

Tra Berna e i Cantoni,

Tra le nuove leggi che l'avvento del 2008 porterà con sé, spicca senz'altro quella che riforma il ruolo che nella Confederazione elvetica hanno il governo federale e quelli cantonali. La parola-chiave del nuovo dispositivo legislativo è perequazione, declinata sia in termini di nuova definizione dei rispettivi compiti, sia di redistribuzione di risorse finanziarie.

A poche settimane dalla sua entrata in vigore, questo tema della rivista vuole fornire gli elementi essenziali per capirne gestazione, filosofia, meccanismi e portata. Nel contributo di apertura, di **Nicola Novaresi**, l'esame dei punti critici del sistema in vigore fino al 31 dicembre prepara la presentazione degli scopi (una nuova sussidiarietà sia verticale che orizzontale tra Confederazione e Cantoni e la riduzione delle disparità regionali) e degli strumenti della nuova legge.

A partire dal confronto tra vecchio e nuovo si sviluppa anche l'articolo di **Antonio Iadarola**, che si concentra sul pilastro finanziario del "nuovo patto", fatto di perequazione delle risorse da un lato, degli oneri dall'altro. Un necessario zoom su un uno degli ingredienti principali del complesso meccanismo di calcolo (l'indice delle risorse, una misura diversa dal reddito cantonale), ancora di Nicola Novaresi, introduce al suo terzo contributo. In esso si dettano le conseguenze finanziarie che la nuova legge avrà per il Ticino. Lo completano una rassegna delle incidenze che la riforma avrà su tre settori dell'amministrazione cantonale: foreste, andicap e strade nazionali.

Nuovi compiti e perequazione nuova

Tra le istituzioni più care al popolo svizzero vi è senz'altro il federalismo, espressione della volontà manifestata da popolazioni diverse di condividere valori e obiettivi comuni, nel rispetto delle autonomie e delle diversità rispettive. Federalismo significa autonomia ma anche solidarietà: autonomia in quanto la vita politica del Paese non può riassumersi in ciò che si decide a Berna; solidarietà perché i valori comuni non possono essere promossi e gli obiettivi raggiunti, se tutti i Cantoni non dispongono di adeguate risorse per adempiere i propri compiti. Il buon funzionamento del federalismo dipende dunque da:

- una buona ripartizione dei compiti e delle competenze tra i diversi livelli di governo, quale garanzia della loro autonomia e stimolo per l'assunzione della loro responsabilità;
- una perequazione finanziaria efficiente, quale strumento per correggere parzialmente le disparità regionali.

Il sistema svizzero attuale non offre più soluzioni soddisfacenti per queste esigenze. Consapevole di questa realtà, la Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, ha dato avvio agli inizi degli anni Novanta ad un grosso processo di riforma inteso a riscoprire e a rilanciare

Foto: Ti-Press / Gabriele Putzu



non solo una questione di soldi



Il tema

L'analisi

Congiuntura

La ricerca

Libri e riviste

ciare l'autentico spirito federalista svizzero. Dopo quindici anni di studio e d'intense negoziazioni, marcati da numerose perizie scientifiche e da sei procedure di consultazione, l'ambizioso progetto, battezzato con il nome di Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), entrerà in vigore l'1.1.2008 (v. il riquadro a p. 6).

I limiti del vecchio sistema

Evidentemente, il bisogno di riformare il nostro federalismo nasce dalla consapevolezza che il sistema attuale che regola l'insieme delle relazioni tra Confederazione e Cantoni presenta dei limiti che non ne consentono un funzionamento ottimale. Tali limiti sono stati attentamente esaminati nell'ambito dei lavori preparatori della NPC. Sintetizzando i risultati degli studi intrapresi, i mali che afflig-

gono oggi il federalismo svizzero sono almeno quattro:

- nel corso degli ultimi decenni si è imposto un processo di centralizzazione che ha progressivamente limitato l'autonomia decisionale e il campo d'azione dei Cantoni, relegandoli in parte nel ruolo di agenti esecutivi delle autorità federali;
- le competenze e dunque le responsabilità rispettive della Confederazione e dei Cantoni sono sovente oggetto di confusione e di sovrapposizioni;
- il sistema di sussidiamento che caratterizza le relazioni finanziarie tra Confederazione e Cantoni è orientato al dispendio e non alle prestazioni. L'ammontare del sussidio federale dipende dal costo del progetto sussidiato: chi vuole ricevere più mezzi è così incitato a promuovere progetti più costosi, perché "tanto li finanzia la Confederazione";

- la perequazione finanziaria, pilastro portante del federalismo, si è rivelata inefficiente. Risalente al 1959, essa non ha impedito, nonostante le ingenti risorse utilizzate, che le disparità tra Cantoni finanziariamente forti e Cantoni finanziariamente deboli si accentuassero sempre di più. I motivi che ne stanno all'origine sono diversi. Perno di tutto il sistema è l'indice di capacità finanziaria



Nicola Novaresi,
Divisione delle risorse

«Il buon funzionamento del federalismo dipende da una buona ripartizione dei compiti e da una perequazione finanziaria efficiente.»

Le fasi istituzionali del progetto

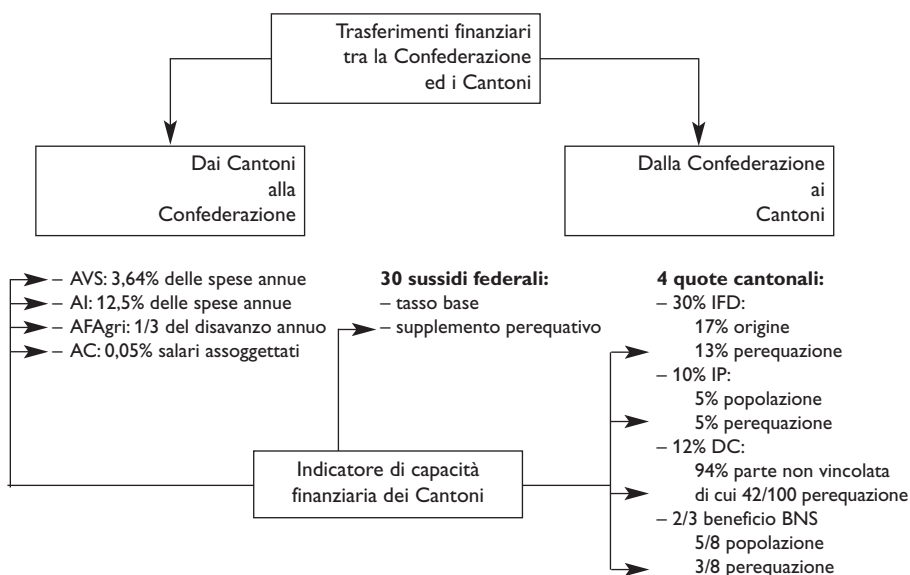
01.02.1996	Linee direttrici per una Nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni - procedura di consultazione.
31.03.1999	Concretizzazione delle linee direttrici del 1° febbraio 1996 - procedura di consultazione.
14.11.2001	Messaggio concernente la NPC (primo pacchetto) - il messaggio presenta l'intera riforma e sottopone per approvazione al Parlamento federale le necessarie modifiche costituzionali e una nuova Legge federale concernente la perequazione finanziaria.
03.10.2003	Decisione del Parlamento sul primo messaggio NPC.
24.09.2004	Rapporto finale sulla legislazione esecutiva - procedura di consultazione.
28.11.2004	Approvazione da parte del popolo con quasi il 65% dei consensi degli atti decisi dal Parlamento federale il 3.10.2003.
07.09.2005	Messaggio concernente la legislazione esecutiva della NPC (secondo pacchetto) - il messaggio concretizza le riforme legislative annunciate nel primo messaggio.
17.07.2006	Rapporto finale concernente a) la dotazione dei nuovi fondi perequativi e b) la nuova ordinanza della legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri - procedura di consultazione.
06.10.2006	Decisione del Parlamento sul secondo messaggio NPC.
08.12.2006	Messaggio concernente la dotazione dei nuovi fondi perequativi (terzo pacchetto).
18.04.2007	Disegno di ordinanze a seguito della legislazione esecutiva della NPC - procedura di consultazione.
02.05.2007	Presentazione da parte del Consiglio di Stato del messaggio 5924 concernente l'attuazione della NPC a livello cantonale.
22.06.2007	Decisione del Parlamento sul terzo messaggio NPC.
05.07.2007	Aggiornamento del progetto di ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri - procedura di consultazione.
09.10.2007	Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 5924.
22.10.2007	Approvazione delle messaggio 5924 e del relativo rapporto da parte del Gran Consiglio.
01.01.2008	Entrata in vigore della NPC.

cantonale. Da esso dipende l'ammontare dei numerosi flussi finanziari che intervengono tra la Confederazione e i Cantoni a scopo perequativo. Tali flussi corrispondono a circa 2 miliardi di franchi e riguardano circa 40 misure puntuali stabilite nelle diverse leggi settoriali (v. lo schema A). Dividendo per grandi gruppi, la perequazione veniva infatti attuata tramite:

- i sussidi federali, una parte dei quali (più di 30 programmi) versata ai Cantoni in funzione della loro capacità finanziaria;
- le quote cantonali sulle entrate della Confederazione (imposta federale diretta, imposta preventiva, imposta sugli oli minerali);
- la ripartizione dell'utile della Banca Nazionale;
- i contributi cantonali alle assicurazioni sociali.

Il sistema in vigore fino alla fine di quest'anno è dunque ancorato a una serie di misure che lo rendono complesso, poco trasparente e difficile da gestire politicamente. Un aspetto particolarmente critico del sistema riguarda l'attuazione della perequazione attraverso sussidi federali graduati in funzione della forza finanziaria dei Cantoni (circa la metà dei flussi a scopo perequativo, ovvero 1 miliardo di franchi). Gli esperti ritengono a questo proposito che si tratta di un sistema paradossalmente sfavorevole ai Cantoni più deboli. Questo perché i sussidi federali sono vincolati all'esecuzione di determinati compiti e sono versati unicamente se i Cantoni forniscono simultaneamente un contributo importante. I Cantoni finanziariamente più deboli beneficiano dunque della perequazione finanziaria da parte della Confederazione soltanto se dispongono dei mezzi necessari per garantire la loro parte; in caso contrario non ricevono alcun importo a titolo perequativo.

A Struttura della vecchia perequazione finanziaria



Fonte: B. Dafflon, *Fédéralisme et solidarité*, 1994, Institut de fédéralisme, Fribourg.

Una seconda critica riguarda l'indice stesso utilizzato per definire la capacità finanziaria dei Cantoni. Gli esperti sottolineano in particolare come la sua struttura, rispondendo a molteplici obiettivi, lo rende complicato e soggetto a distorsioni. L'indice di capacità finanziaria è infatti formato da elementi che rispondono a logiche diverse: alcuni sono indicativi del potenziale di entrate, mentre altri riflettono gli oneri supplementari cui devono far fronte alcuni Cantoni in relazione alla loro situazione geografica. Ora, questa confusione di elementi di entrate e di elementi di costo ha reso l'indice poco significativo.

Questi sono evidentemente solo alcuni dei motivi che hanno determinato gli scarsi risultati della perequazione attuale.

Scopi e strumenti della NPC

La NPC è la logica conseguenza dei limiti manifestati dal sistema in vigore fino alla fine dell'anno. Essa si prefigge di rafforzare lo spirito federalista svizzero, riformando, sotto il segno della semplificazione, gli strumenti che ne costituiscono i pilastri portanti. Il progetto mira in particolare a rafforzare il principio di sussidiarietà, dissociando, dove possibile, i compiti, le competenze e i flussi finanziari tra Confederazione e Cantoni, nonché a ridurre le forti disparità regionali nella distribuzione della ricchezza nazionale, correggendo nel contempo gli oneri eccessivi dovuti alle situazioni particolari di alcuni Cantoni. Riorganizzazione della ripartizione dei compiti e nuova perequazione finanziaria sono dunque le parole chiave della riforma¹.

La nuova ripartizione dei compiti

Lo scopo di questa riorganizzazione è semplificare e rendere più trasparenti le relazioni tra la Confederazione ed i Cantoni, ridando a questi ultimi maggiore autonomia e responsabilità. Per raggiungere l'obiettivo, il progetto prevede tre strumenti:

- la dissociazione dei compiti e del finanziamento;

- una collaborazione più adeguata nell'ambito dei compiti in comune;
- una maggiore collaborazione tra i Cantoni.

La dissociazione dei compiti e del finanziamento

Nella misura del possibile, si ritiene opportuno che le competenze decisionali e le responsabilità esecutive e finanziarie relative ad un dato compito siano integralmente attribuite ad un solo livello di governo. La NPC propone dunque una riorganizzazione delle competenze basata su due nuovi principi costituzionali:

- il principio della sussidiarietà, in virtù del quale la Confederazione non deve occuparsi né

totalmente né parzialmente di un compito se questo può essere assunto in modo efficace e senza distorsioni dai Cantoni;

- il principio d'equivalenza, secondo il quale chi ha la competenza di decidere su un dato compito deve anche assicurarne autonomamente il finanziamento: chi decide paga.

In base a questi principi, il progetto prevede d'assegnare integralmente 18 compiti, ora svolti e finanziati in comune dalla Confederazione e dai Cantoni, all'uno o l'altro dei livelli di governo: 7 alla Confederazione e 11 ai Cantoni (vedi riquadro).

A. Compiti finora comuni che saranno assunti dalla Confederazione

1. Le prestazioni individuali dell'AVS;
2. Le prestazioni individuali dell'AI;
3. Il finanziamento delle organizzazioni mantello d'aiuto agli anziani e ai disabili;
4. Le strade nazionali;
5. La difesa nazionale;
6. I centri di consulenza agricola;
7. L'allevamento del bestiame.

B. Compiti finora comuni che saranno assunti dai Cantoni

1. Istituti per invalidi: contributi per la costruzione e l'esercizio;
2. L'istruzione scolastica speciale;
3. Finanziamento delle organizzazioni per anziani e disabili;
4. I centri di formazione per le professioni sociali;
5. Le borse di studio, fino al grado secondario incluso;
6. L'educazione fisica e lo sport nelle scuole (mezzi didattici);
7. Le misure destinate a separare il traffico;
8. Gli aerodromi;
9. La protezione delle bellezze naturali e dei monumenti storici;
10. Il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna;
11. La consulenza agricola.

C. Compiti che resteranno in comune, ma sulla base di nuovi strumenti

1. Contributi per la riduzione dei premi dell'assicurazione malattia;
2. Le prestazioni complementari;
3. Le borse di studio nel settore terziario;
4. Il traffico negli agglomerati;
5. I trasporti pubblici regionali;
6. Le strade principali;
7. La protezione contro l'inquinamento fonico;
8. L'esecuzione delle pene e delle misure;
9. La misurazione ufficiale;
10. La Protezione della natura e del paesaggio;
11. La protezione contro le alluvioni;
12. La protezione delle acque;
13. I miglioramenti strutturali nell'agricoltura;
14. Le foreste;
15. La caccia;
16. La pesca.

¹ Alla parte relativa alla nuova perequazione finanziaria è dedicato un contributo specifico (v. l'articolo alle pp.8-16).