

09.526

**Iniziativa parlamentare  
Finanziamento istituti per disabili**

**Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del  
Consiglio nazionale**

del 3 settembre 2010

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

3 settembre 2010

In nome della Commissione:

La presidente, Thérèse Meyer-Kaelin

# Rapporto

## 1 Genesi

L'11 dicembre 2009 il consigliere nazionale Meinrado Robbiani ha depositato un'iniziativa parlamentare in cui chiede che, nel quadro della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti (NPC), sia prolungato il periodo transitorio durante il quale la Confederazione versa sussidi alle istituzioni per disabili. Precedenti sforzi intrapresi dai Cantoni per convincere il Consiglio federale a prorogare la scadenza del termine non avevano sortito i risultati attesi.

Il 28 aprile 2010 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 13 voti favorevoli, 11 contrari e 1 astenuto. Il 19 maggio 2010 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) ha approvato questa decisione senza voti contrari. In questo modo le due Commissioni hanno tenuto conto anche di un'istanza della Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), la quale aveva esplicitamente espresso il proprio sostegno all'iniziativa parlamentare in una lettera indirizzata ai membri della Commissione il 22 aprile 2010.

Il 3 settembre 2010 la CSSS-N ha accolto il presente rapporto e il progetto senza voti contrari e tre astenuti.

Un'iniziativa parlamentare dello stesso tenore (09.523 s), presentata dal consigliere agli Stati Filippo Lombardi, è pendente presso la CSSS-S.

## 2 Punti essenziali del progetto

### 2.1 Scopo

Nella misura in cui la nuova perequazione finanziaria preveda uno sgravio finanziario della Confederazione, la legge federale del 3 ottobre 2003<sup>1</sup> concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) contempla, all'articolo 20 lettera b, la seguente disciplina transitoria: i sussidi assegnati formalmente dalla Confederazione prima dell'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria per progetti avviati solo dopo la sua entrata in vigore, sono versati soltanto se il conto finale del progetto realizzato è presentato entro tre anni dall'entrata in vigore. La NPC è entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Detta disciplina transitoria scade quindi il 31 dicembre 2010.

Una serie di istituti per disabili non è in grado di rispettare questo termine per i progetti di costruzione e di rinnovamento. Un sondaggio condotto dalla CDOS e concluso a metà luglio 2010 ha rivelato la seguente situazione:

- quattro istituti riusciranno a inoltrare il conto finale al più presto nel dicembre 2010, ma è possibile che oltrepassino questo termine;
- otto istituti potranno consegnare il conto finale nel corso del 2011, la maggior parte di loro entro la metà dell'anno;

<sup>1</sup> RS 613.2

- un istituto prevede, in base alla pianificazione attuale, di presentare il conto finale nella primavera del 2013 e insieme al Cantone sta esaminando le possibilità di accelerare i lavori di sei mesi;
- i motivi dei ritardi sono di varia natura: ricorsi, rielaborazione del progetto, rinvio della concessione dei sussidi cantonali, adempimento dei requisiti posti dalla Confederazione (distanza dalle condotte del gas), difficoltà tecniche o organizzative incontrate nel corso dei lavori (acqua freatica, condizioni meteorologiche, ristrutturazione contemporaneamente all'ordinario svolgimento delle attività ecc.);
- le sedi degli istituti interessati si trovano nei Cantoni di Friburgo, Ginevra, Ticino, Vaud, Vallese e Zurigo.

Qualora questi istituti non riuscissero a presentare il conto finale per i loro progetti di costruzione o di rinnovamento entro il 31 dicembre 2010, rischierebbero di perdere i sussidi assegnati loro dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. I Cantoni interessati, che in origine avevano presentato i progetti alla Confederazione, sarebbero costretti a cercare una soluzione nel singolo caso.

## **2.2 La nuova normativa proposta**

Il periodo transitorio di tre anni fissato dal Parlamento all'articolo 20 lettera b LPFC si è rivelato troppo breve per gli istituti di cui sopra per motivi difficilmente influenzabili dai responsabili degli istituti. Sarebbe quindi poco ragionevole se per questo motivo tali istituti perdessero i sussidi assicurati loro dalla Confederazione e se fossero costretti a rimborsare i contributi già versati e a cercare a posteriori un'altra possibilità di finanziamento insieme ai Cantoni.

Il periodo transitorio contemplato dall'articolo 20 lettera b LPFC va dunque prorogato. La proroga proposta di due anni sarebbe senz'altro sufficiente per 12 dei 13 istituti interessati. A causa dei grandi ritardi accumulati, l'istituto che prevede di presentare il conto finale nel 2013 parte ormai dal presupposto di dover fare a meno dei sussidi federali.

## **3 Commento ai singoli articoli**

### **3.1 Legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri**

*Cifra I*

*Art. 20*           Diritto ai sussidi

Per prevenire un possibile accumulo di richieste alla vigilia dell'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria, per i compiti dai quali la Confederazione si è ritirata nell'ambito della NPC è stata creata un'apposita disposizione transitoria in materia di aiuti finanziari (art. 20 LPFC). L'articolo 20 lettera a LPFC stabilisce che le domande di aiuti finanziari e di indennità presentate dopo l'entrata in vigore della disposizione, ma prima dell'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria, sono valutate secondo il diritto vigente al momento dell'assegnazione. La disposi-

zione è stata posta in vigore mediante decreto del Consiglio federale del 3 marzo 2005 con effetto dal 1° aprile 2005. Le altre disposizioni sono entrate in vigore il 1° gennaio 2008. La disposizione costituisce una temporanea deroga all'art. 36 lett. a della legge federale del 5 ottobre 1990<sup>2</sup> sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu).

Con l'articolo 20 lettera b il legislatore ha inoltre stabilito che la Confederazione è tenuta a versare i sussidi assegnati secondo il diritto vigente prima della riforma per progetti avviati solo dopo l'entrata in vigore della riforma soltanto entro un lasso di tempo inequivocabilmente fissato per legge a tre anni. Secondo il messaggio del 14 novembre 2001<sup>3</sup> concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) questa disposizione aveva per scopo di motivare gli aventi diritto a una rapida realizzazione dei progetti per i quali erano stati assegnati sussidi ancora in base al previgente diritto. La scadenza triennale garantiva la tutela della fiducia dei beneficiari dei sussidi, tenendo conto al contempo degli interessi della Confederazione. In seguito alla separazione dei compiti e dei finanziamenti operata dalla NPC, la Confederazione si è ritirata – del tutto o parzialmente – dal finanziamento di numerosi compiti, aumentando però nella stessa misura i mezzi liberamente disponibili nel settore della perequazione finanziaria in senso stretto. Per i compiti rimasti in comune alla Confederazione e ai Cantoni ha inoltre introdotto il nuovo strumento degli accordi di programma e contributi forfettari. Con la disposizione transitoria la Confederazione intendeva pertanto assicurare che le finanze federali e quindi i nuovi strumenti di finanziamento della NPC non venissero gravati per troppo tempo dagli obblighi derivanti dal diritto anteriore.

Conformemente alla scadenza prevista dalla normativa attuale, i conti finali di progetti che rientrano nell'ambito della presente disposizione vanno presentati al più tardi alla fine del 2010. L'iniziativa parlamentare prevede una proroga del periodo transitorio di due anni. Ciò significa che i conti finali dovranno essere presentati entro la fine del 2012.

Occorre osservare che l'estensione del periodo transitorio non vale soltanto per le prestazioni collettive dell'AI, bensì per tutti i compiti interessati dalla NPC da cui la Confederazione si è ritirata in seguito alla riforma. L'adeguamento della disposizione riguarda dunque anche altri obblighi nati nel previgente diritto nel contesto della NPC. Stando alle informazioni disponibili, altri campi d'attività non saranno o saranno solo marginalmente toccati dalla proroga della scadenza, perché è stato per lo più possibile rispettare il termine di tre anni.

### *Cifra II*

La legge sottostà al referendum facoltativo. Se il termine di referendum decorre infruttuosamente, entrerà in vigore retroattivamente il 1° gennaio 2011. Se, in caso di referendum, la legge sarà approvata dal Popolo, spetterà al Consiglio federale fissarne l'entrata in vigore. Presumibilmente, anche in questo caso la legge sarà posta in vigore retroattivamente il 1° gennaio 2011.

<sup>2</sup> RS 616.1

<sup>3</sup> FF 2002 2065, pag. 2250

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale**

I sussidi per la costruzione e l'acquisto di attrezzature concessi dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali in virtù dell'articolo 73 capoversi 1 e 2 lettere b e c LAI, ai 13 istituti (n. 2.1) che probabilmente non saranno in grado di presentare i conti finali entro i termini previsti dall'articolo 20 lettera b LPFC (31 dicembre 2010) ammontano a 23,1 milioni di franchi. È vero che nel 2008, in virtù dei capoversi 4 e 5 della disposizione transitoria relativa alla modifica del 6 ottobre 2006 della LAI, la Confederazione e i Cantoni hanno versato un importo una tantum a fondo perso pari a 981 milioni di franchi (736 milioni la Confederazione, 245 milioni i Cantoni) a titolo di contributi alle prestazioni che l'AI deve versare a posteriori secondo il previgente diritto. Questi contributi corrispondono a un importo stimato delle prestazioni ancora dovute di 1962 milioni di franchi. La stima dell'UFAS si basava sull'attualizzazione dei contributi degli anni 2000 al 2006 ed è stata verificata e confermata da una società di consulenza esterna. Nel frattempo però si è rivelato che la stima era troppo bassa per il settore dei sussidi per la costruzione e l'acquisto di attrezzature. Mentre dal 2000 al 2007 la media dei sussidi annuali si aggravava intorno agli 87,1 milioni di franchi, nel 2008 essi sono saliti a 134,2 e nel 2009 a 135,7 milioni di franchi. 165 milioni di franchi non sono ancora stati versati. Gli importi effettivi da versare a posteriori ammontano così a ca. 2037 milioni di franchi, vale a dire 75 milioni di franchi in più rispetto alle stime iniziali.

Secondo le stime, i costi supplementari per il personale generati dalla proroga del termine a carico dell'UFAS, dell'UFCL e dell'UCC ammonterebbero al massimo al 20 per cento di un posto di lavoro a tempo pieno (ca. 30 000 franchi).

Dagli altri ambiti da cui la Confederazione si è ritirata del tutto o in parte nel quadro della NPC non vi sono da attendersi altre ripercussioni finanziarie e sul personale, perché per i progetti interessati è stato possibile osservare il termine di tre anni. Le richieste che potrebbero ancora risultare da eventuali ulteriori conti finali sarebbero coperte dai crediti esistenti.

### **4.2 Attuabilità**

Il progetto di legge prevede la proroga di un termine di scadenza legale e non contempla nuove disposizioni legali comportanti in futuro nuovi compiti esecutivi.

### **4.3 Altre ripercussioni**

Con la modifica si protrae per un certo periodo l'attuale situazione. Non si attendono altre ripercussioni.

## **5 Rapporto con il diritto europeo**

La compatibilità della legge con il diritto europeo era stata verificata già alla sua adozione<sup>4</sup>. Si era infatti stabilito che essa non creava alcuna difficoltà in questo senso. Questo vale anche per la proroga del termine prevista all'articolo 20 lettera b del presente progetto.

## **6 Basi giuridiche**

### **6.1 Costituzionalità e legalità**

Il progetto di modifica della legge si basa, come questa, sugli articoli 47, 48, 50 e 135 della Costituzione federale.<sup>5</sup>

Per quel che riguarda l'entrata in vigore retroattiva, occorre segnalare quanto segue. Secondo la dottrina e la prassi, l'entrata in vigore retroattiva è ammissibile se è disposta dalla legge stessa, se vi sono motivi validi che impongono la retroattività, se è moderata in termini temporali e se non ha per effetto gravi disparità di trattamento. Questi requisiti sono soddisfatti nel caso specifico, soprattutto perché la retroattività si ripercuote positivamente sugli interessati e perché gli interessati ne beneficiano nella stessa misura.

### **6.2 Delega di competenze legislative**

Il progetto di modifica non contempla nuove deleghe di competenze legislative.

### **6.3 Forma giuridica**

La presente legge è emanata sotto forma di legge federale ai sensi dell'art. 164 Cost.

<sup>4</sup> FF 2002 2065, n. 9.1

<sup>5</sup> RS 101