

14.066

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

del 3 settembre 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e il disegno di decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2016–2019.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2008 Po. 08.3347 Guadagni di efficienza con la ripartizione dei compiti Gains
(S 30.9.08 Maissen)

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

3 settembre 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Situazione iniziale

Il presente messaggio ha per oggetto la determinazione dei contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2016–2019. Esso si basa sul secondo rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria (rapporto sull'efficacia), elaborato successivamente al 2010 e sottoposto contestualmente al presente messaggio.

Contenuto del progetto

Nel progetto 1, ovvero nel disegno del decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse per il periodo di contribuzione 2016–2019, il Consiglio federale propone i nuovi contributi di base per la perequazione orizzontale e verticale delle risorse. I risultati del rapporto sull'efficacia mostrano che nel periodo 2012–2015 la perequazione delle risorse ha ampiamente superato l'obiettivo della dotazione minima perseguito. Ad esempio, dopo la perequazione delle risorse, il Cantone finanziariamente più debole (Uri) registra un indice (indice del gettito fiscale standardizzato) che è in parte nettamente superiore all'obiettivo della dotazione minima dell'85 per cento della media svizzera. Per questa ragione il Consiglio federale propone di adeguare il volume della perequazione delle risorse e quindi di ridurre per il periodo 2016–2019 i contributi di base della perequazione verticale e orizzontale delle risorse rispetto al livello attuale. Per determinare l'entità della riduzione, il Consiglio federale propone un approccio basato sul grado di superamento dell'obiettivo della dotazione minima nel periodo quadriennale precedente. L'importo della riduzione così ottenuto ammonta complessivamente a 330 milioni di franchi, 196 dei quali riguardano la perequazione verticale e 134 milioni la perequazione orizzontale delle risorse. Il Consiglio federale è del parere che questa proposta di adeguamento della dotazione della perequazione delle risorse dovrà essere applicata anche quando in futuro si constaterà una sottodotazione. Per analogia, in questo caso, l'aumento della dotazione dovrà essere calcolato sulla base dei risultati del periodo quadriennale precedente. L'approccio proposto dovrà quindi essere applicato in maniera simmetrica. Con la riduzione proposta dei contributi di base per la perequazione verticale e orizzontale delle risorse, la Confederazione e i Cantoni finanziariamente forti devono invero mettere a disposizione meno mezzi finanziari nel periodo 2016–2019; d'altra parte, qualora le disparità dovessero nuovamente acuirsi, la perequazione delle risorse dovrà essere adeguata verso l'alto. Si tratta quindi di risparmi temporanei. In considerazione di questo aspetto, sarebbe problematico impiegare in un altro settore i mezzi finanziari risparmiati. Il Consiglio federale rinuncia pertanto a proporre un aumento della dotazione della compensazione dell'aggravio sociodemografico. La perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri non sono vasi comunicanti che permettono di trasferire le risorse in funzione del fabbisogno. Il Consiglio federale deve essere autorizzato a determinare i contributi di base definitivi per il periodo

2016–2019 non appena sono disponibili le basi di dati relativi all'anno di riferimento 2016, vale a dire nell'autunno del 2015.

Nel progetto 2, ovvero nel disegno del decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2016–2019, il Consiglio federale propone i nuovi contributi di base per la perequazione dell'aggravio geotopografico e sociodemografico. Il Consiglio federale giunge alla conclusione che, in virtù dei risultati del rapporto sull'efficacia, i contributi di base per la compensazione degli oneri debbano essere determinati sulla base dei contributi per il 2015 secondo la stessa procedura che si adotta per gli anni intermedi di un periodo di contribuzione ai sensi della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri. Essi vengono quindi adeguati al rincaro. Il Consiglio federale deve inoltre essere autorizzato a fissare i contributi di base definitivi per il periodo 2016–2019 una volta che saranno disponibili i dati di base per l'anno di riferimento 2016, ovvero nell'autunno del 2015.

Per quanto riguarda la ripartizione dei mezzi destinati alla perequazione dell'aggravio geotopografico e alla perequazione dell'aggravio sociodemografico, il Consiglio federale propone di lasciare invariato il rapporto dell'attuale ripartizione (50:50) per il periodo di contribuzione 2016–2019 e quindi di mantenere una dotazione identica in ordine all'importo.

Il mantenimento della compensazione dei casi di rigore proposto dal Consiglio federale non richiede un nuovo decreto federale. Con il decreto federale del 22 giugno 2007 l'Assemblea federale ha stabilito l'importo iniziale dei mezzi finanziari destinati alla compensazione dei casi di rigore. L'evoluzione dei versamenti discende direttamente dall'articolo 19 capoverso 3 della legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri.

Indice

Compendio	5604
Elenco delle abbreviazioni	5608
1 Punti essenziali del progetto	5610
1.1 Situazione iniziale	5610
1.1.1 Perequazione finanziaria nazionale	5610
1.1.2 Primo rapporto sull'efficacia	5610
1.2 Secondo rapporto sull'efficacia	5611
1.2.1 Base legale e importanza del secondo rapporto sull'efficacia	5611
1.2.2 Risultati del secondo rapporto sull'efficacia	5612
1.2.3 Le raccomandazioni del secondo rapporto sull'efficacia	5614
1.3 Consultazione	5616
1.3.1 Risultati	5616
1.3.2 Posizione del Consiglio federale	5622
1.4 Considerazione delle cifre del 2015 della perequazione finanziaria nell'analisi	5626
1.5 Oggetto del presente messaggio	5629
1.6 Interventi parlamentari	5629
2 Commento ai singoli articoli dei due disegni di decreto federale	5630
2.1 Progetto 1: Decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse per il periodo di contribuzione 2016–2019	5630
2.1.1 Basi giuridiche	5630
2.1.2 Proposta del Consiglio federale sulla base delle raccomandazioni formulate nel rapporto sull'efficacia	5631
2.1.3 Commento ai singoli articoli del decreto federale	5631
2.2 Decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2016–2019	5633
2.2.1 Basi giuridiche	5633
2.2.2 Proposta del Consiglio federale sulla base delle raccomandazioni formulate nel rapporto sull'efficacia	5634
2.2.3 Commento ai singoli articoli del decreto federale	5634
3 Ripercussioni	5634
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	5634
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	5634
3.1.2 Ripercussioni per il personale	5635
3.2 Ripercussioni per i Cantoni	5635
3.3 Ripercussioni per le città e i Comuni	5635
3.4 Ripercussioni economiche	5635
3.5 Ripercussioni a livello organizzativo: ripercussioni sui sistemi informatici	5636

4	Rapporto con il programma di legislatura	5636
5	Aspetti giuridici	5636
5.1	Costituzionalità e legalità	5636
5.2	Forma dell'atto	5636
5.3	Subordinazione al freno alle spese	5637
5.4	Delega di competenze legislative	5637
5.5	Conciliabilità con gli impegni internazionali della Svizzera	5637
5.6	Rispetto dei principi della legge sui sussidi	5638
5.6.1	Importanza dei sussidi per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione; controllo materiale e finanziario dei sussidi	5638
5.6.2	Procedura per la concessione dei contributi	5638
	 Progetto 1: Decreto federale che determina i contributi di base alla perequazione delle risorse per il periodo di contribuzione 2016–2019 (Disegno)	 5639
	Progetto 2: Decreto federale che determina i contributi di base alla compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2016–2019 (Disegno)	5641

Elenco delle abbreviazioni

ACS	Associazione dei Comuni svizzeri
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
BIA	Base imponibile aggregata
CCR	Compensazione dei casi di rigore
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDCF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
CDF	Controllo federale delle finanze
CGCA	Conferenza dei governi dei Cantoni alpini
CO _n	Compensazione degli oneri
Cost.	Costituzione federale
CP	Centre Patronal
DFE	Dipartimento federale delle finanze
FER	Fédération des Entreprises Romandes
FF	Foglio federale
GFS	Gettito fiscale standardizzato
IR	Indice delle risorse
LPFC	Legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (RS 613.2)
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
OPFC	Ordinanza del 7 novembre 2007 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (RS 613.21)
PAG	Perequazione dell'aggravio geotopografico
PAS	Perequazione dell'aggravio sociodemografico
PBD	Partito borghese-democratico Svizzero
PEV	Partito evangelico svizzero
PIL	Prodotto interno lordo
PLR	PLR.I Liberali
PPD	Partito popolare democratico svizzero
PR	Perequazione delle risorse
PS	Partito socialista svizzero
PVL	Partito verde liberale svizzero
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SAV	Unione svizzera degli imprenditori
sgv	Unione svizzera delle arti e mestieri
SIC Svizzera	Società svizzera degli impiegati di commercio

UCS	Unione della città svizzere
UDC	Unione Democratica di Centro
USC	Unione svizzera dei contadini
USS	Unione sindacale svizzera

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Perequazione finanziaria nazionale

Nel 2008 è entrata in vigore la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Essa ha posto su una nuova base le relazioni finanziarie tra la Confederazione e i Cantoni. La NPC riguardava l'attribuzione dei compiti pubblici e la redistribuzione dei mezzi finanziari tra la Confederazione e i Cantoni (perequazione finanziaria in senso stretto) e perseguiva due obiettivi: eliminare le disparità tra Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria e aumentare l'efficienza nell'esecuzione dei compiti statali. Con la NPC sono stati dissociati numerosi compiti adempiuti finora congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni e i compiti comuni rimanenti sono stati riorganizzati attraverso nuove forme di collaborazione. La perequazione finanziaria in senso stretto comprende la perequazione delle risorse, la compensazione degli oneri e la compensazione temporanea dei casi di rigore. L'elemento principale è costituito dalla perequazione delle risorse, finanziata congiuntamente dalla Confederazione (perequazione verticale delle risorse) e dai Cantoni finanziariamente forti (perequazione orizzontale delle risorse). Lo scopo è assicurare che tutti i Cantoni finanziariamente deboli dispongano di una dotazione minima di risorse finanziarie. La compensazione degli oneri, finanziata esclusivamente dalla Confederazione, serve ad attenuare gli oneri speciali dei Cantoni dovuti a fattori geotopografici e sociodemografici. La compensazione dei casi di rigore mitiga le ripercussioni dell'introduzione del nuovo sistema di perequazione finanziaria e impedisce che con il passaggio alla NPC i Cantoni finanziariamente deboli vengano a trovarsi in una situazione peggiore. Conformemente alle disposizioni della legge federale del 3 ottobre 2003¹ concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC), dal 2016 tale compensazione diminuirà annualmente del 5 per cento e sarà esaurita entro il 2035. Il controllo politico della perequazione finanziaria in senso stretto è esercitato dal Parlamento: quest'ultimo determina, di volta in volta per quattro anni, i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri. Una descrizione dettagliata del funzionamento del sistema della perequazione finanziaria è fornita nel rapporto sull'efficacia sottoposto alle vostre Camere contestualmente al presente messaggio.

1.1.2 Primo rapporto sull'efficacia

Nel 2010 il nostro Collegio ha presentato il primo rapporto sull'efficacia. La base legale per il rapporto sull'efficacia è costituita dall'articolo 18 LPFC. Le esigenze sono concretizzate negli articoli 46–49 e 57 dell'ordinanza del 7 novembre 2007² concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC), che stabiliscono in larga misura l'oggetto dell'esame e la struttura del rapporto sull'efficacia. Il primo rapporto, in cui manca un'analisi esaustiva delle ripercussioni

¹ RS 613.2

² RS 613.21

della perequazione finanziaria nazionale per via del breve periodo di osservazione, giungeva alla conclusione che nel primo quadriennio gli obiettivi della perequazione finanziaria erano stati ampiamente superati. In questo rapporto era stata rivolta un'attenzione particolare all'analisi del cambiamento di sistema ed era pertanto stato esaminato in particolare l'aspetto della neutralità di bilancio. Esso constatava che rispetto alle ipotesi iniziali i Cantoni avevano subito un aggravio di 100 milioni di franchi. Il Parlamento ha quindi aumentato la dotazione della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri per il periodo 2012–2015. Dal rapporto è emerso altresì che non era necessario apportare modifiche sostanziali al sistema della perequazione finanziaria in senso stretto. Si proponeva quindi unicamente di creare una base legale per regolamentare le correzioni retroattive degli errori. Una disposizione in tal senso è stata integrata nell'articolo 9a LPFC, in vigore dal 1° gennaio 2012. Inoltre, da questa data, i redditi dei frontalieri sono considerati nel potenziale di risorse soltanto nella misura del 75 anziché del 100 per cento. Il motivo risiede negli oneri che i frontalieri causano ai Cantoni interessati e per i quali questi ultimi non sono sufficientemente indennizzati.

1.2 Secondo rapporto sull'efficacia

1.2.1 Base legale e importanza del secondo rapporto sull'efficacia

Conformemente all'articolo 18 LPFC, ogni quattro anni il nostro Consiglio presenta un rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia della perequazione finanziaria. Questo rapporto funge da base per la fissazione della dotazione dei fondi di compensazione per il quadriennio successivo e per eventuali adeguamenti legislativi. Il secondo rapporto sull'efficacia, concernente il periodo 2012–2015, viene presentato alle vostre Camere contestualmente al presente messaggio. Il rapporto è stato posto in consultazione nel mese di marzo del 2014 insieme ai pertinenti progetti di legge. I risultati di questa procedura di consultazione sono riassunti nel numero 1.3.

L'elemento centrale del rapporto sull'efficacia è l'esame approfondito del grado di raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria di cui all'articolo 2 LPFC.

L'articolo 57 OPFC prescrive che il primo e il secondo rapporto sull'efficacia contengono a titolo supplementare una presentazione del passaggio dalla vecchia alla nuova perequazione finanziaria. Tale presentazione fornisce in particolare considerazioni sulla dissociazione dei compiti. Il capitolo sulla ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni costituisce pertanto il secondo elemento centrale del rapporto. I futuri rapporti sull'efficacia non tratteranno più questo aspetto, ma saranno incentrati sul raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria in senso stretto e sulla collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri (cfr. in merito anche il n. 1.3).

1.2.2 Risultati del secondo rapporto sull'efficacia

Esecuzione della LPFC³

La perequazione delle risorse si basa sul potenziale di risorse, che costituisce le risorse utilizzabili fiscalmente. Esso comprende i redditi e le sostanze determinanti delle persone fisiche, i redditi tassati alla fonte, gli utili delle persone giuridiche e i riparti fiscali tra i Cantoni. Per accertare nel modo più esatto possibile il potenziale di risorse dei singoli Cantoni, è necessario rilevare numerosi dati cantonali. Il rilevamento come pure la garanzia della qualità e il controllo di questi dati di base hanno un ruolo cruciale nell'esecuzione della LPFC. Negli ultimi anni, i servizi coinvolti della Confederazione e dei Cantoni hanno compiuto sforzi considerevoli per garantire la qualità necessaria. Ciononostante, anche nei prossimi anni saranno necessari e possibili alcuni miglioramenti.

Volatilità dei contributi alla perequazione delle risorse⁴

Rispetto al primo, nel secondo rapporto sull'efficacia ai fini dell'analisi è stato possibile disporre di una base di dati più ampia per quanto riguarda gli importi destinati alla perequazione delle risorse. Nel periodo 2008–2014 la volatilità dei versamenti di compensazione per abitante è rimasta stabile. In tutti i Cantoni, le entrate fiscali variano in misura maggiore dei versamenti di compensazione. Non si impongono pertanto misure volte a ridurre la volatilità dei versamenti di compensazione.

Conseguimento degli obiettivi della perequazione⁵

Relativamente al grado di conseguimento degli obiettivi, il rapporto sull'efficacia giunge alla conclusione che la perequazione finanziaria funziona bene e che nel periodo considerato è stata raggiunta la maggior parte degli obiettivi. Quanto al raggiungimento dei singoli obiettivi, il rapporto sull'efficacia constata quanto riportato qui di seguito.

- *Rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei Cantoni*: con l'entrata in vigore della NPC è stato possibile aumentare considerevolmente la quota dei trasferimenti a destinazione libera della Confederazione ai Cantoni e ciò ha permesso di rafforzare durevolmente l'autonomia finanziaria dei Cantoni finanziariamente deboli. Tuttavia, l'autonomia finanziaria dei Cantoni è condizionata anche dalla legislazione federale.
- *Riduzione delle disparità per quanto riguarda la capacità finanziaria e il carico fiscale*: la redistribuzione nell'ambito della perequazione delle risorse determina direttamente una riduzione delle disparità tra i Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria. Oltre a questo effetto primario, vi è un effetto secondario, ovvero un'incidenza indiretta della perequazione delle risorse sulle disparità, nel senso che i mezzi finanziari a destinazione libera della perequazione delle risorse possono fornire ai Cantoni la possibilità di accrescere la propria capacità finanziaria. In tal modo, il potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente deboli può aumentare al punto che le disparità diminuiscono (prima della perequazione delle risorse) (cfr. rapporto sul-

³ Cfr. n. 4 del rapporto sull'efficacia.

⁴ Cfr. n. 3 del rapporto sull'efficacia.

⁵ Cfr. n. 5 del rapporto sull'efficacia.

l'efficacia, n. 5.3). Il rapporto sull'efficacia mostra che, fino al 2007, le disparità prima della compensazione aumentano e in seguito diminuiscono nuovamente. Questa evoluzione è essenzialmente riconducibile ai Cantoni finanziariamente forti ed è stata fortemente influenzata dalla dinamica congiunturale. Al momento non è possibile sapere in che misura la perequazione finanziaria influisca sulle disparità, producendo quindi un effetto secondario. Per quanto riguarda le disparità nell'ambito dell'onere fiscale, si constata che dall'introduzione della NPC alcuni Cantoni finanziariamente deboli hanno ridotto il proprio onere fiscale, ciò nondimeno non si può parlare di una tendenza generale a ridurre le differenze nell'ambito dell'onere 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. Anche la concorrenza fiscale tra i Cantoni continua a funzionare bene e dall'introduzione della NPC si è probabilmente intensificata. E questo, malgrado il meccanismo progressivo di redistribuzione della perequazione delle risorse e fattori specifici sfavorevoli dei Cantoni finanziariamente deboli possano avere un effetto frenante sulla concorrenza. I mezzi finanziari provenienti dalla perequazione delle risorse e le elevate distribuzioni una tantum degli utili della Banca nazionale come pure altri fattori hanno evidentemente messo anche i Cantoni finanziariamente deboli in grado di ridurre sensibilmente il loro carico fiscale.
- *Garanzia di una dotazione minima di risorse finanziarie*: negli anni 2012–2015 la dotazione per abitante di almeno l'85 per cento della media svizzera, perseguita dall'articolo 6 LPFC, è stata superata in tutti i Cantoni.
- *Compensazione degli oneri eccessivi dovuti alle condizioni geotopografiche e sociodemografiche*: i calcoli attualizzati indicano che la struttura degli oneri speciali è ulteriormente mutata. Questo fa sì che il grado di indennizzo degli oneri speciali attraverso la compensazione degli oneri diverga ulteriormente. Esso raggiunge il 35 per cento per gli oneri dovuti a fattori geotopografici, mentre scende al 14 per cento per gli oneri dovuti a fattori sociodemografici (struttura della popolazione) e al 4 per cento per quelli determinati dalle città polo.
- *Garanzia di un'adeguata perequazione intercantonale degli oneri*: la collaborazione intercantonale era già molto intensa prima dell'introduzione della NPC e da allora si è ulteriormente sviluppata: i pagamenti della compensazione degli oneri sono praticamente raddoppiati, grazie in particolare a una collaborazione più intensa nell'ambito delle scuole universitarie professionali e delle istituzioni per disabili.

Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni⁶

Il rapporto sull'efficacia esamina le esperienze raccolte nei settori di compiti dissociati a seguito della NPC, concentrandosi su quelli più importanti a livello quantitativo come l'istruzione scolastica speciale e il settore degli invalidi (Cantoni) nonché le strade nazionali (Confederazione). Nel complesso, dall'analisi emerge che la dissociazione effettuata è in gran parte riuscita e ha permesso di conseguire guada-

⁶ Cfr. n. 6 del rapporto sull'efficacia.

gni in termini di efficienza, che in alcuni casi sono tuttavia difficilmente quantificabili.

Inoltre, il rapporto si occupa della dinamica delle uscite nei settori finanziariamente importanti, in cui la NPC ha determinato grossi trasferimenti di oneri tra la Confederazione e i Cantoni. Complessivamente, dall'entrata in vigore della NPC le uscite della Confederazione e dei Cantoni in questi settori di compiti registrano un'evoluzione ampiamente equilibrata.

Infine, viene analizzato lo strumento degli accordi programmatici, che è stato introdotto con la NPC per gestire i compiti in comune. L'analisi si è basata su un'inchiesta condotta tra i servizi amministrativi coinvolti della Confederazione e dei Cantoni. Dal rapporto sull'efficacia emerge una valutazione in generale positiva delle esperienze fatte con i suddetti accordi, ma anche la necessità di adeguare aspetti specifici (ad es. concentrazione dell'influenza della Confederazione sugli obiettivi, riduzione della densità normativa).

1.2.3 Le raccomandazioni del secondo rapporto sull'efficacia⁷

Il rapporto sull'efficacia giunge alla conclusione che la perequazione finanziaria funziona bene. Non vengono evidenziati punti deboli gravi né lacune. Per questa ragione, il nostro Collegio ritiene che non si impongano modifiche sostanziali del sistema. Dato che nel periodo 2012–2015 l'obiettivo della dotazione minima è stato nettamente superato, il nostro Consiglio propone per il prossimo quadriennio una riduzione della dotazione della perequazione delle risorse. La compensazione degli oneri sarà quindi adeguata al rincaro e, dal 2016, la dotazione della compensazione dei casi di rigore diminuirà annualmente del 5 per cento conformemente all'articolo 19 capoverso 3 LPFCF.

Adeguamento della dotazione della perequazione delle risorse

Nel secondo quadriennio la perequazione delle risorse ha più che raggiunto l'obiettivo della dotazione minima perseguito, ossia l'85 per cento. Il nostro Collegio propone pertanto di ridurre i contributi di base della perequazione verticale e orizzontale delle risorse per il periodo 2016–2019. Per stabilire questo adeguamento, presenta un approccio orientato al passato. L'entità dell'adeguamento della dotazione della perequazione delle risorse deve essere fondata sulle cifre della perequazione finanziaria del secondo periodo quadriennale (anni di riferimento 2012–2014). 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 la dotazione effettiva della perequazione delle risorse e il volume (ipotetico) così calcolato corrisponde all'entità dell'adeguamento. Sulla base degli anni 2012–2014 tale adeguamento ammonta a 279 milioni di franchi. Il rapporto sull'efficacia evidenzia che questo importo dovrà essere adeguato alla luce delle cifre relative all'anno di riferimento 2015 (cfr. n. 1.4). L'obiettivo della dotazione minima costituisce l'unico obiettivo quantitativo della perequazione finanziaria. Secondo il nostro Collegio, è dunque logico e conforme al sistema orientare l'adeguamento della dotazione al suddetto

⁷ Cfr. n. 9 del rapporto sull'efficacia.

obiettivo. Ma anche l'obiettivo quantitativo deve essere regolarmente verificato. Dall'analisi condotta a tal fine nel rapporto sull'efficacia (n. 5.5.2) emerge che, tenuto conto dell'evoluzione delle uscite dall'entrata in vigore della NPC, non è necessario né aumentare né ridurre l'obiettivo dell'85 per cento. La dotazione minima serve per permettere a ogni Cantone di adempiere i compiti principali in modo per quanto possibile autonomo e senza un eccessivo carico fiscale.

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. Essa non stabilisce quindi quale incidenza dare, nella determinazione del rapporto di dotazione tra la PAG e la PAS, alla quantificazione dei relativi oneri speciali. Che gli oneri speciali dovuti a fattori geotopografici e sociodemografici vengano indennizzati in maniera diversa con la compensazione degli oneri era un fatto noto e pressoché incontestato già al momento dell'introduzione della NPC. Questa asimmetria, già allora, non era un motivo sufficiente per prevedere una dotazione differente dei fondi della compensazione degli oneri. Anche se i calcoli più recenti hanno evidenziato spostamenti nella composizione degli oneri speciali, l'aggiornamento dell'analisi non fornisce nuove conoscenze sul piano qualitativo. Dopo aver valutato gli argomenti a favore e contro un possibile aumento della PAS, il nostro Collegio propone, nelle condizioni quadro vigenti, di mantenere il rapporto di dotazione attuale tra la PAG e la PAS per il periodo 2016–2019.

Mantenimento della compensazione dei casi di rigore

Le analisi condotte nel quadro del rapporto sull'efficacia mostrano che una soppressione integrale della compensazione dei casi di rigore avrebbe conseguenze finanziarie serie per alcuni Cantoni. Inoltre, con l'introduzione della NPC, erano state fornite garanzie ai beneficiari dei pagamenti a titolo di compensazione dei casi di rigore ed erano state fissate delle regole. Mancano criteri decisionali chiari per una soppressione o una riduzione più consistente di quella prevista dalla LPFC della compensazione dei casi di rigore. Per questi motivi, il nostro Consiglio rinuncia a proporre di modificare la compensazione dei casi di rigore.

Nessun ulteriore adeguamento della perequazione finanziaria

Il rapporto sull'efficacia non ha evidenziato punti deboli o lacune gravi. Il nostro Collegio non ravvisa pertanto alcuna necessità di proporre ulteriori misure. Esso ritiene inutile o inopportuno modificare il meccanismo della perequazione delle risorse (cfr. riquadro) come è stato chiesto dai Cantoni finanziariamente forti, così come introdurre un limite massimo di aggravio per i Cantoni finanziariamente forti e adeguare la disposizione sul potenziale di risorse. Il nostro Collegio è del parere che la riduzione proposta della dotazione della perequazione delle risorse sia molto più efficace rispetto al meccanismo alternativo suggerito dai Cantoni finanziariamente forti e all'introduzione di un limite massimo di aggravio per i Cantoni finanziariamente forti.

Esame della proposta alternativa dei Cantoni finanziariamente forti

Nel quadro del secondo rapporto sull'efficacia, è stata esaminata in modo approfondito la proposta dei Cantoni finanziariamente forti di introdurre un meccanismo

alternativo della perequazione delle risorse. Gli elementi di questa proposta sono una dotazione minima garantita, l'introduzione di una fascia neutra, la redistribuzione lineare e la fissazione del tasso di prelievo per i Cantoni finanziariamente forti. L'analisi giunge alla conclusione che l'alternativa proposta causerebbe il superamento sistematico dell'obiettivo della dotazione minima e richiederebbe mezzi finanziari supplementari. La volatilità dei versamenti di compensazione per i Cantoni finanziariamente deboli sarebbe più elevata che con il meccanismo attuale. Quanto all'effetto di incentivazione per i Cantoni finanziariamente deboli ad aumentare il proprio potenziale di risorse, la redistribuzione lineare del modello alternativo non si presenta nettamente migliore del meccanismo esistente.

Il contributo della Confederazione sarebbe correlato al contributo dei Cantoni finanziariamente forti, cosicché quest'ultimo corrisponderebbe esattamente al valore minimo di due terzi del contributo federale conformemente a quanto previsto dalla Costituzione. Il meccanismo di finanziamento implicherebbe così un trasferimento di oneri verso la Confederazione. In conclusione, riteniamo che non vi siano motivi validi per sostituire l'attuale sistema di calcolo. Con un meccanismo di redistribuzione lineare l'impiego dei mezzi finanziari sarebbe meno efficace che con il meccanismo progressivo attuale. La fascia neutra è concepita in modo che vengano sbloccati soltanto pochi mezzi finanziari. Del resto, l'introduzione di una fascia neutra è stata discussa in modo approfondito già in occasione della fase di progettazione della NPC e l'idea è poi stata respinta.

Dissociazione dei compiti

Il rapporto sull'efficacia giunge alla conclusione che la dissociazione dei compiti proposta nel quadro della NPC ha nel complesso dato buoni risultati. Per quanto attiene alla questione di eventuali altre dissociazioni di compiti da effettuare in futuro, nel rapporto sull'efficacia il nostro Collegio ha precisato la propria intenzione di voler sondare la disponibilità e le esigenze dei Cantoni in materia in occasione della consultazione relativa al suddetto rapporto.

1.3 Consultazione

1.3.1 Risultati⁸

In totale 52 partecipanti hanno espresso il loro parere sulle raccomandazioni contenute nel rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria: la Conferenza dei Governi cantonali (CdC), la Conferenza dei Cantoni donatori della NPC, il gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli, la Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (CGCA), 26 Cantoni, l'Associazione dei Comuni svizzeri (ACS), l'Unione della città svizzera (UCS), 10 partiti, 4 associazioni mantello dell'economia e 6 partecipanti non ufficiali.

⁸ Cfr. «Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni concernente il quadriennio 2012–2015. Rapporto sui risultati della consultazione», scaricabile al sito: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2014 DFF.

Osservazioni generali

La CdC e vari Governi cantonali, partiti politici e organizzazioni interessate riconoscono l'importanza della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) quale riforma fondamentale dell'ordinamento dello Stato federale svizzero. Sulla base dei primi due rapporti sull'efficacia si può affermare che il sistema ha sostanzialmente dato buoni risultati. Occorre perciò fare il possibile per non comprometterne la prosecuzione. È importante presentare soluzioni che garantiscano anche in futuro la solidarietà federale. La CdC chiede inoltre che il sistema di perequazione venga adeguato laddove se ne possa ottimizzare l'efficacia.

Il gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli e la Conferenza dei Cantoni donatori della NPC non concordano tuttavia sulle misure da intraprendere per garantire la solidarietà anche negli anni a venire. In considerazione della disparità tuttora consistente fra i Cantoni e della forte dinamicità del gettito dell'imposta federale diretta (83 % a favore della Confederazione, 17 % a favore dei Cantoni), i Cantoni finanziariamente deboli ritengono che la dotazione dei fondi perequativi non possa essere ridotta e vada piuttosto aumentata.

I Cantoni finanziariamente forti – come pure il PLR.I Liberali, economistesuisse e l'USAM – considerano invece prioritario apportare migliorie al sistema al fine di correggere gli effetti svantaggiosi su singoli Cantoni. A loro avviso, non basta effettuare un'analisi accurata, ma occorre piuttosto attuare le misure che ne derivano. Bisognerebbe innanzitutto ridurre la responsabilità solidale e impiegare le risorse in modo più efficiente.

Poiché la NPC è in vigore soltanto da sei anni, soprattutto il PPD, l'UDC e l'USC propendono per non apportare nell'immediato modifiche sostanziali al sistema di perequazione. L'UDC è dell'avviso che si debba necessariamente attendere il messaggio sulla riforma III dell'imposizione delle imprese prima di poter effettuare aggiustamenti nell'ambito della perequazione finanziaria. L'ACS, dal canto suo, invita a riflettere sul fatto che l'ottimizzazione dei punti deboli del sistema di perequazione dev'essere fatta con cautela affinché l'equilibrio dello stesso sistema non venga alterato e quest'ultimo non si riduca nuovamente a una raffazzonatura.

Adeguamento della dotazione della perequazione delle risorse

Come la CdC, il gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli e la maggioranza dei suoi membri (eccetto il Cantone AI) nonché il Cantone Ticino sono contrari all'adeguamento del contributo di base della perequazione delle risorse. La CdC aggiunge che l'85 per cento costituisce il limite inferiore e che le disparità fra i Cantoni restano elevate. Inoltre, una riduzione della dotazione violerebbe il principio della neutralità di bilancio e la correzione del 2012.

Secondo il gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli e vari Cantoni (UR, OW, GL, TI, VS e JU), diversi motivi giustificano addirittura un aumento del contributo della Confederazione alla perequazione delle risorse. La CGCA si allinea sulla posizione del gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli. Se la dotazione della perequazione delle risorse dovesse essere adeguata, il Cantone di Neuchâtel auspica che la riduzione tenga conto dei due quadrienni e il Cantone di Berna ritiene che i mezzi risparmiati in tal modo dalla Confederazione dovrebbero rimanere nell'ambito della perequazione finanziaria, andando ad esempio a favore della compensazione degli oneri.

La CdC precisa inoltre che una minoranza dei suoi membri sostiene l'adeguamento della dotazione proposto dal nostro Collegio. La Conferenza dei Cantoni donatori della NPC e la maggioranza dei suoi membri (eccetto il Cantone TI) sono favorevoli e approvano anche il relativo metodo di calcolo, proposto nel rapporto sull'efficacia. Fra i Cantoni finanziariamente deboli soltanto il Cantone di Appenzello Interno si pronuncia a favore della riduzione proposta, purché i mezzi sbloccati vengano utilizzati a beneficio della PAS. Nel quadro di questa prima domanda, la Conferenza dei Cantoni donatori raccomanda di introdurre il modello alternativo che considera compatibile con la riduzione della dotazione. Tale parere è condiviso dalla maggior parte dei suoi membri (ZH, SZ, ZG, NW, BS e GE).

Mentre il PLR.I Liberali (partito nazionale e sezioni dei Cantoni VD, SZ e ZG), il PVL e l'UDC sostengono l'adeguamento della dotazione, il PPD, il PEV e il PS si dichiarano contrari. Il CP, economiesuisse, la FER, la SIC, l'UCS, la SAV e l'USAM sono favorevoli all'adeguamento, mentre l'USS, l'ACS e Travail.Suisse lo respingono. Se la dotazione dovesse venire adeguata, il PS e l'USS vorrebbero che i mezzi sbloccati fossero utilizzati a beneficio della PAS. Il PVL e l'UCS, favorevoli all'adeguamento, chiedono anch'essi di utilizzare i mezzi sbloccati per aumentare la dotazione della PAS.

Limite massimo di aggravio per i Cantoni finanziariamente forti

La CdC e i Cantoni respingono all'unanimità l'introduzione di un limite massimo di aggravio per i Cantoni finanziariamente forti. Tuttavia, i Cantoni di Svitto e Zugo specificano che sosterrrebbero l'introduzione di tale limite se l'applicazione non aumentasse la responsabilità solidale. In questo contesto il Cantone di Svitto segnala la mozione del consigliere agli Stati J. Eder 14.3203 Limitazione dei pagamenti a titolo di NPC con una garanzia minima alle quote dei Cantoni all'imposta federale diretta.

Secondo la CdC, con l'introduzione di un limite massimo di aggravio, continuerebbero ad aumentare le disparità, il che causerebbe una diminuzione del potenziale perequativo oppure costringerebbe gli altri Cantoni finanziariamente forti ad assumersi i versamenti di compensazione supplementari. Per quest'ultima ragione anche la Conferenza dei Cantoni donatori della NPC disapprova l'introduzione di un limite massimo. La CdC, il gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli e la CGCA precisano inoltre che un limite massimo non consentirebbe di considerare l'evoluzione del potenziale di risorse. Il Cantone di Friburgo ricorda che l'articolo 135 capoverso 3 Cost. e l'articolo 4 capoverso 2 LPFC prevedono già un limite per il contributo dei Cantoni finanziariamente forti, che equivale al minimo a due terzi e al massimo all'80 per cento del contributo della Confederazione.

Per quanto riguarda i partiti e le associazioni, il PPD, il PEV, la sezione del Cantone di Vaud del PLR.I Liberali, il PVL, il PS, economiesuisse, l'USS, l'ACS, la SAV e Travail.Suisse condividono il nostro parere. Le sezioni dei Cantoni di Svitto e Zugo del PLR.I Liberali e la FER si dichiarano invece favorevoli all'introduzione di un limite massimo.

Mantenimento dell'attuale metodo di calcolo nella perequazione delle risorse

La CdC conviene con il nostro Collegio nel voler mantenere l'attuale metodo di calcolo dei contributi e dei versamenti. Essa è infatti contraria all'istituzione di una fascia neutra che, evidenzia, era già stata respinta al momento dell'introduzione della NPC, e alla determinazione del contributo dei Cantoni finanziariamente forti al

minimo legale. La CdC auspica tuttavia che, nel quadro del terzo rapporto sull'efficacia, si eseguano un esame più dettagliato della relazione fra perequazione verticale e orizzontale in combinazione con un sistema di incentivi per i Cantoni finanziariamente deboli e un'analisi più approfondita di un'indicizzazione del tasso di prelievo sull'eccedenza del potenziale di risorse.

La CGCA, il gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli e vari altri interpellati (BE, LU, UR, OW, FR, SG, GR, AG e TG) condividono il parere della CdC. Tuttavia, in merito all'esame del tasso di prelievo fisso, alcuni di essi precisano che tale tasso non dovrebbe essere inferiore al 20 per cento. Il Cantone di Appenzello Interno e il Cantone del Vallese auspicano che venga il meccanismo attuale di perequazione delle risorse, senza esame supplementare. Il Cantone di Glarona è favorevole all'introduzione di una fascia neutra.

Una minoranza della CdC chiede che il modello alternativo sia introdotto integralmente a partire dal 2016. In questo caso il tasso di prelievo fissato per 4 anni dovrebbe essere determinato in base a criteri oggettivi (garanzia che la dotazione minima raggiunga l'85%). Questa posizione è appoggiata dalla Conferenza dei Cantoni donatori della NPC e da numerosi suoi membri (ZH, SZ, ZG, SH, VD e GE). Il Cantone Ticino si oppone all'introduzione di una fascia neutra ma è favorevole agli altri elementi del modello alternativo. Senza pronunciarsi esplicitamente a favore o contro l'introduzione del modello alternativo, i Cantoni NW, BS e BL desiderano che venga effettuato un esame più approfondito degli elementi del suddetto modello. Il Cantone di Basilea Città precisa che, in questo contesto, potrebbe essere mantenuto l'attuale rapporto di dotazione fra la perequazione verticale e orizzontale delle risorse.

Mentre il PPD, il PEV, il PVL, il PS, la FER, l'USS e Travail.Suisse approvano il mantenimento dell'attuale metodo di calcolo, il PLR e le sue sezioni dei Cantoni VD, SZ e ZG richiedono l'introduzione del modello alternativo. Il PPD, il PEV, il PVL e l'ACS auspicano che il nostro Collegio esamini, nell'ambito del terzo rapporto sull'efficacia, alcune delle questioni sollevate dai Cantoni finanziariamente forti. L'ACS non chiede un cambiamento radicale del sistema, ma propone di prendere in considerazione lo sfruttamento fiscale. Il CP e l'USAM condividono le obiezioni evidenziate dal modello alternativo. Infine, economiesuisse chiede che vengano presentate varie alternative volte a diminuire la responsabilità solidale nel quadro del nostro messaggio, affinché i dibattiti parlamentari possano essere preparati in modo ottimale.

Inclusione dei canoni per i diritti d'acqua e di altri elementi nel potenziale di risorse

La CdC concorda con il nostro Collegio nel ritenere che il potenziale di risorse debba continuare a essere calcolato in base alle categorie d'imposizione attuali e che i canoni per i diritti d'acqua debbano rimanere esclusi dal calcolo. L'inclusione di questi ultimi sarebbe infatti un'operazione estranea al sistema. Diciotto Cantoni sono di questo avviso. Una minoranza della CdC e la maggior parte dei Cantoni finanziariamente forti (8) chiedono invece che i canoni per i diritti d'acqua siano inclusi nel calcolo del potenziale di risorse. Solo alcuni partiti politici e associazioni si sono espressi in merito a questa domanda: il PPD, il PS e il PVL sono contrari, mentre il PLR, i Liberali dei Cantoni di Vaud e Zugo sono favorevoli.

Ponderazione degli utili soggetti a imposizione ordinaria delle persone giuridiche nel potenziale di risorse

La CdC condivide il nostro parere, secondo cui gli utili soggetti a imposizione ordinaria nel potenziale delle risorse non devono essere ridotti al 70 per cento a partire dal 2016. Sottolinea che la ponderazione ridotta di tali utili non dovrà essere introdotta anzitempo, bensì nel quadro della riforma III delle imprese. Questa posizione è sostenuta da 17 Cantoni, mentre una minoranza della CdC e 9 Cantoni (finanziariamente forti) chiedono una ponderazione ridotta degli utili soggetti a imposizione ordinaria già a partire dal 2016. La maggior parte dei partiti e delle associazioni concorda con il Consiglio federale.

Ponderazione dei redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse

Al pari del nostro Collegio, la CdC ritiene che ai fini del potenziale di risorse i redditi dei frontalieri debbano continuare a essere considerati al 75 per cento e non al 50 per cento. Venti Cantoni condividono questa opinione, mentre i Cantoni BS, BL, NE, JU e TI chiedono una riduzione della ponderazione al 50 per cento. Essi reputano che i costi causati dai lavoratori frontalieri e non indennizzati ai Cantoni interessati giustifichino una maggiore riduzione della ponderazione dei redditi di tali lavoratori.

Riduzione dei versamenti di compensazione in caso di sfruttamento fiscale al di sotto della media

La CdC condivide l'avviso del nostro Collegio, secondo cui non deve essere effettuata alcuna riduzione nel caso di versamenti di compensazione ai Cantoni finanziariamente deboli con uno sfruttamento fiscale sotto la media dei Cantoni finanziariamente forti. Sono di questo parere 16 Cantoni (finanziariamente deboli). L'argomento principale a sfavore di una simile regolamentazione consiste nel fatto che quest'ultima limiterebbe la libertà di destinazione dei mezzi e, di conseguenza, andrebbe a intaccare uno degli elementi fondamentali della perequazione finanziaria. Secondo una minoranza della CdC e alcuni Cantoni bisogna invece esaminare la questione di una «regola contro il dumping fiscale». Al riguardo viene precisato che è difficilmente giustificabile sul piano politico il fatto che i Cantoni finanziariamente deboli utilizzino i loro trasferimenti perequativi per applicare aliquote d'imposta molto più basse di quelle dei Cantoni finanziariamente forti, soprattutto nei settori di nicchia. I Cantoni finanziariamente forti (10) costituiscono un fronte unito a favore di questa posizione. Fra i partiti politici che si sono espressi in merito, il PPD, il PEV e il PVL sono contrari alla regolamentazione, mentre il PLR.I Liberali dei Cantoni SZ, ZG e VD nonché il PS l'accolgono con favore. L'ACS e l'UCS aderiscono all'opinione del nostro Collegio, mentre i sindacati (USS e Travail Suisse) esigono un esame approfondito della problematica.

Dotazione della compensazione degli oneri

Nel caso della PAG, la CdC e i Cantoni sono favorevoli alla proposta del nostro Collegio di continuare ad adeguare al rincaro i contributi di base del terzo quadriennio sulla base della dotazione per il 2015. Per quanto riguarda la PAS, la CdC e la maggioranza dei Cantoni ritengono per contro opportuno che la Confederazione aumenti in modo sostanziale la dotazione del contributo. In tal modo la PAS riceverebbe una quota maggiore della dotazione complessiva nella compensazione degli oneri. L'aumento può essere finanziato anche attraverso i fondi della Confederazione.

ne sbloccati nel quadro della CCR. Una minoranza della CdC chiede che i fondi della Confederazione provenienti dalla riduzione della dotazione della perequazione delle risorse e quelli liberati della compensazione dei casi di rigore vengano impiegati per la PAS. Quasi tutti i Cantoni sono invece contrari alla redistribuzione dei mezzi della PAG alla PAS. Soltanto sei Cantoni si dichiarano favorevoli alla nostra proposta.

Quasi tutti i partiti e le associazioni che hanno preso posizione aderiscono alla proposta del nostro Consiglio. Unicamente il PLR.I Liberali del Cantone di Vaud e l'UCS ammettono un aumento della PAS. L'USAM chiede una diminuzione della dotazione sia per la PAG sia per la PAS.

Mantenimento e progressiva riduzione della compensazione degli oneri

Il nostro Collegio e la CdC ritengono che la CCR non debba essere soppressa nel terzo quadriennio e ne appoggiano la diminuzione prevista del 5 per cento all'anno a partire dal 2016. Il parere è condiviso dalla CGCA, dal gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli e dai suoi membri. Fra questi ultimi, soltanto i Cantoni di Friburgo e di Neuchâtel non si esprimono in merito. Anche il Cantone di Basilea Città concorda sul fatto che la CCR non debba essere soppressa a partire dal 2016.

Una minoranza della CdC propende invece per una riduzione più importante della CCR a partire dal 2016 e, dunque, per una soppressione più rapida del previsto. La Conferenza dei Cantoni donatori della NPC e i suoi membri condividono questo punto di vista e si dichiarano favorevoli a una soppressione della CCR a partire dal 2016 (eccetto il Cantone BS).

Per la CdC, per la Conferenza dei Cantoni donatori della NPC e per i Cantoni BE, BS, BL e NE, i fondi sbloccati a partire dal 2016 dovrebbero essere destinati alla PAS. Secondo i Cantoni UR, OW e NW e JU, i mezzi finanziari sbloccati dovrebbero rimanere nell'ambito della perequazione finanziaria (UR, OW e JU) o dovrebbero perlomeno essere utilizzati a favore dei Cantoni (NW).

Una maggioranza in seno a UCS e ACS, partiti politici, associazioni mantello dell'economia e l'USS sono favorevoli al mantenimento della CCR per il quadriennio 2016–2019 e alla sua prevista progressiva riduzione. Le sezioni dei Cantoni di Svitto e Zugo del PLR.I Liberali sono invece favorevoli alla soppressione di questi fondi a partire dal 2016. L'UDC, la sezione del Cantone di VD del PLR.I Liberali, il CP, economiesuisse, la SAV e l'USAM sono dell'avviso che la durata della CCR dovrebbe essere ridotta. Inoltre, l'UDC, economiesuisse e la SAV propongono una riduzione annua del 10 per cento.

Necessità di ulteriori dissociazioni di compiti tra Confederazione e Cantoni

Fra i partecipanti prevale l'opinione che occorra esaminare ulteriori dissociazioni di compiti, anche se la maggior parte di essi non sostiene una realizzazione immediata bensì a medio termine. 28 partecipanti (di cui 18 Cantoni) si dichiarano favorevoli a tale esame; 10 partecipanti (4 Cantoni) non lo considerano per ora necessario. Due Cantoni e il PPD auspicano innanzitutto un consolidamento della dissociazione prevista già nel quadro della NPC ossia un'osservanza più severa dei principi della NPC (in particolare della sussidiarietà e dell'equivalenza fiscale).

L'esame di ulteriori dissociazioni di compiti è richiesto espressamente soprattutto dalla CdC, dal gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli, dalla CGCA e da numerosi Governi cantonali. Tale esame dovrà essere effettuato nell'ambito di un progetto

distinto; un trasferimento di compiti tra Confederazione e Cantoni non dovrebbe incidere sul bilancio. Il Cantone dei Grigioni esige la neutralità di bilancio anche fra i singoli Cantoni.

Inoltre, la CdC e diversi Governi cantonali chiedono di adeguare la legge concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (art. 18 LPFC) cosicché l'evoluzione della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni sia illustrata a partire dal terzo rapporto sull'efficacia. Come richiesto nel postulato depositato dal consigliere agli Stati Markus Stadler (Po. 12.3412), si tratta in particolare di indicare quali sono le disposizioni del diritto federale che, dalla votazione popolare sui principi costituzionali della NPC, derogano fundamentalmente ai principi di ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e ad altri principi organizzativi iscritti nella Costituzione federale (soprattutto al principio di sussidiarietà e a quello dell'equivalenza fiscale).

La CdC e alcuni Cantoni chiedono altresì che il rispetto di questi principi sia verificato nell'ambito di ogni nuova legislazione. Il Cantone di Argovia esige esplicitamente di rinunciare, in futuro, a nuovi compiti in comune; aggiungendo compiti in comune non si rispetterebbe l'orientamento della NPC. Il Cantone del Vallese invita a esaminare come si ripercuotono le modifiche legislative sulle finanze cantonali e di verificare l'opportunità di un aumento dei fondi della perequazione finanziaria qualora i Cantoni dovessero sopportare oneri supplementari.

Infine, secondo la CdC, numerosi Governi cantonali e il PPD, i futuri rapporti sull'efficacia dovrebbero presentare una valutazione dettagliata dell'evoluzione della ripartizione degli oneri e delle entrate tra Confederazione e Cantoni nonché dell'evoluzione dell'aggravio che l'esecuzione del diritto federale arreca ai Cantoni. Se necessario l'articolo 18 LPFC e l'articolo 46 OPFC devono essere completati di conseguenza.

L'UCS e l'ACS sono dell'avviso che la dissociazione di compiti e del loro finanziamento abbia dato buoni risultati in numerosi settori. Non sono però stati considerati a sufficienza gli effetti sulle città e sui comuni urbani. Nei settori in cui le città e i comuni sono particolarmente gravati andrebbero analizzati in modo approfondito gli oneri e i loro trasferimenti.

Alcuni partecipanti alla consultazione hanno tra l'altro formulato osservazioni relative alla necessità di ulteriori dissociazioni di compiti tra Confederazione e Cantoni (cfr. «Rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni concernente il quadriennio 2012–2015. Rapporto sui risultati della consultazione»).

La CdC e vari Cantoni esigono che nel prossimo quadriennio venga limitato l'influsso della Confederazione per quanto riguarda gli obiettivi strategici negli accordi programmatici e che venga ridotta la densità normativa negli stessi accordi e nelle corrispondenti istruzioni.

1.3.2 Posizione del Consiglio federale

La maggioranza dei Cantoni si dichiara contraria alle nostre raccomandazioni sulla dotazione della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri. Constatiamo tuttavia che i Cantoni finanziariamente forti e quelli finanziariamente deboli difendono posizioni diametralmente opposte, soprattutto per quanto riguarda

le domande sulla perequazione delle risorse. Per quanto concerne la dotazione della compensazione degli oneri, l'aumento della dotazione della PAS raccoglie per contro vasti consensi. Ciononostante il nostro Collegio rimane dell'avviso che il volume della perequazione delle risorse debba essere ridotto e che quello della compensazione degli oneri non debba essere modificato. Questa posizione è motivata in dettaglio nei due sottocapitoli seguenti. Il nostro Collegio riconferma anche le altre raccomandazioni esposte nel rapporto sull'efficacia.

Il nostro Consiglio è disposto a verificare in modo esaustivo nel terzo rapporto sull'efficacia le varie questioni sollevate durante la procedura di consultazione, come quelle relative alla determinazione di un tasso di prelievo fisso per un quadriennio e all'introduzione di misure per ridurre la responsabilità solidale, nonché quella concernente le modalità della ponderazione dei redditi dei frontalieri nel potenziale di risorse.

Dotazione della perequazione delle risorse

Il nostro Collegio ritiene necessario e conforme al sistema adeguare la dotazione della perequazione delle risorse sulla base degli sviluppi intervenuti durante il quadriennio 2012–2015. Per i motivi seguenti esso non ritiene plausibili gli argomenti a sfavore adottati nel quadro della procedura di consultazione:

- 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 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 nostro Collegio 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. 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. I pareri contrari alla riduzione della dotazione fanno riferimento all'evoluzione delle disparità *prima* della perequazione, il che non rappresenta tuttavia un argomento valido;
- una dotazione minima dell'85 per cento è giustificata anche per il prossimo periodo quadriennale, come ha rivelato il confronto fra l'evoluzione delle uscite di tutti i Cantoni e quella dei quattro Cantoni finanziariamente più deboli (cfr. n. 5.5.2. del rapporto sull'efficacia);
- 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 di franchi. Unitamente all'evoluzione molto 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 di franchi 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) – l'unico a essere 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.

A nostro parere, se l'obiettivo della dotazione minima di risorse non verrà raggiunto, la procedura proposta per adeguare la dotazione della perequazione delle risorse dovrà essere applicata per analogia. Se, ad esempio, il prossimo rapporto sull'efficacia dovesse stabilire che l'obiettivo della dotazione minima di risorse non è stato conseguito nella media dei quattro anni, la dotazione della perequazione delle risorse dovrebbe essere accresciuta di conseguenza. Le modalità proposte per adattare la dotazione saranno pertanto applicate simmetricamente e si baseranno sul grado di raggiungimento dell'obiettivo della dotazione minima di risorse nel quadriennio considerato. In tal modo il sistema della perequazione delle risorse può adattarsi all'evoluzione delle disparità e garantire il conseguimento degli obiettivi nel medio e nel lungo periodo.

Dotazione della compensazione degli oneri

Dall'analisi attuale degli oneri speciali emerge che, rispetto alle verifiche precedenti, il grado di copertura dei costi nella PAG è fortemente aumentato, mentre quello nella PAS è leggermente diminuito. La crescente sproporzione è dunque riconducibile in primo luogo a una significativa diminuzione degli oneri speciali dovuti alle condizioni geotopografiche. Come illustrato al numero 5.6.2 del rapporto sull'efficacia, il nostro Collegio e la maggioranza dei Cantoni ritengono però che la riduzione della PAG (e il conseguente aumento della PAS) non sia un'opzione valida. Inoltre, le cause dei cambiamenti degli oneri geotopografici non sono chiare. In particolare, è difficile capire se il calo degli oneri speciali sia soltanto temporaneo. Partendo da questi presupposti, il nostro Collegio considera che i risultati del secondo rapporto sull'efficacia non siano una base sufficiente per procedere a un aumento della dotazione. Esso intende pertanto analizzare approfonditamente l'evoluzione degli oneri speciali nell'ambito del terzo rapporto sull'efficacia. Fra quattro anni si disporrà di una base di dati migliore sull'evoluzione degli oneri speciali dall'introduzione della NPC. Soltanto sulla scorta di un'analisi di tale portata sarà possibile esprimere un giudizio esaustivo su un eventuale adeguamento della futura dotazione della PAS o su una modifica del meccanismo di adeguamento nell'arco di quattro anni. Riteniamo che un aumento significativo della PAS che non vada a scapito della PAG, come richiesto da una parte dei partecipanti alla consultazione, esulerebbe comunque dal quadro dell'adeguamento quadriennale della dotazione, ragione per cui è stato respinto nell'ambito del presente progetto. L'aumento sarebbe tuttavia pensabile in un secondo momento, inserito in un pacchetto globale equilibrato sotto il profilo finanziario elaborato per i due livelli dello Stato.

Il nostro Collegio è inoltre dell'avviso che i fondi della Confederazione sbloccati mediante la riduzione della perequazione delle risorse non debbano essere impiegati per un aumento della PAS. La perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri sono strumenti diversi con obiettivi distinti. In tal senso non si tratta di due vasi comunicanti e sarebbe sbagliato creare un automatismo. L'efficacia del sistema perequativo deve rimanere l'elemento fondamentale della questione. Inoltre, come illustrato più sopra, non si può escludere che il volume della perequazione delle

risorse dovrà essere nuovamente accresciuto affinché sia conseguito l'obiettivo della dotazione minima di risorse.

Il nostro Collegio ritiene prematura anche la decisione sull'utilizzo dei fondi della Confederazione sbloccati per la compensazione dei casi di rigore. Nel quadro di una soluzione, la Confederazione e i Cantoni hanno convenuto che i fondi sbloccati debbano essere impiegati nell'interesse dei Cantoni. Nell'avamprogetto relativo alla riforma III dell'imposizione delle imprese il nostro Collegio vaglia l'opportunità di un utilizzo alternativo di questi fondi: bisogna impedire che i Cantoni finanziariamente deboli siano gravati più del dovuto dall'adeguamento della perequazione delle risorse (che, a causa delle nuove condizioni quadro fiscali, diventa imprescindibile).

Altre dissociazioni di compiti

Il nostro Collegio non intende precludersi la verifica di ulteriori dissociazioni di compiti. Tuttavia, nel suo rapporto in adempimento al postulato 12.3412 Verifica del rispetto dei principi della NPC (depositato dal consigliere Stadler), constatata tra l'altro una tendenza alla centralizzazione che deve essere contrastata consapevolmente, nel quadro però di un pacchetto globale concernente la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Tuttavia, il nostro Collegio è dell'avviso che, allo stato attuale, non sia opportuno elaborare tale pacchetto. Come già menzionato nel parere alla mozione 13.3363 Separazione dei compiti tra Confederazione e cantoni, depositata dalla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, attualmente sono in corso i lavori preparatori della riforma III dell'imposizione delle imprese. La riforma avrà ripercussioni considerevoli sui rapporti finanziari tra Confederazione e Cantoni e la sua attuazione richiederà diversi anni. Il nostro Collegio ritiene molto rischioso, dal punto di vista politico, avviare in parallelo un adeguamento dei compiti e delle uscite poiché in tal modo la riforma III dell'imposizione delle imprese, che gode di priorità in materia di politica fiscale ed economica, potrebbe essere pregiudicata.

La consultazione ha inoltre evidenziato che i Cantoni non hanno idee concrete in merito a ulteriori dissociazioni di compiti. Un simile progetto dovrebbe riguardare l'intero settore dei compiti in comune e sarebbe dunque molto vasto. Sulla base di queste considerazioni il nostro Collegio decide di rinunciare all'elaborazione di un pacchetto globale concernente la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e di non ritornare sull'oggetto nel prossimo rapporto sull'efficacia.

Oltre alla verifica del raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria in senso stretto, nel prossimo rapporto sull'efficacia dovranno essere analizzati aspetti specifici e questioni relative all'implementazione della riforma III dell'imposizione delle imprese. Per contro, il nostro Collegio non includerà nel rapporto sull'efficacia l'analisi richiesta dai Cantoni dell'evoluzione della ripartizione degli oneri e delle entrate tra Confederazione e Cantoni. Tale analisi non rientra infatti negli obiettivi della NPC. La tematica confluisce invece indirettamente negli interrogativi del rapporto sull'efficacia, poiché la dinamica e la portata dei trasferimenti di compiti e di oneri influiscono sulla definizione dell'obiettivo della dotazione minima di risorse. Infine, sarà discussa la questione dell'osservanza dei principi della NPC nell'ambito dei relativi progetti (cfr. il rapporto in adempimento al postulato Stadler).

1.4

Considerazione delle cifre del 2015 della perequazione finanziaria nell'analisi

Per ragioni di calendario, il rapporto sull'efficacia 2012–2015 ha potuto tenere conto soltanto dei dati relativi all'anno di riferimento 2014 e agli anni precedenti. Dato che nel frattempo sono disponibili anche i dati provvisori del 2015, il presente sottocapitolo contiene un aggiornamento dei grafici e delle tabelle principali del rapporto sull'efficacia.

La tabella 1 corrisponde alla figura 2.03 del rapporto sull'efficacia e mostra i tassi di crescita medi delle dotazioni negli anni 2008–2015. Prendendo in considerazione l'anno 2015, i tassi di crescita medi scendono lievemente rispetto a quelli indicati nel rapporto. Per contro, in particolare la perequazione delle risorse ha assunto un'importanza ancora maggiore rispetto alla compensazione degli oneri.

Tabella 1

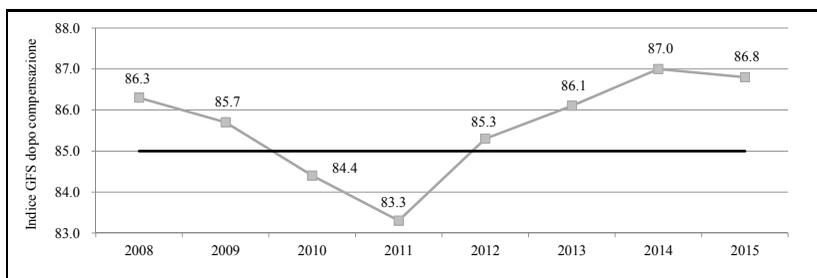
Evoluzione delle dotazioni; 2008–2015

in mio. CHF		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TC* Ø annui
Perequazione delle risorse	POR	1 259	1 315	1 406	1 533	1 461	1 500	1 508	1 552	3,0 %
	PVR	1 799	1 862	1 962	2 101	2 132	2 196	2 220	2 273	3,4 %
	Totale	3 058	3 177	3 368	3 633	3 593	3 697	3 728	3 825	3,2 %
Compensazione degli oneri	PAG	341	351	347	352	369	365	363	363	0,9 %
	PAS	341	351	347	352	369	365	363	363	0,9 %
	Totale	682	702	695	705	738	730	726	726	0,9 %
<i>Per confronto:</i>										
									PIL nominale	1,6 %
									Rincarso	0,0 %
										variazione Ø
POR : PVR	70,0 %	70,6 %	71,7 %	73,0 %	68,5 %	68,3 %	67,9 %	68,3 %		0,026
PAG : PAS	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %		0,000
CO : PR	22,3 %	22,1 %	20,6 %	19,4 %	20,5 %	19,7 %	19,5 %	19,0 %		0,061

La tabella 1 corrisponde alla figura 5.21 del rapporto sull'efficacia. Anche nell'anno di riferimento 2015, la dotazione permette nuovamente al Cantone finanziariamente più debole (UR) di situarsi nettamente al di sopra dell'obiettivo di 85 punti dell'indice, malgrado un leggero calo dell'indice rispetto all'anno precedente.

Figura 1

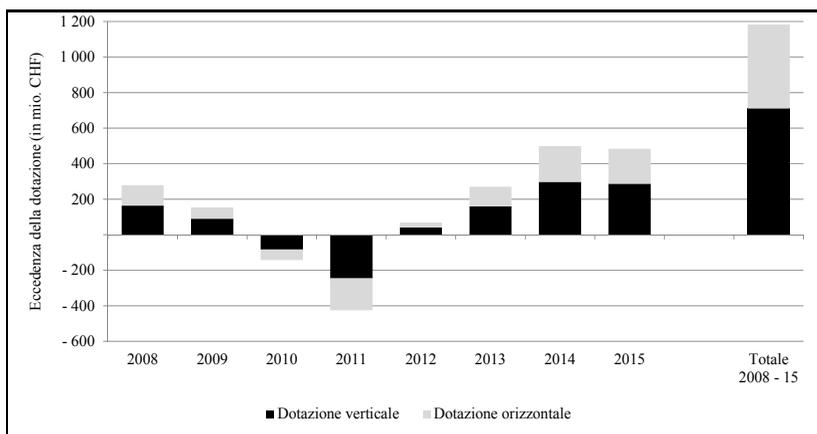
Indice del GFS dopo la compensazione del Cantone di Uri; 2008–2015



Di conseguenza, la sovradotazione per il 2015 è di poco inferiore a quella dell'anno 2014, come si evince dalla figura 2 (fig. 5.22 nel rapporto sull'efficacia).

Figura 2

Sovradotazione e sottodotazione nella perequazione delle risorse; 2008–2015



Con questa nuova importante sovradotazione per l'anno di riferimento 2015 aumenta quindi anche la riduzione del contributo di base, proposta dal nostro Collegio. Si tratta ora di 196 milioni per la perequazione verticale e di 134 milioni per la perequazione orizzontale delle risorse, il che corrisponde al valore medio della sovradotazione per tutto il quadriennio 2012–2015.

La tabella 2 mostra come questo adeguamento si ripercuote sui Cantoni. Si tratta di un aggiornamento della tabella 9.01 del rapporto sull'efficacia.

Adeguamento delle dotazioni: simulazione per la perequazione delle risorse 2015

In milioni di CHF (- = sgravio / + = aggravio)

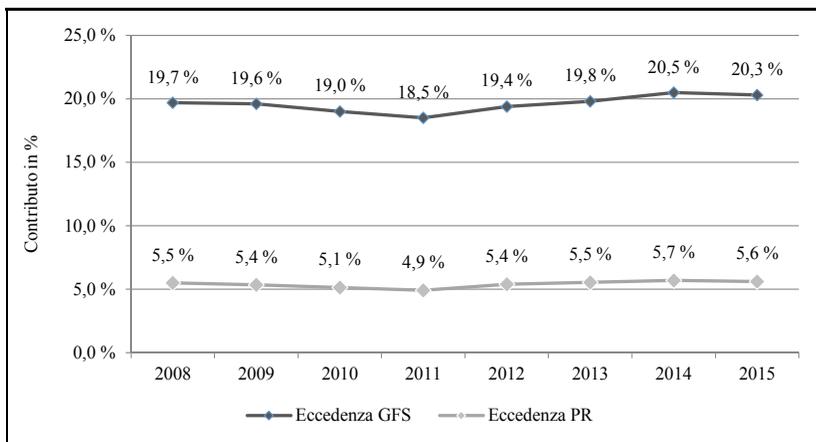
	Pagamenti perequazione delle risorse 2015				
	Pagamenti provvisori	Pagamenti ridotti	in mio. CHF	Differenza in %	in CHF per abitante
ZH	465,2	425,1	-40,1	-8,6 %	-29
BE	-1 145,3	-1 054,1	91,2	8,0 %	93
LU	-307,6	-277,9	29,7	9,6 %	79
UR	-75,3	-71,6	3,7	5,0 %	107
SZ	166,3	151,9	-14,3	-8,6 %	-98
OW	-14,8	-12,9	1,9	12,7 %	53
NW	21,4	19,6	-1,8	-8,6 %	-45
GL	-60,4	-56,4	4,0	6,5 %	102
ZG	315,0	287,8	-27,1	-8,6 %	-241
FR	-274,5	-250,4	24,1	8,8 %	86
SO	-229,5	-208,4	21,1	9,2 %	83
BS	144,2	131,8	-12,4	-8,6 %	-65
BL	0,7	0,6	-0,1	-8,6 %	0
SH	2,5	2,3	-0,2	-8,6 %	-3
AR	-29,0	-25,7	3,3	11,5 %	63
AI	-9,9	-8,8	1,1	10,9 %	69
SG	-411,1	-372,4	38,7	9,4 %	81
GR	-140,6	-126,2	14,5	10,3 %	73
AG	-189,3	-162,7	26,7	14,1 %	44
TG	-237,8	-216,7	21,1	8,9 %	85
TI	-5,2	-3,8	1,4	26,6 %	4
VD	80,6	73,7	-6,9	-8,6 %	-10
VS	-490,0	-458,1	31,9	6,5 %	102
NE	-62,5	-54,1	8,4	13,4 %	49
GE	356,5	325,7	-30,7	-8,6 %	-67
JU	-142,4	-135,0	7,4	5,2 %	107
CH	-2 273,0	-2 076,8	196,3	8,6 %	25

Infine, la figura 3 (fig. 9.08 del rapporto sull'efficacia) mostra l'aggravio dei Cantoni finanziariamente forti a titolo di pagamenti alla perequazione delle risorse. Tra il 2014 e il 2015 questo aggravio è di nuovo leggermente diminuito. Mentre nel 2014 i Cantoni hanno dovuto contribuire alla perequazione delle risorse in ragione del

5,7 per cento del proprio potenziale di risorse superiore alla media svizzera, nel 2015 questa quota scende al 5,6 per cento. Se si considera il gettito fiscale standardizzato superiore alla media svizzera (eccedenza GFS), si ottiene lo stesso quadro.

Figura 3

Contributi in percento dell'eccedenza del potenziale di risorse e dell'eccedenza del GFS; 2008–2015



1.5 Oggetto del presente messaggio

Sulla scorta delle raccomandazioni del rapporto sull'efficacia, il presente messaggio riguarda i seguenti due progetti:

- *progetto 1*: decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse per il periodo di contribuzione 2016–2019;
- *progetto 2*: decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2016–2019.

Il mantenimento della compensazione dei casi di rigore proposto dal nostro Collegio non richiede un nuovo decreto federale. Con il decreto federale del 22 giugno 2007 l'Assemblea federale ha stabilito l'importo iniziale dei mezzi finanziari destinati alla compensazione dei casi di rigore. L'evoluzione ulteriore dei contributi alla compensazione dei casi di rigore discende direttamente dall'articolo 19 capoverso 3 LPFC.

1.6 Interventi parlamentari

Postulato 08.3347 Guadagni di efficienza con la ripartizione dei compiti, depositato dal consigliere agli Stati Theo Maissen

Nel postulato in oggetto il Consiglio federale è incaricato di indicare in un rapporto quali guadagni di efficienza sono già stati realizzati nell'Amministrazione federale

- la LPFC riprende nell’articolo 2 gli obiettivi della perequazione finanziaria e nell’articolo 4 i principi per il finanziamento della perequazione delle risorse. L’articolo 6 capoverso 3 stabilisce che, unitamente alle prestazioni fondate sulla perequazione delle risorse, le risorse proprie determinanti di ogni Cantone mirano a raggiungere, per abitante, almeno l’85 per cento della media svizzera. Gli articoli 5 e 6 disciplinano infine la procedura relativa rispettivamente alla determinazione e alla ripartizione dei mezzi finanziari per la perequazione delle risorse.

2.1.2 Proposta del Consiglio federale sulla base delle raccomandazioni formulate nel rapporto sull’efficacia

L’analisi sull’efficacia mostra che, negli anni di riferimento 2012–2015, la perequazione delle risorse ha più che raggiunto l’obiettivo della dotazione minima perseguitato. Per questa ragione il nostro Collegio propone di adeguare per il periodo 2016–2019 i contributi di base della perequazione verticale e orizzontale delle risorse in modo analogo a quanto fatto negli anni intermedi, e in seguito di ridurli. Come illustrato nel numero 1.2.3, il volume della perequazione verticale delle risorse dovrà essere ridotto di 196 milioni e quello della perequazione orizzontale delle risorse di 134 milioni.

2.1.3 Commento ai singoli articoli del decreto federale

Art. 1

Questa disposizione fissa il contributo della Confederazione (perequazione verticale delle risorse) a 2,150 miliardi di franchi. Tale importo corrisponde all’adeguamento dell’importo di compensazione del 2015 per l’anno 2016 (2,346 mia. fr. secondo la tabella 3), ridotto dell’importo della correzione di 196 milioni di franchi.

L’adeguamento avviene sulla base dei versamenti di compensazione 2015 ed è calcolato secondo la stessa regola di adeguamento, applicata anche all’allestimento delle cifre del piano finanziario della Confederazione per la parte «perequazione finanziaria». Il tasso di crescita calcolato ammonta pertanto al 3,2 per cento. Si tratta di un modo di procedere per approssimazione. L’articolo 3 incarica il nostro Collegio di ricalcolare il contributo una volta disponibili i dati per il 2016. Secondo la tabella 3 il contributo adeguato della Confederazione ammonta a 2,346 miliardi di franchi.

Calcolo dell'adeguamento

	2015	2016
Dotazione totale	3 825 309 401	3 948 039 158
Contributo Confederazione	2 273 024 664	2 345 951 514
Contributo Cantoni	1 552 284 737	1 602 087 645
Rapporto		
Cantoni/Confederazione	68,3 %	68,3 %

¹⁾ Crescita del potenziale di risorse = Crescita del PIL negli anni di calcolo + 1 % (3,21 %)

Art. 2

Questa disposizione fissa il contributo dei Cantoni finanziariamente forti (perequazione orizzontale delle risorse) a 1,468 miliardi di franchi. Tale importo corrisponde all'adeguamento dell'importo di compensazione del 2015 per l'anno 2016 (1,602 mia. fr. secondo la tabella 3), ridotto dell'importo della correzione di 134 milioni di franchi.

Per il periodo di contribuzione 2016–2019, il contributo di base dei Cantoni finanziariamente forti ammonta al 68,3 per cento dell'adeguato contributo della Confederazione 2016. Il 68,3 per cento corrisponde al rapporto tra il contributo dei Cantoni e il contributo della Confederazione nel 2015.

Art. 3

Poiché al momento delle deliberazioni in Parlamento (sessione invernale 2014 fino alla sessione estiva 2015) le cifre rilevanti per l'anno di riferimento 2016 non saranno ancora disponibili, il Parlamento autorizza il Consiglio federale a determinare definitivamente il corretto importo in occasione dell'approvazione della riveduta ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri con le cifre del 2016⁹.

Il nostro Collegio applicherà i tassi di crescita effettivi del potenziale di risorse 2015–2016. In questo modo segue la stessa procedura adottata durante un periodo quadriennale, ovvero adegua il contributo della Confederazione e quello dei Cantoni del 2015 secondo l'articolo 5 LPFC al 2016.

Questo contributo, adeguato in modo ordinario, è successivamente corretto dell'importo che nel secondo periodo quadriennale manca mediamente per raggiungere l'obiettivo della dotazione minima. Per ciascun anno del secondo periodo quadriennale viene calcolato l'importo che sarebbe stato necessario affinché il Cantone finanziariamente più debole avesse raggiunto esattamente l'obiettivo della dotazione minima di 85 punti una volta effettuata la perequazione finanziaria. La differenza rispetto alla dotazione effettiva è indicata nella tabella 4.

⁹ L'OPFC riveduta con le nuove cifre del prossimo anno per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri è approvata di volta in volta dal Consiglio federale nel mese di novembre.

Calcolo della correzione

	2012	2013	2014	2015	Valori medi
Sovradotazione	68 275 693	269 978 269		483 352 776	330 063 461
Contributo Confederazione	40 511 502	160 413 460	296 945 506	287 211 482	196 270 488
Contributo Cantoni	27 764 191	109 564 809	201 701 600	196 141 294	133 792 973

La correzione corrisponde al valore medio degli anni 2012–2015. La riduzione del contributo della Confederazione ammonta a 196 milioni di franchi, mentre quella del contributo dei Cantoni finanziariamente forti a 134 milioni di franchi. Con questa riduzione il tasso di prelievo del 2015 dei Cantoni finanziariamente forti scenderebbe dal 20,3 per cento al 18,6 per cento (cfr. fig. 3).

Dall'adeguamento e dalla correzione risulta il contributo di base della Confederazione per il periodo di contribuzione 2016–2019, secondo la tabella 5.

Tabella 5

Calcolo dei contributi di base alla perequazione delle risorse 2016–2019

	Adeguamento 2016	Correzione della dotazione	Dotazione 2016
Perequazione delle risorse	3 948 039 158	-330 063 461	3 617 975 697
Contributo Confederazione	2 345 951 514	-196 270 488	2 149 681 026
Contributo Cantoni	1 602 087 645	-133 792 973	1 468 294 671

2.2 **Decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri per il periodo di contribuzione 2016–2019**

2.2.1 **Basi giuridiche**

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

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

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

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

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

Per il prossimo quadriennio 2016–2019, il nostro Collegio propone alle vostre Camere di lasciare sostanzialmente invariati i contributi di base per la perequazione dell'aggravio geotopografico e per la perequazione dell'aggravio sociodemografico. Tuttavia, affinché l'effetto perequativo non diminuisca in termini reali, nel 2016 i contributi devono essere fissati sulla base di quelli del 2015 secondo l'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo.

2.2.3 Commento ai singoli articoli del decreto federale

Art. 1 e 2

Nell'articolo 1 è fissato il contributo per la perequazione dell'aggravio geotopografico e nell'articolo 2 quello per la perequazione dell'aggravio sociodemografico. La dotazione complessiva per la compensazione degli oneri è adeguata al rincaro in base ai versamenti di compensazione del 2015 conformemente all'articolo 9 capoverso 2 LPFC (rincaro ipotizzato nel 2015 = 0,4 %) e ripartita per metà tra la PAG e la PAS.

Art. 3

Nell'articolo 3 il Consiglio federale è incaricato di fissare definitivamente i contributi per la PAG (art. 1) e la PAS (art. 2). A tal fine si considera, analogamente alla regola di adeguamento durante un periodo quadriennale, l'aumento dell'indice svizzero dei prezzi al consumo nell'aprile 2015 rispetto al mese dell'anno precedente (aprile 2014).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

La riduzione del volume della perequazione verticale delle risorse sgraverà le finanze federali di 196 milioni di franchi. L'applicazione simmetrica della modalità di adeguamento proposta per la dotazione della perequazione delle risorse non significa tuttavia che questo sgravio sarà necessariamente duraturo. La compensazione degli oneri non produrrà ulteriori ripercussioni. La compensazione dei casi di rigore è presa in considerazione nel piano finanziario 2015–2017 con una diminuzione annua del 5 per cento (ca. 12 mio. fr. all'anno) a partire dal 2016, conformemente all'articolo 19 capoverso 3 LPFC.

3.1.2 Ripercussioni per il personale

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

3.2 Ripercussioni per i Cantoni

Nell'ambito della perequazione finanziaria, la riduzione proposta del contributo di base a seguito del superamento dell'obiettivo della dotazione minima avrà ripercussioni finanziarie per i Cantoni. A questo proposito bisogna fare una distinzione tra Cantoni finanziariamente forti e Cantoni finanziariamente deboli. La dotazione della perequazione orizzontale delle risorse viene ridotta di 134 milioni di franchi. I Cantoni finanziariamente forti vengono quindi sgravati di questo importo. A causa di una dotazione più bassa della perequazione orizzontale e verticale delle risorse, i pagamenti di compensazione ai Cantoni finanziariamente deboli diminuiscono complessivamente di 330 milioni di franchi. La tabella 2 mostra le ripercussioni per i singoli Cantoni.

Nel decreto federale che determina i contributi di base alla compensazione degli oneri il nostro Collegio propone di adeguare la dotazione al rincaro. In questo modo il decreto federale non ha ulteriori ripercussioni finanziarie per i Cantoni rispetto all'adeguamento annuo secondo la LPFC.

Dal 2016 la compensazione dei casi di rigore viene diminuita annualmente del 5 per cento, conformemente all'articolo 19 capoverso 3 LPFC.

3.3 Ripercussioni per le città e i Comuni

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

3.4 Ripercussioni economiche

Con l'attuale perequazione finanziaria, considerevoli mezzi finanziari a destinazione libera vengono ridistribuiti sia dalla Confederazione ai Cantoni sia dai Cantoni finanziariamente forti ai Cantoni finanziariamente deboli. La perequazione finanziaria ha pertanto indubbiamente ripercussioni sull'economia nazionale. Questi effetti sono stati esaminati in maniera più dettagliata nel quadro del messaggio dell'8 dicembre 2006¹⁰ concernente il decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri, il decreto federale sulla compensazione dei casi di rigore e la legge federale che modifica atti legislativi nell'ambito del passaggio alla NPC (terzo messaggio sulla NPC). Si è constatato in particolare che, a seguito della NPC, è possibile attendersi una leggera

¹⁰ FF 2007 607

crescita del PIL e una riduzione del carico fiscale. Come spiegato nel rapporto sull'efficacia, dall'introduzione della NPC si osserva una diminuzione del carico fiscale nella maggioranza dei Cantoni finanziariamente deboli. Tra il 2008 e il 2011 il rapporto tra i versamenti di tutti i fondi della perequazione finanziaria e il PIL è passato dallo 0,72 per cento allo 0,8 per cento. Da allora questo valore è nuovamente in calo e per il 2015 sarà soltanto dello 0,77 per cento.

Rispetto alla prestazione dell'economia e tenuto conto della riduzione della dotazione della perequazione delle risorse, i due decreti non modificano fondamentalmente la perequazione finanziaria in vigore. È quindi possibile che non vi saranno praticamente ulteriori ripercussioni economiche.

3.5 Ripercussioni a livello organizzativo: ripercussioni sui sistemi informatici

Nessuno dei due progetti ha ripercussioni dirette sui sistemi informatici o sui relativi processi. La soluzione informatica dell'Amministrazione federale delle finanze per il calcolo dei versamenti di compensazione non richiede alcun adeguamento a seguito dei suddetti progetti e i processi esistenti possono essere mantenuti.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012¹¹ sul programma di legislatura 2011–2015.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

L'articolo 135 Cost.¹² trasferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sulla perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri. La LPFC autorizza l'Assemblea federale a determinare, di volta in volta per quattro anni, il contributo di base dei Cantoni finanziariamente forti e quello della Confederazione alla perequazione delle risorse (art. 5 LPFC). L'articolo 9 LPFC attribuisce all'Assemblea federale la facoltà di determinare, di volta in volta per quattro anni, il contributo di base destinato alla perequazione dell'aggravio geotopografico e il contributo di base destinato alla perequazione dell'aggravio sociodemografico. La costituzionalità e la legalità del progetto sono pertanto date.

5.2 Forma dell'atto

Al fine di determinare, di volta in volta per quattro anni, il contributo di base dei Cantoni finanziariamente forti e quello della Confederazione alla perequazione delle

¹¹ FF 2012 305, pag. 427

¹² RS 101

risorse, l'articolo 5 LPFC prevede il ricorso al decreto federale sottoposto a referendum obbligatorio¹³.

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

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

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

5.3 Subordinazione al freno alle spese

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

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

- l'articolo 1 del decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse (contributo di base della Confederazione alla perequazione delle risorse);
- l'articolo 1 del decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri (contributo di base della Confederazione alla perequazione dell'aggravio geotopografico);
- l'articolo 2 del decreto federale che determina i contributi di base per la compensazione degli oneri (contributo di base della Confederazione alla perequazione dell'aggravio sociodemografico).

5.4 Delega di competenze legislative

I due decreti federali non prevedono la delega di competenze legislative.

5.5 Conciliabilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto non ha ripercussioni sugli impegni internazionali della Svizzera¹⁴.

¹³ RS 613.22; RU 2007 5949

¹⁴ Nel primo messaggio sulla NPC (FF 2002 2300), il Consiglio federale ha già dettagliatamente analizzato questo aspetto e ha valutato il progetto nella prospettiva della politica europea.

5.6 Rispetto dei principi della legge sui sussidi

5.6.1 Importanza dei sussidi per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione; controllo materiale e finanziario dei sussidi

Il rapporto sull'efficacia e in particolare i numeri 1.1, 5.1 e 9 forniscono spiegazioni dettagliate sugli obiettivi perseguiti con i sussidi e sul controllo materiale e finanziario dei contributi federali.

5.6.2 Procedura per la concessione dei contributi

Il versamento dei contributi della Confederazione ai Cantoni avviene in modo efficiente e trasparente, come dimostrato nel numero 4 del rapporto sull'efficacia. Nel complesso, questa procedura ha dato buoni risultati.

I contributi per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri e dei casi di rigore sono stabiliti alla fine di ogni semestre. I prelievi e i versamenti di compensazione sono effettuati attraverso i conti correnti dei Cantoni.