

1. Introduzione

Nel quadro della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, il Consiglio federale ha presentato un primo pacchetto¹ contenente le modifiche costituzionali necessarie e la revisione totale della legge federale concernente la perequazione finanziaria. Il secondo progetto² comprendeva gli adeguamenti delle leggi speciali. Nel terzo progetto il Consiglio federale presenta i decreti federali concernenti la perequazione delle risorse, la compensazione degli oneri e quella dei casi di rigore.

Parallelamente il Consiglio federale emana l'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC). Questa si basa sulla legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC, RS 613.2) e disciplina la perequazione finanziaria in senso stretto. La LPFC conferisce numerose competenze legislative al Consiglio federale, tra cui l'adeguamento annuo dei mezzi per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri, la ripartizione dei mezzi tra i Cantoni finanziariamente deboli, la definizione dei criteri per la ripartizione tra i Cantoni dei mezzi provenienti dalla compensazione degli oneri come pure la ripartizione dei mezzi nell'ambito della compensazione dei casi di rigore.

L'argomento della OPFC è di natura chiaramente tecnica. Nei singoli articoli vengono dunque descritti unicamente i metodi di calcolo semplici e quelli basilari. Le formule e le tabelle figurano negli allegati. **A questo proposito si evidenzia che tutte le cifre indicate negli allegati del presente progetto si basano su modelli di calcolo e sono quindi provvisorie. I dati definitivi relativi al primo anno della nuova perequazione finanziaria saranno disponibili solo a metà del 2007.**

2. Spiegazioni concernenti i singoli articoli

Articolo 1

Il capoverso 1 disciplina la composizione del potenziale di risorse riferendosi all'articolo 3 capoversi 1 e 2 LPFC. Contrariamente al predetto articolo di legge in cui si elencano in generale le parti integranti del potenziale di risorse, nel capoverso 1 dell'ordinanza si concretizza la composizione del potenziale di risorse e la si completa includendo i redditi tassati alla fonte e i riparti fiscali. Il potenziale di risorse non deve tuttavia rappresentare le entrate fiscali effettive di un Cantone, bensì le risorse finanziarie che tale Cantone può potenzialmente utilizzare. Il calcolo del potenziale di risorse si fonda pertanto sulla cosiddetta base imponibile aggregata (BIA). La BIA comprende i redditi da lavoro e da capitale come pure gli utili realizzati in un Cantone nell'arco di un anno e soggetti alle imposte cantonali e comunali. La BIA rappresenta dunque il valore aggiunto utilizzabile fiscalmente di un Cantone. Di conseguenza, il potenziale di risorse di tutta la Svizzera corrisponde alla somma dei potenziale di risorse di tutti i Cantoni (art. 1 cpv. 2).

Articoli 2 e 3

Benché tra la BIA e il potenziale di risorse vi sia una relazione direttamente lineare, occorre fare una distinzione tra i due concetti. La BIA si riferisce a un singolo anno di calcolo, mentre il potenziale di risorse si basa, secondo l'articolo 3 capoverso 4 LPFC, sulle cifre (BIA) di-

¹ Messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni, FF 2002 2065.

² Messaggio del 7 settembre 2005 concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), FF 2005 5349.

sponibili degli ultimi tre anni. Di questo aspetto si tiene conto negli articoli 2 e 3 introducendo la delimitazione temporale del concetto.

L'anno civile in cui confluiscono mezzi finanziari sulla base di un determinato potenziale di risorse è definito anno di riferimento di tale potenziale di risorse. La BIA è definita invece dall'anno di calcolo. Per motivi di rilevamento, i tre anni di calcolo necessari secondo l'articolo 3 capoverso 4 LPFC sono di quattro - sei anni antecedenti all'anno di riferimento. I pagamenti della perequazione delle risorse del 2008 si baseranno quindi sul potenziale di risorse del 2008 che corrisponde alla media della BIA degli anni 2002, 2003 e 2004.

Articoli 4 e 5

Questi due articoli disciplinano il calcolo di due grandezze che sono di centrale importanza per il calcolo dei versamenti di compensazione. Per il potenziale di risorse pro capite degli abitanti occorre tener conto della corrispondenza temporale tra la BIA e la popolazione residente media, ragion per cui per il calcolo di questa grandezza si ricorre al numero degli abitanti negli anni di calcolo. Questa corrispondenza temporale è importante soprattutto in relazione alla dinamica del potenziale di risorse pro capite, poiché la crescita dei redditi da lavoro e da capitale è strettamente legata alla crescita della popolazione.

L'indice delle risorse mette in relazione i potenziali di risorse pro capite dei Cantoni con il relativo valore svizzero e costituisce in tal modo la base per la suddivisione in Cantoni finanziariamente forti e in Cantoni finanziariamente deboli nonché per il calcolo dei rispettivi versamenti di compensazione.

Articolo 6

Per motivi linguistici, il legislatore ha preferito il concetto "risorse proprie determinanti" di cui agli articoli 5 capoverso 3 e 6 capoversi 1 e 3 LPFC al concetto iniziale, tecnicamente più preciso, di "gettito fiscale standardizzato". I concetti sono però identici dal punto di vista materiale. Essi corrispondono al gettito fiscale ipotetico che un determinato Cantone realizzerebbe se al suo potenziale di risorse applicasse, un'aliquota uniforme, proporzionale, identica per tutti i Cantoni, ossia l'aliquota fiscale 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 cui bisogna mirare conformemente all'articolo 6 capoverso 3 LPFC. Va tenuto presente che l'effetto compensativo non può essere valutato direttamente sulla base del potenziale di risorse, poiché questi non si fonda sulle entrate effettive del Cantone, ma sulle basi imponibili. Quest'ultime non variano in funzione della perequazione delle risorse. La perequazione delle risorse si ripercuote sulla situazione finanziaria del Cantone, ma non ha l'effetto di modificare i redditi da lavoro e da capitale realizzati nel Cantone. È pertanto necessaria una grandezza ausiliaria che permetta un confronto diretto e obiettivo tra versamenti di compensazione e potenziali entrate fiscali dei Cantoni.

L'*aliquota fiscale standardizzata* per il calcolo del gettito fiscale standardizzato corrisponde all'utilizzazione fiscale effettiva del potenziale di risorse della Svizzera da parte di tutti i Cantoni e i comuni negli anni di calcolo. Essa comprende anche la quota cantonale all'imposta federale diretta, che con l'entrata in vigore della NPC ammonta al 17 per cento del gettito (art. 128 cpv. 4 Cost.³). La quota cantonale all'imposta federale diretta è quindi equiparata alle entrate fiscali proprie dei Cantoni. La qualificazione quali entrate fiscali proprie⁴ è giustificata dal fatto che la quota spettante al singolo Cantone è in correlazione diretta con la base imponibile nel Cantone e con il gettito fiscale realizzato nel Cantone a livello di imposta federale diretta. L'imposta preventiva e l'imposta sugli oli minerali, invece, vengono ripartite secondo la popolazione oppure sulla base di indicatori strutturali.

Analogamente al potenziale di risorse pro capite, nel calcolo dell'aliquota fiscale standardiz-

³ RS 101

⁴ Si confronti al riguardo anche le relative raccomandazioni del Consiglio d'Europa; *Council of Europe*: "Recommendation Rec (2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities"

zata occorre tener conto della concordanza temporale con gli anni di calcolo, poiché la crescita dei redditi da lavoro e da capitale è strettamente legata alla crescita delle entrate fiscali.

Articolo 7

Le cifre relative al reddito determinante delle persone fisiche derivano dai dati della statistica dell'imposta federale diretta. Contrariamente ad altre componenti del potenziale di risorse, in questo caso si può fare riferimento a una base statistica già esistente.

Articoli 8 e 9

La franchigia del reddito imponibile serve per tener conto, nel potenziale di risorse, della limitata utilizzabilità fiscale dei redditi bassi. A tal fine, due sono gli aspetti importanti: la franchigia rappresenta un reddito minimo che, per ragioni sociali, non dovrebbe essere ulteriormente ridotto attraverso oneri fiscali. Inoltre essa ha indirettamente un effetto progressivo sul reddito determinante; in tal modo, il potenziale di risorse tiene conto dell'imposizione progressiva dei redditi nei Cantoni.

Per tutti i Cantoni la franchigia corrisponde all'inizio dell'assoggettamento alle tariffe dell'imposta federale diretta in caso di tassazione annuale dei coniugi per il corrispondente anno di calcolo. È chiaro che la franchigia unitaria non rispecchia assolutamente le diverse tariffe progressive applicate nei Cantoni né i redditi minimi contemplati in tali tariffe. Ma questo non è auspicato nemmeno nell'ottica che il potenziale di risorse non debba rappresentare l'utilizzazione fiscale, bensì la base fiscale. Questa franchigia si è tuttavia rivelata una grandezza molto plausibile sia in relazione al reddito minimo sia per la rappresentazione dell'imposizione progressiva dei redditi nei Cantoni. Pertanto, la progressione della BIA si situa nella media delle tariffe progressive cantonali.

Articoli 10-12

L'imposizione dei redditi tassati alla fonte è effettuata direttamente sullo stipendio lordo. Le basi di calcolo non sono dunque direttamente paragonabili ai redditi imponibili delle persone fisiche non tassate alla fonte. Per tenere conto, nel potenziale di risorse, del reddito tassato alla fonte, è necessario ponderare gli stipendi lordi con un fattore adeguato. Si pone inoltre il problema che la maggior parte del reddito tassato alla fonte in Svizzera è utilizzabile fiscalmente solo in misura limitata. Le persone tassate limitatamente sono frontalieri la cui imposizione si basa su convenzioni specifiche tra il Paese di origine, da un lato, e la Confederazione e/o il Cantone interessato, dall'altro.

Per tenere conto della differente base di calcolo, gli stipendi lordi tassati alla fonte vengono moltiplicati per un fattore γ . Il fattore corrisponde al rapporto tra il reddito determinante delle persone fisiche non tassate alla fonte in Svizzera secondo gli articoli 8 e 9 e il reddito primario delle economie domestiche private della Svizzera secondo i conti nazionali. In tal modo si parte implicitamente dal presupposto che il reddito primario secondo i conti nazionali corrisponde alla massa salariale lorda delle persone fisiche. Questa ipotesi è senz'altro semplicistica ma plausibile.

Le formule di calcolo per le singole categorie di persone fisiche tassate alla fonte si distinguono a seconda dello stipendio lordo fiscalmente utilizzabile. Il calcolo del reddito determinante tassato alla fonte degli stranieri residenti sul territorio, dei consiglieri d'amministrazione stranieri e dei frontalieri tassati integralmente si può effettuare direttamente moltiplicando lo stipendio lordo per il fattore γ , mentre per la determinazione del reddito determinante dei frontalieri tassati limitatamente bisogna procedere a un calcolo indiretto avvalendosi dell'aliquota fiscale standardizzata. Questo è dovuto al fatto che i relativi contratti non forniscono indicazioni sulla parte di reddito lordo fiscalmente utilizzabile dalla Svizzera, ma definiscono le quote (massime) del reddito lordo spettanti alla Svizzera come gettito fiscale, ossia le aliquote di imposta. Nel caso dei frontalieri tassati limitatamente, si ipotizza quindi che lo stipendio lordo moltiplicato per l'aliquota di imposta spettante alla Svizzera conformemente alla convenzione corrisponda al gettito fiscale standardizzato derivante dai corrispondenti

redditi tassati alla fonte. Il reddito determinante tassato alla fonte si ottiene pertanto dividendo il gettito fiscale standardizzato così calcolato per l'aliquota fiscale standardizzata.

La convenzione di doppia imposizione con l'Austria⁵ è stata adattata di recente, ragion per cui si applicano formule diverse a seconda dell'anno di calcolo. Sino alla fine del 2005 alla Svizzera spetta un'imposta di al massimo il tre per cento delle entrate lorde. Il reddito lordo dei relativi frontalieri nel Cantone viene pertanto dapprima moltiplicato per il fattore 0,03. Il risultato corrisponde al gettito fiscale standardizzato del Cantone derivante dall'imposizione dei suddetti frontalieri. Dividendo tale importo per l'aliquota fiscale standardizzata si ottiene il reddito determinante tassato alla fonte dei frontalieri dell'Austria tassati limitatamente. A partire dal 2006 i lavoratori che hanno il proprio domicilio in Austria saranno tassati interamente dalla Svizzera. La Svizzera garantisce però all'Austria una compensazione fiscale pari al 12,5 per cento delle entrate fiscali di tali persone. Dapprima si determina il gettito fiscale standardizzato del Cantone derivante dall'imposizione di questi frontalieri moltiplicando i redditi lordi per il fattore γ e l'aliquota fiscale standardizzata. Dal risultato così ottenuto si deduce il 12,5 per cento. Il gettito fiscale standardizzato residuo che rimane al Cantone si divide nuovamente per l'aliquota fiscale standardizzata ottenendo in tal modo il reddito determinante tassato alla fonte dei frontalieri dell'Austria tassati limitatamente. Con l'ultima operazione l'aliquota fiscale standardizzata viene eliminata dalla formula.

Il calcolo del reddito determinante tassato alla fonte dei frontalieri della Germania⁶ tassati limitatamente e quello dei frontalieri della Francia⁷ tassati limitatamente, con imposizione in Francia, è effettuato analogamente alla regolamentazione valida sino alla fine del 2005 per l'Austria; in questo caso alla Svizzera spetta un'imposta del 4,5 per cento (al massimo) del reddito lordo.

Il calcolo è più complesso per i frontalieri della Francia nel Canton Ginevra. Questi sono tassati dal Canton Ginevra, che restituisce alla Francia il 3,5 per cento della massa salariale. Dapprima si determina direttamente il gettito fiscale standardizzato del Canton Ginevra derivante dall'imposizione di questi frontalieri. A tal fine, i relativi redditi lordi vengono moltiplicati per il fattore γ e l'aliquota fiscale standardizzata. Dal risultato viene infine dedotto il 3,5 per cento dei redditi lordi. L'importo residuo corrisponde al gettito fiscale standardizzato che rimane al Canton Ginevra. Dividendo tale importo per l'aliquota fiscale standardizzata si ottiene quindi il reddito determinante tassato alla fonte dei frontalieri tassati limitatamente nel Canton Ginevra.

Secondo la convenzione con l'Italia, i frontalieri in questione sono tassati in Svizzera e all'Italia va il 40 per cento delle entrate fiscali lorde. Il calcolo del reddito determinante tassato alla fonte è effettuato quindi analogamente alla regolamentazione valida dal 2006 per l'Austria; la quota destinata all'Italia ammonta al 40 per cento.

Per tutti i calcoli che vengono effettuati indirettamente tramite l'aliquota fiscale standardizzata, occorre impiegare l'aliquota fiscale standardizzata dell'anno precedente quello di riferimento. Poiché è calcolata sulla base del potenziale di risorse completo dell'anno di riferimento (cfr. art. 6), l'aliquota fiscale standardizzata dell'anno di riferimento non può essere essa stessa un elemento del calcolo di questo potenziale di risorse.

Articolo 13

Nel calcolo della sostanza determinante delle persone fisiche si tiene conto di tutti i contribuenti che hanno il proprio domicilio, un immobile o una stabile organizzazione nel Cantone. La base è data dalla sostanza netta; bisogna evitare i doppi conteggi.

⁵ Convenzione del 30 gennaio 1974 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria intesa ad evitare la doppia imposizione nel campo delle imposte sul reddito e sulla sostanza (RS **0672.916.31**).

⁶ Convenzione dell'11 agosto 1971 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania per evitare la doppia imposizione in materia di imposte sul reddito e sulla sostanza (RS 0.672.913.62).

⁷ Convenzione del 9 settembre 1966 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica francese intesa a evitare i casi di doppia imposizione in materia di imposte sul reddito e sulla sostanza (RS **0.672.934.91**).

Articoli 14 e 15

Considerato che il reddito e gli utili costituiscono delle grandezze flusso mentre la sostanza rappresenta una grandezza stock, il calcolo della sostanza determinante non si basa sullo stato della sostanza bensì sul rendimento atteso. Inoltre, bisogna tenere conto del fatto che il reddito da interessi e i dividendi (componente del reddito del rendimento della sostanza) fanno già parte del reddito determinante. Per il calcolo della sostanza determinante è pertanto importante unicamente la componente di aumento di valore del rendimento della sostanza (variazioni dei prezzi). Per prendere in considerazione questi aspetti, si pondera la sostanza netta di un Cantone con un fattore α unitario.

Nel determinare il fattore α sorge però il problema che l'aumento di valore della sostanza netta è una grandezza ampiamente sconosciuta. Per diversi portafogli (azioni, obbligazioni) è possibile ottenere dei valori a partire dai rispettivi indici dei prezzi e dei rendimenti. L'aggregazione di queste percentuali di aumento di valore è tuttavia possibile soltanto ricorrendo a delle stime, a causa della mancanza di numerose indicazioni sulla composizione della sostanza netta. La base per queste stime è un portafoglio fittizio di titoli, conti di risparmio, immobili adibiti a uso proprio e debiti ipotecari. Mediante l'ausilio di un semplice modello di portafoglio la composizione di questi attivi e passivi è effettuata in modo che il rendimento globale del portafoglio ammonti al quattro per cento in termini reali e il rischio (misurato in base alla deviazione standard del rendimento) sia minimizzato. Le quote risultanti da quest'analisi e le componenti di aumento di valore del rendimento degli attivi e dei passivi considerati consentono di determinare l'aumento di valore della sostanza netta e quindi il fattore α .

Articolo 16

Analogamente al reddito determinante, la sostanza determinante delle persone fisiche corrisponde alla somma delle sostanze determinanti di tutte le persone imponibili in un Cantone.

Articoli 18-19

Nel caso dell'utile determinante delle persone giuridiche occorre distinguere tra persone giuridiche con e senza statuto fiscale speciale. Lo statuto fiscale speciale si riferisce alle società holding e alle società di gestione, il cui utile conformemente all'articolo 28 capoversi 2-4 della legge federale del 14 dicembre 1990⁸ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) è tassato nei Cantoni solo in misura limitata. L'assoggettamento limitato non vale però per l'imposta federale diretta, ragion per cui è necessario affinare la statistica dell'imposta federale diretta impiegata per la determinazione del potenziale di risorse. In particolare i Cantoni sono tenuti a fornire all'Amministrazione federale delle contribuzioni indicazioni sullo statuto delle persone giuridiche (imposizione ordinaria, società holding, società di gestione).

Per la persona giuridica senza statuto fiscale speciale, l'utile determinante corrisponde all'utile imponibile netto dopo deduzione del reddito netto da partecipazioni secondo l'imposta federale diretta. Anche in questo caso l'utile determinante di un Cantone è dato dalla somma degli utili di tutte le persone imponibili in detto Cantone.

Articoli 20-22

Gli utili determinanti delle persone giuridiche con statuto fiscale speciale sono calcolati in base all'utile netto conformemente alla legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta⁹ (LIFD) dopo deduzione del reddito netto da partecipazioni. Di questo utile netto vengono però presi integralmente in considerazione unicamente gli utili derivanti da proventi da fonti svizzere imposti secondo la tariffa ordinaria conformemente all'articolo 28 capoversi 2-4 LAID. Dato che sono assoggettati a un'imposizione limitata nei Cantoni, gli utili derivanti da altri proventi da fonti estere sono parimenti presi in considerazione nel calcolo e ponderati

⁸ RS 642.14

⁹ RS 642.11

con un fattore beta. A seconda dello statuto della persona giuridica, si applicano diversi fattori beta, che tuttavia sono identici per tutti i Cantoni.

Articolo 23

I fattori beta sono costituiti da un fattore di base e da un fattore di supplemento. Il fattore di base si fonda sulle quote imponibili degli altri proventi da fonti estere secondo l'articolo 28 capoversi 2-4 LAID. Per le società holding il fattore di base è uguale a zero, poiché conformemente all'articolo 28 capoverso 2 LAID tali società non pagano l'imposta sull'utile, fatta eccezione per i redditi della loro proprietà fondiaria svizzera che sono imposti secondo la tariffa ordinaria. Per le società di gestione secondo l'articolo 28 capoverso 3 LAID e le società di gestione secondo l'articolo 28 capoverso 4 LAID, il fattore di base è determinato ogni quattro anni tramite valutazione delle quote imponibili degli altri proventi da fonti estere di tutte le società tassate in Svizzera conformemente al suddetto articolo. A tal fine, bisogna basarsi sul primo quartile delle relative società. Questo significa che un quarto dei valori determinati è inferiore e tre quarti sono superiori al fattore di base.

Il fattore di supplemento tiene conto, contrariamente all'imposta cantonale, dell'imposizione completa dell'utile delle società holding e delle società di gestione nell'ambito dell'imposta federale diretta. Infatti, i Cantoni hanno diritto a una quota del 17 per cento del gettito fiscale conseguito nel proprio Cantone. La quota dell'imposta federale diretta ripartita tra i Cantoni in base al gettito può essere equiparata alle entrate fiscali proprie dei Cantoni.¹⁰ Per la parte di utile (ricavo da fonti svizzere imposto secondo la tariffa ordinaria) presa in considerazione, non vi sono ripercussioni sul calcolo degli utili determinanti, poiché detta parte confluisce nel potenziale di risorse. Per quanto riguarda la quota di utile (altri proventi) utilizzabile solo in misura limitata nei Cantoni, si deve tuttavia tener conto del fatto che la stessa viene ulteriormente utilizzata tramite la quota cantonale all'imposta federale diretta. I fattori beta che si basano solo sulla valutazione dell'imposizione cantonale sarebbero quindi troppo bassi.

Il fattore di supplemento è calcolato attraverso il gettito fiscale standardizzato. A tal fine, dapprima si ipotizza che la quota supplementare al gettito fiscale standardizzato corrisponda esattamente alla quota cantonale all'imposta federale diretta, ossia al 17 per cento. Questo significa che in un primo momento il fattore di supplemento è uguale alla moltiplicazione dell'aliquota dell'imposta sull'utile nell'ambito dell'imposta federale diretta (8,5 %) per la quota cantonale (17 %). In un secondo momento si prende in considerazione il fatto che una parte di questo gettito fiscale standardizzato è già compreso nel fattore di base. Questa parte viene quindi dedotta. Inoltre, dato che la quota cantonale all'imposta federale diretta equivale almeno in parte a una provvigione versata ai Cantoni per la stima e la riscossione dell'imposta, si effettua un'ulteriore riduzione del 50 per cento. Infine si divide il fattore per l'aliquota fiscale standardizzata.

È noto che per l'imposizione delle società con statuto fiscale speciale bisogna applicare un valore più basso di quello previsto dall'imposta federale diretta (correzione mediante il fattore beta). Al fine di evitare i suddetti problemi di qualità, questo fattore di correzione deve essere applicato solo alle società per le quali è già stata operata la tassazione definitiva. Ciò deve servire d'incentivo a tassare definitivamente entro il termine di riscossione di due anni possibilmente tutte le società con statuto fiscale speciale.

Per il Canton Zugo è difficile realizzare la tassazione definitiva di tali società entro il termine stabilito. Per questa ragione, durante un periodo di transizione si applica una regolamentazione d'eccezione, valida per tutti i Cantoni. Essa offre la possibilità di fornire, durante un determinato periodo, dati provvisori per le società per le quali non è ancora stata effettuata la tassazione definitiva. Nel Canton Zugo, durante questo periodo di transizione devono essere ponderate con il fattore beta anche le società dotate di statuto fiscale speciale tassate provvisoriamente. Il periodo preso in considerazione per la regolamentazione d'eccezione è fissato a dieci anni (art. 23 cpv. 5 e art. 54). Le specifiche di dettaglio per i restanti Cantoni, che l'Amministrazione federale delle contribuzioni ha definito tempo fa in collaborazione con i

¹⁰ Cfr. al riguardo le relative spiegazioni agli articoli 6 e 7.

Cantoni, non subiscono in linea di principio modifiche.

Articoli 24 e 25

Nella statistica dell'imposta federale diretta le basi di calcolo e i gettiti fiscali vengono assegnati ai Cantoni conformemente al Cantone cui compete la tassazione. Questo causa distorsioni a livello di redditi e utili determinanti, poiché le basi di calcolo, stimate in un dato Cantone, ma la cui utilizzabilità fiscale spetta a un altro, non sono assegnate correttamente. Per tener conto di ciò, la BIA dei Cantoni determinata conformemente alle sezioni 2, 3, 5 e 6 viene corretta forfettariamente sulla base dei riparti fiscali dell'imposta federale diretta.

Per motivi legati al rilevamento dei dati, la correzione della BIA non si effettua fondandosi sulle basi di calcolo, che peraltro devono essere nuovamente assegnate, ma indirettamente e mediante ponderazione, sugli accrediti allibrati nei Cantoni a favore di altri Cantoni. Dato che gli accrediti allibrati non sono entrate fiscali cantonali, bensì entrate fiscali derivanti dall'imposta federale diretta, in questo caso non ci si può basare sull'aliquota fiscale standardizzata. Il fattore di ponderazione impiegato è il rapporto tra la base di calcolo dell'imposta federale diretta e il corrispondente provento del Cantone per l'anno di calcolo. La base rilevante per il calcolo dell'imposta corrisponde alla somma dei redditi determinanti tassati alla fonte e imposti secondo la tariffa ordinaria nonché degli utili determinanti delle imprese imposte secondo la tariffa ordinaria e beneficianti di privilegi fiscali.

Articoli 26-28

Osservazione preliminare: l'organizzazione del progetto NPC è stata istituita dal Consiglio federale con decisione del 9 dicembre 2002. In quest'ultima si stabiliscono i principi della suddetta organizzazione, i gruppi di progetto come pure i ruoli e le competenze dei vari organi del progetto. Si presume che l'attuale organizzazione del progetto NPC non sussisterà più dopo l'entrata in vigore della NPC. Vi saranno soltanto gruppi di studio paritetici per il settore della garanzia della qualità, che sarà spiegato nel seguito, e per il rapporto sull'efficacia (art. 45 segg.). Essi saranno istituiti dal DFF.

Le sezioni 8 e 9 dell'ordinanza disciplinano il rilevamento dei dati e il controllo della qualità nell'ambito del nuovo calcolo del potenziale di risorse che viene effettuato annualmente.

I dati vengono rilevati dai Cantoni sulla base delle specifiche di dettaglio elaborate dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) e approvate dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF). Le specifiche di dettaglio contengono le istruzioni tecniche particolareggiate e le scadenze per la fornitura dei dati. Le amministrazioni cantonali delle contribuzioni forniscono i dati dei singoli anni di calcolo di volta in volta secondo le scadenze stabilite per la consegna all'AFC.

L'AFC verifica la plausibilità dei dati. Se constata errori, cifre lacunose o mancanti, essa rinvia i dati al Cantone interessato per la rielaborazione entro un congruo termine. I dati rielaborati dal Cantone vengono ritrasmessi all'AFC.

Per il controllo ulteriore della qualità viene istituito un "gruppo di studio" ausiliario. Questi garantisce la qualità delle basi di calcolo del potenziale di risorse. Il suddetto gruppo analizza i dati ed è anche autorizzato a effettuare chiarimenti sul posto, ossia nei Cantoni. In caso di dati errati, mancanti o non sfruttabili, esso adotta misure procedendo nel modo seguente:

- dati qualitativamente insufficienti ma ulteriormente sfruttabili: correzione opportuna dei dati presentati;
- dati mancanti o non ulteriormente sfruttabili: stima della base imponibile aggregata attraverso metodi di calcolo standardizzati. Questi metodi di calcolo sono stati concepiti in modo che i Cantoni che non forniscono dati o li forniscono in misura insufficiente non siano avvantaggiati rispetto a quelli che comunicano correttamente i propri dati. I metodi di calcolo figurano nell'allegato.

L'osservatore del Controllo federale delle finanze rappresenta gli interessi dei diversi gremi di controllo delle finanze cantonali in seno al gruppo di studio.

Il Cantone toccato da una misura correttiva ha la possibilità di pronunciarsi entro un breve termine sulle correzioni e stime effettuate.

Il gruppo di studio informa regolarmente i Cantoni e il Dipartimento federale delle finanze mediante un rapporto annuo sulle proprie constatazioni e sulle misure previste. I Cantoni sono quindi chiamati ad esprimere il proprio parere all'attenzione del Dipartimento federale delle finanze. Il gruppo di studio non emana decisioni impugnabili. Esso è sottoposto alle disposizioni della Confederazione in materia di protezione dei dati. Confederazione e Cantoni convengono che ai fini del controllo dei dati debba essere istituito un ispettorato indipendente, supportato e finanziato dai Cantoni. Attualmente si stanno esaminando assetto e ancoraggio giuridici. Il rapporto esplicativo definitivo tratterà in modo approfondito questi punti e presenterà le disposizioni giuridiche a livello di ordinanza rispettivamente, se del caso, a livello di legge.

Articoli 29 e 30

I due articoli precisano l'articolo 5 capoverso 2 LPFC. Adeguando il contributo dei Cantoni finanziariamente forti si stabilisce che, per la determinazione del tasso di variazione del contributo complessivo dei Cantoni finanziariamente forti, si applica il tasso di variazione della somma dei potenziali di risorse dei Cantoni finanziariamente forti nell'anno di perequazione considerato. Un metodo di calcolo alternativo consisterebbe nel determinare il tasso di variazione secondo la somma dei potenziali di risorse dei Cantoni finanziariamente forti nell'anno di perequazione in rapporto alla somma corrispondente dei Cantoni finanziariamente forti nell'anno precedente. Questo metodo avrebbe come conseguenza che il tasso di variazione verrebbe determinato in misura relativamente forte dal passaggio di uno o più Cantoni dalla categoria di Cantoni finanziariamente deboli a quella di Cantoni finanziariamente forti o viceversa. Il metodo di calcolo scelto nell'articolo 30 capoverso 2 permette invece di evitare che il contributo complessivo e i contributi individuali dei Cantoni finanziariamente forti aumentino o diminuiscano in misura eccessiva a seguito di questo "passaggio di categoria" di uno o più Cantoni.

Articolo 31

Conformemente all'articolo 5 capoverso 3 LPFC, i Cantoni finanziariamente forti versano per abitante una percentuale unitaria della differenza tra il loro gettito fiscale standardizzato per abitante e la media svizzera. Dato che i gettiti fiscali standardizzati per abitante sono proporzionali rispetto al potenziale di risorse per abitante e quindi anche rispetto all'indice delle risorse, i contributi dei Cantoni finanziariamente forti sono parimenti proporzionali all'indice delle risorse. I contributi dei Cantoni finanziariamente forti possono essere calcolati direttamente sulla base della differenza tra l'indice delle risorse e la media svizzera di 100.

Articolo 32

Analogamente al calcolo dei contributi dei Cantoni finanziariamente forti, anche il calcolo dei versamenti ai Cantoni finanziariamente deboli può essere effettuato direttamente sulla base della differenza tra l'indice delle risorse e la media svizzera di 100.

Il versamento progressivo dovrebbe permettere di raggiungere, con il minor impiego possibile di mezzi finanziari, il valore auspicato secondo cui, unitamente al contributo pro capite dalla perequazione delle risorse, i gettiti fiscali standardizzati per abitante di ogni Cantone finanziariamente debole devono ammontare se possibile almeno all'85 per cento della media svizzera (art. 6 cpv. 3 LPFC). Questo implica una progressione possibilmente forte che concentri i mezzi sui Cantoni finanziariamente deboli. D'altra parte l'ordine di classifica dei Cantoni per quanto concerne i loro gettiti fiscali standardizzati per abitante non deve essere modificato.

Le condizioni possono essere adempiute se per il parametro della progressione p si trova il valore che massimizza la progressione. L'aumento marginale della variazione dell'indice (tasso di perequazione) per il Cantone finanziariamente più debole deve però ammontare al massimo al 100 per cento. Un tasso di perequazione del 100 per cento significa che una riduzione infinitesimale dell'indice, a partire dal livello attuale, è compensata interamente (al 100%) dalla perequazione delle risorse. La formula nell'allegato 10 per il calcolo del parametro p riflette questa ottimizzazione.¹¹

Articoli 33 e 34

La compensazione degli oneri della Confederazione è basata esclusivamente sulle statistiche ufficiali della Confederazione. Non occorre dunque prevedere norme giuridiche particolari disciplinanti il rilevamento e la consegna dei dati necessari e che garantiscano la qualità di tali dati.

Articoli 35 e 36

La determinazione degli oneri speciali determinanti dei Cantoni dovuti a fattori geotopografici è effettuata in tre tappe. Nella prima tappa, si definiscono quattro indicatori parziali che rappresentano le cause strutturali dell'aggravio eccessivo secondo l'articolo 7 LPFC.

L'indicatore parziale "altitudine degli insediamenti" rispecchia i maggiori costi per l'infrastruttura e la messa a disposizione di servizi statali nelle regioni di montagna.

L'indicatore parziale "declività del terreno" tiene conto dei maggiori costi per la protezione contro i pericoli naturali (boschi di protezione e costruzioni di protezione) nelle regioni di montagna. Gli indicatori parziali "struttura dell'insediamento" e "densità demografica" considerano i maggiori costi per l'infrastruttura e la messa a disposizione dei servizi statali nelle regioni a densità ridotta di popolazione.

Nella seconda tappa, si procede al calcolo degli indici cantonali di aggravio per ciascuno dei quattro indicatori parziali; la media svizzera corrisponde di volta in volta a un valore dell'indice di 100. Nella terza tappa, si calcolano gli oneri speciali determinanti dei Cantoni ponderando i valori dell'indice di aggravio dei Cantoni; le ponderazioni si riferiscono direttamente agli indicatori parziali strutturali (art. 36 cpv. 5). Va tenuto presente che soltanto i valori dell'indice di aggravio superiori alla media svizzera di 100 punti determinano oneri speciali.

Articolo 37

Oltre alle modalità per la determinazione dell'importo totale annuo per il periodo quadriennale secondo l'articolo 9 LPFC, l'articolo 37 disciplina l'adeguamento dell'importo totale nell'eventualità di cui all'articolo 22 LPFC che l'inizio del nuovo quadriennio venisse differito. In tal caso, la durata di validità del vigente decreto federale è prorogata di due anni e l'importo totale dovrà essere adeguato al rincaro.

Poiché i quattro indicatori parziali riflettono costi differenti, la perequazione dell'aggravio geotopografico è concepita come combinazione di quattro strumenti di perequazione parziale. I mezzi complessivi a disposizione per la perequazione dell'aggravio geotopografico vengono dunque ripartiti tra i quattro generi di oneri speciali. Questo significa che ogni Cantone che presenta oneri speciali in relazione ad almeno un indicatore parziale ha diritto alla compensazione degli oneri. La ripartizione dell'importo totale tra i quattro generi di oneri speciali si basa sul consenso politico tra Confederazione e Cantoni.

Articolo 38

Per determinare i versamenti di compensazione, si sommano gli oneri speciali determinanti dei Cantoni. I quattro importi complessivi così ottenuti riflettono di volta in volta gli oneri spe-

¹¹ Un tasso di perequazione superiore al 100 per cento avrebbe per effetto di compensare in misura eccessiva la riduzione dell'indice; in altre parole il Cantone sarebbe classificato meglio rispetto a prima della riduzione dell'indice. Per di più, il Cantone più debole potrebbe disporre, unitamente al contributo dalla perequazione delle risorse, di gettiti fiscali più elevati del secondo Cantone finanziariamente più debole.

ciali determinanti di tutta la Svizzera. Va tenuto presente che queste somme non rappresentano i costi effettivi. Sebbene sia possibile stabilire un rapporto statisticamente significativo tra questi importi e le uscite dei Cantoni, gli importi hanno unicamente la funzione di indicare in forma astratta le differenze tra i Cantoni per quanto concerne le cause strutturali degli oneri speciali dovuti a fattori geotopografici. La ripartizione tra i Cantoni della somma di compensazione a disposizione per i quattro generi di oneri speciali è effettuata proporzionalmente ai corrispondenti oneri speciali determinanti dei Cantoni.

Articolo 39

La perequazione dell'aggravio sociodemografico consente di indennizzare sia gli oneri speciali connessi con la struttura demografica sia quelli connessi con la problematica delle città polo. Analogamente alla perequazione dell'aggravio geotopografico, anche per la perequazione dell'aggravio sociodemografico la determinazione degli oneri speciali determinanti connessi con la struttura demografica è effettuata in tre tappe. Relativamente alla definizione degli indicatori parziali strutturali va tuttavia osservato che è molto difficile attribuire i singoli costi ai singoli indicatori parziali, a causa della complessità delle maggiori uscite generate dai fattori sociodemografici. La combinazione di indicatori parziali strutturali dovrebbe dunque permettere di rappresentare il fenomeno delle maggiori uscite connesse con la struttura demografica.

I tre indicatori parziali "povertà", "struttura di età" e "integrazione degli stranieri" rappresentano gli indici di un aggravio elevato di cui all'articolo 8 capoverso 2 LPFC. Per l'indicatore parziale "povertà", basato sulla nuova statistica dei beneficiari dell'aiuto sociale conformemente all'ordinanza del 30 giugno 1993¹² sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali, è indispensabile tenere conto, a causa delle differenze tra i vari sistemi sociali dei Cantoni, dei beneficiari di altre prestazioni cantonali in caso di bisogno (aiuto sociale in senso lato) oltre che dei beneficiari dell'aiuto sociale in senso stretto. È escluso il doppio ricevimento di prestazioni. Questo significa che ogni persona è registrata una sola volta anche se percepisce diversi generi di prestazioni.

Articolo 40

Gli indicatori parziali vengono aggregati in un indice globale (indice di aggravio) mediante il metodo statistico "analisi delle componenti principali". Questo metodo consente di raccogliere dai tre indicatori parziali il maggior numero possibile di informazioni sulla base di pochi nuovi indici. Tali indici sono combinazioni lineari degli indicatori parziali e sono costruiti in modo da rappresentare nella maniera più esaustiva possibile le differenze tra Cantoni contenute negli indicatori parziali. In tal modo, la perdita di informazioni dovuta all'aggregazione degli indicatori parziali può essere ridotta al minimo.

Poiché hanno una scala diversa, gli indicatori parziali vengono standardizzati prima di essere elaborati. Ai fini della standardizzazione, essi vengono trasformati in modo che il valore medio di tutti i Cantoni sia pari a 0 e la deviazione standard sia pari a 1. L'indice globale corrisponde quindi alla prima componente principale standardizzata degli indicatori parziali standardizzati. Per gli oneri speciali connessi con la struttura demografica, l'indice di aggravio è dunque un indice standardizzato il cui valore medio è pari a 0 e la deviazione standard è pari a 1 e corrisponde a quello della combinazione lineare degli indicatori parziali standardizzati, che presenta la massima variazione. Questo significa che l'indice di aggravio è la combinazione lineare degli indicatori parziali che rispecchia al meglio le differenze tra Cantoni contenute negli indicatori parziali.

Nella terza tappa, si calcolano gli oneri speciali determinanti sulla base dell'indice di aggravio. A tal fine, i valori dell'indice di aggravio vengono dapprima trasformati in un coefficiente relativo agli oneri per abitante. Si parte dal presupposto che il Cantone con il valore dell'indice più basso non abbia oneri. Il coefficiente relativo agli oneri per abitante di un Cantone corrisponde quindi alla differenza tra il suo indice di aggravio e quello del Cantone con il

¹²

valore più basso. Gli oneri speciali determinanti di un Cantone si ottengono infine moltiplicando (ponderando) la differenza tra il coefficiente del Cantone e il corrispondente valore medio di tutti i Cantoni per la popolazione residente permanente. Analogamente alla perequazione dell'aggravio geotopografico, anche in questo caso sono considerati oneri speciali unicamente gli oneri per abitante superiori al valore medio dei Cantoni. In tal modo, si tiene conto del concetto di compensazione degli oneri, secondo cui non devono essere compensati gli oneri in senso generale, bensì unicamente gli aggravii eccessivi.

Articolo 41

Gli oneri specifici delle città polo (sicurezza pubblica, ordine pubblico e trasporti) sono rappresentati da una combinazione di indicatori parziali strutturali analogamente agli oneri speciali connessi con la struttura demografica. Contrariamente a questi ultimi, però, gli indicatori parziali a livello di comuni (comuni di domicilio) vengono rilevati, ponderati e aggregati a livello cantonale. Tuttavia, bisogna tenere conto del fatto che sugli oneri speciali correlati alla problematica delle città polo incidono fortemente la struttura dell'insediamento e la funzione centrale di tali nuclei, ossia la concentrazione di abitazioni, posti di lavoro come pure di attività politiche e sociali in uno spazio geografico ristretto. Il rilevamento di indicatori parziali a livello cantonale non consentirebbe di tenere sufficientemente conto di questa situazione.

Articolo 42

Come per gli oneri speciali determinanti connessi con la struttura demografica, anche in questo caso gli indicatori parziali vengono standardizzati e aggregati mediante il metodo statistico dell'analisi delle componenti principali. In una tappa intermedia, gli indici di aggravio dei comuni vengono consolidati con quelli dei Cantoni. Dopodiché si procede con lo stesso metodo utilizzato per gli oneri speciali connessi con la struttura demografica (cfr. art. 40), ovvero si calcolano gli oneri per abitante e poi gli oneri speciali determinanti. Anche in questo caso sono considerati oneri speciali unicamente gli oneri per abitante superiori al valore medio dei Cantoni.

Articolo 43

Oltre alle modalità per la determinazione dell'importo totale annuo per il periodo quadriennale secondo l'articolo 9 LPFC, il presente articolo disciplina, per analogia all'articolo sulla perequazione dell'aggravio geotopografico, l'aggiornamento dell'importo totale nell'eventualità di cui all'articolo 22 LPFC che l'inizio del nuovo quadriennio venisse differito. In tal caso, la durata di validità del vigente decreto federale è prorogata di due anni e l'importo totale dovrà essere adeguato al rincaro. La ripartizione dell'importo totale a disposizione per la perequazione dell'aggravio sociodemografico tra l'indennità per gli oneri speciali determinanti connessi con la struttura demografica e l'indennità per quelli correlati alla problematica delle città polo si basa sul consenso politico tra Confederazione e Cantoni.

Articolo 44

Per analogia alla perequazione dell'aggravio geotopografico, gli oneri speciali determinanti connessi con la struttura demografica e la problematica delle città polo non sono costi effettivi; essi rappresentano unicamente in forma astratta le differenze tra i Cantoni per quanto concerne le cause strutturali degli oneri speciali corrispondenti. Tra gli oneri speciali determinanti e le uscite effettive dei Cantoni sussiste comunque un rapporto statisticamente significativo.

Articolo 45 e 46

Secondo l'articolo 18 LPFC, ogni quattro anni il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale un rapporto scritto sull'esecuzione e sull'efficacia della suddetta legge. L'espressione "raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria" di cui all'articolo 18 capoverso 2 LPFC permette di chiarire quello che si intende dire con il termine "efficacia" di cui al capoverso 1 articolo 18. In altre parole, efficacia e raggiungimento degli

obiettivi si riferiscono alla stessa cosa, ossia ai cambiamenti dei meccanismi di perequazione finanziaria a seguito dell'introduzione della NPC e dei rispettivi decreti federali sulla dotazione dei fondi di perequazione. Oggetto della verifica dell'efficacia è la valutazione della perequazione finanziaria in senso stretto. I criteri per la valutazione degli obiettivi figurano nell'allegato 17. L'elenco di tali criteri non è esaustivo.

Gli effetti della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri devono essere esposti in un capitolo separato del rapporto sull'efficacia. A tal fine, vanno presi in considerazione in particolare i criteri di cui all'allegato 17.

Il rapporto sull'efficacia riferisce in merito a eventuali pareri divergenti all'interno del gruppo paritetico di studio (dissenting opinions).

Le basi per la suddetta verifica sono date dal documento "Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund"¹³ come pure dalla decisione del 3 novembre 2004 del Consiglio federale finalizzata a rafforzare le verifiche dell'efficacia in seno al Consiglio federale e all'Amministrazione federale (attuazione dell'art. 170 Cost.).

Il concetto relativo al rapporto sull'efficacia (allegato 1 del rapporto esplicativo), approvato il 10 aprile 2006 dall'organizzazione del progetto NPC, costituisce parte integrante del presente rapporto.

Articolo 48

Il rapporto sull'efficacia è allestito in collaborazione con i Cantoni (art. 45 cpv. 1). L'elaborazione è accompagnata da un gruppo paritetico di studio composto da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Spetta ai Cantoni provvedere affinché la propria delegazione sia composta in modo equilibrato. Devono essere adeguatamente rappresentati in particolare i diversi gruppi linguistici, urbani e regionali, nonché i Cantoni finanziariamente forti e quelli finanziariamente deboli.

Articolo 50

L'articolo 50 disciplina la scadenza dei contributi della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri e dei casi di rigore. I contributi devono essere pagati semestralmente, alla fine del singolo semestre.

Articolo 51

Poiché i dati completi per il potenziale di risorse sono stati rilevati la prima volta nel 2003, gli anni di calcolo per l'anno di riferimento 2008 sono soltanto due.

Articolo 52

Il calcolo dei redditi determinanti tassati alla fonte e quello dei fattori di supplemento per i fattori beta si basano tra l'altro sull'aliquota fiscale standardizzata dell'anno precedente l'anno di riferimento. L'aliquota fiscale standardizzata si basa a sua volta sul potenziale di risorse e sulle entrate fiscali complessive di Cantoni e comuni. Poiché il potenziale di risorse viene calcolato per la prima volta per l'anno di riferimento 2008, è impossibile calcolare l'aliquota fiscale standardizzata per l'anno precedente. Per questa ragione, l'aliquota fiscale standardizzata per il 2007 è stabilita al 30 per cento sulla base di stime plausibili.

Articolo 53

È possibile determinare per la prima volta empiricamente i fattori di base beta solo alla scadenza del primo quadriennio della perequazione delle risorse. Per questa ragione, i fattori di base per il primo quadriennio vengono scelti riferendosi a una stima plausibile dell'organizzazione del progetto NPC e della Conferenza fiscale svizzera.

¹³ "Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund", Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), Thomas Widmer, Bern 2005.

Articolo 54

Cfr. le spiegazioni relative all'articolo 23.

Articoli 55 e 56

Il bilancio globale indica le ripercussioni finanziarie per Confederazione e Cantoni del passaggio dall'attuale sistema alla NPC, ossia a una nuova ripartizione dei compiti e a un nuovo sistema di perequazione. Esso non contiene indicazioni sui benefici in termini di efficienza, sull'efficacia e sulla struttura degli incentivi in rapporto all'adempimento dei compiti (ad es. attraverso la dissociazione e l'introduzione di accordi di programma per i restanti compiti in comune), in particolare sui risparmi che Confederazione e Cantoni conseguono a medio o a lungo termine risultanti dalla sostituzione di sussidi a destinazione vincolata legati ai compiti con versamenti di compensazione a destinazione libera. Nel bilancio globale non figurano nemmeno le indennità supplementari per le prestazioni acquisite nel quadro del rafforzamento della collaborazione intercantonale. A seguito del principio della neutralità di bilancio perseguito dalla NPC (costituisce un'eccezione la compensazione dei casi di rigore limitata nel tempo), nel bilancio globale il saldo per la Confederazione e la totalità dei Cantoni è pari a zero. I Cantoni finanziariamente forti saranno tendenzialmente gravati di più rispetto ad oggi, mentre quelli finanziariamente deboli saranno tendenzialmente sgravati.

Tuttavia, vi sono Cantoni finanziariamente deboli che con il passaggio alla NPC vengono gravati al netto a causa dei falsi incentivi del sistema attuale (in particolare dei versamenti di compensazione a destinazione vincolata), degli effetti della ripartizione dei compiti come pure a causa della modalità di calcolo dell'indice della capacità finanziaria rilevante per l'attuale perequazione finanziaria. Per questi Cantoni è prevista la compensazione dei casi di rigore, che consente loro di adeguare alla nuova situazione le strutture della politica finanziaria.

Il bilancio globale rispecchia un determinato momento del passaggio alla NPC, basato sugli anni di riferimento 2004 e 2005. Esso indica, rispetto al sistema attuale, le ripercussioni della NPC per la Confederazione e i singoli Cantoni negli anni 2004 e 2005. Per motivi di natura tecnica e metodologica, gli anni di riferimento considerati nel bilancio globale si riferiscono al passato. Questo è dovuto al fatto che importanti elementi dell'attuale – peraltro incontrallabile - perequazione finanziaria, come l'ammontare delle entrate derivanti dall'imposta federale diretta, dall'imposta preventiva e dagli utili della Banca nazionale oppure i supplementi di capacità finanziaria per gli innumerevoli settori di compiti, non possono essere pronosticati o possono essere pronosticati solo in modo molto impreciso per i singoli Cantoni. È dunque inopportuno, in vista dell'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria nel 2008, fare un raffronto tra i versamenti di compensazione della NPC e i contributi che i Cantoni riceverebbero se restasse in vigore l'attuale sistema. Una previsione del genere sarebbe legata a grosse incertezze e errori. Il bilancio globale per l'anno 2008 non può dunque essere calcolato. Tuttavia, gli importi devono essere stabiliti sulla base dell'ultimo bilancio globale e del piano finanziario della Confederazione e in modo che nell'anno di transizione, ossia nel 2008, il principio della neutralità di bilancio della NPC sia garantito per la Confederazione e la totalità dei Cantoni.

La compensazione dei casi di rigore, che è calcolata in base all'ultimo bilancio globale prima dell'introduzione della NPC, consente di sgravare ulteriormente i Cantoni finanziariamente deboli durante il passaggio alla NPC. Determinante per lo sgravio minimo auspicato (valore limite) è il valore cantonale dell'indice delle risorse nella media degli anni 2004 e 2005. Per ogni punto di scostamento dalla media svizzera di 100 punti, i Cantoni finanziariamente deboli devono poter presentare nel bilancio globale per la media degli anni 2004 e 2005 uno sgravio garantito di un decimo di punto percentuale del proprio gettito fiscale standardizzato. In caso contrario, i mezzi mancanti vengono messi a disposizione dalla compensazione dei casi di rigore.

Articolo 57

Il primo e il secondo rapporto sull'efficacia contengono a titolo supplementare una presentazione del passaggio dall'attuale alla nuova perequazione finanziaria.

Il primo rapporto sull'efficacia contiene, conformemente alla disponibilità dei dati, unicamente le analisi relative all'anno di introduzione della nuova perequazione finanziaria. Inoltre, esso dovrà presentare per il primo periodo quadriennale le ripercussioni preliminari della nuova impostazione della perequazione finanziaria. Per fornire una base decisionale più ampia, bisogna prevedere per il primo rapporto un aggiornamento dei dati dell'anno successivo. A tal fine, in vista dei dibattiti parlamentari, il rapporto dovrà essere accompagnato da un rapporto supplementare.

*Disposizioni finali**Articolo 58 Diritto previgente: abrogazione*

La legge federale del 19 giugno 1959¹⁴ concernente la perequazione finanziaria tra i Cantoni è stata abrogata con l'emanazione della legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri. Di conseguenza devono essere abrogate anche le ordinanze che si basano su tale legge, vale a dire l'ordinanza del 21 dicembre 1973¹⁵ che disciplina la graduazione dei contributi federali secondo la capacità finanziaria dei Cantoni e l'ordinanza del 27 novembre 1989¹⁶ sulla perequazione finanziaria mediante la quota cantonale dell'imposta federale diretta.

Articolo 59 Entrata in vigore

L'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri entrerà in vigore, secondo le previsioni attuali, il 1° gennaio 2008, contemporaneamente alle nuove disposizioni costituzionali, alla legge concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri, alla legislazione d'esecuzione e ai decreti federali concernenti la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri.

¹⁴ RS 613.1
¹⁵ RS 613.12
¹⁶ RS 613.13

Concetto relativo al rapporto sull'efficacia secondo la LPFC
(approvato il 10 aprile 2006 dall'organo di direzione politica)

1. Situazione iniziale

Secondo l'articolo 18 LPFC, ogni quattro anni il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale un rapporto scritto sull'esecuzione e sull'efficacia della legge concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri. Il suddetto rapporto fornisce indicazioni sul raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria nel periodo trascorso e illustra i possibili provvedimenti per il periodo successivo. Gli effetti della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri sono illustrati separatamente. L'espressione "raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria " di cui all'articolo 18 capoverso 2 LPFC permette di chiarire quello che si intende dire con il termine "efficacia" di cui al capoverso 1. In altre parole, efficacia e raggiungimento degli obiettivi si riferiscono alla stessa cosa, ossia ai cambiamenti dei meccanismi di perequazione finanziaria a seguito dell'introduzione della NPC e dei rispettivi decreti federali sulla dotazione dei fondi di perequazione, in funzione degli obiettivi della perequazione finanziaria di cui all'articolo 135 Cost. e agli articoli 2 e 11 LPFC. Oggetto del rapporto sull'efficacia è la valutazione della perequazione finanziaria in senso stretto e non un'analisi della NPC considerata nella sua globalità, ossia comprese le ripercussioni sui singoli settori di compiti. Per una siffatta analisi deve essere conferito un mandato speciale. Il primo e il secondo rapporto sull'efficacia contengono a titolo supplementare una presentazione del passaggio dall'attuale alla nuova perequazione finanziaria. Il rapporto sull'efficacia per il primo periodo quadriennale presenta inoltre le eventuali ripercussioni preliminari della nuova impostazione della perequazione finanziaria.

Sulla base di questo concetto, il gruppo del progetto n. 14 "Attuazione della LPFC" elaborerà il capitolo "Rapporto sull'efficacia" dell'ordinanza relativa alla LPFC.

2. Mandato del sottogruppo responsabile del rapporto sull'efficacia

Elaborazione di un concetto per il rapporto sull'efficacia, che dovrà essere allestito ogni quattro anni. A tal fine, occorre trattare in particolare i seguenti punti:

- operazionalismo degli obiettivi per la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri conformemente alla Costituzione e alla LPFC attraverso la definizione di criteri per la valutazione dell'efficacia
- raccolta di possibili indicatori cui poter ricorrere per la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi
- elenco dei punti da disciplinare a livello di ordinanza.

3. Autori e destinatari del rapporto sull'efficacia

Il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale un rapporto sull'efficacia di cui all'articolo 18 capoverso 1 LPFC.

Il Dipartimento federale delle finanze prepara il rapporto e sottopone la sua proposta al Consiglio federale.

Gli altri dipartimenti federali e i Cantoni forniscono al Dipartimento federale delle finanze i dati necessari rispettivamente le basi necessarie.

Per fornire i dati ci si basa su

- mandati esterni conferiti dalla Confederazione, d'intesa con i Cantoni (in particolare tenendo conto dei diversi gruppi linguistici), a periti che sono liberi da interessi e indipendenti dall'Amministrazione e che sono pagati dalla Confederazione,
- statistiche della Confederazione,
- statistiche dei Cantoni.

Un gruppo paritetico di studio composto da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni accompagna sin dall'inizio 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.

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

4. Contenuto^{17, 18}

Il rapporto sull'efficacia è un rapporto tecnico. Secondo l'articolo 18 LPFC, esso contiene informazioni

- sull'esecuzione della LPFC e fornisce indicazioni
- sull'efficacia (= raggiungimento degli obiettivi) della perequazione finanziaria in senso stretto nel periodo trascorso conformemente all'articolo 135 Cost. e all'articolo 2 LPFC nonché illustra
- separatamente gli effetti della collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri secondo l'articolo 11 LPFC.

¹⁷ Questo concetto contiene unicamente gli elementi contenutistici principali secondo l'impostazione prevista normalmente per siffatti concetti. Le indicazioni dettagliate relative al contenuto minimo del rapporto sull'efficacia figurano in forma di tabelle nelle panoramiche fornite nel seguito. Conformemente alla sistematica della LPFC, vengono illustrati dapprima i criteri e gli indicatori necessari per la valutazione dell'esecuzione e dell'efficacia come pure il quadro per possibili raccomandazioni e provvedimenti relativi al periodo successivo.

¹⁸ I singoli criteri di valutazione e le possibili grandezze (indicatori) ai sensi della griglia di valutazione che figura nel seguito sono descritti in un allegato alla OPFC (secondo la stessa procedura legislativa seguita per i restanti capitoli dell'ordinanza).

- Il rapporto sull'efficacia illustra, formulando raccomandazioni, i provvedimenti per il periodo successivo necessari per la perequazione delle risorse e per la compensazione degli oneri e dei casi di rigore.
- Il rapporto sull'efficacia si esprime inoltre sulla necessità di un eventuale mantenimento della compensazione dei casi di rigore (art. 19 cpv. 4 LPFC).
- Il primo e il secondo rapporto sull'efficacia contengono a titolo supplementare un'analisi del passaggio dall'attuale sistema di perequazione finanziaria alla NPC.

Nel primo rapporto sono presentate le eventuali ripercussioni preliminari della perequazione finanziaria in senso stretto.

Il primo rapporto sull'efficacia non potrà tenere debitamente conto di tutti gli aspetti a causa del breve periodo introduttivo e sarà dunque strutturato diversamente dai successivi rapporti.

Il rapporto sull'efficacia riferisce in merito a eventuali pareri divergenti all'interno del gruppo paritetico di studio (dissenting opinions).

5. Forma

Il rapporto sull'efficacia è presentato in forma scritta all'Assemblea federale.

I rapporti tecnici e le perizie esterne sono accessibili pubblicamente.

Conformemente alle disposizioni della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (legge sulla consultazione, LCo, RS 172.061), il Consiglio federale pone in consultazione, sotto forma di pacchetto (progetto globale per il periodo quadriennale successivo), il rapporto preparato dal DFF e i disegni del

- decreto federale concernente la dotazione della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri e
- eventualmente del decreto federale concernente la dotazione della compensazione dei casi di rigore.

Non sono ammessi rimedi giuridici contro il rapporto sull'efficacia.

6. Scadenze

Il primo rapporto sull'efficacia deve essere elaborato nel 2009 (cfr. calendario n. 10).

7. Griglia per la valutazione dell'esecuzione e dell'efficacia della legge (la cosiddetta valutazione delle leggi): articolo 18 capoversi 1 e 2 LPFC

Le basi per le verifiche dell'efficacia sono date dal documento "Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund" (edizione 2005), che è uno strumento volto a garantire la qualità, basato su standard di valutazione riconosciuti della società svizzera di valutazione (standard SEVAL), nonché dalla decisione del 3 novembre 2004 del Consiglio federale finalizzata a rafforzare le verifiche dell'efficacia in seno al Consiglio federale e all'Amministrazione federale (attuazione dell'art. 170 Cost.).

La **valutazione** dell'esecuzione e dell'efficacia della LPFC è effettuata secondo le predette direttive.

7.1 Esecuzione

Si fa distinzione tra

- la fase del passaggio dall'attuale perequazione finanziaria alla NPC e
- la fase dopo tale passaggio.

In entrambe le fasi i settori tematici da valutare sono gli stessi.

	Obiettivi secondo Cost. e LPFC	Criteri di valutazione e possibili grandezze misurabili (indicatori)	Possibili livelli di comparazione	Osservazioni
a.	Qualità dei dati, rapporto sul controllo, istanza di controllo (gruppo di studio per la garanzia della qualità, ispettorato), ev. sanzioni			Dichiarare se la qualità è garantita sufficientemente bene o se è necessario istituire un ispettorato
b.	Processi, efficienza nello svolgimento e esecuzione della LPFC	Lo svolgimento della NPC è efficiente sul piano operativo e i risultati che fornisce sono corretti?	<ul style="list-style-type: none"> - Esattezza dei dati - Dispendio per la manutenzione operativa del sistema 	Controllo della qualità dei dati Analisi del processo (gruppo di studio per la garanzia della qualità)

7.2 Efficacia

	Obiettivi secondo Cost. e LPFC	Criteri di valutazione e possibili grandezze misurabili (indicatori)	Possibili livelli raffronto	Osservazioni
a.	Rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni	<ul style="list-style-type: none"> - Rapporto tra trasferimenti a destinazione vincolata e trasferimenti a destinazione libera dalla Confederazione ai Cantoni - Trasferimenti dei Cantoni alla Confederazione - Rapporto tra contributi ai costi e contributi forfetari e globali 	<ul style="list-style-type: none"> - Raffronto con la situazione prima della NPC - Raffronto trasversale¹⁹ - Raffronto longitudinale²⁰ 	Benchmark OCSE relativo all'autonomia finanziaria di enti regionali (pianificato)
b.	Riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria	<ul style="list-style-type: none"> - Base imponibile aggregata per abitante dei Cantoni - Gettito fiscale standardizzato (= dotazione di risorse) per abitante dei Cantoni prima e dopo la perequazione delle risorse - Rapporto tra compensazione degli oneri e oneri speciali - Rilevazione delle possibili ripercussioni positive sulla produttività economica nazionale 	<ul style="list-style-type: none"> - Raffronto con/senza perequazione finanziaria²¹ - Raffronto trasversale - Raffronto longitudinale 	Ad es. deviazione standard dei Cantoni, differenza tra il valore massimo e il valore minimo (ad es. analisi di regressione)

¹⁹ Raffronto con vari oggetti di studio (ad es. con più Cantoni, ev. anche Stati federati esteri o Stati) in un determinato momento.

²⁰ Raffronto con un determinato oggetto di studio (ad es. con un solo Cantone, l'insieme dei Cantoni finanziariamente forti) in momenti differenti.

	Obiettivi secondo Cost. e LPFC	Criteri di valutazione e possibili grandezze misurabili (indicatori)	Possibili livelli raffronto	Osservazioni
	il carico fiscale tra Cantoni	- Disparità per quanto riguarda il carico fiscale	- Raffronto con/senza perequazione finanziaria - Raffronto longitudinale (riferito a Cantoni fiscalmente vantaggiosi e fiscalmente meno vantaggiosi)	Ad es. deviazione standard dei Cantoni, differenza tra il valore massimo e il valore minimo Riduzione del carico fiscale come obiettivo indiretto; questo non deve comportare una limitazione della sovranità fiscale materiale
c.	Mantenimento della concorrenzialità fiscale dei Cantoni - in ambito nazionale	- Quota di incidenza della spesa pubblica di Cantoni e comuni - Aliquota fiscale di Cantoni e comuni - Carico fiscale (cfr. lettera b) - Agevolazioni fiscali in virtù della Lex Bonny - Immigrazione ed emigrazione di contribuenti nel raffronto nazionale (migrazione interna) - Interdipendenza tra onere fiscale e mercato immobiliare - Interdipendenza tra politiche fiscali dei Cantoni	- Raffronto con la situazione prima della NPC - Raffronto longitudinale (riferito a Cantoni fiscalmente vantaggiosi e fiscalmente meno vantaggiosi)	
	- in ambito internazionale	- Onere fiscale effettivo limite e medio	- Raffronto con la situazione prima della NPC	- Raffronti BAK/ZEW (effective marginal tax rates):

21

Il raffronto e la relativa valutazione con/senza perequazione finanziaria (per questo obiettivo e per gli altri obiettivi) sono quanto meno tautologici, ossia identici alle considerazioni fatte precedentemente per il calcolo della perequazione finanziaria. La verifica delle basi di calcolo è ragionevole solo se effettuata di tanto in tanto.

	Obiettivi secondo Cost. e LPFC	Criteri di valutazione e possibili grandezze misurabili (indicatori)	Possibili livelli raffronto	Osservazioni
		<ul style="list-style-type: none"> - Variazione del numero di società a imposizione privilegiata (società holding, società miste e società di domicilio) - Immigrazione ed emigrazione di contribuenti nel raffronto internazionale 	<ul style="list-style-type: none"> - Raffronto longitudinale (riferito a Cantoni fiscalmente vantaggiosi e fiscalmente meno vantaggiosi) - Raffronto con la statistica dei Paesi (in particolare dei Paesi dell'UE) 	<p>l'ulteriore modo di procedere non è ancora stato definito</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perizia di Kirchgässner/Hauser sulla metodica e sull'aggiornamento - Studio dell'OCSE
d.	Garanzia di una dotazione minima di risorse finanziarie per i Cantoni	Gettito fiscale standardizzato del Cantone finanziariamente più debole rispetto alla media svizzera dopo la perequazione delle risorse (85%)	<ul style="list-style-type: none"> - Raffronto con il valore previsto (85%) - Eventualmente raffronto longitudinale 	Il Cantone finanziariamente più debole raggiunge un valore pari all'85% (gettito fiscale standardizzato per abitante)
e.	Compensazione degli oneri finanziari eccessivi dei Cantoni dovuti alle loro - condizioni geotopografiche	<ul style="list-style-type: none"> - Oneri speciali per abitante - Indennità: vale a dire percentuale degli oneri speciali indennizzati attraverso la compensazione degli oneri 	<ul style="list-style-type: none"> - Raffronto con/senza perequazione finanziaria - Eventualmente raffronto longitudinale - Eventualmente analisi degli oneri speciali dei Cantoni con condizioni geotopografiche particolari 	Perizia di Ecoplan sulla metodica e sull'aggiornamento
	- condizioni sociodemografiche	<ul style="list-style-type: none"> - Oneri speciali per abitante - Indennità: vale a dire percentuale degli oneri speciali indennizzati attraverso la compensazione degli oneri 	<ul style="list-style-type: none"> - Raffronto con/senza perequazione finanziaria - Eventualmente raffronto longitudinale - Eventualmente analisi degli oneri speciali dei Cantoni con condizioni sociodemografiche particolari 	Perizia di Ecoplan sulla metodica e sull'aggiornamento

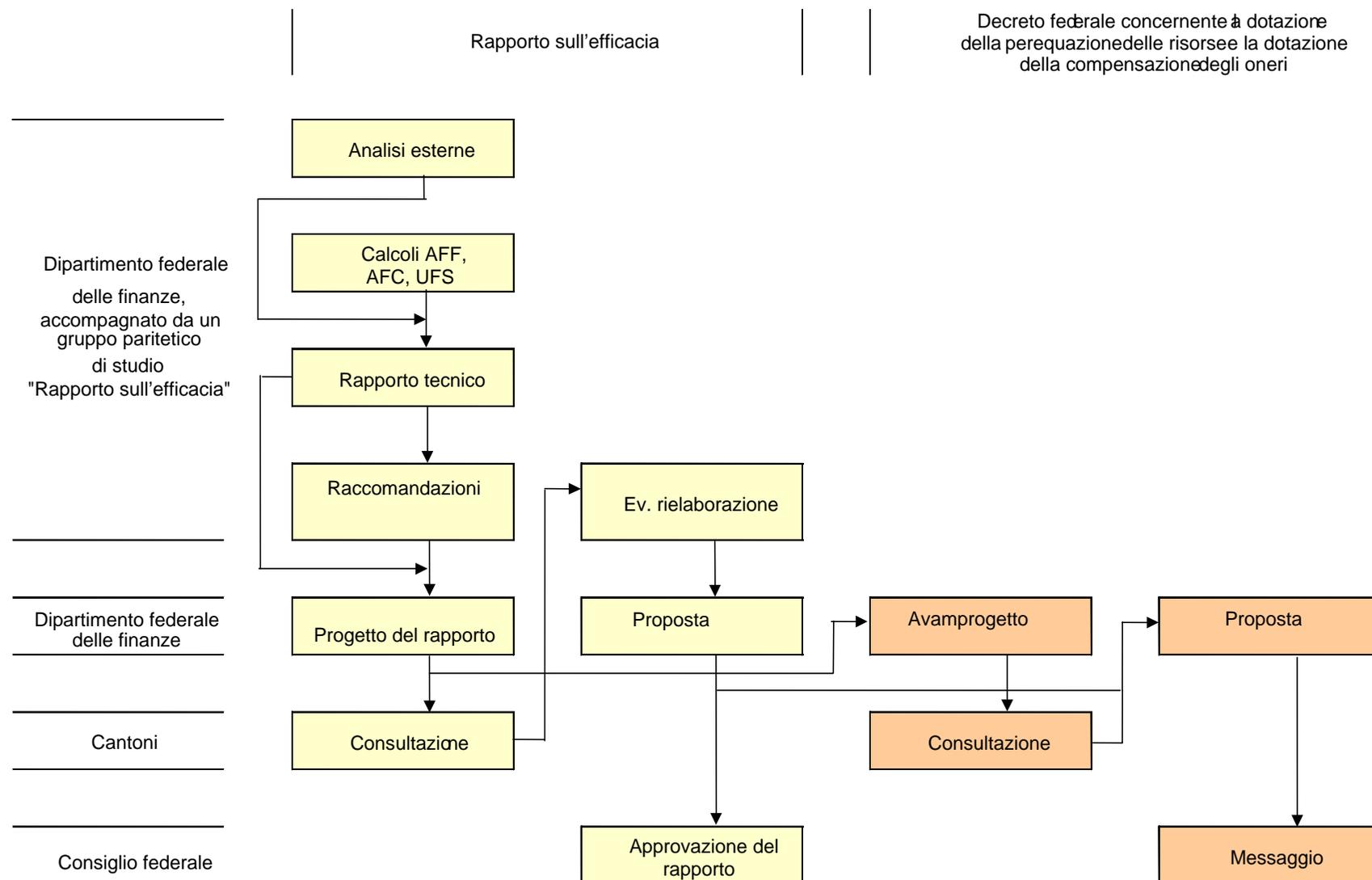
	Obiettivi secondo Cost. e LPFC	Criteri di valutazione e possibili grandezze misurabili (indicatori)	Possibili livelli raffronto	Osservazioni
f.	Garanzia di un'adeguata collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri	<ul style="list-style-type: none"> - In vigore la convenzione quadro intercantonale - Quali altre convenzioni sono state stipulate o rinnovate in conformità alla convenzione quadro intercantonale? - Applicazione dell'articolo 48a Cost. - I pagamenti per la compensazione intercantonale degli oneri sono adeguati (ammontare dello spillover; evoluzione del volume dei pagamenti per la compensazione intercantonale degli oneri e percentuale di indennizzo dello spillover)? 	<ul style="list-style-type: none"> - Raffronto con eventuali valori previsti²² - Raffronto longitudinale (documentare l'evoluzione nel tempo della compensazione degli oneri) 	<p>Eventualmente effettuare un'analisi anche a livello regionale (la regione come comunità politica di destini)</p> <p>Cfr. articoli 11, 12 LPFC come pure la convenzione quadro intercantonale</p>
g.	Compensazione dei casi di rigore	<ul style="list-style-type: none"> - Indice delle risorse dei Cantoni beneficiari - Ripercussioni della compensazione dei casi di rigore sui gettiti fiscali standardizzati dei Cantoni 	<ul style="list-style-type: none"> - Raffronto longitudinale (evoluzione nel tempo dell'indice delle risorse e dei gettiti fiscali standardizzati con e senza compensazione dei casi di rigore) 	<ul style="list-style-type: none"> - Differenza tra indice delle risorse e indice delle risorse nel bilancio globale 2004/2005 - Differenza tra gettito fiscale standardizzato per abitante e tra gettito fiscale standardizzato per abitante nel bilancio globale 2004/2005

²² Ciò potrebbe essere molto difficile. Presumibilmente è opportuno scegliere un approccio qualitativo che consenta di individuare in modo rappresentativo i problemi in singoli settori (ad es. università, medicina di punta e cliniche specializzate, istituzioni culturali di importanza sovregionale) e nel contempo di documentare i miglioramenti nell'ambito della compensazione intercantonale degli oneri.

8. Provvedimenti per il periodo successivo (raccomandazioni): articolo 18 capoverso 2 LPFC

Il rapporto sull'efficacia illustra possibili provvedimenti, in particolare per quanto riguarda l'adeguamento delle dotazioni della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri come pure l'abrogazione totale o parziale della compensazione dei casi di rigore (art. 19 cpv. 4 LPFC). Esso può contenere raccomandazioni relative alla verifica delle basi di calcolo della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri.

9. Processo concernente il rapporto sull'efficacia e la nuova dotazione degli strumenti di perequazione (processo parallelo)



10.2 Calendario del concetto

