell'85 per cento.

Il metodo di calcolo attuale (progressivo)

Nell'ambito della perequazione delle risorse i versamenti di compensazione ai sensi dell'articolo 26 OPFC sono calcolati in maniera progressiva per raggiungere la dotazione minima con i minori mezzi finanziari possibili. Per concentrare i mezzi disponibili sui Cantoni finanziariamente più deboli è necessaria una progressione possibilmente forte. La progressione non può tuttavia essere troppo forte affinché non venga modificata la graduatoria dei Cantoni in funzione del gettito fiscale standardizzato pro capite. Ciò significa che dopo la perequazione delle risorse un Cantone finanziariamente debole non può avere a disposizione più mezzi di un Cantone che in precedenza era finanziariamente più forte.

Il metodo di calcolo attuale è stato criticato da più parti, principalmente per i tre motivi indicati di seguito:

- tutti i Cantoni finanziariamente deboli hanno beneficiato di pagamenti in ambito di perequazione delle risorse, anche quando il loro indice delle risorse era di poco inferiore a 100 punti. Questi «Cantoni quasi finanziariamente forti» disponevano tuttavia di sufficienti mezzi propri per poter adempiere i loro compiti. Sarebbe molto più efficiente impiegare i loro mezzi a favore dei Cantoni finanziariamente più deboli;
- la progressione sarebbe talmente forte da non incentivare i Cantoni ad aumentare il loro potenziale di risorse, perché ciò provocherebbe una riduzione in misura analoga dei versamenti di compensazione;

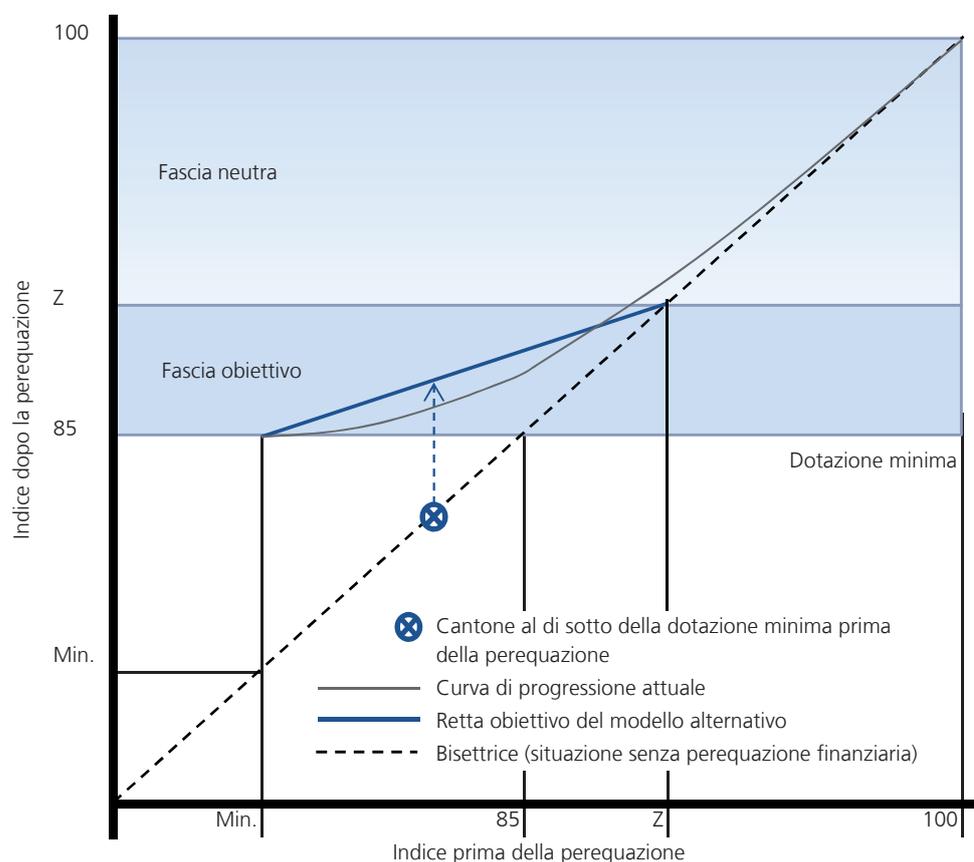
- il metodo di calcolo attuale avrebbe per conseguenza che in determinati anni i Cantoni finanziariamente più deboli non raggiungerebbero la dotazione minima, mentre in altri anni la supererebbero.

Calcolo lineare con una «fascia neutra»

I rappresentanti dei Cantoni donatori propongono pertanto un nuovo metodo di calcolo destinato a eliminare i suddetti svantaggi. Nell'ambito di questo metodo di calcolo i versamenti non sono più effettuati in maniera progressiva, bensì lineare, di modo che tutti i Cantoni siano ugualmente incentivati ad aumentare il loro potenziale di risorse. Dovrebbe inoltre essere introdotta una fascia neutra per i Cantoni finanziariamente deboli. Questa fascia neutra si situa in un intervallo compreso tra un determinato valore dell'indice (<100) e la media svizzera di 100. I Cantoni il cui indice delle risorse si situa nella fascia neutra non ricevono più mezzi derivanti dalla perequazione delle risorse, ma non devono neppure versare alcun contributo. Il terzo elemento è costituito da una dotazione minima garantita per i Cantoni finanziariamente più deboli.

Il principio della fascia neutra è visibile nella figura 8.01. Sull'asse x è riprodotto l'indice GFS prima della perequazione (ovvero l'indice delle risorse) e sull'asse y l'indice dopo la perequazione. Se non venisse effettuata alcuna perequazione delle risorse tutti i Cantoni presenterebbero il medesimo indice e si situerebbero sulla bisettrice tratteggiata. Con l'attuale metodo di calcolo progressivo tutti i Cantoni si situano, dopo la perequazione, sulla curva grigia. Con il metodo lineare tutti i Cantoni con un indice inferiore a Z (ossia all'interno della fascia obiettivo) raggiungerebbero la retta obiettivo blu. I Cantoni con un indice delle risorse superiore a Z non riceverebbero alcun contributo e rimarrebbero pertanto sulla linea tratteggiata («fascia neutra»).

Figura 8.01 Fascia neutra



Quando le altre variabili (dotazione, dotazione minima) sono definite all'esterno, solo il valore Z è stabilito in maniera endogena. Questo valore deve essere fissato in modo iterativo affinché la somma di tutti i versamenti di compensazione corrisponda alla dotazione.

Il metodo prevede che il valore di indice portato esattamente a 85 (indicato con «Min.» nella figura 8.01) venga fissato precedentemente. Secondo la proposta dei rappresentanti dei Cantoni donatori tale valore corrisponde a un indice delle risorse di 50 punti. Ciò significa che dopo la perequazione il Cantone finanziariamente più debole si situerà oltre la dotazione minima garantita, purché il suo indice delle risorse sia superiore a 50 punti.

Fascia neutra nella fase progettuale della NPC

Il rapporto del 1996 concernente le linee direttrici della NPC prevedeva una scala continua (nessuna fascia neutra). Nel rapporto del 1999 sulla concretizzazione di queste linee direttrici venne poi proposta una fascia neutra situata all'incirca tra 90 e 100 (indice delle risorse). La relativa motivazione recitava: «Nell'interesse di un impiego mirato dei mezzi devono approfittarne unicamente i Cantoni situati al di sotto di un determinato indice minimo».

La CdC e diversi Cantoni hanno respinto questa proposta e postulato un ritorno alla soluzione proposta inizialmente con la seguente motivazione: «Si tratta [...] di un errore di sistema escludere completamente dal meccanismo di riduzione delle disparità i Cantoni con un indice compreso tra 90 e 100. Viene così meno l'incentivo ad accrescere la capacità oltre i 90 punti dell'indice». Si è poi nuovamente passati a una scala continua. La questione della fascia neutra non è stata discussa in occasione dei dibattiti parlamentari.

Ripercussioni di una fascia neutra

Di seguito viene illustrata quale sarebbe stata l'evoluzione dei versamenti di compensazione se all'atto dell'introduzione della NPC nel 2008 si fosse optato per un versamento lineare con una fascia neutra. Al riguardo vengono formulate le seguenti ipotesi:

- la dotazione della perequazione delle risorse rimane immutata. Ciò significa che anche i contributi dei Cantoni finanziariamente forti non subiscono variazioni;
- la dotazione minima garantita si situa a 85 punti dell'indice e corrisponde pertanto all'obiettivo attuale di dotazione minima;
- l'inizio della fascia neutra è stabilito in maniera tale che con la dotazione prescritta il Cantone finanziariamente più debole raggiunga la dotazione minima.

La tabella 8.02 reca gli indici del Cantone di Uri, il Cantone finanziariamente più debole, per gli anni 2008-2014, prima e dopo la perequazione.

Tabella 8.01 I due metodi di calcolo

Nome	Metodo di calcolo
Prog	Il metodo di calcolo progressivo vigente
Lin_50	Metodo di calcolo lineare con un minimo fisso pari a 50. In tal modo la dotazione dei Cantoni finanziariamente più deboli continua a essere variabile ma rimane sempre al di sopra della dotazione minima. Questa variante corrisponde alla proposta dei Cantoni finanziariamente forti.

Tabelle 8.02 Indice delle risorse del Cantone finanziariamente più debole; 2008–2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Prima della perequazione</i>	61.9	60.6	58.0	57.2	58.9	60.2	61.2
<i>Dopo la perequazione</i>							
Prog	86.3	85.6	84.4	83.3	85.2	86.1	87.0
Lin_50	86.6	86.3	85.7	85.3	86.0	86.4	86.8

La tabella 8.02 indica che nel caso della variante lineare il Cantone finanziariamente più debole raggiunge sempre la dotazione minima dopo la perequazione, situandosi quasi sempre nettamente al di sopra della dotazione minima di 85 punti. Con l'attuale calcolo progressivo ciò non è il caso negli 2010 e 2011.

La seconda critica riguarda l'assenza, nel metodo attuale, di un incentivo ad aumentare il potenziale di risorse. Questo incentivo può essere misurato in base al coefficiente angolare delle rette obiettivo (linea blu nella fig. 8.01) (prelievo marginale). Se il coefficiente angolare è uguale a 0, l'incremento dell'indice delle risorse è interamente compensato da una riduzione dei versamenti di compensazione e il Cantone non è incentivato ad aumentare il proprio potenziale di risorse. Per contro, se il coefficiente angolare è pari a 1 i versamenti di compensazione del Cantone che diviene finanziariamente più forte non sarebbero ridotti. Il metodo progressivo prevede invece coefficienti angolari diversi. Nel caso del Cantone finanziariamente più debole esso si avvicina a 0, mentre nel caso del Cantone finanziariamente più forte è quasi uguale a 1. Il coefficiente angolare medio è pari a 0,21 (cfr. fig. 5.15).

La tabella 8.03 mostra il coefficiente angolare nei metodi lineari. Esso varia sensibilmente da un anno all'altro. Nel 2011 era prossimo allo zero e pertanto sotto il profilo economico nessuno dei Cantoni beneficiari si sentiva incentivato ad aumentare il proprio potenziale di risorse.

Tabella 8.03 Coefficiente angolare delle rette obiettivo nel caso del metodo Lin_50; 2008–2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lin_50	0.13	0.12	0.08	0.04	0.11	0.13	0.16

Occorre sottolineare che nel caso del coefficiente angolare nel metodo lineare si assiste sempre a un conflitto di obiettivi tra effetto di incentivazione e inizio della fascia neutra e dotazione minima. In questo senso un coefficiente angolare maggiore implica un migliore effetto di incentivazione poiché, in caso di incremento del proprio indice delle risorse, il Cantone raggiunge un indice più elevato dopo la perequazione delle risorse. Tuttavia, un coefficiente angolare maggiore (e quindi un migliore effetto di incentivazione) può essere raggiunto soltanto stabilendo l'inizio della fascia neutra a un livello più alto. Ne consegue che un numero maggiore di Cantoni beneficerebbe di versamenti di compensazione. Questo conflitto di obiettivi tra effetto di incentivazione e inizio della fascia neutra costituisce un punto centrale dei dibattiti sull'efficacia del sistema di perequazione.

La tabella 8.04 indica i valori di Z, l'inizio della fascia neutra, per i diversi anni.

Tabella 8.04 Inizio della fascia neutra; 2008–2014

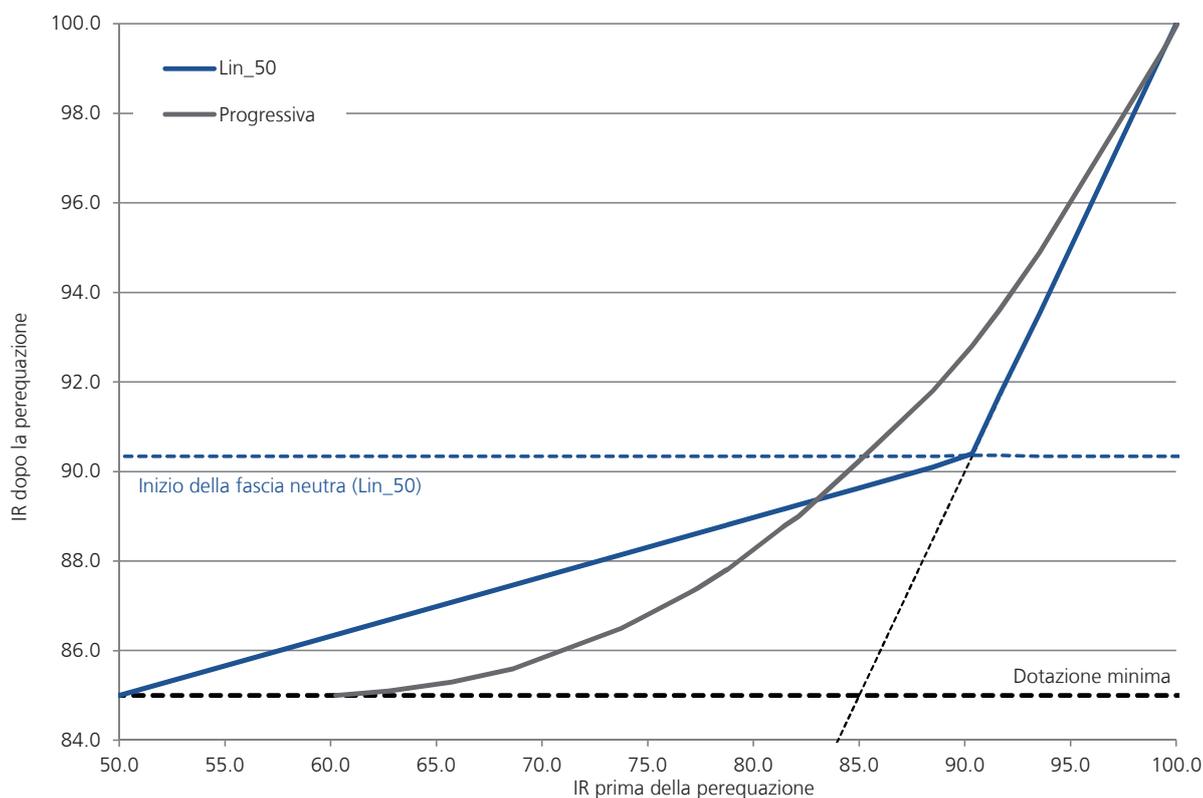
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lin_50	90.4	89.7	88.2	86.6	89.3	90.4	91.6

Il metodo progressivo attualmente in uso non prevede una fascia neutra, ragione per cui tutti i Cantoni con un indice fino a 100 punti ricevono versamenti di compensazione. Nel caso del metodo lineare il limite della fascia neutra oscilla in maniera relativamente forte. Tuttavia, nel caso di entrambe le varianti e indipendentemente dall'anno sono sempre gli stessi quindici Cantoni a ricevere versamenti di compensazione. Nella fascia neutra figurano fino a 4 Cantoni (NE, BL, SH und TI), a seconda di quelli che nell'anno corrispondente erano finanziariamente forti.

Le ripercussioni finanziarie di entrambi i metodi di calcolo sui Cantoni differiscono fortemente a seconda dell'indice delle risorse. Questo è quanto emerge chiaramente dalla figura 8.02 sulla base di un esempio fittizio:

- la linea grigia corrisponde al metodo progressivo attualmente applicato per il calcolo dei versamenti di compensazione. Rispetto alla variante Lin_50, questo metodo determina minori versamenti di compensazione per i Cantoni finanziariamente più deboli se la dotazione non è troppo elevata e se non viene quindi superato l'obiettivo della dotazione minima, cosa che era spesso il caso negli anni passati. Anche i Cantoni con un indice delle risorse poco al di sotto dei 100 punti ricevono versamenti di compensazione (ridotti);
- la linea blu corrisponde alla variante Lin_50. Essa determina per tutti i Cantoni con un indice delle risorse nettamente inferiore alla fascia neutra versamenti di compensazione superiori a quelli attuali. A partire dal valore dell'indice corrispondente al punto d'intersezione tra la linea blu e quella grigia, i versamenti di compensazione sono invece inferiori a quelli previsti dal sistema attuale. Tutti i Cantoni finanziariamente deboli con un indice delle risorse superiore a 50 punti raggiungono, dopo la perequazione, un indice superiore alla dotazione minima. Se dovesse situarsi al di sotto del limite di 50 punti, dopo la perequazione il Cantone raggiungerebbe esattamente la dotazione minima.

Figura 8.02 Curva di progressione e rette obiettivo



Se l'obiettivo consiste nel distribuire quante più risorse possibili ai Cantoni finanziariamente deboli e quante meno risorse possibili agli altri Cantoni, la variante Lin_50 costituisce la soluzione migliore.

Ripercussioni sui versamenti di compensazione rispetto al sistema attuale

La tabella 8.05 presenta le ripercussioni a livello di versamenti di compensazione nella media dal 2008 al 2014 nell'ipotesi che la variante Lin_50 fosse stata introdotta nel 2008 e indica le differenze che si sarebbero potute delineare rispetto ai versamenti di compensazione effettivi secondo il metodo progressivo (Prog). Nel caso della variante Lin_50 il Cantone di Neuchâtel si troverebbe quasi sempre nella fascia neutra e non avrebbe pressoché ricevuto versamenti di compensazione. Nel caso della variante Lin_50 i Cantoni finanziariamente più deboli riceverebbero maggiori risorse rispetto a oggi, mentre le riduzioni per i Cantoni finanziariamente più forti sarebbero sensibilmente marcate.

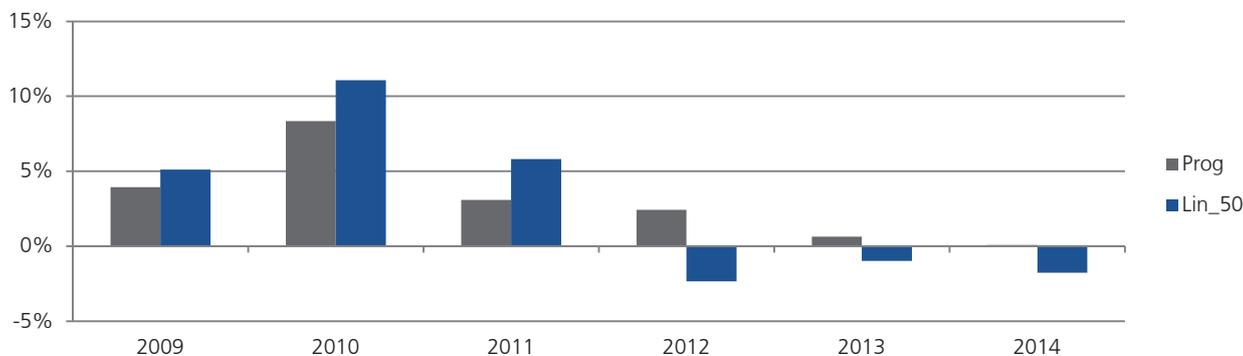
Tabelle 8.05 Variazione dei versamenti di compensazione Lin_50 rispetto a Prog; media 2008–2014

	IR Ø	Lin_50
NE	94.7	-85.8%
AG	87.7	-60.7%
AI	81.8	-8.9%
GR	80.7	-4.2%
AR	78.2	1.7%
SO	77.7	2.0%
SG	76.6	4.3%
LU	76.4	4.2%
BE	75.7	4.2%
OW	75.2	2.0%
TG	75.2	5.0%
FR	72.6	6.8%
VS	67.7	6.4%
GL	67.4	6.0%
JU	64.6	4.8%
UR	59.7	2.9%

Fluttuazioni nell'ambito dei versamenti di compensazione

Un altro importante criterio per i Cantoni è l'aspetto dinamico, ovvero le fluttuazioni dei versamenti di compensazione nell'arco del tempo. Sotto il profilo della sicurezza della pianificazione sono auspicabili fluttuazioni possibilmente minime. La figura 8.03 mostra la variazione percentuale dei versamenti di compensazione rispetto all'anno precedente nel Cantone finanziariamente più debole (Uri). Le fluttuazioni del metodo di calcolo lineare sono sensibilmente più elevate di quelle del metodo progressivo.

Figura 8.03 Variazione annua dei versamenti di compensazione per il Cantone di Uri

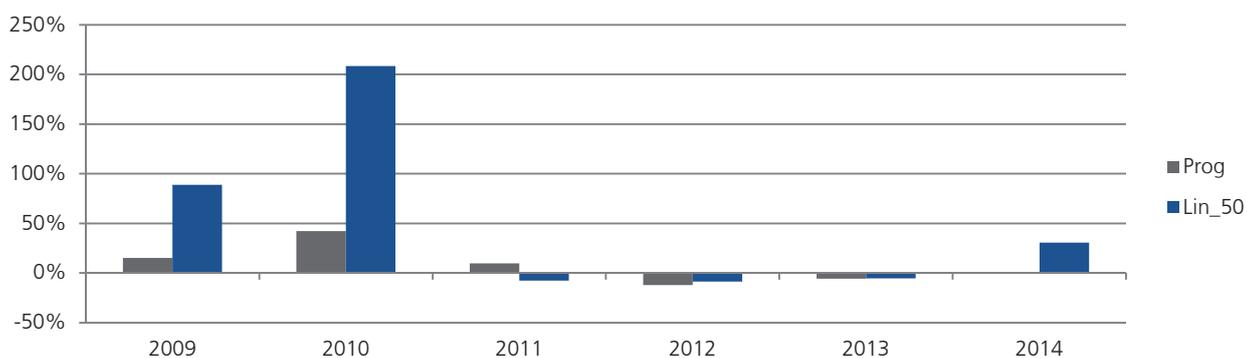


Le differenze sono ancora più importanti se si considera il Cantone di Argovia, ovvero il Cantone finanziariamente più forte al di sotto della fascia neutra (figura 8.04). In questo caso le fluttuazioni dei versamenti di compensazione sono nettamente più marcate rispetto al Cantone di Uri.

Soprattutto nei primi due anni gli incrementi calcolati secondo la variante Lin_50 sono considerevoli. Questo è anche riconducibile al fatto che secondo questa variante nel 2008 il Cantone di Argovia non avrebbe praticamente ricevuto versamenti di compensazione. Anche nel caso dell'altra variante i versamenti aumentano sensibilmente in questo lasso di tempo. Negli anni 2011–2014 le fluttuazioni sono nettamente inferiori, ma sono sempre superiori a quelle del Cantone di Uri.

Il metodo di calcolo lineare determina fluttuazioni sensibilmente più elevate in particolare nel caso dei Cantoni beneficiari finanziariamente più forti. Per tale motivo, anche in questo caso i versamenti di compensazione sono più bassi. Nel 2014 per il Cantone di Argovia essi ammonterebbero a 193 milioni. Nel caso del metodo Lin_50 si sarebbe trattato di 67 milioni.

Figura 8.04 Variazione annua dei versamenti di compensazione per il Cantone di Argovia



Per misurare le fluttuazioni si può ricorrere alla deviazione standard, che è indicata nella tabella qui appresso per alcuni Cantoni scelti. Si tratta dei tre Cantoni finanziariamente più deboli (UR, JU, GL), di tre Cantoni beneficiari mediamente forti in termini finanziari (BE, LU, TG) e di tre Cantoni beneficiari relativamente forti in termini finanziari (GR, AI, AG).

Tabelle 8.06 Deviazione standard delle variazioni nei versamenti di compensazione; Cantoni scelti; 2008–2014

	UR	JU	GL	BE	LU	TG	GR	AI	AG
Prog	3.0%	3.3%	6.4%	5.3%	4.6%	4.4%	13.1%	12.5%	19.6%
Lin_50	5.4%	5.4%	6.7%	6.5%	4.8%	5.6%	15.3%	22.0%	85.8%

Dalla tabella emerge che le fluttuazioni nel modello attuale sono sempre minori. Per entrambi i metodi si osserva comunque che sia le variazioni, sia tendenzialmente la varianza, aumentano con l'aumentare della forza finanziaria.

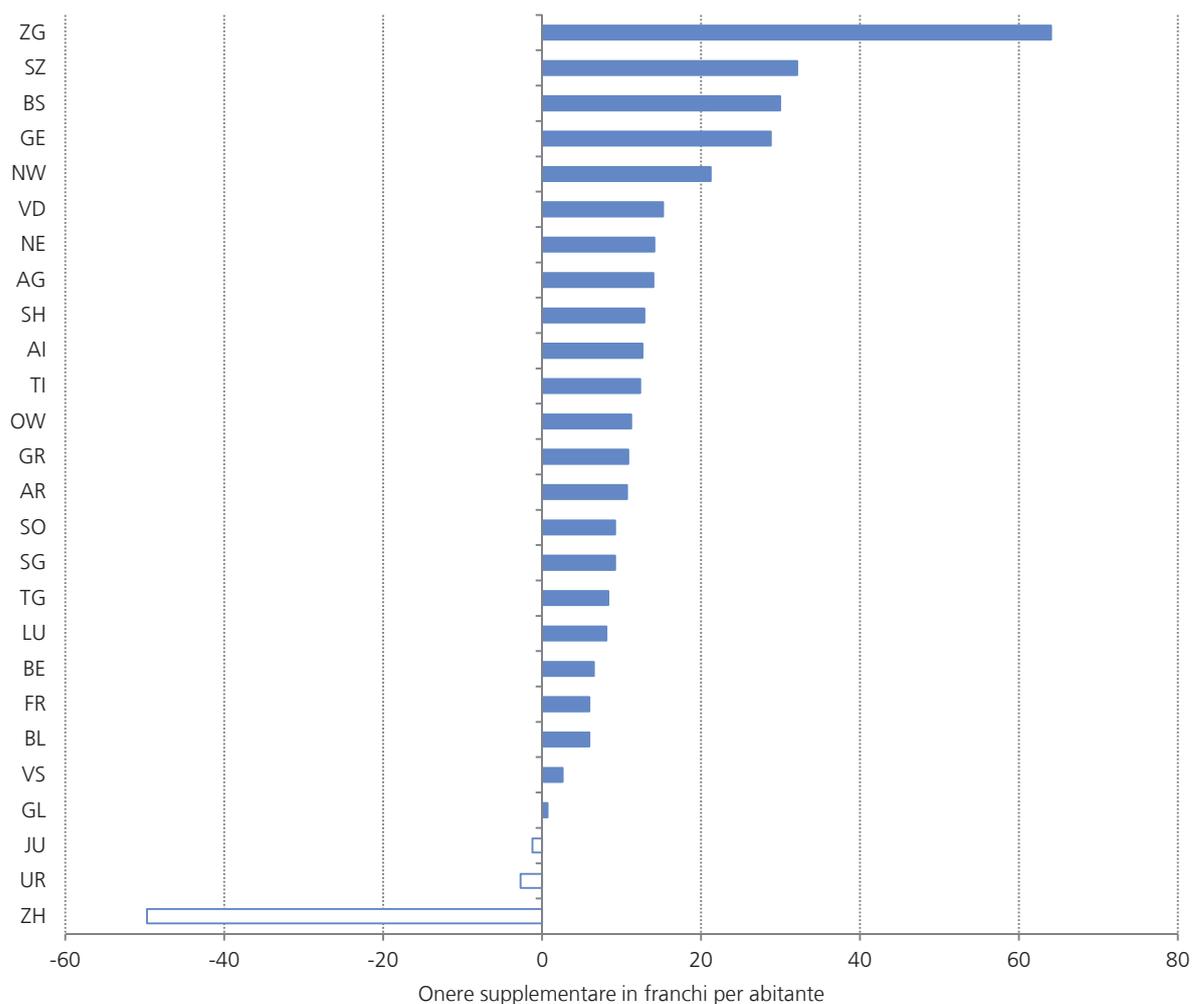
8.2 Definizione del tasso di prelievo

Il secondo elemento proposto dai rappresentanti dei Cantoni donatori consiste nella definizione di un tasso di prelievo per un periodo di quattro anni, in base al quale vengono stabiliti i contributi dei Cantoni finanziariamente forti alla perequazione orizzontale delle risorse. Questo tasso viene applicato all'eccedenza del gettito fiscale standardizzato del relativo Cantone. Il contributo della Confederazione è abbinato al volume della perequazione orizzontale delle risorse e ammonta al 150 per cento di quest'ultimo. Nell'attuale sistema la dotazione della perequazione orizzontale delle risorse è adeguata al tasso di crescita del potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente forti e quella della perequazione verticale delle risorse all'evoluzione del potenziale di risorse a livello nazionale. Nel sistema attuale il tasso di prelievo sull'eccedenza del gettito fiscale standardizzato risulta dunque endogeno e varia di anno in anno. I rappresentanti dei Cantoni donatori sottolineano che con la loro proposta la dotazione reagisce meglio alle variazioni di disparità e che quindi il problema della «responsabilità solidale» viene ridimensionato.

La questione della «responsabilità solidale» per i Cantoni finanziariamente forti

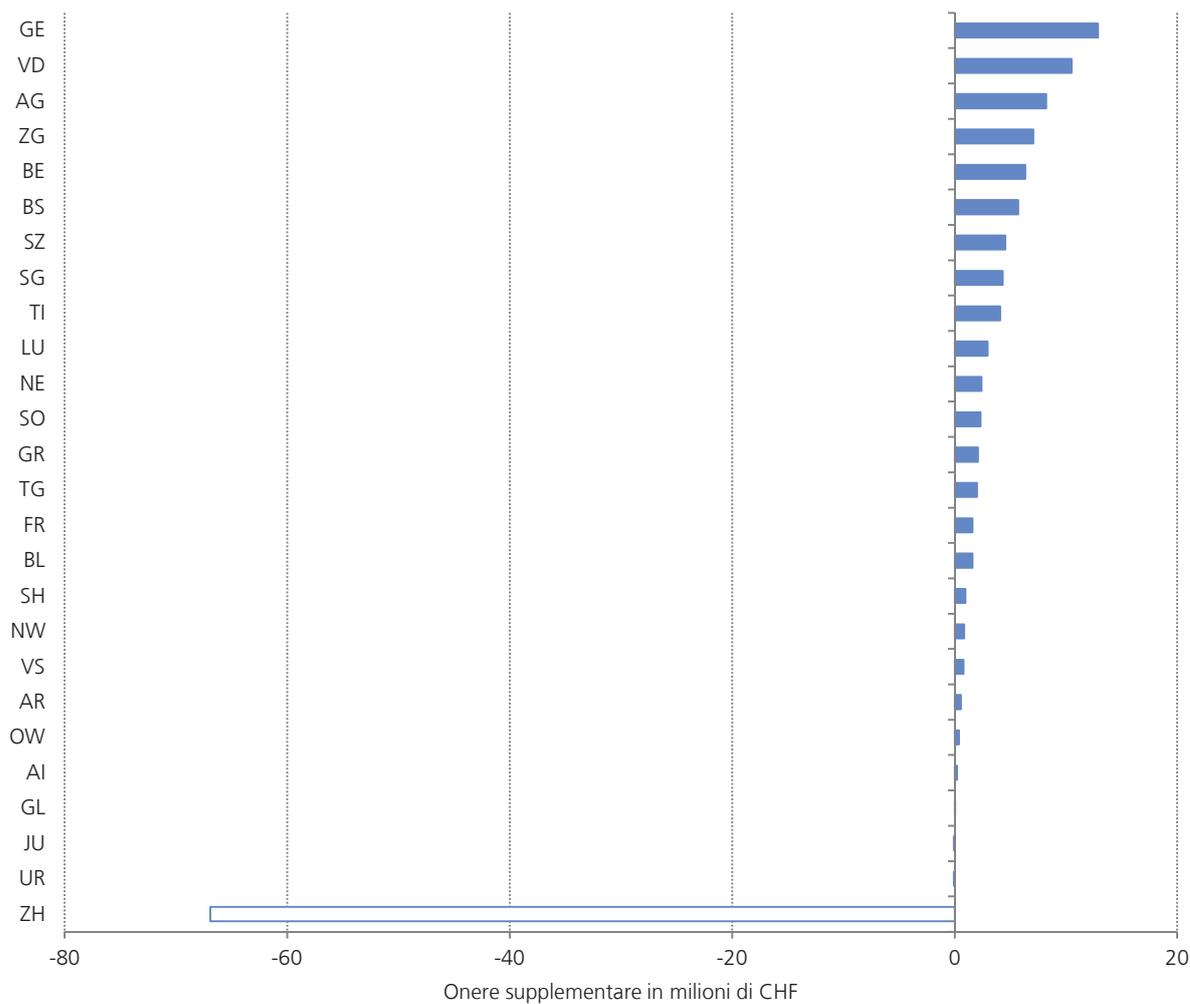
In termini assoluti il Cantone di Zurigo presenta il maggiore potenziale di risorse. Dal 2010 il suo indice delle risorse si è significativamente abbassato a causa di un tasso di crescita inferiore alla media del suo potenziale delle risorse. La dotazione della perequazione orizzontale delle risorse è adeguata di volta in volta al tasso di crescita del potenziale di risorse di tutti i Cantoni finanziariamente forti. Un rallentamento della crescita di Zurigo si ripercuote dunque sul tasso di crescita della perequazione orizzontale delle risorse. La debole crescita di Zurigo determina un aggravio crescente dell'eccedenza del potenziale di risorse e quindi un aumento dei contributi degli altri Cantoni finanziariamente forti. A causa dell'impostazione del sistema, un cambiamento dell'indice delle risorse di un grande Cantone si ripercuote sui versamenti di compensazione di tutti i Cantoni. Lo stesso vale sia per i Cantoni finanziariamente forti che per quelli finanziariamente deboli e ha un effetto simmetrico sull'aumento o sulla diminuzione dell'indice delle risorse. Se ad esempio dovesse aumentare di nuovo nei prossimi anni, l'indice delle risorse di Zurigo sgraverebbe tutti gli altri Cantoni finanziariamente forti. Il rapporto dell'AFF (2013a) descrive queste simulazioni. La figura 8.05 mostra come una riduzione del 10 per cento della BIA del 2009 del Cantone di Zurigo si ripercuote ceteris paribus sui versamenti di compensazione per abitante dei Cantoni. Mentre Zurigo viene sgravato di 50 franchi circa per abitante, gli altri Cantoni finanziariamente forti devono contribuire maggiormente alla perequazione orizzontale delle risorse. Il Cantone di Zugo subisce il maggior aggravio, corrispondente a oltre 60 franchi per abitante. Per i Cantoni di Svitto, Basilea Città e Ginevra i contributi aumentano di 30 franchi circa per abitante. Per quanto concerne i Cantoni finanziariamente deboli i versamenti di compensazione si riducono nei Cantoni con un indice delle risorse alto, mentre i Cantoni finanziariamente più deboli subiscono perdite minori e i due Cantoni con l'indice più basso ricevono addirittura versamenti di compensazione leggermente più elevati.

Figura 8.05 Ripercussione sui versamenti di compensazione in franchi per abitante in caso di una riduzione del 10 % della BIA 2009 di Zurigo



In valori assoluti Zurigo viene sgravato di 67 milioni, il che corrisponde al 15,6 per cento dei suoi contributi. In compenso Ginevra (+13 mio. ossia +3,5 %) e Vaud (+11 mio. ossia +10,2 %) devono fornire contributi sensibilmente più alti alla perequazione orizzontale delle risorse. L'aumento per il Cantone di Zugo ammonta al 2,6 per cento e per quello di Svitto al 3,4 per cento dei rispettivi contributi.

Figura 8.06 Ripercussione sui versamenti di compensazione in milioni di franchi in caso di una riduzione del 10 % della BIA 2009 di Zurigo



Nel rapporto dell'AFF (2013a) viene inoltre presa in esame un'eventuale riduzione del potenziale di risorse di un Cantone finanziariamente debole come quello di Berna. Le ripercussioni sono simili a quelle della figura precedente. Per i Cantoni finanziariamente forti esse sono però molto più lievi.

Proposta dei rappresentanti dei Cantoni donatori

Il calo dell'indice delle risorse di Zurigo e il conseguente aumento negli ultimi anni dei contributi degli altri Cantoni finanziariamente forti sono considerati sempre più un problema da questi ultimi. I rappresentanti dei Cantoni donatori propongono dunque un cambiamento di sistema nella determinazione della dotazione della perequazione delle risorse, ovvero il Parlamento dovrebbe definire ogni quattro anni il tasso di prelievo sull'eccedenza del gettito fiscale standardizzato dei Cantoni finanziariamente forti. Il volume della perequazione verti-

cale delle risorse (ossia il contributo della Confederazione) dovrebbe inoltre essere fissato al 150 per cento del contributo dei Cantoni finanziariamente forti. Il rapporto tra la perequazione orizzontale delle risorse e quella verticale corrisponderebbe esattamente al valore minimo di due terzi conformemente a quanto previsto dalla Costituzione. Contrariamente all'attuale sistema, il Parlamento adeguerebbe soltanto in modo indiretto il volume della perequazione orizzontale e di quella verticale. Il controllo della perequazione delle risorse da parte del Parlamento verrebbe dunque modificato rispetto all'attuale regime.

I rappresentanti dei Cantoni donatori rilevano che nella loro proposta esiste una relazione diretta tra la dotazione e l'evoluzione delle disparità. Idealmente la dotazione evolve parallelamente alle disparità: se queste aumentano, aumenta anche la dotazione per ridurre le differenze tra i Cantoni. Tuttavia con l'attuale metodo di adeguamento non esiste alcuna relazione diretta o automatica tra la dotazione e le disparità. Al posto di un automatismo il vigente sistema permette invece una determinazione discrezionale della dotazione ogni quattro anni e fornisce la possibilità di un adeguamento alle mutate disparità¹.

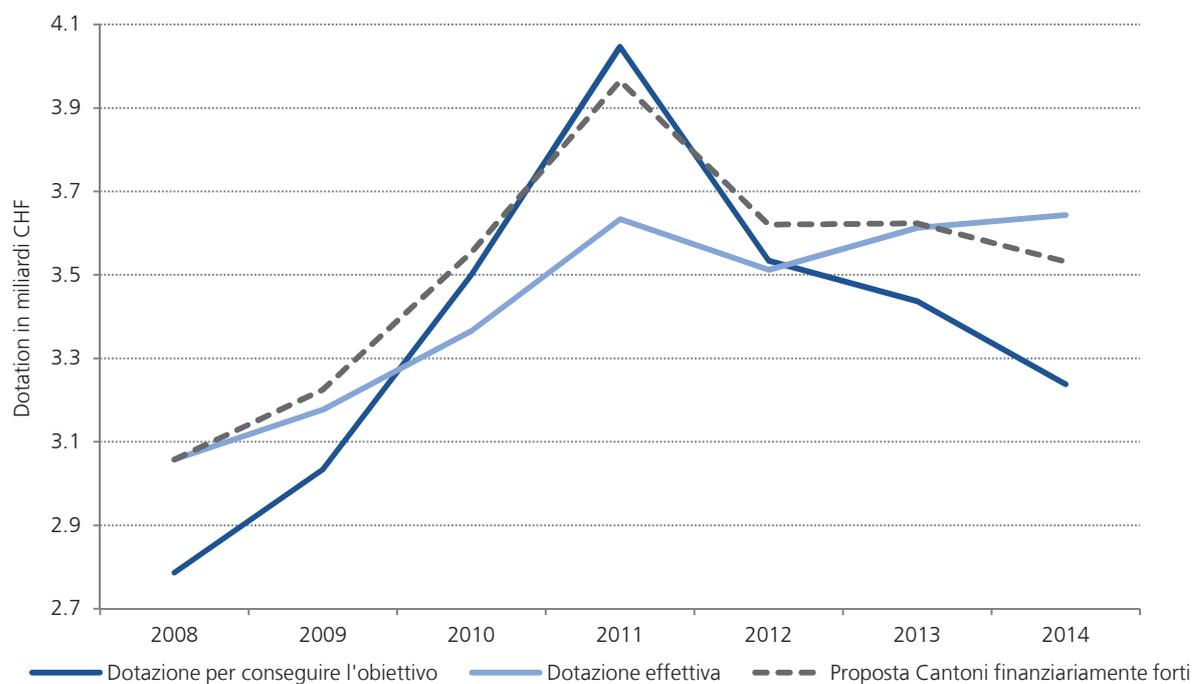
La relazione tra dotazione e disparità è esaminata in modo approfondito qui di seguito. A tal fine, per ogni anno di riferimento viene calcolata la dotazione con cui il Cantone finanziariamente più debole raggiunge l'obiettivo della dotazione minima. La dotazione «per conseguire l'obiettivo» aumenta in caso di maggiori disparità e si riduce nel caso contrario. Qualora il Cantone finanziariamente più debole avesse, già prima della perequazione, un indice delle risorse di almeno 85 punti, la suddetta dotazione sarebbe pari a zero. Si tratta dunque di una buona grandezza di riferimento per paragonare i meccanismi di adeguamento della dotazione in relazione alle disparità².

Nella figura 8.07 la dotazione «per conseguire l'obiettivo» corrisponde alla linea di colore blu scuro. La linea di colore blu chiaro mostra l'evoluzione della dotazione tra il 2008 e il 2014 secondo l'attuale metodo di adeguamento. Come già menzionato, la dotazione negli anni 2010 e 2011 era troppo bassa per raggiungere l'obiettivo dell'85 per cento. Negli altri anni la dotazione effettiva era invece troppo alta. La linea grigia tratteggiata mostra l'evoluzione della dotazione secondo la proposta dei Cantoni finanziariamente forti. Il tasso di prelievo della simulazione ammonta per tutti gli anni al 19,2 per cento ed è stato fissato in questo modo affinché la dotazione complessiva del 2008 corrispondesse all'allora decreto federale. L'andamento durante questi 7 anni è più in linea con il metodo della dotazione «per conseguire l'obiettivo» che con il metodo attualmente applicato, l'importo però si situa in quasi tutti gli anni sopra la dotazione, qualsiasi sia il metodo utilizzato. Con la variante proposta, soltanto nel 2011 il Cantone finanziariamente più debole non avrebbe raggiunto gli 85 punti dopo la perequazione. Nel 2014 la dotazione risulterebbe minore rispetto al metodo di calcolo in vigore, ma pur sempre maggiore di quella necessaria per il conseguimento dell'obiettivo.

1 In linea di principio la dotazione si evolve nella giusta direzione se il potenziale dei Cantoni finanziariamente forti cresce in modo maggiore di quello dei Cantoni finanziariamente deboli. Nel caso contrario può però succedere che la dotazione della perequazione verticale delle risorse aumenti sebbene le disparità diminuiscano. Se il potenziale di un Cantone finanziariamente debole aumenta, sono necessari minori mezzi per la perequazione delle risorse. Sulla base del meccanismo di adeguamento un potenziale di risorse più alto comporta però una dotazione maggiore di risorse.

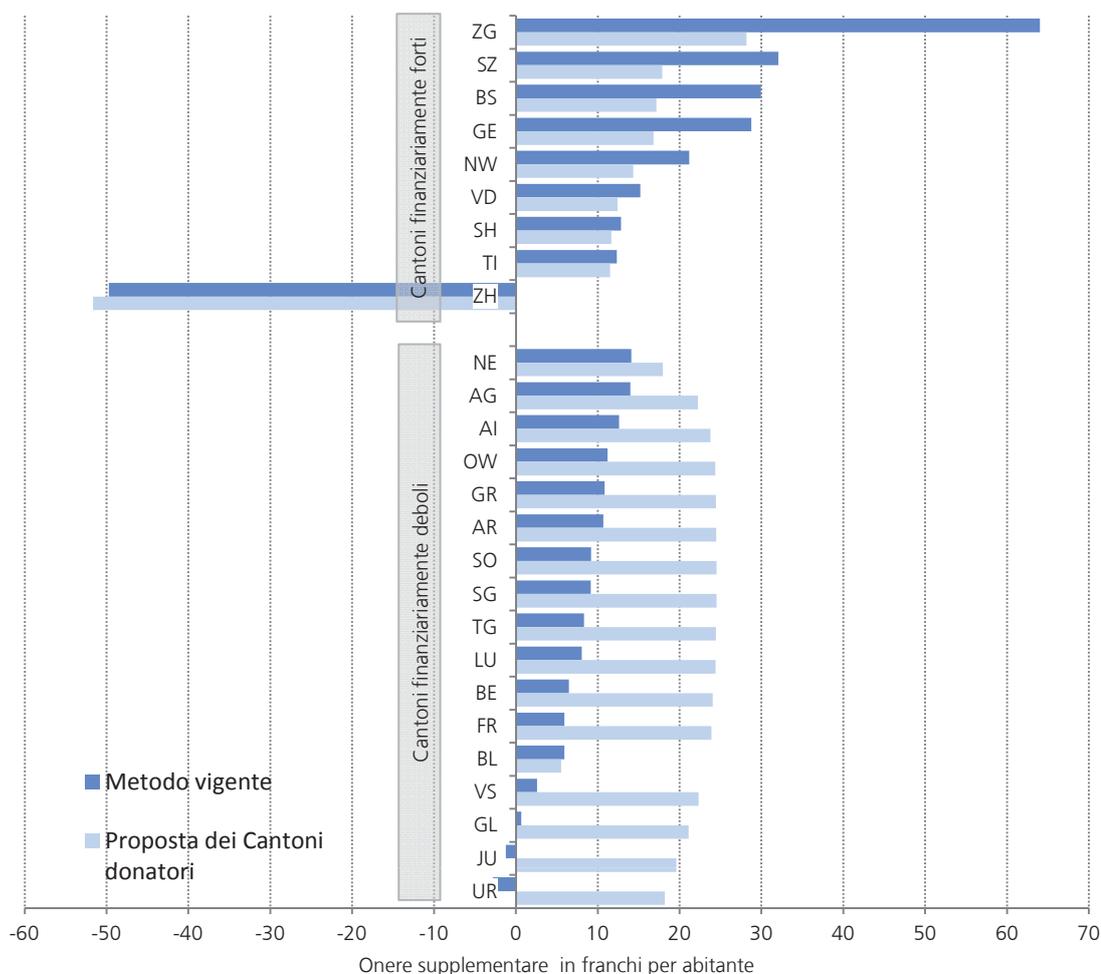
2 In quanto meccanismo per la determinazione della dotazione questo metodo avrebbe il grande svantaggio di fissare in modo endogeno gli importi della perequazione. La possibilità del Parlamento di adeguare i contributi ogni 4 anni verrebbe meno e ciò limiterebbe la possibilità del controllo politico della perequazione finanziaria.

Figura 8.07 Dotazione complessiva della perequazione delle risorse con tasso di prelievo fisso



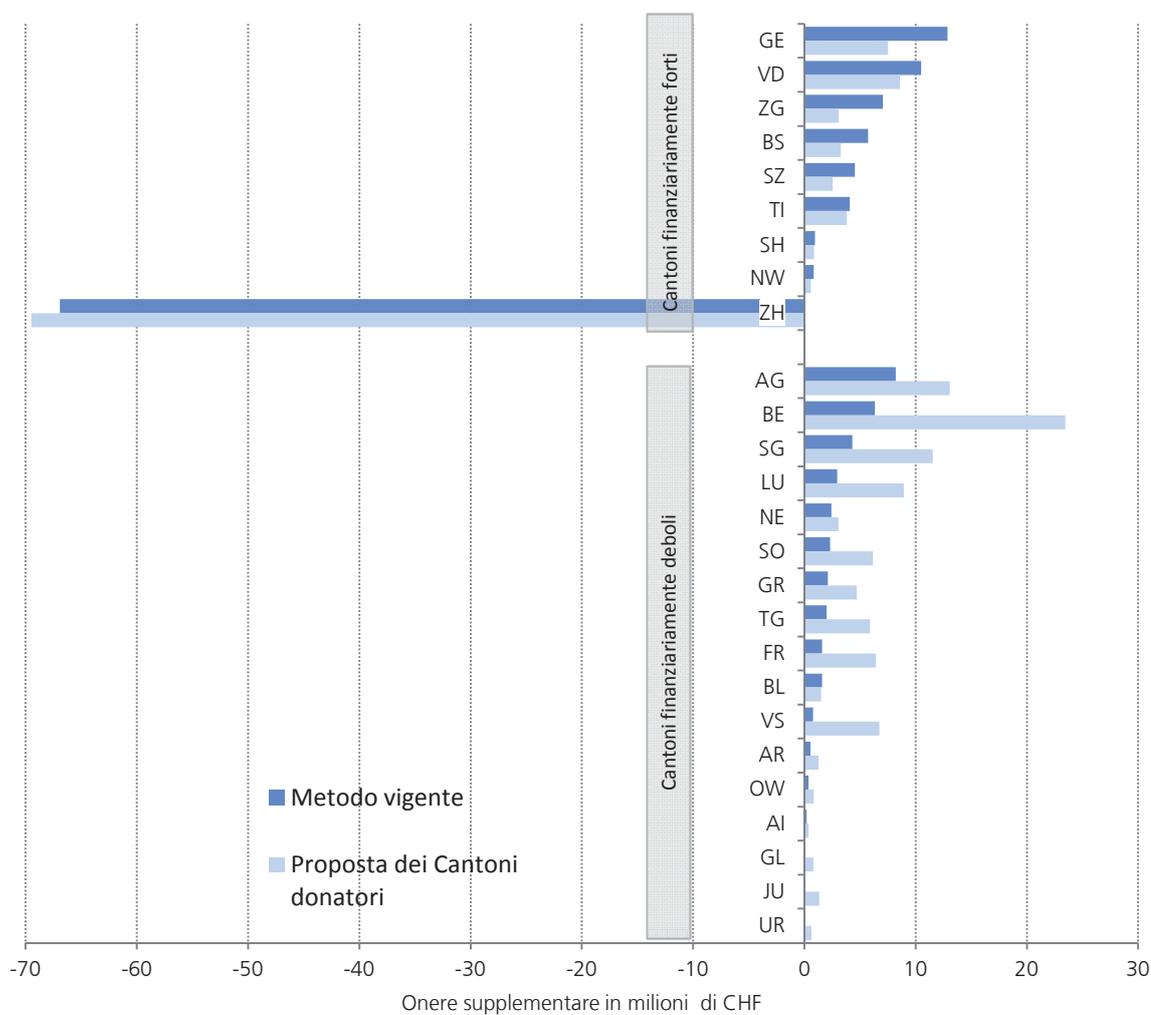
Un'altra critica sollevata dai rappresentanti dei Cantoni donatori concerne la «responsabilità solidale» del vigente sistema. Le seguenti due figure mostrano le differenze tra i metodi. Anche in questo caso la BIA 2009 di Zurigo è stata ridotta del 10 per cento. Le barre blu scuro corrispondono alle ripercussioni nell'attuale sistema e quindi alle figure 8.05 e 8.06. Le barre blu chiaro rappresentano le ripercussioni della proposta dei Cantoni donatori.

Figura 8.08 Confronto della ripercussione sui versamenti di compensazione in caso di una riduzione del 10 % della BIA 2009 di Zurigo (in fr. per abitante)



Con la proposta dei Cantoni donatori la responsabilità solidale viene attenuata ma non eliminata del tutto. Il sensibile calo del potenziale di risorse del Cantone di Zurigo riduce il gettito fiscale standardizzato medio della Svizzera facendo aumentare di conseguenza l'eccedenza del gettito fiscale standardizzato e dunque anche i contributi degli altri Cantoni finanziariamente forti. L'effetto della proposta è molto differenziato: per i Cantoni finanziariamente più forti comporta un notevole sgravio mentre per i Cantoni con un indice delle risorse appena sopra i 100 punti non genera alcun effetto.

Figura 8.09 Riduzione del 10 % della BIA 2009 di Zurigo (confronto in mio. fr.)



A causa della dotazione più bassa di tutti i Cantoni, i Cantoni finanziariamente deboli ricevono minori versamenti di compensazione. Ciò è in linea di massima auspicato poiché una diminuzione del potenziale di risorse del Cantone di Zurigo comporta una riduzione delle disparità e quindi sono necessari meno mezzi finanziari per conseguire l'obiettivo della dotazione minima.

Conclusione

L'introduzione di un tasso di prelievo fisso permetterebbe di tenere meglio conto dell'evoluzione delle disparità e di ridurre anche la «responsabilità solidale». Non potrebbe tuttavia eliminare completamente i problemi derivanti da questi due aspetti oggetto di critica. Secondo il Consiglio federale la proposta ha inoltre altri svantaggi:

- un tasso di prelievo fisso durante un periodo quadriennale migliorerebbe la pianificabilità per i Cantoni finanziariamente forti. Poiché l'evoluzione delle disparità viene considerata solo parzialmente anche in questo metodo, il tasso di prelievo deve essere regolarmente adeguato e ciò aumenta la volatilità. In questo modo il vantaggio di una migliore stima dei contributi si relativizza rispetto al sistema attuale. Inoltre, sempre rispetto alla situazione attuale, per determinati Cantoni finanziariamente deboli la volatilità aumenterebbe in modo considerevole anche in un periodo quadriennale causando problemi a questi Cantoni; la riduzione della dotazione orizzontale viene sovracompensata dall'aumento della dotazione verticale. In questo modo la Confederazione finanzia i risparmi dei Cantoni finanziariamente forti e nella maggior parte degli anni anche un ulteriore aumento della dotazione. La proposta dei Cantoni donatori comporta dunque un trasferimento dei costi dai Cantoni alla Confederazione;
- il legislatore ha consapevolmente sancito un valore massimo e un valore minimo per il rapporto tra perequazione orizzontale e perequazione verticale delle risorse nella Costituzione federale (art. 135 cpv. 3 Cost.). In questo modo è possibile tener conto della diversa evoluzione dei potenziali di risorse dei Cantoni finanziariamente forti e di quelli finanziariamente deboli. Negli anni 2008–2014 questo rapporto è oscillato tra il 68 e il 73 per cento. Fissarlo al 66,7 per cento sarebbe conforme al relativo articolo della Costituzione ma renderebbe superfluo il margine ivi fissato.

Con la determinazione della dotazione per un nuovo quadriennio da parte del Parlamento prevista all'articolo 5 LPFC è possibile correggere sviluppi indesiderati anche con l'attuale sistema.

8.3 Modello alternativo per l'attuale meccanismo di perequazione delle risorse

Il modello per un nuovo meccanismo della perequazione delle risorse proposto dai rappresentanti dei Cantoni donatori combina gli elementi «fascia neutra», «ridistribuzione lineare» e «dotazione minima garantita» con la definizione del tasso di prelievo e la correlazione tra contributo della Confederazione e contributo dei Cantoni finanziariamente forti. Il presente paragrafo intende riunire questi elementi e valutarli adeguatamente nel loro insieme. Inoltre, con i dati degli anni di riferimento 2008–2014, sono state eseguite simulazioni. Queste ultime sono state confrontate con il modello in vigore. Il tasso di prelievo è fissato per tutti gli anni al 19,2 per cento (stato 2008). La dotazione nel primo anno (2008) è quindi della medesima entità in entrambe le varianti. Di seguito sono esposti i risultati più importanti di questa simulazione.

Rispetto al caso in cui è considerata esclusivamente la fascia neutra, la definizione del tasso di prelievo comporta una minore oscillazione del coefficiente angolare delle rette di distribuzione e pertanto anche dell'inizio della fascia neutra. La tabella 8.07 mostra i rispettivi valori, che sono nettamente più stabili dei risultati esposti nelle tabelle 8.03 e 8.04. Tuttavia i valori medi del periodo in analisi riportano soltanto differenze minime tra le varianti con e senza tasso di prelievo fisso. Anche i Cantoni nella fascia neutra sono gli stessi.

Tabella 8.07: La retta obiettivo nel modello alternativo; 2008–2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Coefficiente angolare	0.13	0.12	0.11	0.09	0.11	0.12	0.14
Inizio della fascia neutra	90.4	89.9	89.2	88.3	89.4	90.0	90.6

Con il tasso di prelievo fisso aumenta però la volatilità dei versamenti di compensazione per i Cantoni finanziariamente deboli. Nella tabella 8.08 figurano gli stessi Cantoni della tabella 8.06 e le deviazioni standard del metodo attuale (Prog) sono identiche in entrambe le tabelle.

Tabella 8.08: Deviazione standard delle variazioni nei versamenti di compensazione, Cantoni scelti; 2008–2014

	UR	JU	GL	BE	LU	TG	GR	AI	AG
Prog	3.0%	3.3%	6.4%	5.3%	4.6%	4.4%	13.1%	12.5%	19.6%
Lin_50	5.9%	6.4%	7.7%	4.3%	8.2%	7.9%	20.6%	20.6%	108.0%

Il tasso di prelievo fisso comporta nel modello alternativo una maggiore volatilità dei versamenti per i Cantoni finanziariamente più deboli. Negli altri gruppi le ripercussioni non sono uniformi. Tuttavia la volatilità rimane nettamente maggiore rispetto al metodo attuale anche per i Cantoni che presentano una bassa volatilità con un tasso di prelievo fisso.

La tabella 8.09 mostra le ripercussioni del modello alternativo sui versamenti di compensazione per il 2014. Nell'anno in questione i Cantoni finanziariamente forti sarebbero sgravati del 6,3 per cento, poiché il tasso di prelievo diminuirebbe dal 20,5 per cento al 19,2 per cento. Per i Cantoni finanziariamente deboli le ripercussioni varierebbero. I Cantoni con un indice delle risorse inferiore a 80 punti otterrebbero mezzi finanziari in misura simile a quelli ricevuti

attualmente. Per contro, i Cantoni finanziariamente deboli con un indice superiore a 80 punti avrebbero a disposizione fondi nettamente inferiori. Nel 2014 anche la Confederazione potrebbe inoltre ridurre i propri contributi di 101 milioni (4,5 %).

Tabella 8.09: Modello alternativo: ripercussioni sui Cantoni; 2014

In mio. CHF

	Totale contributi 2014				Totale versamenti 2014			
	Proposta Cantoni donatori	Pagamenti effettivi	Differenza in mio. CHF	Diff. in %	Proposta Cantoni donatori	Pagamenti effettivi	Differenza in mio. CHF	Diff. in %
ZH	392.8	419.3	-26.5	-6.3%	-	-	-	-
BE	-	-	-	-	1'157.4	1'140.6	16.8	1.5%
LU	-	-	-	-	318.6	324.5	-5.9	-1.8%
UR	-	-	-	-	74.7	76.0	-1.2	-1.6%
SZ	137.7	147.0	-9.3	-6.3%	-	-	-	-
OW	-	-	-	-	14.4	18.2	-3.8	-21.0%
NW	17.8	19.0	-1.2	-6.3%	-	-	-	-
GL	-	-	-	-	62.2	61.5	0.8	1.2%
ZG	260.3	277.9	-17.6	-6.3%	-	-	-	-
FR	-	-	-	-	303.4	300.1	3.3	1.1%
SO	-	-	-	-	206.4	212.0	-5.6	-2.6%
BS	144.2	153.9	-9.7	-6.3%	-	-	-	-
BL	7.1	7.6	-0.5	-6.3%	-	-	-	-
SH	4.8	5.2	-0.3	-6.3%	-	-	-	-
AR	-	-	-	-	22.4	28.0	-5.6	-20.1%
AI	-	-	-	-	7.5	8.9	-1.4	-15.8%
SG	-	-	-	-	386.8	397.5	-10.7	-2.7%
GR	-	-	-	-	88.9	108.1	-19.1	-17.7%
AG	-	-	-	-	66.7	192.6	-125.9	-65.4%
TG	-	-	-	-	224.6	226.4	-1.8	-0.8%
TI	4.2	4.5	-0.3	-6.3%	-	-	-	-
VD	96.5	103.0	-6.5	-6.3%	-	-	-	-
VS	-	-	-	-	451.0	443.7	7.4	1.7%
NE	-	-	-	-	5.3	47.2	-42.0	-88.8%
GE	347.3	370.7	-23.4	-6.3%	-	-	-	-
JU	-	-	-	-	141.2	142.6	-1.4	-1.0%
CH	1'412.7	1'508.0	-95.3	-6.3%	3'531.7	3'728.0	-196.2	-5.3%

Se si prende in considerazione l'intero periodo della simulazione, il modello alternativo avrebbe generato un maggiore sgravio di 151 milioni (1,5 %) per i Cantoni finanziariamente forti e l'onere aggiuntivo per la Confederazione ammonterebbe a 475 milioni (3,3 %). Ciò è dovuto al fatto che il rapporto tra dotazione verticale e orizzontale è stato fissato al valore massimo previsto dalla Costituzione. Le ripercussioni variano molto da un Cantone all'altro.

Tabella 8.10 Modello alternativo: ripercussioni accumulate sui Cantoni (2008–2014)

In mio. CHF

	Totale contributi				Totale versamenti			
	Proposta Cantoni donatori	Pagamenti effettivi	Differenza in mio. CHF	Diff. in %	Proposta Cantoni donatori	Pagamenti effettivi	Differenza in mio. CHF	Diff. in %
ZH	3'565	3'610	-45	-1.2%	-	-	-	-
BE	-	-	-	-	6'759	6'392	367	5.7%
LU	-	-	-	-	2'374	2'249	125	5.5%
UR	-	-	-	-	517	501	15	3.0%
SZ	625	639	-14	-2.1%	-	-	-	-
OW	-	-	-	-	235	229	6	2.8%
NW	110	112	-2	-1.7%	-	-	-	-
GL	-	-	-	-	423	397	26	6.6%
ZG	1'610	1'637	-27	-1.7%	-	-	-	-
FR	-	-	-	-	2'217	2'061	156	7.6%
SO	-	-	-	-	1'468	1'416	52	3.7%
BS	914	930	-16	-1.7%	-	-	-	-
BL	43	44	-1	-2.6%	-	4	-4	-100.0%
SH	8	8	-0	-4.9%	-	15	-15	-100.0%
AR	-	-	-	-	298	289	9	3.0%
AI	-	-	-	-	58	62	-4	-6.5%
SG	-	-	-	-	3'024	2'865	159	5.5%
GR	-	-	-	-	855	874	-19	-2.1%
AG	-	-	-	-	585	1'304	-719	-55.1%
TG	-	-	-	-	1'698	1'599	99	6.2%
TI	11	11	-1	-5.5%	-	66	-66	-100.0%
VD	629	634	-5	-0.8%	-	-	-	-
VS	-	-	-	-	3'209	3'004	205	6.8%
NE	-	-	-	-	5	116	-111	-95.5%
GE	2'317	2'357	-40	-1.7%	-	-	-	-
JU	-	-	-	-	852	810	43	5.3%
CH	9'831	9'982	-151	-1.5%	24'577	24'253	324	1.3%

Nella tabella 8.11 si osservano gli effetti di anno in anno del modello alternativo sui Cantoni finanziariamente forti e sulla Confederazione. Negli anni 2010 e 2011 i Cantoni finanziariamente forti avrebbero dovuto contribuire di più alla perequazione orizzontale delle risorse, mentre sarebbero stati sgravati negli altri anni. Nei primi cinque anni la Confederazione avrebbe dovuto versare contributi nettamente più elevati. In compenso sarebbe stata sgravata negli anni 2013 e 2014 a scapito dei Cantoni finanziariamente deboli, i quali avrebbero ottenuto contributi più esigui in entrambi gli anni.

Tabella 8.11: Modello alternativo: onere maggiore rispetto al sistema attuale

Mio. CHF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008-2014
Onere supplementare Cantoni finanziariamente forti								
in mio. CHF	-36.0	-25.1	15.6	53.3	-12.9	-50.7	-95.3	-151.1
in %	-2.9%	-1.9%	1.1%	3.5%	-0.9%	-3.4%	-6.3%	-1.5%
Onere supplementare Confederazione								
in mio. CHF	36.0	73.3	170.7	278.3	40.3	-22.2	-101.0	475.4
in %	2.0%	3.9%	8.7%	13.2%	1.9%	-1.0%	-4.5%	3.3%

La proposta avrebbe comportato uno sgravio per tutti i Cantoni finanziariamente forti. Anche i Cantoni finanziariamente deboli avrebbero beneficiato delle risorse supplementari della Confederazione. I Cantoni che non sono mai stati nella fascia neutra avrebbero ricevuto perlopiù contributi di compensazione più elevati. Soltanto per il Cantone di Appenzello Esterno e il Cantone dei Grigioni la proposta sarebbe stata svantaggiosa. Secondo le aspettative però le perdite più ingenti sarebbero state registrate dai Cantoni nella fascia neutra, o vicini ad essa, in particolare i Cantoni di Argovia (-719 mio.) e Neuchâtel (-112 mio.). Ne avrebbero tratto invece i massimi benefici il Cantone di Berna (+369 mio.) e il Cantone del Vallese (+205 mio.).

La proposta dei Cantoni donatori sarà confrontata con il meccanismo attuale sulla base dei seguenti criteri:

- raggiungimento della dotazione minima e ripercussioni sulla disparità;
- volatilità dei versamenti di compensazione;
- efficacia della ripartizione dei mezzi finanziari;
- possibilità di controllo da parte del Parlamento;
- ripartizione degli oneri tra Confederazione e Cantoni.

Con la proposta dei Cantoni donatori la *dotazione minima* è superata in tutti gli anni. Ciò non accade nel sistema attuale, con il quale può capitare che in certi anni l'obiettivo dell'85 per cento della media svizzera non venga raggiunto. La proposta dei Cantoni donatori implica per il Cantone finanziariamente più debole una dotazione media di fondi dell'86,3 per cento, in determinati anni persino dell'86,7 per cento. Un superamento dell'obiettivo della dotazione minima significa che nel sistema vi sono maggiori mezzi finanziari di quanti sarebbero effettivamente necessari.

La *volatilità* dei versamenti di compensazione nel sistema attuale è già considerata troppo elevata da singoli Cantoni (cfr. n. 3). La proposta dei Cantoni donatori provocherebbe un ulteriore incremento di questa volatilità per i Cantoni finanziariamente deboli secondo il numero 8.1. Tuttavia anche la dotazione della perequazione orizzontale delle risorse subirebbe un'oscillazione nettamente più forte. Le variazioni sarebbero in compenso strettamente legate all'evoluzione economica dei singoli Cantoni finanziariamente forti. Come esposto al numero 8.2, con il sistema proposto la cosiddetta «responsabilità solidale» verrebbe ridotta ma non eliminata. Il Parlamento potrebbe intervenire soltanto ogni quattro anni definendo il tasso di prelievo fisso.

L'*efficacia* del sistema può essere misurata in base alla ripartizione delle risorse tra i Cantoni finanziariamente più deboli e i Cantoni quasi finanziariamente forti. Sia il sistema attuale della perequazione delle risorse sia la proposta dei Cantoni donatori intendono destinare una parte

per quanto possibile importante dei mezzi finanziari ai Cantoni finanziariamente più deboli. Nella fase di progettazione della NPC è stata data la priorità a un'evoluzione progressiva dei versamenti, poiché in tal modo è possibile raggiungere questo obiettivo con pochissimi mezzi finanziari. Lo svantaggio è che tale soluzione non incentiva i Cantoni finanziariamente deboli a migliorarsi (cfr. n. 5.4.2). Nel caso di un versamento lineare tutti i Cantoni finanziariamente deboli sarebbero incentivati in egual misura, tuttavia persino con una fascia neutra l'incentivo non sarebbe maggiore rispetto al suo livello medio nel sistema attuale. Una fascia neutra non permetterebbe più di sostenere i Cantoni finanziariamente deboli con un indice delle risorse di circa 100 punti, mentre nel sistema attuale essi ottengono ancora contributi esigui. I contributi dei Cantoni nella fascia neutra sarebbero disponibili per essere ridistribuiti ai Cantoni finanziariamente più deboli. Ciò però non cambierebbe di molto la situazione, poiché anche nel sistema attuale questi importi sono modesti. Ad esempio, nell'anno di riferimento 2014 nessun Cantone si troverebbe nella fascia neutra e nel 2011, l'anno con il maggior numero di Cantoni nella fascia neutra (Basilea Campagna, Sciaffusa, Ticino, Neuchâtel), sarebbero stati distribuiti nel complesso circa 37,9 milioni, ovvero l'1 per cento dell'intera somma.

Il *controllo politico* del sistema viene assicurato attualmente dalle Camere federali che mediante un decreto federale determinano ogni quattro anni le dotazioni della perequazione orizzontale e verticale delle risorse. Senza essere ancora a conoscenza dell'evoluzione del potenziale di risorse esse devono stabilire i mezzi finanziari in modo che si possa arrivare il più vicino possibile all'obiettivo della dotazione minima. Secondo il modello alternativo le Camere federali potrebbero determinare soltanto il tasso di prelievo. In tal modo la dotazione sarebbe fissata indirettamente. Inoltre andrebbero chiarite le modalità di adeguamento dell'importo della dotazione per il nuovo quadriennio. Dato che l'obiettivo della dotazione minima sarebbe sistematicamente superato a causa dell'impostazione del sistema alternativo (nel caso in cui il Cantone finanziariamente più debole presentasse un indice delle risorse superiore a 50 punti), non si disporrebbe di criteri chiari per un adeguamento della dotazione.

Infine occorre tenere presente che la fissazione della quota della perequazione orizzontale delle risorse al livello minimo previsto dalla Costituzione potrebbe determinare un *trasferimento di oneri dai Cantoni alla Confederazione*, per il quale non esiste alcuna giustificazione oggettiva.

9 Provvedimenti per la perequazione finanziaria negli anni 2016–2019

9.1 Contributi alla perequazione delle risorse e alla compensazione degli oneri negli anni 2016–2019

Secondo l'articolo 5 LPFC, mediante decreto federale sottoposto a referendum facoltativo, l'Assemblea federale determina, di volta in volta per quattro anni, il contributo di base dei Cantoni finanziariamente forti e quello della Confederazione alla perequazione delle risorse. Tiene conto al riguardo dei risultati del rapporto sull'efficacia. Inoltre, occorre rispettare il margine fissato nella Costituzione federale per il rapporto tra perequazione orizzontale e verticale delle risorse e tenere conto del valore in termini di capacità finanziaria che i Cantoni finanziariamente deboli devono perseguire (85 punti). Bisogna pertanto definire quali provvedimenti raccomandare sulla base dell'analisi dell'efficacia effettuata nel presente rapporto. Qui di seguito viene presentato un riassunto dei risultati:

- *volatilità dei contributi destinati alla perequazione delle risorse*: l'evoluzione della volatilità non esprime nessuna tendenza netta nel periodo 2008–2014. Le oscillazioni dei versamenti di compensazione possono essere come finora considerati sopportabili per i Cantoni;
- *rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni*: con la NPC la quota dei fondi a destinazione libera rispetto all'importo complessivo dei trasferimenti dalla Confederazione ai Cantoni è stata notevolmente aumentata e ha registrato da allora soltanto variazioni minime. Perciò, grazie alla NPC, l'autonomia finanziaria viene rafforzata in maniera duratura. Tuttavia, il margine di manovra dei Cantoni dipende dalle decisioni prese a livello federale;
- *riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria e il carico fiscale*: le disparità per quanto riguarda il potenziale di risorse sono diminuite nel secondo quadriennio, ma vengono fortemente influenzate dalla congiuntura. In una fase di forte crescita economica, le disparità tra i Cantoni aumentano e si riducono in un periodo di crisi. Il lasso di tempo relativamente ridotto e l'influenza della crisi finanziaria ed economica non permettono di fare affermazioni precise circa l'efficacia della NPC. Le disparità per quanto riguarda il carico fiscale complessivo commisurato all'indice di sfruttamento fiscale hanno registrato un aumento costante dal 2008. Osservando l'evoluzione delle aliquote fiscali, si rileva che dal 2008 i Cantoni finanziariamente deboli hanno ridotto sensibilmente le aliquote soprattutto per il substrato mobile. Nel complesso, emerge che la dispersione delle aliquote fiscali nel periodo 2008–2011 è aumentata rispetto al periodo 2004–2007;
- *mantenimento della concorrenzialità fiscale in ambito nazionale e internazionale*: il grado di concorrenzialità fiscale della Svizzera e Cantoni rimane alto sia per l'imposizione delle imprese, sia per le imposte sul reddito. Pertanto l'obiettivo di mantenere aliquote fiscali concorrenziali in ambito nazionale e internazionale è stato raggiunto. Anche in questo caso non è tuttavia possibile fare affermazioni precise circa la causalità della NPC;
- *garanzia di una dotazione minima di risorse finanziarie*: nel periodo 2012–2014 la dotazione minima di risorse pro capite, che la LPFC stabilisce all'85 per cento della media svizzera, è stata raggiunta in tutti i Cantoni. Dopo la perequazione delle risorse il Cantone di Uri, finanziariamente più debole, ha raggiunto l'85,3 per cento nel 2012, l'86,1 per cento nel 2013 e l'87 per cento nel 2014. Grazie alla riduzione delle disparità, l'obiettivo della dotazione minima di risorse sarebbe stato raggiunto anche con una dotazione nettamente inferiore. Poiché nel corso di un quadriennio la dotazione si adegua solo in parte all'evoluzione delle disparità, l'obiettivo è stato manifestamente superato;

- *compensazione degli oneri*: le differenti forme di indennizzo degli oneri speciali, come è già stato evidenziato nel primo rapporto sull'efficacia, sono state confermate. Il grado di copertura per quanto concerne in particolare gli oneri speciali delle città polo si è ulteriormente ridotto.

Provvedimento: adeguamento della dotazione della perequazione delle risorse

In base alla presente analisi dell'efficacia, il Consiglio federale propone una riduzione della dotazione della perequazione delle risorse.

È emerso che la perequazione delle risorse ha raggiunto nel secondo quadriennio gli obiettivi perseguiti e, per quanto concerne la dotazione minima di risorse, li ha ampiamente superati. Per tutta la durata del *primo* periodo quadriennale c'è stata una sottodotazione di 34 milioni, ossia l'1,0 per cento l'anno in media. A seguito di questo risultato relativamente buono, il Consiglio federale e il Parlamento non hanno reputato necessario adeguare la dotazione per il secondo periodo. Per il terzo periodo quadriennale, il Consiglio federale è però giunto alla conclusione che i contributi di base alla perequazione orizzontale e verticale delle risorse debbano essere adeguati verso il basso, in quanto la dotazione nei primi tre anni del secondo periodo quadriennale era stata nettamente troppo elevata con una sovradotazione del 7,6 per cento in media.

Nel fissare l'entità di questa riduzione è opportuno tenere presente che – come ha mostrato l'analisi – l'evoluzione delle disparità e quindi il raggiungimento dell'obiettivo della dotazione minima di risorse sono influenzati in parte anche dalla congiuntura e potrebbero perciò essere in una certa misura ciclici. Pertanto, non è da escludere che nel terzo periodo NPC (basato sugli anni di calcolo dopo la crisi finanziaria ed economica) le disparità crescano di nuovo e il superamento dell'obiettivo della dotazione minima di risorse si riduca nuovamente. Non è possibile prevedere se e in quale misura una siffatta correzione automatica possa avvenire, tanto più che una connessione tra congiuntura e potenziale di risorse è dimostrabile, ma è troppo debole perché possa costituire la base per una previsione affidabile. Peraltro, secondo le stime attuali degli esperti di congiuntura, la ripresa dell'economia svizzera (in particolare a causa della mancanza di una dinamica di crescita delle esportazioni) rimane timida, per cui una fase di forte crescita analoga a quella degli anni 2005–2007 – e quindi un incremento delle disparità come nell'anno di riferimento 2011 – è improbabile anche negli anni di calcolo del periodo quadriennale (vale a dire negli anni 2010–2015).

Data l'assenza di elementi quantitativi su cui basare le previsioni, il Consiglio federale propone in alternativa una procedura orientata al passato: l'entità dell'adeguamento della dotazione della perequazione delle risorse per il terzo periodo quadriennale deve essere fondata sulle cifre della perequazione finanziaria del secondo periodo quadriennale (anni di riferimento 2012–2015). Sulla scorta di questi dati viene calcolata la dotazione per ogni anno, con la quale il Cantone finanziariamente più debole raggiungerebbe dopo la perequazione un indice del GFS di esattamente 85,0 punti. La differenza media tra i versamenti di compensazione effettivi e gli importi così calcolati corrisponde all'importo dell'adeguamento. Il contributo di base per il terzo periodo quadriennale è quindi determinato in funzione dell'adeguamento ordinario della dotazione effettiva nel 2015, dedotto l'importo dell'adeguamento.

Sulla base delle cifre della perequazione finanziaria relativa agli anni 2012–2014, il volume complessivo della perequazione delle risorse avrebbe potuto essere ridotto di poco meno di 279 milioni (PVR 166 mio. e POR 113 mio.). Tuttavia, l'importo effettivo può essere calcolato soltanto dopo la pubblicazione delle cifre della perequazione finanziaria per l'anno 2015. In

questa procedura non si tratta di una correzione ex post del volume della perequazione delle risorse, ma di un nuovo aggiustamento della dotazione in funzione dei risultati del periodo 2012–2015. Per l'adeguamento della dotazione non ci si basa su un determinato anno, ma sulla media dell'intero periodo.

Tabella 9.01 Adeguamento delle dotazioni: simulazione per la perequazione delle risorse 2014

In mio. CHF (- = sgravio / + = aggravio)

	Pagamenti perequazione delle risorse 2014				
	Pagamenti effettivi	Pagamenti ridotti	Differenza in mio. CHF	Differenza in %	Differenza in CHF per abit.
ZH	419.3	387.9	-31.4	-7.5%	-23
BE	-1'140.6	-1'062.0	78.6	6.9%	80
LU	-324.5	-298.4	26.2	8.1%	71
UR	-76.0	-72.8	3.2	4.2%	93
SZ	147.0	136.0	-11.0	-7.5%	-77
OW	-18.2	-16.4	1.8	10.1%	53
NW	19.0	17.6	-1.4	-7.5%	-36
GL	-61.5	-58.1	3.4	5.6%	89
ZG	277.9	257.0	-20.8	-7.5%	-187
FR	-300.1	-278.7	21.4	7.1%	78
SO	-212.0	-194.5	17.4	8.2%	69
BS	153.9	142.3	-11.5	-7.5%	-60
BL	7.6	7.0	-0.6	-7.5%	-2
SH	5.2	4.8	-0.4	-7.5%	-5
AR	-28.0	-25.2	2.8	10.1%	54
AI	-8.9	-8.1	0.9	9.8%	56
SG	-397.5	-364.7	32.7	8.2%	69
GR	-108.1	-97.4	10.7	9.9%	55
AG	-192.6	-169.4	23.2	12.0%	39
TG	-226.4	-208.7	17.7	7.8%	73
TI	4.5	4.2	-0.3	-7.5%	-1
VD	103.0	95.2	-7.7	-7.5%	-11
VS	-443.7	-417.2	26.5	6.0%	87
NE	-47.2	-41.2	6.0	12.7%	35
GE	370.7	342.9	-27.8	-7.5%	-61
JU	-142.6	-136.2	6.4	4.5%	93
CH	-2'220	-2'054.1	166.0	7.5%	21

Con la riduzione del contributo di base alla perequazione delle risorse, i Cantoni finanziariamente forti e la Confederazione vengono sgravati. In base alle cifre della perequazione finanziaria 2014, la perequazione verticale delle risorse potrebbe essere ridotta di 166 milioni e la perequazione orizzontale di 113 milioni. La diminuzione effettiva della perequazione delle risorse viene determinata sulla scorta delle cifre della perequazione finanziaria 2015.

Nessun cambiamento della ponderazione nella compensazione degli oneri

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. Non si è quindi nemmeno definita la ponderazione da attribuire, nella determinazione del rapporto di dotazione, ad esempio alla quantificazione degli oneri speciali dovuti alle condizioni geotopografiche e sociodemografiche rispetto ad altri criteri come la capacità dei Cantoni interessati di sopportare gli oneri speciali. Secondo il sottocapitolo 5.6.2 vi sono argomenti a favore sia del mantenimento della soluzione attuale del 50:50 per cento, sia di un aumento unilaterale della PAS. I risultati dello studio di Ecoplan richiamano l'attenzione sul fatto che l'importanza degli oneri speciali dovuti alle condizioni geotopografiche decresce tendenzialmente rispetto a quella degli oneri speciali dovuti alle condizioni sociodemografiche. Tenuto conto degli argomenti a favore e contro un aumento unilaterale della PAS e in assenza di criteri chiari per una modifica del rapporto di dotazione tra la PAS e la PAG, il Consiglio federale propone nelle attuali condizioni quadro di mantenere il rapporto di dotazione esistente tra la PAG e la PAS anche per il periodo di contribuzione 2016–2019. Esso raccomanda quindi per il 2016 e per i tre anni successivi un adeguamento della PAG e della PAS in misura corrispondente al rincaro.

Coordinamento temporale con la riforma III dell'imposizione delle imprese

La riforma III dell'imposizione delle imprese riguarda tra l'altro anche il meccanismo della perequazione delle risorse, disciplinato nella LPFC e nella OPFC. L'adeguamento di questo meccanismo viene effettuato nell'ambito della riforma III dell'imposizione delle imprese e pertanto non è oggetto dei provvedimenti proposti nel rapporto sull'efficacia. È tuttavia necessario un coordinamento temporale di questi provvedimenti con quelli adottati nell'ambito della riforma III dell'imposizione delle imprese. A seconda della data dell'entrata in vigore della riforma è possibile che la durata del terzo quadriennio debba essere ridotta. Poiché questa data è ancora molto incerta, ci si potrà occupare della questione del coordinamento temporale solo nel quadro del messaggio 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.

Pareri divergenti in seno al gruppo di studio

Posizione dei rappresentanti dei Cantoni finanziariamente deboli: rinuncia alla riduzione della perequazione delle risorse

Bisogna rinunciare a una riduzione della dotazione della perequazione delle risorse. Conformemente all'articolo 6 capoverso 3 LPFC, le risorse proprie determinanti di ogni Cantone mirano a raggiungere, per abitante, almeno l'85 per cento della media svizzera. Il valore dell'85 per cento è un obiettivo minimo auspicato e non un obiettivo massimo. La conclusione secondo cui la perequazione delle risorse nel secondo periodo quadriennale ha ampiamente raggiunto «l'obiettivo della dotazione minima di risorse» va perciò relativizzata.

Nel messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) si ricorda che la legge stabilisce il valore dell'indice delle risorse che dovrebbe per quanto possibile essere raggiunto da ogni

Cantone dopo la perequazione. Questo valore di riferimento sarebbe necessario perché, a seconda del risultato dell'indice delle risorse dei singoli Cantoni stabilito annualmente, un determinato obiettivo di dotazione minima pari ad esempio all'85 per cento della media svizzera potrebbe non essere raggiunto completamente in un determinato anno. In tal caso, i Cantoni finanziariamente più deboli devono farsi carico del non raggiungimento dell'obiettivo minimo. In modo inverso non si giustifica però neanche il fatto che in caso di superamento dell'obiettivo minimo si riduca la dotazione per il nuovo periodo quadriennale. Ciò in particolare anche perché in base all'evoluzione delle disparità, ciclica fino a un certo punto, non si può escludere che nel terzo periodo NPC l'obiettivo della dotazione minima delle risorse non sia nuovamente raggiunto.

La dotazione della perequazione delle risorse deve essenzialmente mirare a ridurre le disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria e l'onere fiscale tra i Cantoni. Gli studi esistenti non evidenziano una riduzione duratura delle disparità determinanti tra i Cantoni. Quindi non se ne può nemmeno evincere una dotazione eccessiva della perequazione delle risorse.

Grazie alla dotazione minima di risorse, i Cantoni finanziariamente deboli possono disporre di mezzi finanziari sufficienti per adempiere autonomamente i compiti loro affidati. Il margine di manovra finanziario dei Cantoni si è fortemente ridotto a seguito di decisioni e sviluppi a livello federale (ad es. nuovo finanziamento ospedaliero e delle cure, protezione dei minori e degli adulti). Ne sono interessati tutti i Cantoni, tuttavia questi sviluppi negativi hanno sui Cantoni finanziariamente deboli – in rapporto al loro potenziale di risorse – un impatto nettamente maggiore che sui Cantoni finanziariamente forti. Qualora il valore auspicato fissato per la dotazione minima di risorse fosse in futuro considerato non più obiettivo minimo ma obiettivo massimo, bisognerebbe prevedere di aumentarlo in considerazione dell'obiettivo della dotazione minima.

Con la riduzione della dotazione della perequazione delle risorse per un totale di 270 milioni, la Confederazione sarebbe sgravata annualmente di 160 milioni. Per garantire la neutralità di bilancio, dal 2012 la Confederazione ha aumentato i suoi contributi alla perequazione delle risorse di 81 milioni. Il superamento del valore della dotazione minima di risorse nel secondo periodo NPC è dunque anche una conseguenza diretta di questa misura. Il previsto sgravio della Confederazione annullerebbe la neutralità di bilancio ottenuta dai Cantoni nell'ambito del primo rapporto sull'efficacia.

Se la Confederazione viene effettivamente sgravata nell'ambito della perequazione delle risorse, per garantire la neutralità di bilancio bisogna mantenere al livello attuale i fondi della Confederazione destinati alla perequazione finanziaria, ad esempio aumentando la compensazione degli oneri.

Posizione dei rappresentanti dei Cantoni agglomerato: aumento della dotazione della compensazione dell'aggravio sociodemografico

Con l'attuale dotazione della compensazione dell'aggravio sociodemografico, soltanto il 4 per cento degli oneri delle città polo e il 14 per cento della struttura demografica delle città vengono indennizzati, in media l'8 per cento degli oneri dovuti alle condizioni sociodemografiche secondo lo studio di Ecoplan. Per contro, con la compensazione dell'aggravio geotopografico viene indennizzato il 35 per cento degli oneri dovuti all'altitudine, alla declività e all'estensione. Non vi è alcun motivo per cui l'indennizzo per gli oneri dovuti alle condizioni sociodemografiche dovrebbe essere inferiore. Pertanto, secondo il parere dei rappresentanti dei Cantoni agglomerato nel gruppo di studio, la compensazione dell'aggravio sociodemografico dovrebbe

be essere dotata in modo tale da determinare un indennizzo comparabile degli oneri speciali. Di conseguenza, rispetto alla dotazione attuale ciò significa una quadruplicazione della compensazione dell'aggravio sociodemografico.

Ciò rappresenta certamente una modifica notevole rispetto alla dotazione attuale, ma sottolinea soltanto il considerevole peso degli oneri che i Cantoni agglomerato devono accollarsi. Anche nel caso di un aumento della compensazione dell'aggravio sociodemografico al livello comparabile a quello della compensazione dell'aggravio geotopografico, i Cantoni agglomerato dovrebbero comunque ancora farsi carico di un 65 per cento dei loro oneri speciali. Una dotazione troppo bassa della compensazione dell'aggravio sociodemografico comporta uno svantaggio ingiustificato per i Cantoni interessati.

Parere del Consiglio federale

A proposito del parere divergente dei rappresentanti dei Cantoni finanziariamente deboli circa la dotazione della perequazione delle risorse per il prossimo periodo quadriennale, il Consiglio federale asserisce quanto segue:

- la nozione di «dotazione minima» è riferita a tutti i Cantoni, non soltanto a quelli finanziariamente più deboli: la perequazione delle risorse deve essere dotata in modo tale da garantire a tutti i Cantoni un valore dell'indice di almeno 85 (art. 6 cpv.3 LPFC). In base al messaggio del 14 novembre 2001, il Consiglio federale e l'organizzazione paritetica del progetto NPC ritengono che questa dotazione minima sia garantita quando il Cantone finanziariamente più debole raggiunge un indice il più possibile vicino a 85 e tutti gli altri Cantoni un valore superiore. Non si intendeva assolutamente affermare che il valore di riferimento di 85 è un minimo per i Cantoni finanziariamente più deboli e che potrebbe perciò essere anche più elevato. Questa interpretazione emerge in tutta la sua chiarezza dalle spiegazioni del Consiglio federale in merito al capoverso 8 dell'articolo 19 LPFC concernente la compensazione dei casi di rigore; letteralmente: «...questo capoverso stipula che per verificare se l'obiettivo di dotazione minima, ossia l'85 per cento della media svizzera, è stato raggiunto occorre tenere conto delle prestazioni della compensazione dei casi di rigore». Dal messaggio menzionato si evince che la dotazione della perequazione delle risorse per un nuovo periodo quadriennale deve essere sempre orientata a questo obiettivo. Tali spiegazioni relative all'obiettivo della dotazione minima di risorse non sono state contestate dal Parlamento;
- giusta l'articolo 6 capoverso 3 LPFC, l'obiettivo dell'85 per cento per la dotazione minima si riferisce al valore dell'indice dopo la perequazione delle risorse. Il rinvio dei rappresentanti dei Cantoni finanziariamente deboli all'evoluzione delle disparità prima della perequazione non è pertanto plausibile quale motivazione del loro rifiuto di ridurre la perequazione delle risorse;
- una dotazione minima dell'85 per cento è giustificata anche per il prossimo periodo quadriennale; ciò si evince dal sottocapitolo 5.5.2. Le uscite dei Cantoni e dei loro Comuni prese in considerazione rappresentano certamente – come tutti i dati del presente rapporto – valori trascorsi. Essi comprendono tuttavia anche le uscite effettuate fino al 2011 a causa di decisioni e sviluppi a livello federale;
- nel 2008 era necessario garantire la neutralità di bilancio per il passaggio dal sistema precedente al regime NPC. Al fine di rispettare la neutralità di bilancio 2008, dal 2012 la perequazione delle risorse è stata aumentata di 81 milioni. Unitamente all'evoluzione mol-

to dinamica dei fondi della perequazione delle risorse, ciò ha fatto sì che l'obiettivo della dotazione minima venisse nel complesso nettamente superato nel secondo periodo quadriennale. Pertanto, l'aumento della perequazione delle risorse di 81 milioni non è più necessario al conseguimento dell'obiettivo della dotazione minima a partire dal 2016. Questo significa che all'obiettivo della dotazione minima (relativo al futuro) – solo questo obiettivo è disciplinato nella LPFC - deve essere preposto l'obiettivo della neutralità di bilancio (relativo al passato); anche nell'interesse di una chiara direttiva per il futuro;

- il riferimento dei rappresentanti dei Cantoni finanziariamente deboli all'obbligo di rispettare la neutralità di bilancio nell'ambito della perequazione finanziaria in senso stretto non è conforme alla NPC. La dotazione dei fondi perequativi per il nuovo periodo quadriennale deve essere effettuata in base all'evoluzione, evidenziata nel rapporto sull'efficacia, della perequazione delle risorse, da un lato, e delle due compensazioni degli oneri, dall'altro. I singoli fondi perequativi devono essere pertanto considerati separatamente. Una dotazione più ridotta di un fondo perequativo non si traduce quindi imperativamente in una «compensazione» mediante l'aumento corrispondente di un altro fondo;
- come spiegato più sopra, la prevista riduzione della perequazione delle risorse per il prossimo periodo quadriennale non rappresenta un trasferimento di oneri dalla Confederazione ai Cantoni che dovrebbe essere compensato. Si tratta piuttosto di un adeguamento necessario al conseguimento dell'obiettivo fissato dalla legge per la dotazione minima a partire dal 2016.

Per quanto riguarda il parere del Consiglio federale sulla posizione dei rappresentanti dei Cantoni agglomerato si rinvia alle spiegazioni fornite alla pagina 198. Il Consiglio federale raccomanda di mantenere l'attuale rapporto di dotazione tra la compensazione dell'aggravio geotopografico e la compensazione dell'aggravio sociodemografico.

9.2 Mantenimento della compensazione dei casi di rigore

Premesse

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

Secondo l'articolo 19 capoverso 3 LPFC l'importo iniziale della compensazione dei casi di rigore rimane invariato per otto anni per poi diminuire annualmente del cinque per cento. Secondo l'articolo 19 capoverso 4 LPFC l'Assemblea federale decide mediante decreto federale sottoposto al referendum l'abrogazione totale o parziale della compensazione dei casi di rigore se il suo mantenimento non risulta più necessario in base ai risultati del rapporto sull'efficacia. Qui di seguito si esamina la questione della necessità di mantenere la compensazione dei casi di rigore.

9.2.1 Analisi degli effetti della compensazione dei casi di rigore

Il presente sottocapitolo analizza gli effetti della compensazione dei casi di rigore concentrandosi sui Cantoni beneficiari della compensazione. L'analisi si basa sull'evoluzione dell'indice delle risorse e sull'evoluzione del gettito fiscale standardizzato (GFS) per abitante dal bilancio globale 2004/2005 dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore. A tal fine, l'indice delle risorse e il GFS del bilancio globale corrispondono al valore medio delle stime effettuate nel 2004 e nel 2005.

Per l'anno di riferimento 2013, l'indice delle risorse del Cantone di Sciaffusa passa da 99,2 a 102,6. Diventa dunque un Cantone finanziariamente forte e di conseguenza perde definitivamente il diritto alla compensazione dei casi di rigore. Per la prima volta dall'introduzione della NPC l'importo destinato alla compensazione diminuisce da 366 a 359 milioni. Dal 2013 solo sette Cantoni beneficiano della compensazione dei casi di rigore, ovvero i Cantoni di Berna, Lucerna, Obvaldo, Glarona, Friburgo, Neuchâtel e Giura.

La figura 9.01 illustra i versamenti netti percepiti dai Cantoni beneficiari della compensazione dei casi di rigore. I Cantoni di Friburgo, Neuchâtel e Berna sono i più importanti beneficiari. Nel 2014 l'importo netto destinato al Cantone di Neuchâtel a titolo di compensazione dei casi di rigore supera il 55 per cento dell'importo complessivo che percepisce dalla perequazione finanziaria (cfr. tab. 9.02). Con rispettivamente il 30 e il 27 per cento, anche i Cantoni di Friburgo e Obvaldo presentano un rapporto elevato.

Figura 9.01 Compensazione dei casi di rigore; versamenti netti percepiti nel 2014

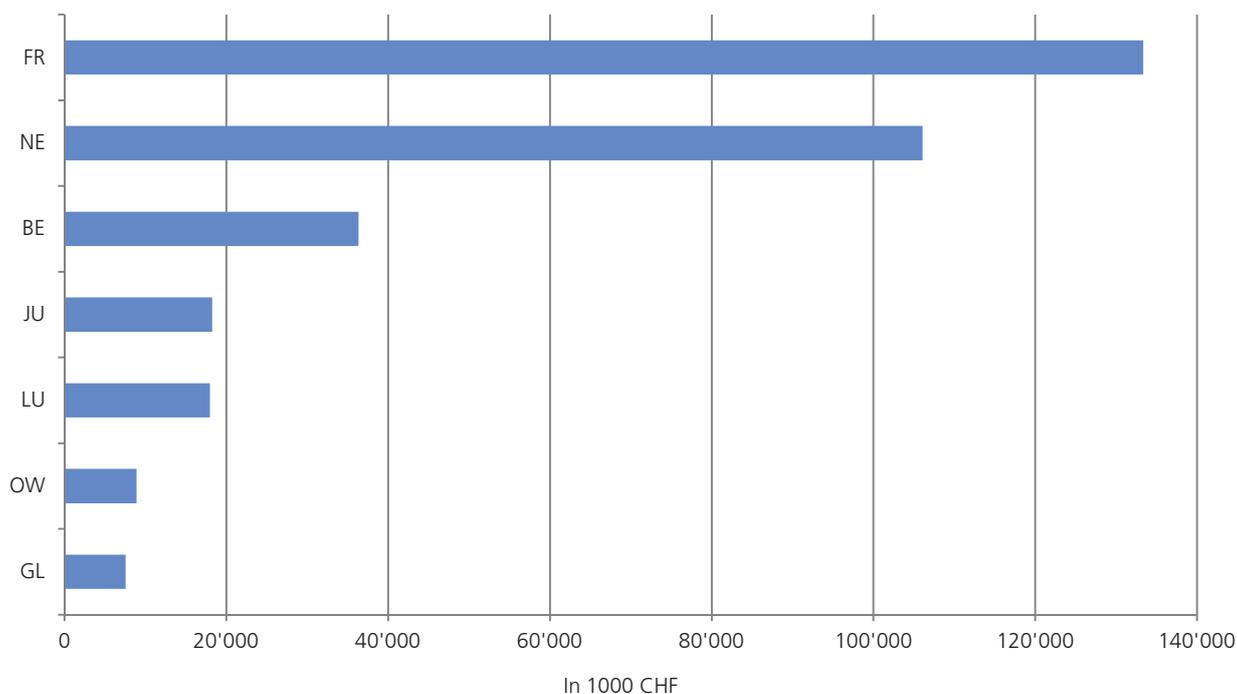


Tabella 9.02 Rapporto tra i versamenti di compensazione netti ricevuti a titolo di compensazione dei casi di rigore e i versamenti di compensazione netti nel 2014

	BE	LU	OW	GL	FR	NE	JU
Rapporto tra i pagamenti netti ricevuti a titolo di compensazione dei casi di rigore e i versamenti di compensazione netti	3%	5%	27%	10%	30%	55%	11%

Evoluzione dell'indice delle risorse

Il primo rapporto sull'efficacia e il rapporto supplementare mostrano l'evoluzione dell'indice delle risorse nei primi quattro anni della nuova perequazione finanziaria (2008–2011) rispetto all'indice delle risorse del bilancio globale 2004/2005. Il presente sottocapitolo tiene principalmente conto dell'evoluzione dell'indice delle risorse degli anni 2012–2014 rispetto ai valori del bilancio globale.

La figura 9.02 evidenzia che nei tre anni presi in considerazione l'indice delle risorse dei Cantoni di Obvaldo e Sciaffusa è aumentato in confronto ai valori del 2004/2005. Tra i due valori del bilancio globale nel 2014 l'indice delle risorse del Cantone di Obvaldo aumenta di 18 punti, ovvero del 27 per cento. L'indice delle risorse del Cantone di Obvaldo continua

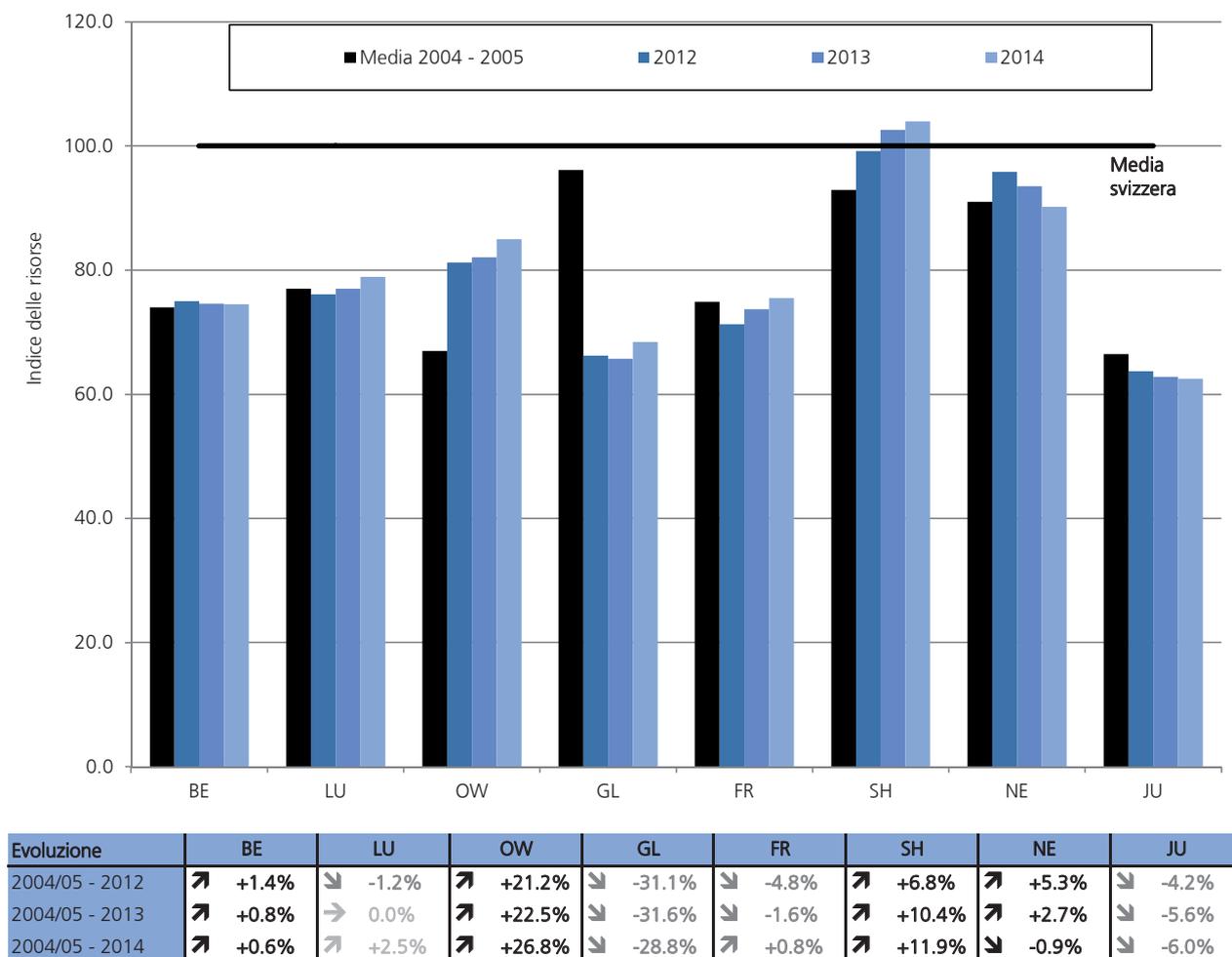
quindi a segnare una progressione, già delineatasi nel 2010. Con una crescita dell'indice delle risorse di circa 10 punti nel 2013, ovvero di oltre il 10 per cento, rispetto al bilancio globale, il Cantone di Sciaffusa diventa un Cantone finanziariamente forte e perde quindi il suo diritto alla compensazione dei casi di rigore. Rispetto ai valori stimati nel 2004/2005, dal 2008 l'indice delle risorse del Cantone di Sciaffusa è aumentato mediamente di 5,6 punti all'anno. Analogamente ai primi quattro anni della nuova perequazione finanziaria, negli anni 2012 e 2013 l'indice delle risorse del Cantone di Neuchâtel supera i valori del bilancio globale (+4,8 punti nel 2012 e +2,5 punti nel 2013), mentre nel 2014 scende a 90,2 punti, ovvero 0,8 punti in meno rispetto al 2004/2005.

Per quanto riguarda i Cantoni di Berna e Lucerna, tra il 2012 e il 2014 il loro indice delle risorse rimane pressoché ai valori stimati nel 2004/2005. Infatti, tra il 2012 e il 2014 l'indice delle risorse del Cantone di Berna è annualmente di 0,5-1 punti superiore rispetto al 2004/2005. Nei primi tre anni della perequazione finanziaria, esso ha superato i valori del bilancio globale di 2,5-3,3 punti. In quanto all'indice delle risorse del Cantone di Lucerna, dal 2008 registra una lieve diminuzione rispetto al 2004/2005. Tuttavia, nel 2013 l'indice corrisponde ai valori del bilancio globale e nel 2014 è di 1,9 punti più elevato.

Tra il 2012 e il 2014 l'indice delle risorse dei Cantoni di Glarona e Giura è inferiore ai valori del 2004/2005. Con una diminuzione di circa il 30 per cento rispetto al bilancio globale, la flessione dell'indice delle risorse del Cantone di Glarona è considerevole. Ciononostante, dall'entrata in vigore della NPC l'indice risulta nettamente inferiore ai valori stimati per il 2004/2005 (-26,4 punti nel 2008 e -27,7 punti nel 2014). Questa differenza rispetto al bilancio globale si situa segnatamente a livello dell'utile delle persone giuridiche ed è dovuta a mutamenti di natura economica. Dal 2010 l'indice delle risorse del Cantone del Giura è ogni anno inferiore ai valori del bilancio globale. Tra il 2009 e il 2013 il Cantone di Friburgo registra annualmente un indice delle risorse più basso dei valori stimati nel 2004/2005. Tuttavia, nel 2014 ammonta a 75,5 punti, ovvero 0,6 punti in più.

Dalla presente analisi emerge che dal bilancio globale 2004/2005 i Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore non presentano più la stessa evoluzione dell'indice delle risorse.

Figura 9.02 Indice delle risorse ed evoluzione dell'indice delle risorse dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore, dal 2004/2005



Evolutione del gettito fiscale standardizzato

Neanche l'analisi del GFS per abitante prima e dopo la perequazione delle risorse mostra un andamento generale. La tabella 9.03 e la figura 9.03 mostrano l'evoluzione del GFS per abitante tra il 2004/2005 e il 2014. La linea nera della figura 9.03 indica la crescita del GFS per abitante a livello nazionale prima della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore tra il 2004/2005 e il 2014.

Tra il 2004/2005 e il 2014 nei Cantoni di Obvaldo e Sciaffusa la crescita del GFS prima della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore era superiore a quella dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore. Si tratta di Cantoni che dal bilancio globale registrano un aumento sensibile dell'indice delle risorse. Pertanto, senza la perequazione delle risorse il GFS per abitante sarebbe salito maggiormente che con la perequazione, ciò significa che l'effetto compensativo si è ridotto conformemente al sistema. Dalla figura 9.03 emerge che dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi

di rigore la crescita del GFS del Cantone di Sciaffusa è meno forte rispetto a quella dopo la sola perequazione delle risorse. Ciò è dovuto in particolare al fatto che nel 2013 il Cantone di Sciaffusa diventa un Cantone finanziariamente forte e perde quindi il suo diritto alla compensazione dei casi di rigore.

Nei Cantoni di Berna, Lucerna, Glarona, Friburgo, Neuchâtel e Giura, la crescita del GFS dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore è superiore a quella prima della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore. Per il Cantone di Neuchâtel la differenza è comunque minima, mentre risulta considerevole per il Cantone del Giura. In quanto al Cantone di Friburgo, la crescita del GFS dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore è minore rispetto a quella dopo la sola perequazione delle risorse. Questo è riconducibile al fatto che tra il 2004/2005 e il 2014 tale Cantone registra la maggiore crescita demografica della Svizzera. Poiché il valore nominale della compensazione dei casi di rigore è rimasto costante durante i primi otto anni della NPC, la compensazione per abitante del Cantone di Friburgo è diminuita. Rispetto ai valori del bilancio globale il GFS per abitante del 2014 del Cantone di Glarona è sensibilmente calato a seguito di mutamenti di natura economica, come descritto più sopra. La differenza tra il GFS per abitante del 2004/2005 e quello del 2014 prima della perequazione è di -977 franchi. Dopo la perequazione, il Cantone di Glarona registra un aumento del GFS per abitante di oltre 580 franchi rispetto al 2004/2005. La compensazione ha quindi sensibilmente limitato la diminuzione del GFS.

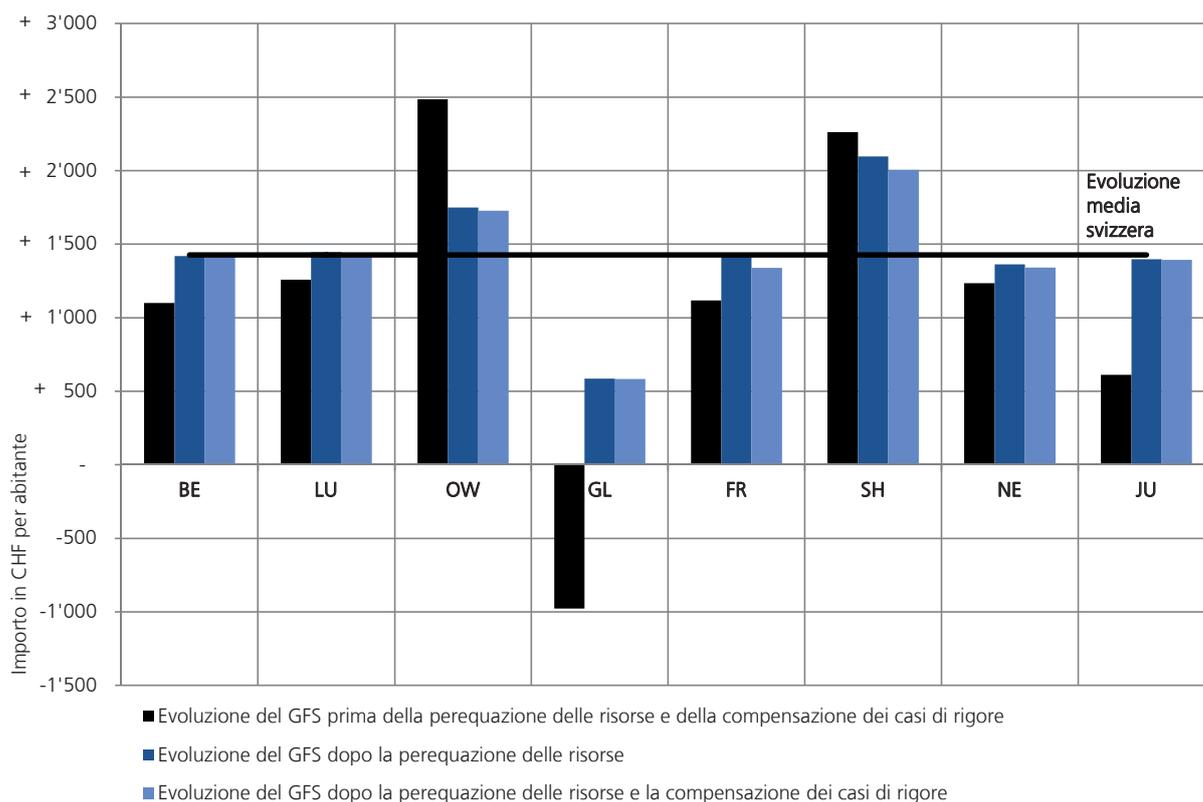
Ad eccezione dei Cantoni di Sciaffusa e Friburgo, la differenza tra l'evoluzione del GFS per abitante dopo la perequazione delle risorse e quella dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore non è notevole.

Tabella 9.03 Evoluzione del gettito fiscale standardizzato (GFS) per abitante dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore, nel 2014 rispetto al 2004/2005

	2004/2005			2014					
	GFS <u>prima</u> della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore		GFS <u>dopo</u> la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore *	GFS <u>prima</u> della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore		GFS <u>dopo</u> la perequazione delle risorse		GFS <u>dopo</u> la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore*	
		GFS <u>dopo</u> la perequazione delle risorse			Differenza bilancio globale		Differenza bilancio globale		Differenza bilancio globale
BE	5'225	6'071	6'125	6'325	1'100	7'489	1'419	7'543	1'418
LU	5'441	6'129	6'197	6'699	1'259	7'575	1'446	7'638	1'441
OW	4'729	5'991	6'285	7'215	2'486	7'740	1'750	8'013	1'728
GL	6'787	6'830	7'045	5'809	-977	7'415	585	7'629	583
FR	5'293	6'088	6'668	6'410	1'117	7'506	1'418	8'008	1'340
SH	6'563	6'660	6'752	8'825	2'263	8'757	2'097	8'757	2'005
NE	6'426	6'573	7'228	7'662	1'236	7'936	1'364	8'569	1'341
JU	4'699	5'988	6'276	5'310	612	7'387	1'398	7'669	1'392
CH	7'065			8'492	1'427				

*Per il calcolo del GFS dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore si tiene conto degli importi ricevuti della compensazione dei casi di rigore.

Figura 9.03 Evoluzione del gettito fiscale standardizzato (GFS) per abitante dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore, differenza 2014–2004/2005



Simulazione: effetti di un'ipotetica soppressione della compensazione dei casi di rigore nell'anno di riferimento 2014

La simulazione consente di osservare gli effetti di un'ipotetica soppressione della compensazione dei casi di rigore nell'anno di riferimento 2014. Non è preso in considerazione il Cantone di Sciaffusa, poiché non ha più diritto alla compensazione dei casi di rigore. Per questa simulazione, nella figura 9.03 è di volta in volta ricalcolata la terza colonna, che illustra la variazione del GFS per abitante dall'introduzione del bilancio globale dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore. Il calcolo è effettuato in base all'ipotesi che nell'anno di riferimento 2014 la compensazione dei casi di rigore sia abolita. Di conseguenza nel 2014 i Cantoni avrebbero ricevuto unicamente la perequazione delle risorse. Tutti gli altri dati della figura 9.04 corrispondono a quelli indicati nella figura 9.03. Anche nella figura 9.04 la linea nera indica la crescita del GFS per abitante a livello nazionale prima della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore tra il 2004/2005 e il 2014.

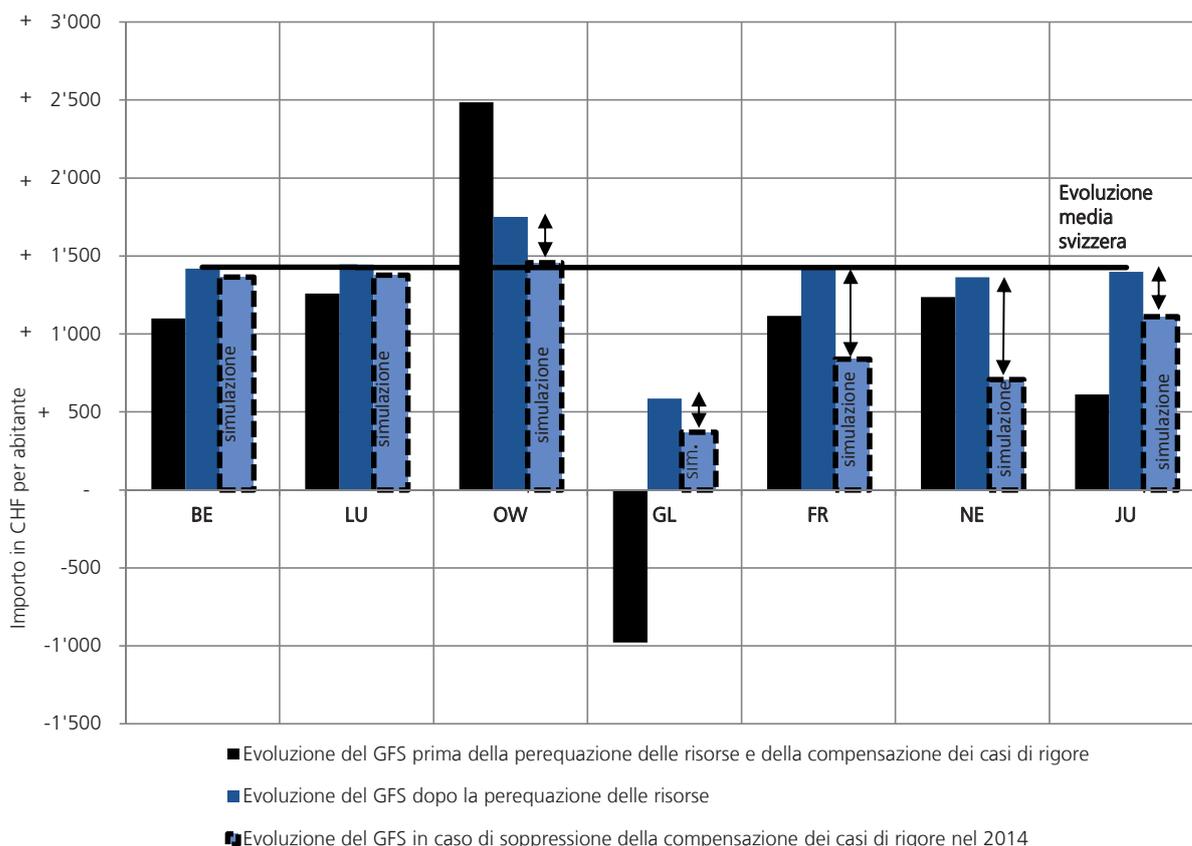
Sebbene rispetto al 2004/2005 nel 2014 l'evoluzione del GFS per abitante rimane positiva in tutti i Cantoni, la simulazione mostra che una soppressione della compensazione dei casi di rigore nel 2014 avrebbe conseguenze gravi per alcuni Cantoni. Effettivamente, senza la compensazione dei casi di rigore l'evoluzione nei Cantoni di Glarona, Friburgo, Neuchâtel e Giura sarebbe stata sensibilmente inferiore rispetto all'evoluzione media svizzera del GFS per abitante. Per i Cantoni di Berna e Lucerna, la differenza tra l'evoluzione del GFS per abitante dopo la perequazione delle risorse e quella in caso di soppressione della compensazione dei casi di rigore è relativamente esigua. Per questi due Cantoni l'evoluzione del GFS per abitante in caso di soppressione della compensazione dei casi di rigore nel 2013 rimarrebbe vicina all'evoluzione media svizzera del GPS per abitante prima della perequazione. Il Cantone di Obvaldo presenta invece un'evoluzione del GFS superiore all'evoluzione media svizzera.

Tabella 9.04 Evoluzione ipotetica del gettito fiscale standardizzato (GFS) per abitante dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore, nel 2014 rispetto al 2004/2005

	2004/2005			2014					
	GFS prima della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore		GFS dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore*	GFS prima della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore		GFS dopo la perequazione delle risorse		GFS dopo la perequazione delle risorse in caso di <u>soppressione della compensazione dei casi di rigore</u>	
	GFS dopo la perequazione delle risorse			Differenza bilancio globale	Differenza bilancio globale	Differenza bilancio globale			Differenza bilancio globale
BE	5'225	6'071	6'125	6'325	1'100	7'489	1'419	7'489	1'364
LU	5'441	6'129	6'197	6'699	1'259	7'575	1'446	7'575	1'378
OW	4'729	5'991	6'285	7'215	2'486	7'740	1'750	7'740	1'456
GL	6'787	6'830	7'045	5'809	-977	7'415	585	7'415	370
FR	5'293	6'088	6'668	6'410	1'117	7'506	1'418	7'506	838
SH	6'563	6'660	6'752	8'825	2'263	8'757	2'097	8'757	2'005
NE	6'426	6'573	7'228	7'662	1'236	7'936	1'364	7'936	708
JU	4'699	5'988	6'276	5'310	612	7'387	1'398	7'387	1'110

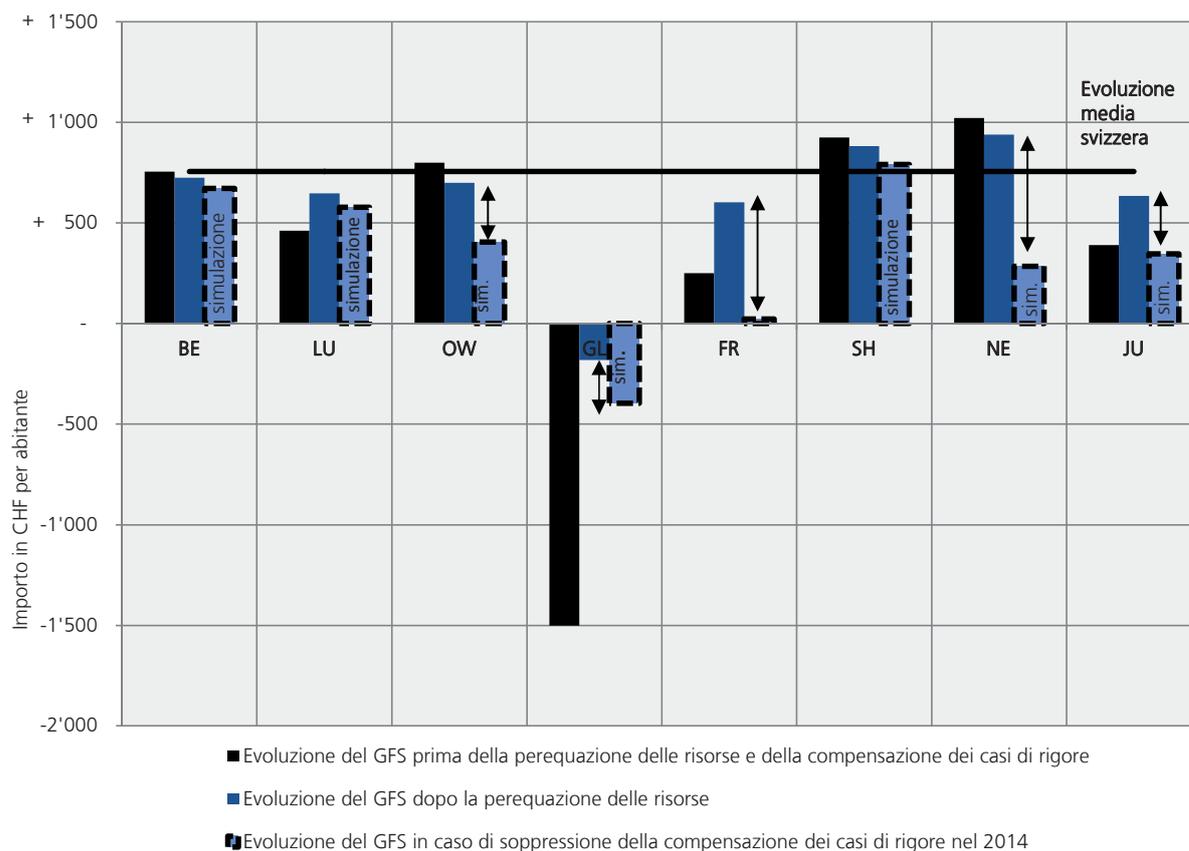
* Per il calcolo del GFS dopo la perequazione delle risorse e la compensazione dei casi di rigore si tiene conto degli importi ricevuti della compensazione dei casi di rigore.

Figura 9.04 Evoluzione ipotetica del gettito fiscale standardizzato (GFS) per abitante dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore, nel 2014 rispetto al 2004/2005



Anche nell'ambito del primo rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria era stata effettuata una simulazione di un'ipotetica soppressione della compensazione dei casi di rigore nell'anno di riferimento 2010 (cfr. fig. 9.05, ripresa dal primo rapporto). Confrontando la figura 9.04 con la figura 9.05 risulta che una soppressione della compensazione dei casi di rigore nel 2014 avrebbe ripercussioni meno gravi di una soppressione nel 2010. Infatti, in ogni Cantone considerato l'evoluzione del GFS in caso di soppressione della compensazione dei casi di rigore è più vicina all'evoluzione media svizzera nel 2014 che nel 2010. Per il Cantone di Glarona una soppressione della compensazione dei casi di rigore nel 2010 determinerebbe ad esempio una diminuzione del GFS per abitante di 396 franchi rispetto al bilancio globale, mentre una soppressione nel 2014 un aumento del GFS per abitante di 370 franchi rispetto al bilancio globale. Occorre tuttavia evidenziare che, in cifre assolute, la differenza tra l'evoluzione del GFS del Cantone di Neuchâtel in caso di soppressione della compensazione dei casi di rigore e l'evoluzione media svizzera del GFS nel 2010 sarebbe molto meno marcata che nel 2014. Questo è dovuto al fatto che nel 2010 l'evoluzione media svizzera del GFS era nettamente più lenta. In effetti, nel 2014 l'evoluzione del GFS del Cantone di Neuchâtel in caso di soppressione della compensazione dei casi di rigore corrisponde alla metà della media svizzera, mentre nel 2010 è nettamente inferiore.

Figura 9.05 Evoluzione ipotetica del gettito fiscale standardizzato (GFS) per abitante dei Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore, nel 2010 rispetto al 2004/2005



Conclusion

Come emerge dall'analisi, non tutti i Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore presentano la stessa evoluzione dell'indice delle risorse. Se in determinati Cantoni, come nei Cantoni di Obvaldo e Sciaffusa, nel secondo periodo quadriennale l'indice delle risorse è aumentato sensibilmente rispetto al bilancio globale, in altri Cantoni è diminuito o rimasto pressoché allo stesso livello del 2004/2005.

La simulazione ha mostrato che una soppressione completa della compensazione dei casi di rigore avrebbe conseguenze finanziarie per alcuni Cantoni, poiché il loro GFS registrerebbe una crescita nettamente inferiore alla media svizzera. Ciò vale in particolare per i Cantoni di Glarona, Friburgo, Neuchâtel e Giura. Inoltre, i versamenti percepiti da questi Cantoni beneficiari della compensazione dei casi di rigore costituiscono una parte importante dei versamenti netti della perequazione finanziaria.

Anche se una soppressione della compensazione dei casi di rigore nel 2014 ha ripercussioni finanziarie importanti per determinati Cantoni, va tuttavia considerato che per i Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore la situazione è migliorata rispetto al primo periodo quadriennale.

Poiché le ripercussioni sui Cantoni interessati sarebbero importanti, al momento non è opportuno prevedere una soppressione totale o parziale della compensazione dei casi di rigore. Inoltre, mancano i criteri per determinare in che misura si possa procedere a un'abrogazione. Secondo l'articolo 19 capoverso 3 LPFC dal 2016 l'importo della compensazione dei casi di rigore diminuisce annualmente del 5 per cento. La perequazione finanziaria nazionale in generale e la compensazione dei casi di rigore in particolare sono assoggettate a regole. Le misure discrezionali devono quindi basarsi su criteri e meccanismi ben definiti. Questi non esistono per un'abrogazione parziale della compensazione dei casi di rigore. Il Consiglio federale intende di conseguenza rinunciare a una riduzione supplementare della compensazione dei casi di rigore (ovvero oltre la diminuzione annuale del 5 % dal 2016).

Nel quadro dell'accordo sul PCon 12/13, la Confederazione e i Cantoni hanno convenuto di voler esaminare al momento opportuno come sia possibile impiegare nell'interesse dei Cantoni i fondi sbloccati della Confederazione.

Pareri divergenti in seno al gruppo di studio

Posizione dei rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti: maggiore riduzione della compensazione dei casi di rigore

I rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti nel gruppo di studio effettuano una diversa valutazione della compensazione dei casi di rigore rispetto al Consiglio federale.

Dopo intense discussioni in seno all'organizzazione del progetto NPC e alle Camere federali nell'autunno 2003, si è deciso di mantenere la compensazione dei casi di rigore. Ha inoltre stabilito che conformemente all'articolo 19 capoverso 3 LPFC l'importo dei mezzi finanziari ad essa destinato rimane invariato per otto anni (fino al 2015) per poi diminuire annualmente (dal 2016) del 5 per cento per 20 anni. Secondo l'articolo 19 capoverso 4 LPFC l'Assemblea federale può decidere 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. I fondi della Confederazione così sbloccati devono essere impiegati a favore dei Cantoni. Questo è stato promesso nel 2010 nel quadro dell'accordo amichevole tra Confederazione e Cantoni.

Sulla base del meccanismo di abrogazione previsto dal legislatore nonché delle esperienze e dei dati raccolti dopo otto anni di NPC, alla scadenza di questo periodo quadriennale la compensazione dei casi di rigore dovrebbe essere abrogata. In tal modo si conclude il passaggio al nuovo sistema di perequazione finanziaria. Al momento attuale non è più giustificato proseguire la compensazione dei casi di rigore per ulteriori 20 anni dal 2016. Nel complesso le disparità tra i Cantoni sono diminuite. Nell'attuale periodo quadriennale, la maggior parte dei sette Cantoni aventi diritto alla compensazione dei casi di rigore presenta una crescita del potenziale di risorse sensibilmente superiore alla media svizzera (cfr. n. 2.1, fig. 2.03; Cantoni FR, OW, GL, LU). Inoltre per i beneficiari della compensazione dei casi di rigore l'importo ha perso la sua rilevanza, poiché per la maggioranza dei Cantoni (BE, LU, GL, JU nel 2010) esso rappresenta meno del 2 per cento delle spese complessive di Cantoni e Comuni.

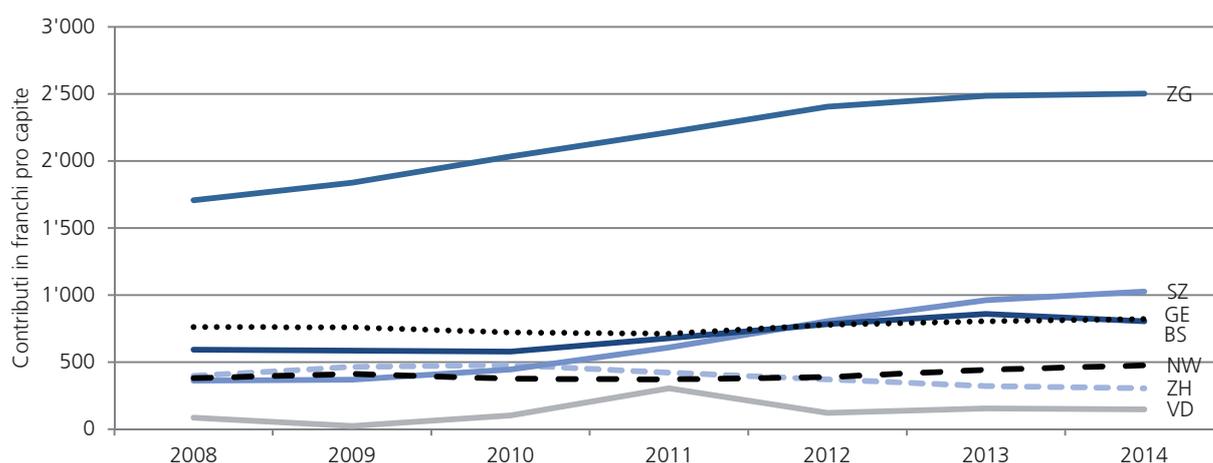
9.3 Limite massimo di aggravio dei Cantoni finanziariamente forti

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. Nel primo rapporto sull'efficacia il Consiglio federale è giunto alla conclusione che per il quadriennio 2012–2015 si debba rinunciare a stabilire un limite massimo di aggravio. Di seguito viene esaminata l'evoluzione dell'aggravio dei Cantoni finanziariamente forti e se dal primo rapporto sull'efficacia la situazione sia notevolmente cambiata.

9.3.1 Evoluzione dei contributi

In particolare i Cantoni finanziariamente più forti di Zugo e Svitto fanno ripetutamente notare che dal 2008 l'entità dei loro contributi è fortemente aumentata e che è diventata nel frattempo un serio onere finanziario per i Cantoni. La figura 9.06 mostra i contributi pro capite dei sette Cantoni che dal 2008 sono sempre stati finanziariamente forti. Il notevole aumento che i Cantoni di Zugo e Svitto hanno registrato tra il 2008 e il 2013 è ben visibile nel grafico. Esso non è riconducibile soltanto alla crescente capacità finanziaria di entrambi i Cantoni ma, a causa della dipendenza relativa dei versamenti di compensazione, anche alla diminuzione dell'indice delle risorse del Cantone di Zurigo. I Cantoni interessati definiscono tale effetto come «responsabilità solidale», poiché il calo del potenziale di risorse in un Cantone finanziariamente forte comporta oneri maggiori per gli altri Cantoni finanziariamente forti.

Figura 9.06 Contributi pro capite di determinati Cantoni finanziariamente forti nella perequazione delle risorse, 2008–2014



I tassi di variazione annui medi dei contributi pro capite nel corso dell'intero periodo sono molto diversi. Nel Cantone di Zurigo essi sono diminuiti (-4 %), mentre nei Cantoni di Ginevra e Nidvaldo sono aumentati rispettivamente dell'1 per cento e del 4 per cento. Hanno registrato un incremento ancora più netto nei Cantoni di Zugo e Basilea Città (rispettivamente 7 e 6 %). Il Cantone di Svitto (20 %) ha segnato l'aumento più significativo. Nel Cantone di Vaud, fattori straordinari (errori negli utili determinanti delle persone giuridiche) hanno comportato oscillazioni molto forti dei contributi pro capite, per cui i tassi di variazione annui me-

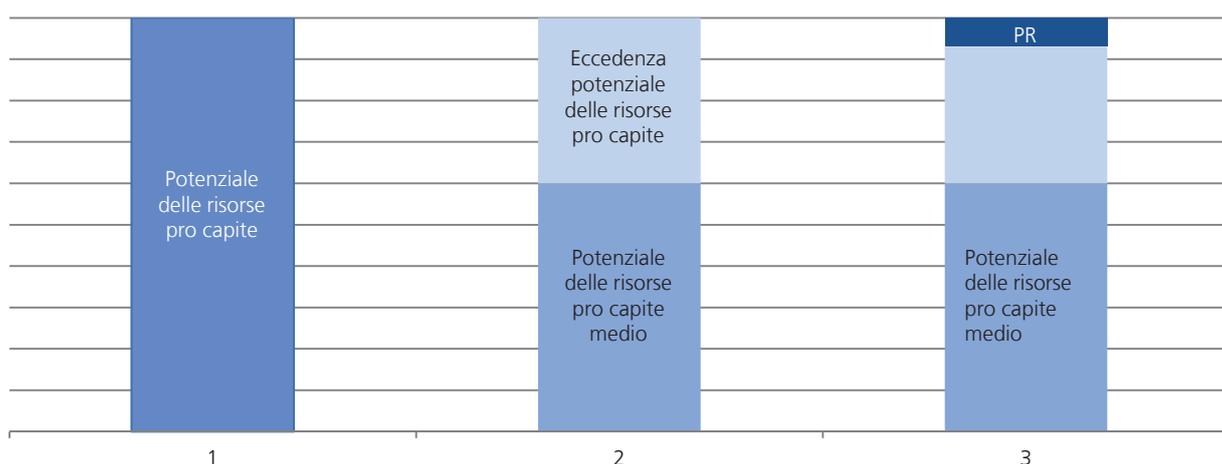
di sono poco rappresentativi. Nei Cantoni con una forte crescita, l'evoluzione dei contributi dovrebbe andare di pari passo con l'evoluzione del potenziale di risorse. Qui di seguito viene esaminato se è realmente così.

9.3.2 Rapporto tra potenziale di risorse e versamenti di compensazione

La dotazione della perequazione orizzontale delle risorse viene determinata ogni quattro anni dall'Assemblea federale. Secondo l'articolo 5 capoverso 2 LPFC, negli anni intermedi il Consiglio federale adegua tale dotazione all'evoluzione del potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente forti. Ciò significa che i versamenti di compensazione complessivi crescono parallelamente al potenziale di risorse totale dei Cantoni finanziariamente forti. Fino al 2010 i contributi ammontavano a circa l'1,19 per cento del potenziale di risorse. Questa quota è aumentata nel 2011 di 0,18 punti percentuali, perché il Cantone di Basilea Città è passato al gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli e non ha più versato contributi. Nel 2012 il Cantone in questione è tornato a essere finanziariamente forte e il contributo è sceso all'1,19 per cento del potenziale di risorse. Nel 2014 due ulteriori Cantoni sono divenuti finanziariamente forti e tale valore subisce pertanto ancora un calo fino all'1,09 per cento.

Tuttavia per il calcolo dei contributi di un Cantone il potenziale di risorse totale non è determinante, poiché conformemente all'articolo 5 capoverso 3 LPFC i Cantoni finanziariamente forti devono versare nella perequazione finanziaria una percentuale unitaria dell'eccedenza del loro potenziale di risorse, come illustrato nella figura 9.07.

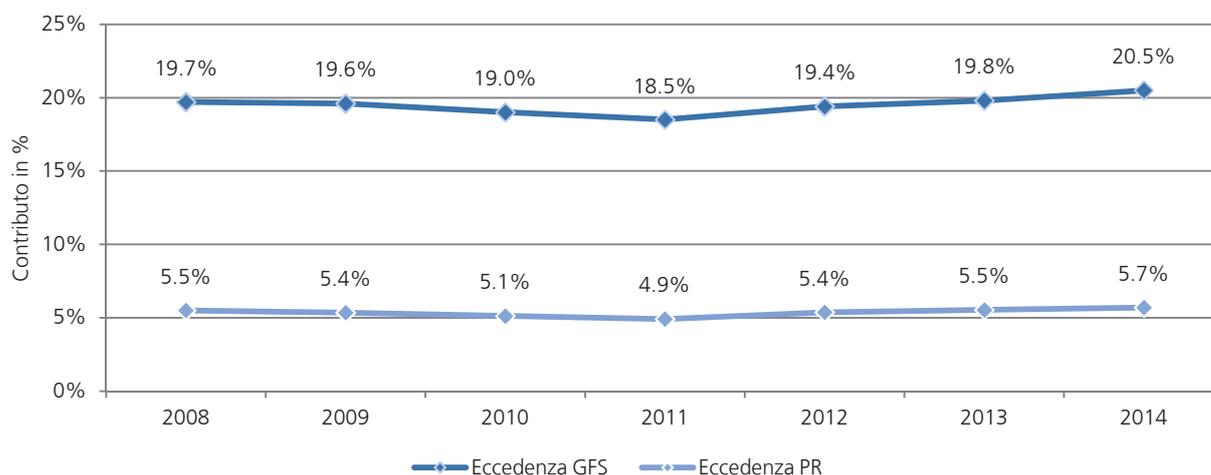
Figura 9.07 Calcolo del contributo



La prima colonna rappresenta il potenziale di risorse per abitante di un Cantone finanziariamente forte. Da questo potenziale di risorse viene sottratta la media svizzera (colonna 2). Sulla parte restante, la cosiddetta eccedenza del potenziale di risorse per abitante, il Cantone deve versare una percentuale, unitaria per tutti i Cantoni, nella perequazione delle risorse (colonna 3). L'entità della percentuale viene scelta in modo tale che la somma dei contributi corrisponda alla dotazione orizzontale della perequazione delle risorse. Questa percentuale varia pertanto di anno in anno.

La figura seguente mostra l'evoluzione di questa percentuale nel corso degli anni. Si vede chiaramente che fino al 2013 i Cantoni hanno dovuto versare sempre una quota più o meno uguale dell'eccedenza del potenziale di risorse. Nel primo quadriennio la percentuale è diminuita costantemente fino al 4,9 per cento per poi registrare un aumento nel secondo periodo. Nel 2014, per la prima volta, la percentuale ha superato il valore iniziale del 2008. La figura rappresenta inoltre i contributi in percento dell'eccedenza del GFS. Analogamente all'eccedenza del potenziale di risorse, anche l'eccedenza del GFS indica la parte di GFS per abitante che si situa sopra la media svizzera. L'eccedenza del GFS corrisponde alla quota dell'eccedenza del potenziale di risorse, divisa per l'aliquota d'imposta standardizzata (ovvero lo sfruttamento fiscale del potenziale di risorse medio).

Figura 9.08 Contributi in percento dell'eccedenza del potenziale di risorse e dell'eccedenza del GFS, 2008–2014



Anche considerando il contributo in percento dell'eccedenza del GFS, il quadro che si presenta è il medesimo. Tuttavia, la diminuzione e l'incremento sono più marcati rispetto alla quota dell'eccedenza del potenziale di risorse perché anche l'aliquota d'imposta standardizzata è calata prima di aumentare.

Non è possibile dimostrare una crescita costante dell'onere dei Cantoni finanziariamente forti dall'introduzione della NPC. Tuttavia, entrambi gli ordini di grandezza registrano nell'ultimo anno di riferimento disponibili valori leggermente superiori a quelli del 2008.

9.3.3 Determinazione di un limite massimo di aggravio

Il Consiglio federale ha respinto già nel primo rapporto sull'efficacia l'introduzione di un limite massimo di aggravio, in particolare un limite massimo *espresso in cifre* (importo massimo) a causa di diversi svantaggi, i più importanti dei quali sono spiegati qui di seguito:

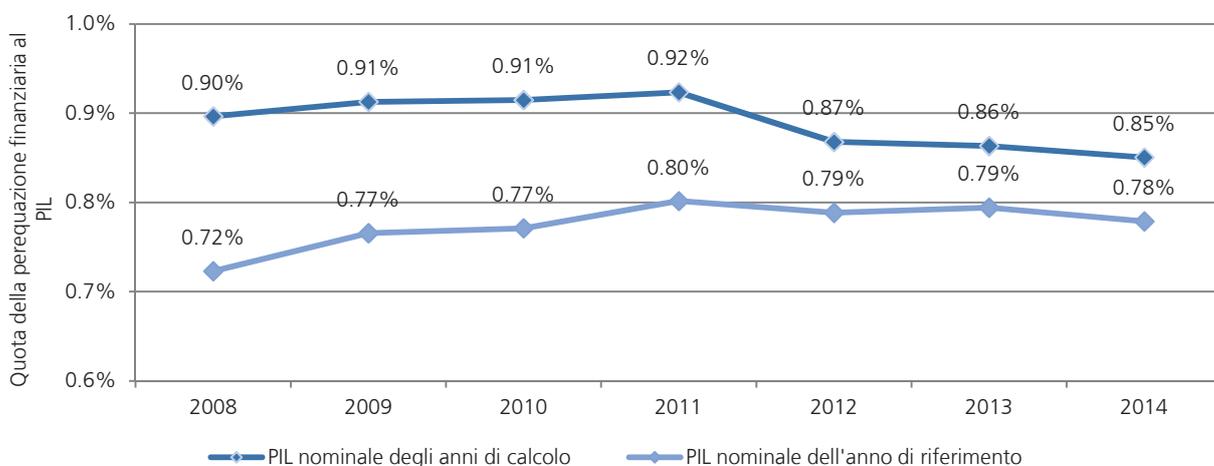
- il Cantone che raggiunge l'importo massimo non deve più versare alcun contributo sul potenziale di risorse eccedente tale importo. In tal modo il suo contributo in percento dell'eccedenza del potenziale di risorse è minore rispetto a quello dei Cantoni che non raggiungono il limite massimo. I contributi sarebbero così impostati in modo decrescente;

- la dotazione della perequazione orizzontale delle risorse viene determinata ogni quattro anni dal Parlamento e adeguata secondo l'articolo 5 LPFC. Ciò significa che l'importo totale dei contributi è fisso. Se i Cantoni finanziariamente più forti devono contribuire alla perequazione delle risorse con minori mezzi finanziari, le perdite che ne derivano devono essere compensate dai restanti Cantoni finanziariamente forti, che verrebbero così ulteriormente svantaggiati;
- se il Parlamento concludesse che i mezzi finanziari della perequazione orizzontale delle risorse debbano essere ridotti in modo che nessun Cantone raggiunga l'importo massimo, anche i contributi federali dovrebbero subire, di conseguenza, una riduzione in base all'articolo 135 capoverso 3 Cost;
- un importo massimo non tiene in considerazione né il rincaro né la variazione della capacità economica. Nel corso del tempo esso perderebbe il suo valore in termini reali e teoricamente potrebbe verificarsi il caso in cui diversi Cantoni finanziariamente forti superino questo limite e debbano versare lo stesso contributo indipendentemente dal loro potenziale di risorse.

Per questi motivi, nel primo rapporto sull'efficacia il Consiglio federale ha affermato, in merito all'opportunità di un limite massimo di aggravio, che la migliore soluzione consiste in un limite massimo di aggravio *relativo*. Inoltre non deve essere considerata soltanto la perequazione delle risorse, ma anche l'intero volume della perequazione finanziaria. Un modello ipotizzabile potrebbe consistere nel prevedere che i versamenti di compensazione non superino nell'insieme una determinata quota del prodotto interno lordo.

La figura seguente mostra la quota del volume totale della perequazione finanziaria (PR, PA, CCR) in percento del PIL nominale rispetto al PIL medio dell'anno di riferimento corrispondente (t) e rispetto al PIL degli anni di calcolo in questione (t-4 fino a t-6).

Figura 9.09 Evoluzione della perequazione finanziaria in rapporto al PIL, 2008–2014



Particolarmente rilevante è l'evoluzione in base all'anno di riferimento, poiché in questo caso l'anno in cui sono esigibili i versamenti corrisponde all'anno del PIL. La quota dei versamenti di compensazione è aumentata dallo 0,72 per cento nel 2008 allo 0,8 per cento del PIL nel 2011, dopodiché ha subito un leggero calo.

Conclusione

Un limite massimo di aggravio per i Cantoni finanziariamente forti costituirebbe una notevole ingerenza nel sistema attuale e comprometterebbe il raggiungimento dell'obiettivo della perequazione finanziaria. È vero che dal 2008 i contributi hanno subito nella maggior parte degli anni un aumento, ma soltanto perché i potenziali di risorse hanno registrato un corrispondente miglioramento. Se si considerano i contributi in percento dell'eccedenza del potenziale di risorse, non è possibile dimostrare alcun incremento. Il Consiglio federale è pertanto dell'avviso che l'adeguamento della dotazione di base da parte del Parlamento ogni quattro anni sia decisamente da preferire a un limite massimo di aggravio. Questa misura consente di reagire in modo flessibile all'evoluzione dei potenziali di risorse tenendo conto degli altri obiettivi della perequazione finanziaria.

9.4 Valutazione del modello alternativo

Il modello alternativo proposto per l'attuale perequazione delle risorse dai rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti e descritto al numero 8.3 combina gli elementi «fascia neutra», «ridistribuzione lineare» e «dotazione minima garantita» con la definizione del tasso di prelievo e la correlazione tra contributo della Confederazione e contributo dei Cantoni finanziariamente forti.

Il confronto del modello alternativo con il meccanismo esistente esposto al numero 8.3 può essere riassunto come indicato qui di seguito;

- *raggiungimento della dotazione minima*: nel modello alternativo la dotazione minima viene garantita e di regola superata, mentre con il meccanismo esistente può accadere che essa non venga raggiunta;
- *volatilità dei versamenti di compensazione*: con il modello alternativo la volatilità dei versamenti di compensazione per i Cantoni finanziariamente deboli viene significativamente aumentata. Per quanto concerne la problematica della «responsabilità solidale», il modello alternativo attenua certo questo effetto ma non è in grado di eliminarlo;
- *efficienza della ripartizione dei mezzi finanziari*: esiste un compromesso tra meccanismo di redistribuzione ed effetto incentivante. Il modello alternativo incentiva maggiormente i Cantoni finanziariamente più deboli a migliorare il proprio potenziale, ma destina anche più mezzi finanziari a tali Cantoni. Per contro, l'impostazione progressiva del meccanismo esistente provvede affinché l'obiettivo della dotazione minima possa essere raggiunto con i minori mezzi finanziari possibili. Nessuno dei due meccanismi permette di concentrare i fondi esclusivamente sui Cantoni finanziariamente più deboli;
- *possibilità di controllo da parte del Parlamento*: nel modello alternativo il Parlamento determina indirettamente la dotazione della perequazione delle risorse definendo il tasso di prelievo, mentre nella regolamentazione vigente la stabilisce direttamente. Inoltre il modello alternativo potrebbe rendere difficile l'adeguamento della dotazione a causa dell'assenza di criteri chiari. Potrebbe dunque sussistere il rischio di una sovradotazione;
- *ripartizione degli oneri tra Confederazione e Cantoni*: il modello alternativo comporta un trasferimento degli oneri dai Cantoni alla Confederazione, per il quale non esiste alcuna giustificazione oggettiva.

Parere del Consiglio federale

Per quanto attiene al *versamento lineare con fascia neutra*, dopo aver analizzato vantaggi e svantaggi il Consiglio federale ritiene che non vi siano motivi validi per sostituire l'attuale sistema di calcolo progressivo con un metodo lineare. Questo soprattutto perché i mezzi finanziari non sarebbero necessariamente destinati in modo più efficiente ai Cantoni finanziariamente più deboli rispetto al sistema di redistribuzione esistente. Neppure la fascia neutra conduce a veri guadagni in termini di efficienza, dato che i Cantoni interessati ricevono importi esigui già nel sistema attuale. Inoltre, l'introduzione di una fascia neutra è stata discussa già in occasione della fase di progettazione della NPC. Tuttavia questa proposta non ha ottenuto la maggioranza e dunque è stata abbandonata. Ulteriori svantaggi del versamento lineare so-

no la maggiore volatilità dei pagamenti, che complica la pianificabilità finanziaria dei Cantoni finanziariamente deboli, e l'eccessiva dotazione, per cui la dotazione minima viene sistematicamente superata e ciò va contro il principio di un impiego efficiente dei mezzi finanziari.

La definizione di un «tasso di prelievo» fisso ogni quattro anni comporterebbe un cambiamento fondamentale del sistema solo a pochi anni dall'entrata in vigore della NPC. Conformemente alle disposizioni vigenti, la dotazione dei fondi perequativi rientra nelle decisioni discrezionali delle Camere federali. Nel modello alternativo, il Parlamento definirebbe ogni quattro anni un tasso di prelievo fisso determinando quindi la dotazione della perequazione delle risorse soltanto indirettamente. C'è il rischio che in tal modo la possibilità di controllo della perequazione finanziaria a livello di politica finanziaria diminuisca. Non è possibile escludere l'eventualità che dopo quattro anni si renda necessario un adeguamento più significativo del tasso di prelievo e che la politica si opponga a tale adeguamento, in particolare a causa dell'assenza di criteri chiari. Inoltre fissando la quota della perequazione orizzontale delle risorse al livello minimo previsto dalla Costituzione si effettuerebbe un trasferimento degli oneri dai Cantoni alla Confederazione che non potrebbe essere giustificato oggettivamente. Infine il problema della «responsabilità solidale» non è drammatico. La quantità non ha un'importanza decisiva e, per di più, in caso di un aumento o di una diminuzione dell'indice delle risorse di un grande Cantone il sistema genera un effetto simmetrico.

La valutazione del secondo quadriennio ha mostrato che l'obiettivo della garanzia di una dotazione minima nei Cantoni finanziariamente deboli è stato ampiamente superato, ovvero in questo lasso di tempo sarebbe stato possibile raggiungere l'effetto di compensazione auspicato anche con una minore dotazione della perequazione delle risorse. Tuttavia, ciò non può indurre a concludere che il sistema sia di per sé inefficiente. In un caso del genere la legislazione prevede che l'efficienza della perequazione delle risorse debba essere migliorata mediante una riduzione della dotazione per il prossimo quadriennio. Alla luce di quanto esposto non si rende necessario alcun cambiamento fondamentale del sistema della perequazione delle risorse. A parere del Consiglio federale un cambiamento di base già dopo il secondo quadriennio andrebbe preso in considerazione soltanto se nel sistema esistente sono presenti lacune funzionali gravi e manifeste. Dalla presente valutazione globale non emerge alcuna lacuna simile. Il Consiglio federale ritiene pertanto che la riduzione del contributo di base della perequazione delle risorse proposta al numero 9.1 sia la misura più efficace per rispondere alle richieste dei rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti.

Pareri divergenti in seno al gruppo di studio

Posizione dei rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti

I rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti nel gruppo di studio danno al modello alternativo illustrato al numero 8 una valutazione diversa da quella del Consiglio federale esposta più sopra.

In riferimento alla proposta del versamento lineare con fascia neutra occorre riconoscere la problematica di base dell'attuale perequazione delle risorse, ovvero che i Cantoni finanziariamente deboli ricevono versamenti che superano, già prima della perequazione, la dotazione minima auspicata di 85 punti dell'indice delle risorse. Questi versamenti ai Cantoni quasi finanziariamente forti ammontano nel 2012 a oltre 200 milioni di franchi l'anno. Ciò va contro

il principio di un impiego efficiente dei mezzi finanziari, tanto più che nell'attuale sistema di ripartizione non è possibile assicurare che i Cantoni finanziariamente più deboli raggiungano effettivamente la dotazione minima auspicata di 85 punti.

Nei Cantoni i sistemi con «zone neutre» sono ampiamente diffusi e hanno dato ottimi risultati. Questi meccanismi prevedono che nel sistema di perequazione vi siano «soggetti neutri» che non sono né donatori né beneficiari. Sotto il profilo politico, questi assumono una «funzione arbitrale» tra le due categorie summenzionate. In tal modo si intende impedire la costituzione sistematica di una maggioranza di beneficiari rispetto ai donatori. Secondo il Consiglio federale la pianificabilità finanziaria dei Cantoni finanziariamente deboli è resa più difficile nella proposta alternativa e ciò è considerato uno svantaggio, tuttavia tale pianificabilità deve essere relativizzata poiché anche nel sistema attuale i Cantoni che cambiano il loro «stato» possono perdere in un solo colpo contributi milionari nell'ambito della NPC.

Con il modello alternativo proposto, che prevede la definizione di un tasso di prelievo fisso, si chiede che i contributi dei Cantoni finanziariamente forti tengano conto della capacità finanziaria effettiva di detti Cantoni. Nel sistema attuale un cambiamento importante del potenziale di risorse in un Cantone può comportare considerevoli fluttuazioni dei contributi in un altro Cantone. Per i Cantoni finanziariamente forti questa responsabilità solidale esistente a livello intercantonale è molto problematica sotto il profilo della trasparenza e della pianificabilità dei pagamenti da effettuare. Le fluttuazioni potrebbero comportare ulteriori oneri sproporzionati per certi Cantoni, i quali pregiudicherebbero la loro competitività nazionale e internazionale e ciò infine danneggerebbe l'economia svizzera nel suo insieme.

I risultati del presente rapporto sull'efficacia mostrano che nel secondo quadriennio la perequazione delle risorse è stata sovradotata. Il Consiglio federale propone pertanto una riduzione del contributo di base della perequazione delle risorse per il prossimo quadriennio (cfr. n. 9.1). Anche se in tal modo la richiesta principale di uno sgravio dei contributi dei Cantoni finanziariamente forti viene tenuta in considerazione, la problematica principale resta irrisolta: il sistema non si orienta conseguentemente alla capacità finanziaria effettiva dei Cantoni e alle disparità tra i potenziali di risorse e può apportare correzioni soltanto alla fine di un periodo quadriennale. Il modello alternativo proposto consentirebbe di adeguare ogni anno i contributi progressivamente alle disparità esistenti e quindi di considerare meglio la capacità finanziaria effettiva.

9.5 Altri pareri divergenti all'interno del gruppo di studio

Inclusione dei canoni per i diritti d'acqua nel potenziale di risorse

Il numero 7.1 esamina il tipo di calcolo del potenziale di risorse, mentre il numero 7.1.1 illustra in particolare i motivi per cui i canoni per i diritti d'acqua non sono considerati nel calcolo del potenziale di risorse. I rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti hanno un parere divergente in merito.

Posizione dei rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti

Il calcolo del potenziale di risorse cantonale non comprende tutte le risorse utilizzabili. In particolare non sono considerati le entrate da regalie e concessioni come i diritti d'acqua o i diritti di prospezione (ad es. gas naturale). Se si tenesse conto di tutte le principali fonti di entrate (canoni per i diritti d'acqua), le disparità tra i Cantoni finanziariamente deboli e quelli forti sarebbero più esigue.

I canoni per i diritti d'acqua sono presi in considerazione nella perequazione finanziaria intracantonale dei Cantoni di montagna (ad es. VS e GR). Ciò che vale per i singoli Cantoni di montagna deve valere anche per la perequazione finanziaria nazionale. L'esclusione di importanti fonti di entrate dal potenziale di risorse genera disparità di trattamento tra i singoli Cantoni finanziariamente deboli. A subirne gli svantaggi è, ad esempio, il Cantone del Giura, che non percepisce entrate dai canoni per i diritti d'acqua. Nei Cantoni di Uri, Grigioni, Vallese e Glarona queste entrate ammontano a 250–500 franchi per abitante (2010). Dal 2011 i contribuiti registrano una notevole progressione a seguito dell'aumento dei canoni per i diritti d'acqua.

Un obiettivo della perequazione finanziaria consiste nel ridurre le differenze di capacità finanziaria tra i Cantoni. Ciò presuppone un calcolo completo e corretto della capacità finanziaria dei Cantoni. Poiché per alcuni Cantoni costituiscono un'importante fonte di entrate, i canoni per i diritti d'acqua devono essere considerati nella base di calcolo aggregata al fine di non sottovalutare il potenziale di risorse e di non alterare il raffronto.

Considerata la prevista uscita dal nucleare, in futuro l'energia idrica assumerà maggiore importanza. Poiché il Parlamento ha innalzato sensibilmente le aliquote massime dei canoni per i diritti d'acqua, dal 2011 le entrate provenienti da questi canoni aumenteranno in modo repentino. Nei prossimi decenni i casi di «riversione» dovrebbero presumibilmente generare ulteriori entrate per i Cantoni che dispongono di risorse idriche. Inoltre, i Cantoni produttori di energia idroelettrica intendono sfruttare la prevista liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica per aumentare le entrate (canoni per i diritti d'acqua più flessibili, incremento della rendita generata dall'impiego delle risorse).

I rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti esigono pertanto l'adeguamento dell'articolo 3 capoverso 2 LPFC concernente il potenziale di risorse, che dovrà essere calcolato sulla base di importanti entrate di Cantoni e Comuni provenienti da regalie e concessione, in particolare i ricavi dei canoni per i diritti d'acqua.

Ponderazione degli utili delle persone giuridiche

I rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti hanno un parere divergente pure in merito all'integrazione degli utili delle persone giuridiche nel potenziale di risorse.

Posizione dei rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti

La perequazione delle risorse viene determinata in base al potenziale di risorse dei Cantoni, il quale si compone del reddito imponibile e della sostanza delle persone fisiche nonché degli utili imponibili delle persone giuridiche. Il potenziale di risorse deve rispecchiare il valore fiscalmente utilizzabile creato in un Cantone. Le persone giuridiche consentono però uno sfruttamento più basso del potenziale di risorse rispetto alle persone fisiche. Infatti, nel 2013, il potenziale di risorse degli utili delle persone giuridiche ha permesso di generare un gettito fiscale del 20,5 per cento, contro il 28,3 per cento di quello delle persone fisiche.

Lo sfruttamento fiscale del potenziale di risorse dei singoli Cantoni mostra che praticamente tutti i Cantoni utilizzano maggiormente il potenziale di risorse delle persone fisiche rispetto a quello delle persone giuridiche. Inoltre, rispetto ai Cantoni finanziariamente forti i Cantoni finanziariamente deboli utilizzano il potenziale di risorse delle loro imprese meno di quello delle persone fisiche. Pertanto il potenziale di risorse calcolato corrisponde sempre meno al potenziale fiscale effettivo dei singoli Cantoni. Dalla base di dati 2003–2009 si evince che nella base imponibile aggregata (BIA) «un franco di imposta sugli utili» non corrisponde a «un franco di imposta sul reddito».

Uno degli obiettivi della perequazione finanziaria è garantire a tutti i Cantoni risorse finanziarie minime affinché questi possano adempiere i loro compiti. Poiché non può essere utilizzato come quello delle persone fisiche, il potenziale fiscale delle persone giuridiche viene sopravvalutato. Con l'introduzione della NPC nel 2008 questa situazione si è accentuata.

Dato che la quota delle imprese della base imponibile aggregata varia da un Canton all'altro e lo sfruttamento fiscale delle persone giuridiche è più basso, i Cantoni con un'elevata quota di imprese sono svantaggiati. Per tenere correttamente conto del diverso sfruttamento dei potenziali fiscali bisogna pertanto procedere a dei correttivi nel prossimo quadriennio 2016–2019. La riforma III dell'imposizione delle imprese dovrebbe accentuare questo effetto (vedi digressione nel n. 7.1). Tuttavia, ciò non costituisce motivo per non apportare sin d'ora correttivi che si rendono attualmente necessari.

I rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti chiedono pertanto l'adeguamento dell'articolo 19 OPFC concernente il calcolo del potenziale di risorse. Gli utili delle persone giuridiche dovranno essere ponderati nella base imponibile aggregata con un fattore di 0,7 (rapporto di sfruttamento persone giuridiche/fisiche di 20,5 % a 28,3 %), affinché «un franco di imposta sugli utili» corrisponda a «un franco di imposta sul reddito».

Parere del Consiglio federale

Riguardo ai pareri divergenti dei rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti in merito all'inclusione dei canoni per i diritti d'acqua nel potenziale di risorse e a una nuova ponderazione degli utili delle persone giuridiche nel potenziale di risorse, il Consiglio federale constata che:

- la proposta di considerare nel potenziale di risorse importanti entrate di Cantoni e Comuni provenienti da regalie e concessioni, in particolare dai canoni per i diritti d'acqua, è già stata respinta dall'organizzazione del progetto NPC. Sotto il profilo concettuale, il potenziale di risorse si basa esclusivamente su valori di calcolo fiscalmente rilevanti dell'imposizione della creazione di valore senza una controprestazione da parte dello Stato. Per contro, le regalie e le concessioni sono entrate non fiscali e implicano una controprestazione dello Stato. Nel numero 7.1.1 del presente rapporto sono illustrati dettagliatamente i motivi per cui i canoni per i diritti d'acqua non sono inclusi nel potenziale di risorse.

Il Consiglio federale ha motivato in tal senso il suo parere a un postulato depositato dalla consigliera agli Stati Anita Fetz (12.3162 Per un'equa NPC: simulare l'inclusione di risorse ed entrate di natura non fiscale¹). Nella sessione estiva del 2012 il Consiglio degli Stati ha respinto il postulato con un'ampia maggioranza;

- una nuova ponderazione degli utili delle persone giuridiche nel potenziale di risorse dovrà essere esaminata nel quadro della riforma III dell'imposizione delle imprese. Il Consiglio federale ritiene che una nuova ponderazione di durata limitata non vada anticipata senza considerare le ripercussioni della riforma III.

Ponderazione dei redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse

Nel numero 7.1.2 del presente rapporto si esamina l'effetto del computo ridotto dei redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse introdotto nel 2012 e si constata che l'effetto auspicato è raggiunto. Un rappresentante dei Cantoni di confine ha un parere divergente in merito.

Posizione di un rappresentante di un Cantone finanziariamente debole

I frontalieri causano costi per i quali i Cantoni interessati non sono indennizzati. Di conseguenza, per il secondo quadriennio è stato introdotto il fattore delta che permette di computare nel potenziale di risorse i redditi lordi tassati alla fonte dei frontalieri solo in misura del 75 per cento (vedi n. 7.1.2). Tuttavia, anche questa percentuale è ancora troppo alta, se paragonata ai costi e ai ricavi dei Cantoni finanziariamente deboli.

Un rappresentante dei Cantoni finanziariamente deboli esige pertanto una riduzione del fattore delta dal 75 al 50 per cento, affinché i redditi dei frontalieri confluiscano solo per metà nel potenziale di risorse. A suo avviso, questo adeguamento rispecchia maggiormente la realtà.

¹ http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20123162

Tabella 9.05 Versamenti di compensazione 2014: differenza tra le cifre definitive e la simulazione con un delta di 0,5

(+) aggravio (-) sgravio

Versamenti di compensazione 2014: differenza		
	CHF	CHF per abitante
ZH	12'920'550	9
BE	11'124'316	11
LU	5'336'043	14
UR	197'276	6
SZ	1'784'165	12
OW	489'187	14
NW	447'443	11
GL	429'492	11
ZG	2'722'908	25
FR	3'842'719	14
SO	2'571'324	10
BS	-4'565'592	-24
BL	-1'658'442	-6
SH	-190'174	-3
AR	548'385	10
AI	143'832	9
SG	-1'867'577	-4
GR	-1'677'182	-9
AG	1'346'745	2
TG	574'296	2
TI	-5'540'086	-17
VD	3'157'673	4
VS	2'492'261	8
NE	-1'769'196	-10
GE	-18'739'533	-41
JU	-3'624'742	-53
CH	-10'496'090	

Parere del Consiglio federale

Riguardo al parere divergente di un rappresentante dei Cantoni finanziariamente deboli concernente il computo dei redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse, il Consiglio federale sottolinea che:

- la questione è già stata trattata esaustivamente nel primo rapporto sull'efficacia. A seguito del risultato della procedura di consultazione presso i Cantoni è stato deciso, secondo il principio di maggioranza, che dal 2012 nel potenziale di risorse sarebbe confluito soltanto il 75 per cento dei redditi dei frontalieri. Dal numero 7.1.2 del presente rapporto emerge che questa misura ha raggiunto l'effetto auspicato;

- L'Esecutivo si è già espresso in tal senso nella sua risposta a un'interpellanza depositata dal consigliere nazionale del Cantone Ticino Lorenzo Quadri (12.3992; Taglio dei contributi al Ticino. Le iniquità della perequazione federale²).

Riduzione dei versamenti di compensazione ai Cantoni finanziariamente deboli il cui sfruttamento fiscale è inferiore alla media dei Cantoni finanziariamente forti

Il numero 5.4 del presente rapporto espone in modo dettagliato gli aspetti della concorrenza fiscale nazionale e internazionale mentre il numero 5.4.6 accenna brevemente anche la questione del cosiddetto «dumping fiscale» praticato dai Cantoni finanziariamente deboli, che negano, perlomeno indirettamente, l'esistenza di questo fenomeno. I rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti hanno tuttavia un parere divergente al riguardo.

Posizione dei rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti

Riguardo allo sfruttamento fiscale dei Cantoni, i Cantoni finanziariamente forti rappresentati nel gruppo di studio presentano più sotto alcune osservazioni complementari e chiedono una riduzione dei versamenti di compensazione ai Cantoni finanziariamente deboli il cui sfruttamento fiscale è inferiore alla media dei Cantoni finanziariamente forti.

I rappresentanti motivano la loro posizione sottolineando che un obiettivo essenziale della NPC è garantire ai Cantoni finanziariamente deboli una dotazione sufficiente di risorse affinché questi possano adempiere i loro compiti. Se i Cantoni finanziariamente deboli utilizzano i fondi dei Cantoni finanziariamente forti per offrire condizioni fiscali più favorevoli rispetto a questi ultimi, ciò significa che essi dispongono di sufficienti risorse proprie per l'adempimento dei loro compiti. Analizzando l'evoluzione dello sfruttamento fiscale dei Cantoni dal 2008 al 2013 emerge che la situazione è peggiorata soprattutto per quanto riguarda le persone giuridiche. In questo caso lo sfruttamento fiscale dei Cantoni finanziariamente deboli è in parte nettamente inferiore alla media dei Cantoni finanziariamente forti. Nel 2013, dei complessivi 17 Cantoni beneficiari 14 sono al di sotto della media; con il 16,6 per cento la media dei Cantoni beneficiari è sensibilmente inferiore alla media dei Cantoni donatori (19,3 %). Per contro, sebbene la concorrenza fiscale sia meno intensa per quanto concerne le persone fisiche, nel 2013 anche in questo contesto otto su 17 Cantoni finanziariamente deboli registrano uno sfruttamento fiscale più basso rispetto alla media dei Cantoni donatori.

Considerando separatamente lo sfruttamento fiscale delle persone fisiche e delle persone giuridiche, i rappresentanti propongono concretamente una riduzione nella misura delle entrate fiscali non utilizzate rispetto alla media dei Cantoni finanziariamente forti. I mezzi liberati con la riduzione permetteranno di sgravare la perequazione orizzontale delle risorse. I Cantoni finanziariamente forti ne dovranno trarre vantaggio in misura proporzionale ai loro contributi versati nella perequazione delle risorse.

Parere del Consiglio federale

Relativamente al parere divergente dei rappresentanti dei Cantoni finanziariamente forti concernente la riduzione dei versamenti di compensazione in caso di «dumping fiscale» praticato dai Cantoni finanziariamente deboli, il Consiglio federale osserva che

² http://www.parlament.ch/ilsuche/Pagine/geschaefte.aspx?qesch_id=20123992

L'argomentazione dei Cantoni finanziariamente forti poggia sull'evoluzione dell'indice di sfruttamento fiscale. Essi danno l'impressione che tale indice rifletta l'evoluzione effettiva dell'onere fiscale negli anni 2008–2013. Tuttavia, l'indice di sfruttamento fiscale si basa su dati con uno scarto temporale di 4–6 anni, per cui solo gli indici degli anni 2012 e 2013 rispecchiano – e soltanto in parte – gli oneri fiscali nell'ambito della NPC. L'indice di sfruttamento fiscale del 2012 si fonda per un terzo sull'anno di calcolo 2008 (rilevante per la NPC) e l'indice del 2013 per due terzi sugli anni di calcolo 2008 e 2009 (rilevanti per la NPC). Gli indici di sfruttamento fiscale dal 2008 al 2011 poggiano ancora su dati anteriori all'introduzione della NPC.

Il Consiglio federale rimanda inoltre alle brevi spiegazioni nel numero 5.4.6 del presente rapporto concernente il «dumping fiscale».

Infine, fa notare che alla fine del 2010 il Gruppo socialista aveva depositato una mozione di tenore simile (10.3993 Finanziamento degli sgravi fiscali senza i mezzi della NPC³). L'Esecutivo aveva chiesto di respingere la mozione, ribadendo in particolare che:

- secondo l'articolo 2 lettera b LPFC, la riduzione delle disparità per quanto riguarda il carico fiscale tra Cantoni costituisce uno degli obiettivi della perequazione finanziaria;
- in virtù dell'articolo 6 capoverso 2 LPFC, i mezzi finanziari della perequazione sono versati ai Cantoni senza vincoli di sorta, ovvero senza condizioni;
- occorre mantenere la sovranità fiscale cantonale;
- con la NPC i versamenti di compensazione finanziaria sono stati volutamente disgiunti dalle aliquote d'imposta dei Cantoni al fine di evitare falsi incentivi.

Nella sessione autunnale del 2012 il Consiglio nazionale, in veste di primo Consiglio, ha respinto la mozione con un'ampia maggioranza.

Garanzia di un'adeguata perequazione intercantonale degli oneri

Il numero 5.7 del presente rapporto esamina l'evoluzione della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri e precisa, tra l'altro, che dall'introduzione della NPC i pagamenti della compensazione degli oneri sono sensibilmente aumentati, tuttavia con notevoli differenze tra i singoli settori di compiti. Un rappresentante di un Cantone universitario finanziariamente forte ha un'opinione ben precisa riguardo al settore delle università. Egli sostiene che la quota di onere finanziario a carico dei Cantoni non universitari sia troppo basso.

Posizione di un rappresentante di un Cantone finanziariamente forte

I Cantoni universitari ritengono molto alto l'onere netto che devono sopportare in ragione delle scuole universitarie. Essi versano per i loro studenti un contributo fino a cinque volte superiore a quello previsto dall'Accordo intercantonale sulle università. I Cantoni responsabili devono sopportare una quota eccessivamente sproporzionata del finanziamento delle università che va ben oltre il vantaggio di localizzazione dei Cantoni universitari. Gli elevati investi-

³ http://www.parlament.ch/ll/suche/Pagine/geschaefte.aspx?qesch_id=20103993

menti per l'immediato futuro non possono più essere assunti solo da tali Cantoni, ma devono essere ripartiti equamente tra tutti i diretti interessati a livello nazionale.

La posizione della Svizzera quale centro di conoscenza è fondamentale per lo sviluppo del Paese nel contesto della concorrenza internazionale. Questo sviluppo è la base per il mantenimento e la crescita del benessere della Svizzera. Se le università elvetiche sono sottofinanziate rispetto ai loro concorrenti esteri, ciò costituisce uno svantaggio per l'intera economia nazionale.

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

Studi sul rapporto sull'efficacia (2012–2015)

(disponibili solamente in tedesco all'indirizzo:

http://www.efv.admin.ch/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/wirksamkeitsberichte.php)

Marius Brühlhart & Kurt Schmidheiny, *NFA, Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler*. Studie zum zweiten Wirksamkeitsbericht, Losanna/Basilea, maggio 2013.

Ecoplan, *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analysen für die Jahre 2008-2011* (2013a), Berna, ottobre 2013.

Ecoplan, *Positive und negative Effekte von Ballungsräumen* (2013b), Berna, marzo 2013.

AFF, *Nationaler Finanzausgleich – Einfluss der Konjunktur und Entwicklung der kantonalen Disparitäten* (2013a), Berna, giugno 2013.

AFF, *Steuerwettbewerb und Immobilienpreise in den Kantonen* (2013b), Berna, agosto 2013.

AFF, *Effizienzgewinne bei den entflochtenen Aufgabenbereichen im Rahmen NFA* (2013c), Berna, marzo 2013.

AFF, *Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen* (2013d), Berna, aprile 2013.

AFC, *Steuerbelastungsberechnungen für natürliche und juristische Personen 2004-2011* (2012), Berna, ottobre 2013.

Altra bibliografia

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

BAK Basel, *Die verteilungsmässige Wirksamkeit der NFA-Ausgleichszahlungen - Gutachten z.H. der Konferenz der NFA-Geberkantone*, Basilea, luglio 2010.

Messaggio sul programma di legislatura 2001–2015 (2012), Berna, 25 gennaio 2012.

(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).

(Secondo) Messaggio concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC; 2005), Berna, 7 settembre 2005 (FF **2005** 5349).

(Terzo) Messaggio concernente il decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri, il decreto federale sulla compensazione dei casi di rigore e la legge federale che modifica atti legislativi nell'ambito del passaggio alla NPC, Berna, 8 dicembre 2006 (FF **2007** 607).

Werner Bussmann, *Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen. Ein Leitfaden*, Coira/Zurigo, Rüegger, 1995.

- Werner Bussmann, *Leistungen statt Kosten subventionieren - Erfahrungen aus der Pauschalsubvention für die Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind*, in: LeGes 2006/2, 109.
- Werner Bussmann & Ulrich Klöti & Peter Knoepfel (ed.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1997.
- Econcept (2013), *Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG): Umsetzungsstand und Auswirkungen in den Kantonen*, Zurigo, 2013.
- 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.
- AFF, *Finanzausgleichsbilanz 2007*, Berna, 2008.
- DFF e CdC, *Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*, Berna/Soletta, 1999.
- Controllo federale delle finanze, *Prüfungen im Rahmen der Umsetzung von Programmvereinbarungen – Darstellung von Risiken und Herausforderungen*, Berna, novembre 2013.
- European Commission, *Evaluating EU Activities. A Practical Guide for the Commission Services*, Bruxelles, 2004.
- Lars Feld & Gebhard Kirchgässner, *Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz*, in: Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis, H. Schmid & T. Slembeck (ed.), Berna: Haupt 1997: pagg. 64-92.
- René L.Frey, Andreas Spillmann, Bernard Dafflon, Claude Jeanrenaud & Alfred Meier, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*. Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Kurzfassung, Basilea, marzo 1994.
- Projektgruppe 4 im Rahmen NFA, *Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone*, Schlussbericht zu Händen des Leitorgans, Berna, dicembre 1995.
- Christian Hilber, *Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise. Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung*, Coira, Rüegger, 1997.
- Mario Morger, *The Capitalization of Income Taxes into Housing Prices in Switzerland*. Amministrazione federale delle contribuzioni, 2012.
- OCSE Network on Fiscal Relation Across Levels of Government, *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, Working Paper No. 2, 2006.
- Stefan Rieder, *Wirkungsmodelle in der Evaluation des föderalen Politikvollzugs*, Leges, Gesetzgebung & Evaluation 2007/2. pagg. 275-291.

Marco Salvi et al., *Preise, Mieten und Renditen. Der Immobilienmarkt transparent gemacht*, Zurigo: Zürcher Kantonalbank, 2004.

David Stadelmann, *Which factors capitalize into house prices? A Bayesian averaging approach*, *Journal of Housing Economics*, 2010, 19(3): pagg. 180–204.

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/PIL) 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 1990¹ 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 LPFC² 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 2008–2010.³

Dal rapporto tra il potenziale di risorse per abitante⁴ 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

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. Essa corrisponde alla media della popolazione residente in Svizzera durante un determinato anno civile secondo il principio del domicilio economico. Diversamente dall'assoggettamento fiscale, che si basa sul domicilio civile al 31 dicembre dell'anno fiscale, per l'indice delle risorse non si tratta di paragonare la capacità finanziaria dei contribuenti, bensì il valore aggiunto dei Cantoni utilizzabile fiscalmente. Di conseguenza la popolazione residente media costituisce il parametro adeguato.

i Cantoni finanziariamente deboli. L'obiettivo è garantire che tutti i Cantoni raggiungano un indice delle risorse di almeno 85 punti⁵.

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.⁶). 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.

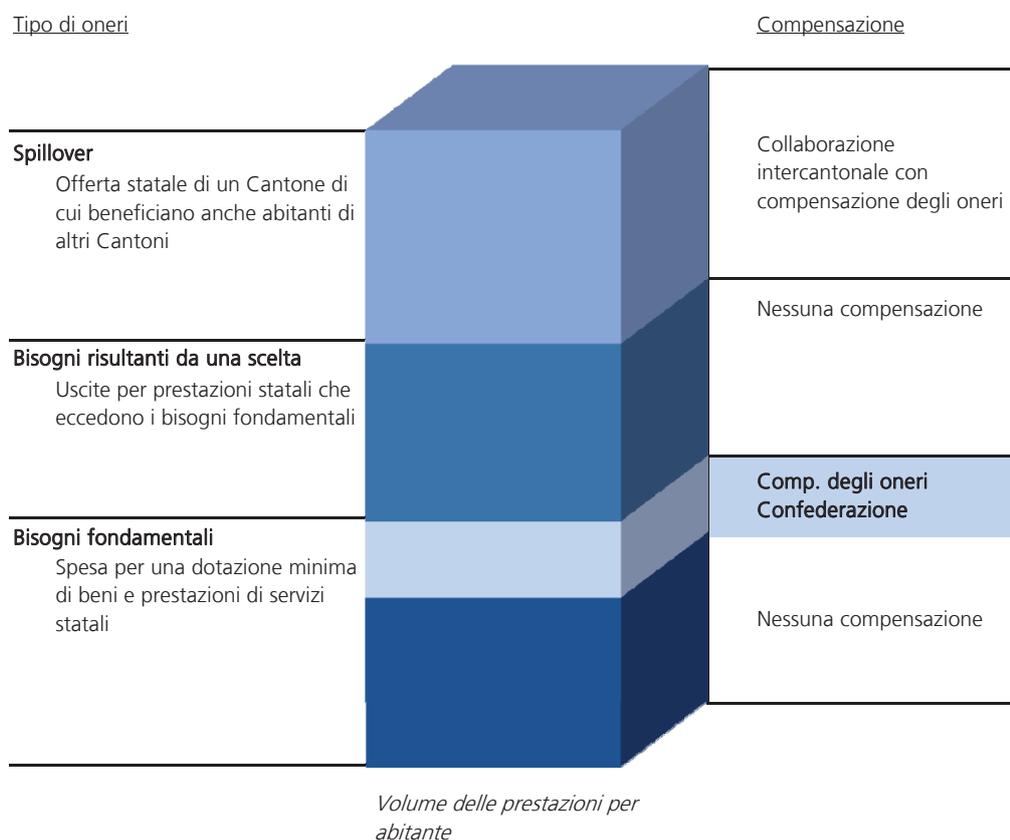
La compensazione degli oneri

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.

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

⁶ 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 Scaffusa. 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 2008–2014

	Indice delle risorse						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	126.9	131.2	132.2	127.8	123.1	119.1	117.7
BE	77.3	77.1	76.5	74.9	75.0	74.6	74.5
LU	76.9	76.5	75.5	74.1	76.1	77.0	78.9
UR	61.9	60.6	58.0	57.2	58.9	60.2	61.2
SZ	124.4	124.9	130.0	140.1	150.1	157.1	158.9
OW	67.3	66.1	70.7	74.0	81.2	82.1	85.0
NW	125.7	127.7	125.3	124.5	124.2	126.2	127.3
GL	69.7	68.9	67.6	65.4	66.2	65.7	68.4
ZG	215.4	223.9	237.0	246.1	250.0	247.6	243.8
FR	75.5	73.5	70.9	68.1	71.3	73.7	75.5
SO	76.4	76.2	77.3	76.5	79.5	78.8	79.4
BS	140.1	139.4	139.0	144.7	148.8	151.0	146.1
BL	104.1	102.6	101.2	98.2	101.4	99.5	101.6
SH	96.3	96.1	95.7	95.9	99.2	102.6	103.9
AR	77.6	76.0	75.2	74.1	78.5	81.2	84.8
AI	79.8	81.1	79.8	80.5	82.6	84.9	84.0
SG	77.1	76.1	74.2	73.6	76.8	78.7	79.5
GR	81.8	80.6	79.5	76.9	80.5	81.5	84.4
AG	89.9	88.8	85.7	84.5	87.3	88.5	89.1
TG	74.2	73.5	73.4	73.1	76.7	77.4	78.0
TI	97.4	95.9	95.2	95.4	99.2	101.2	100.8
VD	105.7	101.5	106.9	120.1	107.5	109.2	108.4
VS	69.2	68.1	66.3	64.3	67.2	68.7	70.4
NE	96.7	97.5	95.2	94.1	95.8	93.5	90.2
GE	151.5	151.2	148.6	146.9	148.5	147.7	147.0
JU	68.8	67.3	65.1	62.3	63.7	62.8	62.5
CH	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Min.	61.9	60.6	58.0	57.2	58.9	60.2	61.2

	Indice del GFS dopo la perequazione delle risorse						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	121.5	125.1	126.1	122.6	118.6	115.3	114.0
BE	88.1	87.7	86.9	85.8	87.1	87.5	88.2
LU	88.1	87.6	86.6	85.5	87.4	88.1	89.2
UR	86.3	85.6	84.4	83.3	85.3	86.1	87.0
SZ	119.6	120.0	124.3	132.7	140.4	145.7	146.8
OW	86.5	85.9	85.5	85.5	89.0	89.7	91.2
NW	120.6	122.3	120.5	120.0	119.5	121.0	121.7
GL	86.8	86.2	85.0	83.8	85.6	86.3	87.3
ZG	192.7	199.6	211.0	219.0	221.0	218.3	214.3
FR	87.7	86.9	85.6	84.2	86.4	87.4	88.4
SO	87.9	87.5	87.2	86.2	88.4	88.6	89.3
BS	132.2	131.7	131.6	136.4	139.4	140.9	136.6
BL	103.2	102.1	101.0	98.4	101.1	99.5	101.3
SH	97.0	96.8	96.4	96.5	99.2	102.1	103.1
AR	88.3	87.5	86.6	85.5	88.1	89.4	91.1
AI	88.9	89.0	88.0	87.7	89.5	90.7	90.8
SG	88.1	87.5	86.3	85.4	87.6	88.6	89.4
GR	89.4	88.8	87.9	86.3	88.7	89.5	90.9
AG	92.9	92.3	90.4	89.4	91.5	92.3	92.9
TG	87.4	86.9	86.1	85.3	87.5	88.2	89.0
TI	97.7	96.6	96.0	96.1	99.3	100.9	100.6
VD	104.6	101.2	105.6	116.4	106.0	107.4	106.7
VS	86.7	86.1	84.8	83.7	85.7	86.5	87.6
NE	97.3	97.8	96.1	95.1	96.6	95.1	93.5
GE	141.3	141.2	139.4	138.2	139.1	138.2	137.4
JU	86.6	86.0	84.7	83.5	85.4	86.1	87.0
Min.	86.3	85.6	84.4	83.3	85.3	86.1	87.0

Tabella A2.02 Potenziale di risorse totale e per abitante 2008–2014

Totale potenziale di risorse							
CHF 1'000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	43'444'139	46'545'786	49'514'267	51'474'149	48'616'110	48'693'848	48'800'388
BE	19'916'463	20'512'542	21'344'560	22'310'602	21'689'119	22'077'801	22'145'730
LU	7'295'865	7'500'379	7'780'336	8'183'722	8'211'454	8'570'161	8'883'988
UR	577'415	583'020	582'605	609'343	606'935	633'646	645'349
SZ	4'487'762	4'673'055	5'144'160	5'966'373	6'264'900	6'769'937	6'929'441
OW	596'890	604'530	679'225	762'005	817'151	853'447	894'507
NW	1'301'190	1'370'367	1'417'843	1'509'456	1'466'043	1'529'545	1'549'991
GL	716'493	729'438	746'235	766'378	750'921	761'886	795'461
ZG	6'008'925	6'492'133	7'284'251	8'152'481	8'108'963	8'283'824	8'227'410
FR	5'071'392	5'129'528	5'249'056	5'450'593	5'618'061	6'024'878	6'275'083
SO	5'042'912	5'197'872	5'527'793	5'839'141	5'898'238	5'994'686	6'079'452
BS	7'175'705	7'362'340	7'670'137	8'478'594	8'435'564	8'754'648	8'519'685
BL	7'357'997	7'495'641	7'761'224	8'046'855	8'079'146	8'137'519	8'360'448
SH	1'917'899	1'973'309	2'057'439	2'197'712	2'206'967	2'341'677	2'386'255
AR	1'096'393	1'105'478	1'141'828	1'194'530	1'225'905	1'295'855	1'354'693
AI	314'442	331'954	344'994	373'214	371'684	392'876	395'189
SG	9'494'887	9'683'800	9'910'173	10'507'578	10'674'817	11'243'216	11'438'476
GR	4'200'376	4'269'787	4'405'376	4'535'964	4'607'235	4'784'537	4'981'299
AG	13'533'497	13'851'810	14'089'201	14'907'069	15'079'291	15'798'606	16'132'903
TG	4'622'429	4'735'639	4'979'390	5'314'285	5'442'503	5'662'755	5'779'341
TI	8'310'306	8'480'543	8'876'999	9'551'706	9'698'210	10'172'636	10'221'495
VD	18'513'049	18'445'232	20'542'759	24'833'704	21'787'320	22'942'495	23'178'493
VS	5'295'297	5'400'659	5'562'212	5'812'683	5'947'196	6'280'146	6'527'089
NE	4'372'504	4'556'127	4'663'655	4'915'450	4'857'420	4'861'728	4'709'885
GE	17'486'275	18'097'781	18'770'834	19'888'924	19'597'505	20'075'146	20'237'483
JU	1'253'647	1'265'306	1'280'231	1'306'464	1'295'353	1'305'483	1'304'397
CH	199'404'148	206'394'058	217'326'786	232'888'974	227'354'013	234'242'983	236'753'933

Potenziale di risorse per abitante							
CHF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	34'047	36'321	38'283	39'374	36'675	36'186	35'726
BE	20'743	21'338	22'141	23'077	22'350	22'651	22'616
LU	20'651	21'180	21'857	22'818	22'671	23'388	23'957
UR	16'615	16'793	16'807	17'632	17'563	18'302	18'585
SZ	33'384	34'584	37'655	43'178	44'742	47'720	48'239
OW	18'070	18'293	20'472	22'799	24'193	24'957	25'802
NW	33'742	35'373	36'290	38'365	37'005	38'353	38'648
GL	18'718	19'086	19'574	20'144	19'726	19'969	20'774
ZG	57'824	61'990	68'637	75'830	74'493	75'224	74'019
FR	20'267	20'358	20'526	20'980	21'260	22'402	22'922
SO	20'507	21'111	22'393	23'563	23'683	23'925	24'123
BS	37'602	38'600	40'242	44'574	44'349	45'886	44'356
BL	27'927	28'407	29'305	30'261	30'209	30'228	30'855
SH	25'858	26'612	27'726	29'559	29'560	31'176	31'558
AR	20'836	21'037	21'786	22'820	23'404	24'676	25'757
AI	21'426	22'461	23'101	24'796	24'607	25'795	25'509
SG	20'703	21'080	21'492	22'682	22'889	23'914	24'136
GR	21'945	22'312	23'010	23'682	23'981	24'762	25'624
AG	24'119	24'597	24'815	26'020	26'014	26'883	27'060
TG	19'906	20'341	21'252	22'515	22'845	23'501	23'699
TI	26'137	26'555	27'558	29'402	29'566	30'739	30'601
VD	28'374	28'111	30'948	37'008	32'033	33'187	32'920
VS	18'575	18'847	19'194	19'822	20'018	20'861	21'387
NE	25'961	27'007	27'577	28'996	28'551	28'417	27'397
GE	40'659	41'865	43'028	45'262	44'255	44'864	44'647
JU	18'462	18'634	18'844	19'198	18'979	19'064	18'990
CH	26'839	27'691	28'960	30'809	29'801	30'380	30'366

Tabella A2.03 Gettito fiscale standardizzato totale e per abitante 2008–2014

CHF 1'000	Totale gettito fiscale standardizzato						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	12'121'987	12'746'658	13'371'951	13'650'475	13'517'128	13'583'359	13'646'785
BE	5'557'185	5'617'401	5'764'367	5'916'568	6'030'400	6'158'698	6'192'943
LU	2'035'726	2'053'994	2'101'178	2'170'248	2'283'097	2'390'683	2'484'363
UR	161'113	159'661	157'340	161'592	168'751	176'758	180'469
SZ	1'252'196	1'279'726	1'389'245	1'582'228	1'741'881	1'888'503	1'937'784
OW	166'547	165'552	183'433	202'077	227'199	238'073	250'145
NW	363'064	375'278	382'906	400'294	407'616	426'673	433'447
GL	199'919	199'758	201'530	203'236	208'785	212'531	222'447
ZG	1'676'638	1'777'884	1'967'204	2'161'963	2'254'600	2'310'808	2'300'754
FR	1'415'044	1'404'732	1'417'574	1'445'447	1'562'035	1'680'666	1'754'796
SO	1'407'097	1'423'448	1'492'850	1'548'487	1'639'935	1'672'243	1'700'088
BS	2'002'199	2'016'192	2'071'417	2'248'446	2'345'408	2'442'147	2'382'487
BL	2'053'063	2'052'697	2'096'016	2'133'952	2'246'310	2'269'996	2'337'957
SH	535'141	540'395	555'637	582'813	613'621	653'221	667'304
AR	305'921	302'737	308'365	316'778	340'848	361'484	378'833
AI	87'737	90'906	93'170	98'973	103'342	109'594	110'513
SG	2'649'308	2'651'928	2'676'367	2'786'514	2'968'005	3'136'344	3'198'713
GR	1'172'008	1'169'290	1'189'727	1'202'896	1'280'987	1'334'667	1'392'995
AG	3'776'180	3'793'346	3'804'966	3'953'219	4'192'617	4'407'089	4'511'486
TG	1'289'772	1'296'864	1'344'747	1'409'300	1'513'223	1'579'650	1'616'164
TI	2'318'781	2'322'414	2'397'345	2'533'025	2'696'471	2'837'701	2'858'390
VD	5'165'598	5'051'264	5'547'831	6'585'672	6'057'704	6'399'908	6'481'750
VS	1'477'519	1'478'982	1'502'145	1'541'470	1'653'547	1'751'874	1'825'268
NE	1'220'037	1'247'705	1'259'479	1'303'533	1'350'548	1'356'200	1'317'096
GE	4'879'102	4'956'114	5'069'300	5'274'361	5'448'852	5'600'049	5'659'311
JU	349'798	346'507	345'742	346'462	360'157	364'170	364'768
CH	55'638'678	56'521'432	58'691'836	61'760'031	63'213'065	65'343'090	66'207'054

CHF	Gettito fiscale standardizzato per abitante						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	9'500	9'947	10'339	10'442	10'197	10'094	9'991
BE	5'788	5'843	5'980	6'120	6'214	6'319	6'324
LU	5'762	5'800	5'903	6'051	6'303	6'524	6'699
UR	4'636	4'599	4'539	4'676	4'883	5'105	5'197
SZ	9'315	9'471	10'169	11'450	12'440	13'312	13'490
OW	5'042	5'009	5'529	6'046	6'727	6'962	7'215
NW	9'415	9'687	9'801	10'174	10'289	10'699	10'808
GL	5'223	5'227	5'286	5'342	5'485	5'571	5'809
ZG	16'134	16'976	18'536	20'110	20'712	20'984	20'699
FR	5'655	5'575	5'543	5'564	5'911	6'249	6'410
SO	5'722	5'781	6'048	6'249	6'585	6'674	6'746
BS	10'492	10'571	10'868	11'821	12'331	12'800	12'404
BL	7'792	7'779	7'914	8'025	8'399	8'432	8'628
SH	7'215	7'288	7'488	7'839	8'219	8'697	8'825
AR	5'814	5'761	5'884	6'052	6'507	6'884	7'203
AI	5'978	6'151	6'239	6'576	6'842	7'196	7'133
SG	5'777	5'773	5'804	6'015	6'364	6'671	6'749
GR	6'123	6'110	6'214	6'280	6'668	6'907	7'166
AG	6'730	6'736	6'702	6'900	7'233	7'499	7'567
TG	5'554	5'570	5'739	5'971	6'352	6'556	6'627
TI	7'293	7'272	7'442	7'797	8'220	8'575	8'558
VD	7'917	7'698	8'358	9'814	8'906	9'258	9'206
VS	5'183	5'161	5'184	5'256	5'566	5'819	5'981
NE	7'244	7'396	7'448	7'690	7'938	7'927	7'661
GE	11'345	11'465	11'620	12'003	12'305	12'515	12'485
JU	5'151	5'103	5'089	5'091	5'277	5'318	5'310
CH	7'489	7'583	7'821	8'170	8'286	8'475	8'492

Tabella A2.04 Gettito fiscale standardizzato per abitante dopo la perequazione 2008–2014

CHF	Gettito fiscale standardizzato per abitante dopo la perequazione						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	9'102	9'484	9'861	10'020	9'827	9'773	9'684
BE	6'600	6'652	6'796	7'008	7'219	7'417	7'489
LU	6'597	6'643	6'776	6'986	7'240	7'467	7'575
UR	6'461	6'498	6'600	6'807	7'066	7'298	7'385
SZ	8'954	9'102	9'724	10'843	11'637	12'351	12'466
OW	6'479	6'509	6'690	6'987	7'371	7'603	7'740
NW	9'035	9'276	9'425	9'803	9'901	10'258	10'334
GL	6'499	6'536	6'649	6'845	7'094	7'315	7'415
ZG	14'429	15'140	16'504	17'896	18'308	18'500	18'199
FR	6'570	6'593	6'692	6'879	7'158	7'408	7'506
SO	6'585	6'640	6'821	7'046	7'322	7'506	7'587
BS	9'899	9'987	10'289	11'143	11'548	11'942	11'603
BL	7'732	7'741	7'896	8'037	8'377	8'435	8'600
SH	7'263	7'338	7'542	7'884	8'224	8'653	8'757
AR	6'609	6'632	6'774	6'986	7'301	7'575	7'735
AI	6'655	6'749	6'881	7'162	7'413	7'689	7'710
SG	6'600	6'638	6'752	6'979	7'258	7'509	7'588
GR	6'698	6'733	6'871	7'055	7'350	7'582	7'722
AG	6'959	6'998	7'072	7'303	7'582	7'824	7'890
TG	6'547	6'588	6'735	6'965	7'252	7'474	7'556
TI	7'320	7'326	7'507	7'852	8'225	8'555	8'544
VD	7'833	7'676	8'255	9'510	8'786	9'103	9'060
VS	6'492	6'524	6'635	6'839	7'101	7'334	7'435
NE	7'284	7'421	7'512	7'772	8'000	8'062	7'936
GE	10'584	10'706	10'899	11'292	11'527	11'712	11'667
JU	6'487	6'519	6'623	6'822	7'075	7'294	7'386

Tabella A2.05 Versamenti di compensazione della perequazione delle risorse, totale e per abitante 2008–2014

(+) Aggravio Cantone; (-) Sgravio Cantone

CHF 1'000	Totale versamenti di compensazione in ambito di perequazione delle risorse						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	507'285	592'670	617'686	550'654	490'786	432'622	419'288
BE	-780'041	-777'464	-787'528	-858'208	-975'306	-1'070'937	-1'140'606
LU	-294'972	-298'289	-310'771	-335'196	-339'349	-345'601	-324'549
UR	-63'434	-65'937	-71'445	-73'644	-75'431	-75'912	-75'980
SZ	48'476	49'873	60'787	83'955	112'436	136'351	147'024
OW	-47'481	-49'542	-38'522	-31'435	-21'761	-21'932	-18'200
NW	14'647	15'907	14'661	14'605	15'366	17'587	19'021
GL	-48'840	-50'027	-51'960	-57'189	-61'245	-66'546	-61'486
ZG	177'231	192'342	215'644	237'987	261'705	273'589	277'856
FR	-229'043	-256'404	-293'696	-341'783	-329'396	-311'765	-300'131
SO	-212'298	-211'582	-190'829	-197'443	-183'660	-208'475	-211'971
BS	113'095	111'394	110'251	128'826	148'773	163'782	153'876
BL	15'965	10'169	4'714	-3'127	6'001	-703	7'584
SH	-3'536	-3'702	-4'046	-3'375	-349	3'287	5'162
AR	-41'870	-45'756	-46'651	-48'922	-41'607	-36'321	-28'022
AI	-9'935	-8'837	-9'586	-8'830	-8'625	-7'519	-8'931
SG	-377'742	-397'374	-437'130	-446'769	-417'152	-394'021	-397'460
GR	-110'089	-119'224	-125'809	-148'372	-131'041	-130'372	-108'073
AG	-128'546	-147'832	-210'148	-230'591	-202'520	-190'828	-192'622
TG	-230'440	-236'907	-233'194	-234'742	-214'528	-221'209	-226'445
TI	-8'732	-17'251	-20'931	-17'814	-1'534	6'684	4'499
VD	54'964	14'589	67'931	204'361	81'759	107'053	102'962
VS	-373'154	-390'388	-420'524	-464'048	-456'104	-456'123	-443'655
NE	-6'715	-4'185	-10'989	-13'984	-10'577	-23'096	-47'232
GE	327'337	328'083	314'455	312'255	344'231	359'262	370'681
JU	-90'698	-96'182	-104'242	-117'764	-122'741	-135'326	-142'600
CH	-1'798'569	-1'861'854	-1'961'872	-2'100'592	-2'131'868	-2'196'465	-2'220'010

CHF	Versamenti di compensazione in ambito di perequazione delle risorse per abitante						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	398	462	478	421	370	321	307
BE	-812	-809	-817	-888	-1'005	-1'099	-1'165
LU	-835	-842	-873	-935	-937	-943	-875
UR	-1'825	-1'899	-2'061	-2'131	-2'183	-2'193	-2'188
SZ	361	369	445	608	803	961	1'024
OW	-1'437	-1'499	-1'161	-941	-644	-641	-525
NW	380	411	375	371	388	441	474
GL	-1'276	-1'309	-1'363	-1'503	-1'609	-1'744	-1'606
ZG	1'705	1'837	2'032	2'214	2'404	2'484	2'500
FR	-915	-1'018	-1'148	-1'316	-1'247	-1'159	-1'096
SO	-863	-859	-773	-797	-737	-832	-841
BS	593	584	578	677	782	858	801
BL	61	39	18	-12	22	-3	28
SH	-48	-50	-55	-45	-5	44	68
AR	-796	-871	-890	-935	-794	-692	-533
AI	-677	-598	-642	-587	-571	-494	-577
SG	-824	-865	-948	-964	-894	-838	-839
GR	-575	-623	-657	-775	-682	-675	-556
AG	-229	-263	-370	-402	-349	-325	-323
TG	-992	-1'018	-995	-995	-900	-918	-929
TI	-27	-54	-65	-55	-5	20	13
VD	84	22	102	305	120	155	146
VS	-1'309	-1'362	-1'451	-1'582	-1'535	-1'515	-1'454
NE	-40	-25	-65	-82	-62	-135	-275
GE	761	759	721	711	777	803	818
JU	-1'336	-1'416	-1'534	-1'730	-1'798	-1'976	-2'076

Tabella A2.06 Dotazione verticale (PVR) e perequazione orizzontale delle risorse (POR)
2008–2014, come pure rapporto POR/PVR

CHF 1'000	Dotazione						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Perequazione verticale delle risorse	1'798'569	1'861'854	1'961'872	2'100'592	2'131'868	2'196'465	2'220'010
Perequazione orizzontale delle risorse	1'258'998	1'315'027	1'406'130	1'532'643	1'461'057	1'500'219	1'507'952
Dotazione	3'057'566	3'176'881	3'368'001	3'633'235	3'592'925	3'696'684	3'727'962
Rapporto PVR/POR	70.0%	70.6%	71.7%	73.0%	68.5%	68.3%	67.9%

Tabella A2.07 Versamenti di compensazione della compensazione degli oneri, totale e per abitante 2008–2014

(+) Aggravio Cantone; (-) Sgravio Cantone

CHF 1000	Totale versamenti di compensazione in ambito di compensazione degli oneri						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	-93'087	-87'529	-86'111	-80'457	-78'843	-74'937	-72'257
BE	-39'793	-42'281	-46'443	-51'670	-54'810	-53'742	-54'764
LU	-6'485	-6'673	-6'606	-6'698	-7'011	-6'940	-6'281
UR	-10'549	-10'867	-10'757	-10'903	-11'408	-11'289	-11'577
SZ	-5'886	-6'045	-5'970	-6'038	-6'330	-6'257	-6'541
OW	-5'296	-5'447	-5'393	-5'465	-5'712	-5'647	-5'997
NW	-1'437	-1'480	-1'469	-1'491	-1'569	-1'558	-1'297
GL	-5'151	-5'146	-5'096	-5'170	-5'414	-5'360	-5'371
ZG	0	0	0	0	0	0	0
FR	-11'679	-11'957	-11'784	-11'914	-12'424	-12'249	-9'644
SO	0	0	0	0	0	0	-176
BS	-47'162	-48'453	-46'270	-47'125	-51'355	-52'812	-54'499
BL	0	0	0	0	0	0	0
SH	-3'186	-2'639	-2'375	-2'702	-2'042	-1'881	-2'165
AR	-17'102	-17'601	-17'425	-17'673	-18'498	-18'313	-18'850
AI	-7'943	-8'173	-8'091	-8'201	-8'584	-8'500	-8'448
SG	-1'929	-1'985	-1'965	-2'002	-2'095	-2'074	-2'165
GR	-133'174	-137'036	-135'637	-137'471	-143'844	-142'358	-139'151
AG	0	0	0	0	0	0	0
TG	-3'623	-3'728	-3'691	-3'742	-3'916	-3'877	-3'990
TI	-31'338	-31'442	-32'825	-34'339	-35'836	-34'498	-35'082
VD	-51'178	-50'821	-58'338	-59'647	-63'941	-63'199	-63'273
VS	-67'907	-69'838	-69'090	-69'999	-73'212	-72'390	-74'232
NE	-34'098	-34'687	-35'579	-36'974	-40'661	-39'063	-38'115
GE	-100'104	-113'938	-99'867	-100'505	-105'337	-108'437	-107'159
JU	-4'108	-4'233	-4'197	-4'523	-4'779	-4'864	-4'833
CH	-682'216	-702'000	-694'980	-704'710	-737'624	-730'248	-725'866

CHF	Versamenti di compensazione in ambito di compensazione degli oneri per abitante						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	-73	-68	-67	-62	-59	-56	-53
BE	-41	-44	-48	-53	-56	-55	-56
LU	-18	-19	-19	-19	-19	-19	-17
UR	-304	-313	-310	-315	-330	-326	-333
SZ	-44	-45	-44	-44	-45	-44	-46
OW	-160	-165	-163	-164	-169	-165	-173
NW	-37	-38	-38	-38	-40	-39	-32
GL	-135	-135	-134	-136	-142	-140	-140
ZG	0	0	0	0	0	0	0
FR	-47	-47	-46	-46	-47	-46	-35
SO	0	0	0	0	0	0	-1
BS	-247	-254	-243	-248	-270	-277	-284
BL	0	0	0	0	0	0	0
SH	-43	-36	-32	-36	-27	-25	-29
AR	-325	-335	-332	-338	-353	-349	-358
AI	-541	-553	-542	-545	-568	-558	-545
SG	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-5
GR	-696	-716	-708	-718	-749	-737	-716
AG	0	0	0	0	0	0	0
TG	-16	-16	-16	-16	-16	-16	-16
TI	-99	-98	-102	-106	-109	-104	-105
VD	-78	-77	-88	-89	-94	-91	-90
VS	-238	-244	-238	-239	-246	-240	-243
NE	-202	-206	-210	-218	-239	-228	-222
GE	-233	-264	-229	-229	-238	-242	-236
JU	-61	-62	-62	-66	-70	-71	-70
CH	-92	-94	-93	-93	-97	-95	-93

Tabella A2.08 Compensazione dei casi di rigore 2008–2014

(+) Aggravio Cantone; (-) Sgravio Cantone

CHF 1'000	Totale versamenti di compensazione in ambito di compensazione dei casi di rigore						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZH	20'626	20'626	20'626	20'626	20'626	20'251	20'251
BE	-36'041	-36'041	-36'041	-36'041	-36'041	-36'334	-36'334
LU	-17'857	-17'857	-17'857	-17'857	-17'857	-17'963	-17'963
UR	585	585	585	585	585	574	574
SZ	2'159	2'159	2'159	2'159	2'159	2'120	2'120
OW	-8'898	-8'898	-8'898	-8'898	-8'898	-8'908	-8'908
NW	623	623	623	623	623	612	612
GL	-7'521	-7'521	-7'521	-7'521	-7'521	-7'533	-7'533
ZG	1'658	1'658	1'658	1'658	1'658	1'628	1'628
FR	-133'273	-133'273	-133'273	-133'273	-133'273	-133'346	-133'346
SO	4'098	4'098	4'098	4'098	4'098	4'024	4'024
BS	3'251	3'251	3'251	3'251	3'251	3'192	3'192
BL	4'343	4'343	4'343	4'343	4'343	4'264	4'264
SH	-5'402	-5'402	-5'402	-5'402	-5'402	1'216	1'216
AR	902	902	902	902	902	886	886
AI	247	247	247	247	247	243	243
SG	7'576	7'576	7'576	7'576	7'576	7'438	7'438
GR	3'186	3'186	3'186	3'186	3'186	3'128	3'128
AG	9'133	9'133	9'133	9'133	9'133	8'967	8'967
TG	3'843	3'843	3'843	3'843	3'843	3'773	3'773
TI	5'187	5'187	5'187	5'187	5'187	5'092	5'092
VD	10'613	10'613	10'613	10'613	10'613	10'420	10'420
VS	4'613	4'613	4'613	4'613	4'613	4'529	4'529
NE	-106'018	-106'018	-106'018	-106'018	-106'018	-106'069	-106'069
GE	6'897	6'897	6'897	6'897	6'897	6'772	6'772
JU	-18'247	-18'247	-18'247	-18'247	-18'247	-18'268	-18'268
CH	-243'718	-243'718	-243'718	-243'718	-243'718	-239'292	-239'292

Allegato 3

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



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berna, dicembre 2011

Decisione concernente il gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia

Il Dipartimento federale delle finanze (DFF)

vista la legge federale del 3 ottobre 2003¹ concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (art. 18 LPFC) e in applicazione dell'ordinanza del 7 novembre 2007² concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (art. 46–49 e allegato 17 OPFC)

decide:

1. il gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia è incaricato di adempiere i compiti che gli spettano conformemente alla LPFC e all'OPFC (cfr. *allegato* della presente decisione).
2. Dopo consultazione della CdC, il gruppo di studio si compone come segue.

Presidente:

Tobias Beljean, vicedirettore dell'Amministrazione federale delle finanze

Rappresentanti della Confederazione:

- Kurt Dütschler, capo della divisione Statistica fiscale e documentazione, Amministrazione federale delle contribuzioni;
- Werner Bussmann, settore specialistico Progetti e metodologia legislativi, Ufficio federale di giustizia;
- Michael Egger, Servizio finanziario I, Amministrazione federale delle finanze;
- Werner Weber, capo della sezione Perequazione finanziaria, Amministrazione federale delle finanze.

Supplenti:

- Roger Ammann, divisione Statistica fiscale e documentazione, Amministrazione federale delle contribuzioni;
- Robert Baumann, settore specialistico Progetti e metodologia legislativi, Ufficio federale di giustizia;
- Pascal Utz, sezione Perequazione finanziaria, Amministrazione federale delle finanze;
- Fred Bangerter, sezione Perequazione finanziaria, Amministrazione federale delle finanze;
- Eva May, sezione Perequazione finanziaria, Amministrazione federale delle finanze.

¹ RS 613.2

² RS 613.21



Rappresentanti dei Cantoni:

- Peter Schwendener, capo dell'Amministrazione delle finanze del Cantone di Basilea Città;
- Marc Ehrensperger, segretario del Dipartimento delle finanze del Cantone di Svitto;
- Gerhard Engel, sostituto del segretario generale del Dipartimento delle finanze del Cantone di Berna;
- Pierre Bersier, economista, Cantone del Giura;
- Urs Brasser, segretario delle finanze del Cantone dei Grigioni.

Supplenti:

- Roger Wenk, Amministrazione delle finanze del Cantone di Basilea Campagna;
- Eric Birchmeier, Servizio d'analisi e di gestione finanziaria del Cantone di Vaud;
- Nicola Novaresi, Dipartimento delle finanze e dell'economia del Cantone Ticino;
- Niklaus Fuchs, segretario generale del Dipartimento delle finanze del Cantone di San Gallo;
- Daniel Odermatt, Amministrazione delle finanze del Cantone di Obvaldo.

I supplenti partecipano alle sedute nella misura in cui i membri ordinari non possono presenziare. Essi devono ricevere tutti i documenti necessari.

Rappresentanti con statuto di osservatore:

- Walter Moser, capo del servizio specializzato NPC della Conferenza dei Governi cantonali;
- Andreas Huber, segretario della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze.

3. L'Amministrazione federale delle finanze assume il segretariato del gruppo di studio.
4. Il gruppo di studio può consultare ad hoc altri esperti.
5. Il gruppo di studio può prendere contatto con le autorità, le università o altre organizzazioni oppure svolgere inchieste presso le stesse. Può ricorrere a perizie esterne, previo consenso dell'Amministrazione federale delle finanze.
6. Le deliberazioni e i documenti del gruppo di studio sono riservati. I membri sono tenuti alla tutela del segreto d'ufficio ai sensi dell'articolo 320 CP. L'autorità superiore del gruppo di studio è il DFF.
7. La presente decisione sostituisce quella del 12 marzo 2008.

Allegato: Basi legali per il rapporto sull'efficacia

Dipartimento federale delle finanze

Allegato 4

Convenzioni intercantonali



Convenzioni intercantonali nei settori di cui all'articolo 48a Cost. (stato fine 2011)

1. Trattati conclusi		Cantoni firmatari
Settore di compiti	Trattato	
Convenzione quadro intercantonale secondo l'articolo 13 LPFC¹	Convenzione quadro del 24 giugno 2005 per la collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri (CQI) ²	Entrata in vigore l'11 maggio 2007 Tutti i Cantoni
Esecuzione di pene e misure	Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und massnahmen vom 29. Oktober 2004 ³ (ZH: LS 334) Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen, 5 maggio 2006 ⁴ Concordato del 10 aprile 2006 sull'esecuzione delle pene privative di libertà e delle misure concernenti gli adulti e i giovani adulti nei Cantoni latini (Concordato latino sulla detenzione penale degli adulti) ⁵ Concordato del 24 marzo 2005 sull'esecuzione della detenzione penale delle persone minorenni nei Cantoni romandi (e parzialmente nel Cantone Ticino) ⁶	Entrato in vigore il 1° gennaio 2007 ZH, GL, AR, AI, SG, GR, TG, SH UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI GE, JU, NE, VD, VS, FR, TI

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

² <http://www.kdk.ch/de/themen/nfa-und-interkantonale-zusammenarbeit/interkantonale-zusammenarbeit-mit-lastenausgleich/> (ultimo accesso 30.01.2012)

³ http://www.justizvollzug.ch/internet/ji/juv/de/organisation/amttsleitung/osk/osk_grundl.html (ultimo accesso 30.01.2012)

⁴ <http://www.lexfind.ch/data/24061/2/325.pdf> (ultimo accesso 30.01.2012)

⁵ <http://www.cldip.ch/concordats/adultes.html> (ultimo accesso 30.01.2012)

- 2 -

	Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers du 4 juillet 1996 ⁷	GE, NE, VD
Scuola, relativamente agli ambiti di cui all'articolo 62 capoverso 4	Accordo intercantonale del 14 giugno 2007 sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS) ⁸	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
	Convenzione scolastica romanda del 21 giugno 2007 ⁹	In vigore dal 1° agosto 2009 BE, GE, JU, NE, VD, VS, FR
	Accordo intercantonale del 25 ottobre 2007 sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale (concordato sulla pedagogia speciale) ¹⁰	In vigore dal 1° gennaio 2011 Hanno aderito 12 Cantoni: OW, SH, VS, GE, LU, VD FR, TI, AR, BS, BL, UR
	Regionales Schulabkommen über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen (RSA 2009) ¹¹	AG, BL, BS, BE, FR, LU, SO, VS, ZH
	Convenzione intercantonale del 18 febbraio 1993 sul riconoscimento dei titoli di formazione ¹²	In vigore dal 1° gennaio 1995 Tutti i Cantoni
Scuole universitarie cantonali	Accordo intercantonale del 20 febbraio 1997 sulle università ¹³	Accordo sui finanziamenti e la libera circolazione

⁶ <http://www.cldjp.ch/concordats/mineurs.html> (ultimo accesso 30.01.2012)

⁷ http://www.cldjp.ch/data/lmc/concordat_lmc.pdf (ultimo accesso 30.01.2012)

⁸ <http://www.edk.ch/dyn/11659.php> (ultimo accesso 30.01.2012)

⁹ <http://www.cjp.ch/CMS/default.asp?ID=574> (ultimo accesso 30.01.2012)

¹⁰ <http://www.edk.ch/dyn/22032.php> (ultimo accesso 03.02.2012)

¹¹ https://gesetzessammlungen.ag.ch/frontend/versions/1167/pdf_file (ultimo accesso 30.01.2012)

¹² <http://www.edk.ch/dyn/16956.php> (ultimo accesso 30.01.2012)

- 3 -

		Tutti i Cantoni
	Accordo intercantonale del 12 giugno 2003 sulle scuole universitarie professionali (ASUP), a partire dal 2005 ¹⁴	Accordo sui finanziamenti e la libera circolazione. Tutti i Cantoni tranne NE.
	Concordato intercantonale del 9 dicembre 1999 sul coordinamento universitario (C-CooUni)	GE: Tutti i Cantoni
	Concordato intercantonale del 9 gennaio 1997 che istituisce una Scuola Universitaria Professionale della Svizzera occidentale (HES-SO) (C-HES-SO)	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU
	Convention intercantonale sur la Haute école spécialisée de suisse occidentale (HES-SO), 26 maggio 2011 ¹⁵	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU
	Convention intercantonale créant la Haute école spécialisée santé-social de Suisse romande, 6 luglio 2001	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU
	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
	Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat (FHZ-Konkordat), 2 luglio 1999 ¹⁶	UR, SZ, NW, OW, LU, ZG Il concordato è in fase di rielaborazione.
	Konkordat über die pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat), 15 dicembre 2000 ¹⁷	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 ¹⁸	ZH, SG, SZ, GL

¹³ <http://www.edk.ch/dyn/16956.php> (ultimo accesso 30.01.2012)

¹⁴ <http://www.edk.ch/dyn/16956.php> (ultimo accesso 30.01.2012)

¹⁵ <http://www.hes-so.ch/data/documents/Convention-intercantonale-HES-SO-26-mai-2011-1542.PDF>

¹⁶ <http://www.beruf-z.ch/upload/ZFHV-2011-09-15-def.pdf> (ultimo accesso 16.01.2013)

¹⁷ <http://liz.ow.ch/gesetzessammlung/archiv/2012-1/415330.pdf> (ultimo accesso 16.01.2013)

¹⁸ http://www.sz.ch/documents/631_1301.pdf (ultimo accesso 30.11.2012)

- 4 -

	Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich, 21 settembre 1999 ¹⁹	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 ²⁰	BS, BL
	Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz, 20 settembre 1999 ²¹	ZH, SZ, SH, TG, SG, AR, GR, GL, AI
	Vereinbarung über die interkantonale Fachhochschule St.Gallen, 16 marzo 1999 ²²	TG, SG, AR, AI
	Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz, 27 ottobre / 9 novembre 2004, in vigore dal 1° gennaio 2006	AG, BL, BS, SO
	Konkordat vom 30. Juni 1964 über die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft	Scioglimento del Concordato; integrazione nella SUP di Berna il 1° gennaio 2012.
Istituzioni culturali d'importanza sovraregionale	Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen, 1° luglio 2003 ²³	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). Dichiarazione di rilevanza della mozione «Keine Kulturbeiträge mehr an den Kanton Luzern (Kündigung der Konkordats über den interkantonalen Kulturlastenausgleich)» del Gran Consiglio del Cantone di Svitto.

¹⁹ <http://www.lexfind.ch/dta/10458/2/4/15320.pdf> (30.01.2012)

²⁰ <http://www.lexfind.ch/dta/20200/2/664.1.pdf> (ultimo accesso 30.01.2012)

²¹ <http://www.lexfind.ch/dta/13471/2/4/12.631.pdf> (ultimo accesso 30.01.2012)

²² http://www.lexfind.ch/dta/2/1760/2/1076_Fachhochschule_415.16.pdf (ultimo accesso 30.01.2012)

²³ http://www.sz.ch/documents/671_1201.pdf (ultimo accesso 17.02.2012)

- 5 -

	Vereinbarung vom 24. November 2009 über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kulturrichtungen von überregionaler Bedeutung (IKZAV Kultur SG) ²⁴	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) vom 28. Januar 1997 ²⁵	
Gestione dei rifiuti e depurazione delle acque	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
Trasporti negli agglomerati	Convention instituant une tarification régionale sur le bassin francovaldo-genevois, 4 luglio 2003	GE, VD
	Ente responsabile programma d'agglomerato Basilea, 2010	AG, BS, BL, SO
Medicina di punta e cliniche speciali	Convenzione intercantonale del 14 marzo 2008 sulla medicina altamente specializzata (CIMAS) ²⁶	Tutti i Cantoni In vigore dal 1° gennaio 2009
	Vertrag über die Transplantation solider Organe ²⁷ , entrato in vigore il 1° gennaio 2005	Universitätsspital Basel, Inselspital Bern, Hôpital Cantonal Universitaire de Genève, Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Kantonsspital St. Gallen, Universitätsspital Zürich

²⁴ <http://www.lexfind.ch/dtch/107662/2/442.2.pdf> (ultimo accesso 17.2.2012)

²⁵ <http://www.baseland.ch/366-15-htm.301298.0.htm> (ultimo accesso 30.01.2012)

²⁶ http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/Themen/HSM/01_IVHSM_CIMHS_14032008_d.pdf (ultimo accesso 30.01.2012)

²⁷ <http://www.svk.org/bersicht-transplantations-vertr-ge-svk/> (ultimo accesso 30.01.2012)

- 6 -

	Vertrag über die Transplantation hämatopoietischer Stammzellen ²⁸ , entrato in vigore il 1° luglio 2008	Kantonsspital Aarau, Universitätsspital Basel, Ente Ospedaliero Cantonale Bellinzona, Inselspital Bern, Hôpitaux Universitaires de Genève, Luzerner Kantonsspital, Centre Hospitalier Universitaire Vaudois, Kantonsspital St. Gallen, Universitätsspital Zürich
	Vereinbarung der Kantone BE, BS, BL (sowie der Universitäten BE und BS und den betroffenen Spitälern) über die Strategische Allianz Medizin Basel-Bern (collaborazione nell'insegnamento, nella ricerca e nelle prestazioni di servizi in campo medico, in particolare nella medicina altamente specializzata), entrata in vigore il 28 agosto 2008 (sostituisce la convenzione del 6 aprile 2004)	BE, BS, BL
	Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über das Universitäts-Kinderspital beider Basel (Kinderspitalvertrag) vom 16.2.1998	BS, BL
Istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi	Convenzione intercantonale del 31 dicembre 2002 per le istituzioni sociali (CIIS) (stato: 1° gennaio 2008) ²⁹	Tutti i Cantoni È attualmente in corso una verifica della Convenzione.
	Strategia comune a favore degli invalidi dei Cantoni BS e BL	BS e BL
2. Trattati in fase di preparazione		
Settore di compiti	Trattato	Cantoni firmatari
Esecuzione di pene e misure		
Scuola, relativamente agli ambiti di cui all'articolo 62 capoverso 4		

²⁸ <http://www.svk.org/bersicht-transplantations-vertr-ge-svk/> (ultimo accesso 30.01.2012)

²⁹ http://sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Behinderdenpolitik/IVSE/Vereinbarung_IVSE_nach_Anpassung_an_die_NFA_d.pdf (ultimo accesso 30.01.2012)

- 7 -

Scuole universitarie cantonali	Concordato intercantonale sulle scuole universitarie ³⁰	Tutti i Cantoni, in preparazione presso la CDPE Nel quadro della nuova legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (LASU)
Istituzioni culturali d'importanza sovragregionale		
Gestione dei rifiuti e depurazione delle acque		
Trasporti negli agglomerati	Ente responsabile programma d'agglomerato AareLand	AG, SO Decisioni di principio dei Dipartimenti
	Progetto d'organismo di cooperazione transfrontaliera per assicurare una politica del progetto d'agglomerato della regione del Lemano. Non si tratta di una convenzione per il finanziamento delle realizzazioni bensì per gli studi e la gestione dei progetti.	GE, VD e Francia Sono attualmente in corso le trattative per l'adozione
Medicina di punta e cliniche speciali		
Istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi		

³⁰ <http://www.edk.ch/dvn/26398.php> (ultimo accesso 17.02.2012)

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, 2011

1'000 CHF

	Partecipazioni alle entrate della Confederazione*	Perequazione finanziaria e compensazione degli oneri della Confederazione**	Contributi della Confederazione***	Totale	Totale dei redditi del Cantone in %	Popolazione residente media	Superficie in ettari
ZH	703'271	80'457	1'296'707	2'080'435	16.5%	1'382'732	172'900
BE	269'655	582'608	1'683'156	2'535'419	24.3%	982'424	595'944
LU	119'875	216'289	517'398	853'563	27.8%	379'788	149'344
UR	8'074	53'481	114'140	175'695	43.5%	35'402	107'657
SZ	119'134	6'038	172'708	297'880	26.9%	147'317	90'792
OW	12'693	29'934	106'719	149'346	47.0%	35'735	49'059
NW	21'324	1'491	58'456	81'271	22.6%	41'168	27'590
GL	9'343	43'680	56'019	109'043	31.3%	38'913	68'530
ZG	247'825	-	117'665	365'490	27.6%	114'105	23'869
FR	97'297	301'040	491'228	889'565	27.8%	281'581	167'070
SO	79'060	114'154	245'553	438'767	22.4%	256'137	79'049
BS	179'114	47'125	306'112	532'351	12.5%	185'603	3'700
BL	117'751	1'808	230'953	350'512	14.9%	274'882	51'756
SH	36'039	9'081	86'236	131'355	20.8%	76'748	29'842
AR	18'022	45'958	72'612	136'592	32.2%	53'165	24'286
AI	5'559	13'306	33'131	51'996	37.5%	15'716	17'252
SG	145'310	260'306	556'612	962'228	24.8%	481'032	202'554
GR	59'513	223'254	731'724	1'014'491	42.7%	193'005	710'544
AG	196'385	133'319	494'860	824'563	17.8%	614'882	140'373
TG	70'813	139'460	279'398	489'671	28.8%	250'209	99'102
TI	133'145	44'638	380'149	557'932	17.3%	335'348	281'220
VD	361'118	59'647	857'261	1'278'027	15.0%	719'613	321'203
VS	83'156	338'294	539'301	960'750	30.3%	314'853	522'425
NE	61'987	117'614	252'641	432'242	21.9%	172'634	80'293
GE	421'238	100'505	589'628	1'111'371	13.3%	459'125	28'248
JU	17'924	85'534	313'265	416'724	43.2%	70'287	83'855
****			248'509	248'509			
Totale	3'594'624	3'049'020	10'832'141	17'475'785	21.4%	7'912'398	4'128'457

Fonte: Statistica finanziaria

* *Esclusa* la destinazione *vincolata* delle partecipazioni dei Cantoni (totale 909 525 mio CHF): quota ai proventi della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP; voce 46008), parte ai proventi dell'imposta sugli oli minerali (voce 46005), parte al prodotto netto della Regia federale degli alcool (voce 46003): «Cantoni a confronto; valutazioni standard», documento di lavoro «Entrate».

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

*** Contributi federali (vedi anche elenco nella tabella A5.03) = *Voci 4630 + 670* della statistica finanziaria (*contributi correnti + contributi agli investimenti*):

- per determinare l'*importo totale* (10 832 141 mio. CHF; inclusi i contributi della Confederazione che non possono essere attribuiti ai singoli Cantoni): «Conto di finanziamento secondo gruppi specifici e funzioni, Cantoni», «Documento di lavoro 011», e: «Insieme dei Cantoni; valutazioni standard», Documento di lavoro «Entrate», anno 2011.
- *contributi della Confederazione attribuibili ai 26 Cantoni (totale 10 583 632 mio. CHF)*: «Cantoni a confronto; valutazioni standard», documento di lavoro «Entrate».

**** Non attribuibili a singoli Cantoni.

Tabella A5.02 Trasferimenti della Confederazione ai Cantoni per abitante, 2011

CHF per abitante

	Partecipazioni alle entrate della Confederazione	Perequazione finanziaria e compensazione degli oneri della Confederazione	Contributi della Confederazione	Totale	
				CHF	Rango
ZH	509	58	938	1'505	24
BE	274	593	1'713	2'581	11
LU	316	570	1'362	2'247	15
UR	228	1'511	3'224	4'963	3
SZ	809	41	1'172	2'022	16
OW	355	838	2'986	4'179	4
NW	518	36	1'420	1'974	18
GL	240	1'123	1'440	2'802	10
ZG	2'172	–	1'031	3'203	6
FR	346	1'069	1'745	3'159	7
SO	309	446	959	1'713	21
BS	965	254	1'649	2'868	9
BL	428	7	840	1'275	26
SH	470	118	1'124	1'712	22
AR	339	864	1'366	2'569	12
AI	354	847	2'108	3'309	5
SG	302	541	1'157	2'000	17
GR	308	1'157	3'791	5'256	2
AG	319	217	805	1'341	25
TG	283	557	1'117	1'957	19
TI	397	133	1'134	1'664	23
VD	502	83	1'191	1'776	20
VS	264	1'074	1'713	3'051	8
NE	359	681	1'463	2'504	13
GE	917	219	1'284	2'421	14
JU	255	1'217	4'457	5'929	1
<i>Diversi</i>			31	31	
Totale	454	385	1'369	2'209	

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

Rubrica	Esempi di sotto-rubriche importanti sul piano finanziario	Settori	Importo in mio. CHF (2011)
1		<i>Ordine pubblico e sicurezza, difesa</i>	69
2		<i>Educazione (Formazione)</i>	2'349
	23 + 26	Formazione professionale	672
	27	Università	1'162
3		<i>Cultura, sport, ricreazione (tempo libero), religione (Chiesa)</i>	22
5		<i>Sicurezza sociale</i>	3'425
	51	Malattia e infortunio	2'117
	52	Invalità	657
	53	Vecchiaia e superstiti	613
6		<i>Trasporti e comunicazioni</i>	1'491
	61	Circolazione stradale	1'183
	62	Trasporti pubblici	307
7		<i>Protezione dell'ambiente e assetto del territorio</i>	436
	74	Ripari	246
8		<i>Economia nazionale</i>	3'041
	81	Agricoltura	2'907
Totale		Totale dei contributi della Confederazione*	10'832

Fonte: Statistica finanziaria

* di cui 249 mio. CHF non attribuibili a singoli Cantoni

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

Allegato 7

Dinamica delle uscite nette delle Città

Come reazione alla pubblicazione del primo rapporto sull'efficacia relativo agli anni 2008–2011 è stata chiesta da più parti, per il secondo rapporto sull'efficacia, un'analisi dell'evoluzione delle uscite delle Città in relazione alla NPC.

- Nel quadro della procedura di consultazione l'Unione delle Città Svizzere ha espresso il desiderio che in vista del secondo rapporto sull'efficacia fosse presentata una panoramica dei costi trasferiti dalla Confederazione alle Città e ai Comuni;
- in occasione dell'esame del primo rapporto sull'efficacia da parte delle commissioni parlamentari venne richiesto un esame della dinamica delle uscite delle Città nei singoli settori di compiti a contare dal 2007;
- infine, il consigliere nazionale Kurt Fluri ha domandato nella sua mozione del 9 giugno 2011 (11.3504) «di integrare nella futura valutazione della NPC – relativamente ai settori più importanti (ad es. scuole, settore sociale, ecc.) – le ripercussioni dirette della NPC su città e comuni». Nella sua motivazione l'autore della mozione ha tra l'altro rammentato che «sul piano comunale, le ripercussioni concrete della NPC si riscontrano ad esempio nell'ambito del finanziamento delle scuole speciali e dell'assistenza alle persone anziane o del finanziamento dei trasporti».

Nel suo parere a questa mozione il Consiglio federale ha osservato quanto segue:

- sotto il profilo istituzionale la NPC doveva riferirsi alle relazioni tra Confederazione e Cantoni e che i Cantoni hanno sovranità territoriale;
- nei Cantoni la NPC è stata dunque attuata in maniera diversa;
- con il passare del tempo è impossibile stabilire quali elementi delle uscite sono da ricondurre alla NPC e quali no.

Il Consiglio federale ha comunque assicurato che nel secondo rapporto sull'efficacia presenterà e commenterà nel quadro di un'analisi della statistica finanziaria la dinamica delle uscite delle Città nei settori di compiti toccati dalla NPC.

La tabella qui appresso esamina, da un canto, la dinamica delle uscite di compiti che erano oggetto della NPC (I.-III.) e, d'altro canto, la dinamica delle uscite di compiti finanziariamente importanti che non sono stati toccati dalla NPC (IV.). Nel caso dei compiti toccati dalla NPC si fa inoltre una distinzione tra quelli nel cui ambito i Cantoni sono stati sostanzialmente gravati (I.) e quelli nel cui ambito i Cantoni sono stati sostanzialmente sgravati (II.).

Inoltre la tabella mette in relazione i singoli compiti alle uscite complessive (cfr. ultima colonna della tabella qui appresso) e fa un confronto dell'evoluzione delle uscite delle Città con l'evoluzione complessiva dei Comuni, con quella dei Cantoni e con quella della Confederazione (V.).

L'analisi verte sull'evoluzione delle uscite nette, ossia sull'evoluzione delle uscite per settore di compiti, dopo deduzione delle entrate attribuibili al settore di compiti. Ci si basa sulla statistica delle «Città e capoluoghi dei Cantoni» e non su quella delle «Città dell'Unione delle Città Svizzere», perché la prima offre un quadro omogeneo sull'arco del periodo di osservazione. Il 2011 è l'anno con i dati disponibili più attuali.

Le cifre si presentano come segue:

Tabella A7.01 Dinamica delle uscite nette* complessive delle Città e dei capoluoghi dei Cantoni, 2003–2006 e 2008–2011

Mio. CHF

	2003	2004	2005	2006	TC Ø annui 2003 - 2006	2008	2009	2010	2011	TC Ø annui 2003 - 2006	Quota delle uscite del settore di compiti alle uscite complessive (2011)
I. Settori di compiti in cui i Cantoni hanno subito un sensibile aggravio al passaggio alla NPC											
Istruzione scolastica speciale	168	165	167	177	1.8%	180	203	213	226	7.9%	1.9%
Riduzione dei premi**						55	21	82	83	14.7%	1.8%
Istituzioni per disabili	41	43	48	47	4.7%	28	30	28	35	7.7%	0.2%
Assistenza alle persone anziane	430	441	429	429	-0.1%	172	189	178	139	-6.9%	0.6%
Trasporti pubblici	298	274	303	311	1.4%	545	536	532	538	-0.4%	3.7%
Totale	937	923	947	964	1.0%	980	979	1'033	1'021	1.4%	8.2%
II. Settori di compiti in cui i Cantoni hanno registrato un sensibile sgravio al passaggio alla NPC											
Prestazioni complementari all'AVS	158	189	202	209	9.8%	155	209	271	281	22.0%	2.7%
Prestazioni complementari all'Al	111	100	102	105	-1.8%	213	213	188	191	-3.6%	1.9%
Totale	269	289	304	314	5.3%	368	422	459	472	8.7%	4.6%
III. Settori di compiti in cui i Cantoni sono stati sensibilmente toccati al passaggio alla NPC (= somma del totale I e totale II)											
Totale	1'206	1'212	1'251	1'278	2.0%	1'348	1'401	1'492	1'493	3.5%	12.8%
IV. A titolo di paragone (1): settori di compiti finanziariamente importanti per le città e i capoluoghi cantonali senza trasferimento sensibile degli oneri ai Cantoni a seguito della NPC											
Amministrazione generale	1'181	1'091	1'068	1'144	-1.0%	1'281	1'708	1'525	1'585	7.4%	10.9%
Pubblica sicurezza e ordine pubblico, difesa	514	529	566	585	4.4%	594	605	610	588	-0.3%	8.7%
Scuola dell'obbligo	1'834	1'734	1'832	1'840	0.1%	2'027	2'128	2'153	2'234	3.3%	16.3%
Cultura, sport e ricreazione, religione	1'243	1'293	1'315	1'397	4.0%	1'457	1'526	1'582	1'637	4.0%	11.5%
Sanità	1'342	1'329	1'382	1'233	-2.8%	652	654	612	686	1.7%	4.9%
Aiuto sociale e settore dell'asilo	810	908	955	985	6.7%	1'306	1'348	1'410	1'425	2.9%	10.8%
Altri trasporti (esclusi i trasporti pubblici)	733	742	732	747	0.6%	922	974	1'002	1'016	3.3%	7.7%
Protezione dell'ambiente e assetto del territorio	869	839	875	910	1.5%	1'044	1'073	1'009	1'031	-0.4%	7.1%
Totale	8'526	8'465	8'725	8'841	1.2%	9'283	10'016	9'903	10'202	3.2%	77.9%
V. A titolo di paragone (2): uscite nette complessive delle città e dei capoluoghi cantonali rispetto alle uscite "nette" dei Comuni e dei Cantoni											
Uscite nette complessive di città e capoluoghi cantonali***	12'295	12'255	12'522	12'709	1.1%	13'555	14'642	14'427	14'803	3.0%	
Uscite complessive dei Comuni****						38'699	40'101	40'680	41'144	2.1%	
Uscite complessive dei Cantoni****						61'108	63'051	64'464	66'614	2.9%	

Fonte: statistica finanziaria

* Uscite nette per settore di compiti = uscite per settore di compiti dopo deduzione delle entrate attribuibili al settore di compiti.

** Esposto separatamente nella statistica finanziaria soltanto dal 2008.

*** Uscite nette complessive = uscite complessive per settore di compiti dopo deduzione di tutte le entrate attribuibili al settore di compiti.

**** Dopo deduzione dei contributi di altre amministrazioni pubbliche e senza uscite straordinarie.

Secondo la tabella qui sopra le Città e i capoluoghi dei Cantoni non hanno registrato un maggiore aumento significativo delle uscite indotto dalla NPC. In generale si constata quanto segue:

- nel caso delle uscite toccate dalla NPC le Città e i capoluoghi dei Cantoni mostrano dal 2008 al 2011 una dinamica delle uscite analoga a quella delle uscite dei compiti finanziariamente importanti, non toccati dalla NPC (media annua dei tassi di crescita: 3,5 % contro 3,2 %). Hanno costituito eccezioni:
 - le prestazioni complementari all'AVS – un compito nel cui ambito i Cantoni sono stati tuttavia sgravati dalla NPC;
 - la riduzione dei premi dell'assicurazione malattie, la cui quota rispetto alle uscite complessive delle Città e dei capoluoghi dei Cantoni ammonta tuttavia soltanto all'1,8 per cento;
 - le istituzioni degli invalidi e l'istruzione scolastica speciale; anche la loro quota rispetto alle uscite complessive delle Città e dei capoluoghi dei Cantoni ammonta complessivamente soltanto al 2,1 per cento;
- Per le Città e i capoluoghi dei Cantoni i settori di compiti toccati dalla NPC – in rapporto alle uscite complessive – hanno un'importanza finanziaria chiaramente inferiore a quella dei compiti che non sono stati toccati dalla NPC (in media per compito l'1,6 % rispetto a una media del 9,7 %).
- Dal 2008 al 2011 infine la crescita delle uscite nette complessive delle Città e dei capoluoghi dei Cantoni è stata invero superiore a quella registrata dai Comuni, ma è praticamente evoluta nella stessa misura di quella dei Cantoni ed è stata leggermente inferiore a quella della Confederazione (per quanto riguarda la Confederazione cfr. la tabella 6.03 nel n. 6.1.2).
- Sarebbe altresì interessante un confronto delle uscite prima e dopo l'introduzione della NPC, ossia concretamente l'impennata che esse hanno registrato tra il 2007 e il 2008. I periodi precedenti e posteriori all'introduzione della NPC non sono tuttavia statisticamente confrontabili. Come illustrato infatti dal sottocapitolo 6.1.2, nella statistica finanziaria il 2007 segna un cambiamento strutturale sia rispetto all'anno precedente (modelli contabili diversi), sia anche rispetto al 2008 (nuova settorizzazione dopo l'armonizzazione con l'UE).

Anche per quanto riguarda l'evoluzione delle uscite prima e dopo l'introduzione della NPC non si può comunque constatare tendenzialmente un aumento più forte nell'ambito dei compiti «toccato dalla NPC». Al contrario i settori di compiti non toccati dalla NPC presentano un'impennata delle uscite nettamente più importante nel raffronto prima e dopo l'introduzione della NPC; questo facendo astrazione del settore della «sanità», particolarmente toccato dalla nuova settorizzazione.

Allegato 8

Decisioni del gruppo di studio per la garanzia della qualità

Nel quadro del suo mandato il gruppo di studio per la garanzia della qualità (gruppo di studio) deve regolarmente prendere decisioni sulle modalità con cui determinati elementi devono confluire nel potenziale di risorse. Per motivi di trasparenza tali decisioni sono elencate qui appresso con la loro data.

Categoria 1 Potenziale di risorse non preso in considerazione

1.1 Le prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza non sono prese in considerazione.

Questa decisione è già stata presa nella fase di progetto.

1.2 Si rinuncia ad applicare i valori di ripartizione agli immobili.

Questa decisione è già stata presa nella fase di progetto. Prendere in considerazione i valori di ripartizione comporterebbe un ulteriore dispendio a livello di tassazione, perché detti valori non sono rilevanti per la tassazione dei contribuenti senza domicilio in un secondo Cantone. Inoltre il loro volume è ridotto.

1.3 Utili di liquidazione ai sensi dell'articolo 37b LIFD

Le riserve occulte realizzate negli ultimi due esercizi sono sommate e imposte congiuntamente, ma separatamente dagli altri redditi, ad una tariffa ridotta. Ci si trova pertanto di fronte alla medesima situazione che nel caso delle prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza. Si evidenzia inoltre che sussiste il rischio di errori. Per di più non esistono applicazioni informatiche in questo ambito e gli importi attesi sono di modesta entità. Infine, l'importanza delle imprese individuali diminuirà a seguito della riforma III dell'imposizione delle imprese. Il gruppo di studio ha quindi deciso di non includere nel calcolo del potenziale di risorse gli utili di liquidazione ai sensi dell'articolo 37b LIFD. (23.4.2010)

1.4 Computo globale d'imposta

I computi globali d'imposta non sono presi in considerazione nel potenziale di risorse sebbene essi debbano essere rimborsati parzialmente o integralmente in determinati casi. L'effetto complessivo sulla perequazione finanziaria è tuttavia trascurabile.

1.5 Imposta alla fonte nel caso delle partecipazioni di collaboratore

Il gruppo di studio propone di rinunciare temporaneamente alla comunicazione dell'imposta, in particolare anche perché la sua importanza è molto limitata. (21.8.2012)

Categoria 2 Potenziale di risorse preso in considerazione nonostante le imprecisioni

2.1 *Correzione a posteriori di dati fiscali provvisori*

Dopo la tassazione definitiva i dati fiscali provvisori non vengono corretti nel potenziale di risorse. Questa decisione è già stata presa nella fase di progetto. (13.5.2008)

2.2 *Dati provvisori nel caso di società con statuto fiscale speciale*

Nel caso delle società ai sensi dell'articolo 28 LAID vige fino all'anno di calcolo 2013 una regolamentazione transitoria secondo la quale per calcolare la BIA non si procede alla correzione a posteriori dei fattori cantonali provvisori, se tali fattori riproducono già lo stato secondo l'autodichiarazione. Se invece questi fattori provvisori rispecchiano lo stato di periodi fiscali precedenti, il fattore dell'IFD (utile soggetto all'IFD meno reddito della partecipazione) confluisce interamente nel calcolo della BIA. Questa regolamentazione ha notevoli ripercussioni sul potenziale di risorse e dovrà essere integrata nel diritto definitivo nel corso del terzo quadriennio (cfr. n. 7.2.3). (3.5.2008)

2.3 *Contribuenti imposti alla fonte e soggetti a tassazione ulteriore*

Per quanto riguarda il rilevamento dei dati dei contribuenti imposti alla fonte e soggetti a tassazione ulteriore vale lo stato della tassazione alla data di estrazione. (20.5.2009)

2.4 *Contribuenti imposti alla fonte e soggetti a tassazione ulteriore*

Secondo la direttiva NPC il Cantone può scegliere liberamente l'indicatore in cui includere il potenziale dei contribuenti soggetti a tassazione ulteriore non ancora tassati. Per determinati Cantoni questa opzione può provocare disparità di trattamento nel calcolo delle correzioni ai fini della perequazione delle risorse. Il gruppo di studio per il rapporto sull'efficacia ritiene che la libera scelta dei Cantoni possa essere mantenuta. Le ripercussioni corrispondenti sono esigue. (19.4.2011)

2.5 *Stato della tassazione delle persone fisiche*

Anche in futuro la quota di persone fisiche tassate definitivamente non sarà rilevata. (24.4.2010)

2.6 *Applicazione del codice «definitivo» alle società con statuto fiscale speciale non ancora tassate*

Per considerare «definitivi» i dati di una società con statuto fiscale speciale non ancora tassata alla data di estrazione deve essere disponibile e registrata una dichiarazione d'imposta con conto distinto. (19.4.2011)

2.7 Tassazione definitiva non più attuale in caso di recupero d'imposta

Dato che i casi di recupero d'imposta imposta sono raramente passati in giudicato alla data di estrazione, il gruppo di studio non considera opportuno istituire un'ulteriore regolamentazione in questo settore. Gli importi sono trascurabili e neppure le tassazioni provvisorie vengono rilevate a posteriori. (17.4.2012)

2.8 Tassazioni d'ufficio nell'ambito dell'imposta alla fonte

In caso di tassazione d'ufficio la maggior parte dei Cantoni si basa su salari lordi «stimati» che comunicano anche ai fini della perequazione finanziaria. I soli Cantoni di Ginevra, Ticino, Vallese e – fino all'esercizio fiscale 2010 compreso – anche il Cantone di Zurigo si fondano sull'importo dell'imposta riscosso in precedenza. Il gruppo di studio rifiuta per il momento di prendere in considerazione le tassazioni d'ufficio nel potenziale di risorse. (21.8.2012)

2.9 Procedure amichevoli nell'ambito delle convenzioni per evitare la doppia imposizione

Nel caso di procedure amichevoli nell'ambito delle convenzioni per evitare la doppia imposizione si procede in maniera identica ai casi di recupero d'imposta. Conformemente alla direttiva è determinante lo stato della tassazione alla data di estrazione dei dati. (25.4.2013)

Categoria 3 Casi nel frattempo liquidati o regolati dal sistema

3.1 Perdite delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente e delle persone giuridiche

Nel caso di perdite il reddito o l'utile netto è pari a zero. (13.5.2008)

3.2 Frontalieri di Stati non limitrofi

Il gruppo di studio ha deciso di integrare questo gruppo nel modulo di notifica a contare dall'anno di riferimento 2011. Questo punto è pertanto liquidato. (23.4.2010)