

Il Consiglio federale stima che le misure proposte con questa riforma permetteranno di dissociare almeno il 40% dei compiti ora svolti e finanziati in comune. Di ciò beneficeranno sia la Confederazione, che avrà più spazi di manovra, sia i Cantoni, i quali potranno recuperare quell'autonomia persa nel processo di centralizzazione avvenuto negli ultimi decenni.

Una collaborazione più adeguata nell'ambito dei compiti in comune

Evidentemente è impensabile poter raggiungere una netta separazione delle competenze in ogni settore: diversi compiti ora svolti in comune lo saranno dunque pure in futuro. La NPC propone comunque anche in questi casi una netta semplificazione delle relazioni tra i due livelli di governo, adottando nuove forme di collaborazione e di finanziamento:

- la Confederazione assumerà essenzialmente un ruolo strategico, lasciando ai Cantoni la responsabilità operativa. Nel campo dei sussidi, ciò significherà concretamente che la Confederazione sosterrà dei programmi pluriennali e non più degli oggetti specifici come avviene oggi;
- di conseguenza, i sussidi federali, ora versati per singoli oggetti in percento dei costi e in base a documentazioni dettagliate, saranno attribuiti globalmente su base forfettaria, in funzione del programma concordato tra la Confederazione e ogni singolo Cantone;
- i sussidi federali non dipenderanno più dalla forza finanziaria dei Cantoni e avranno dunque unicamente una funzione incitativa.

Questi nuovi strumenti dovrebbero così consentire nuovi spazi di manovra ai Cantoni (non più soggetti a rigidi controlli della Confederazione) ed eliminare i falsi incentivi (riceve di più chi spende di più) e le distorsioni (sussidi graduati in funzione della capacità finanziaria) determinati dal sistema di sussidiamento attuale.

Una maggiore collaborazione tra i Cantoni

Il progetto NPC prevede infine d'istituzionalizzare la collaborazione intercantonale nei casi in cui un servizio offerto da un Cantone produce benefici ben oltre le sue frontiere. Il regime facoltativo odierno sarà così sostituito da nuove regole che consentiranno alla Confederazione, a determinate condizioni, d'imporre ai Cantoni la loro partecipazione a una o più convenzioni. Per il Ticino, considerata la sua ubicazione geografica, questo nuovo strumento dovrebbe rivelarsi di secondaria importanza. ■

Foto TI-Press / Francesca Agosta



Tra (Cantoni) ricchi e poveri, la perequazione



Antonio Iadarola,
Amministrazione federale
delle finanze

Dei due pilastri del “nuovo patto” tra Confederazione e Cantoni (e tra Cantoni e Cantoni) che sarà realtà a partire dal primo gennaio 2008 - la ripartizione dei compiti e la perequazione finanziaria -, il secondo ha una componente “tecnica” che lo rende non propriamente di facile comprensione. E tuttavia rimane necessario comprendere perlomeno il significato essenziale dei suoi meccanismi principali.

E' quello che cercheremo di favorire attraverso questo secondo contributo, partendo da una ricognizione delle caratteristiche più strettamente finanziarie del sistema che stiamo per abbandonare.

Come funzionava il vecchio sistema

Due sono i meccanismi su cui poggiava la perequazione finanziaria finora in vigore: l'assegnazione dei sussidi e il calcolo della capacità finanziaria. Quanto questi elementi portanti si siano rivelati, con l'andar del tempo, più punti di debolezza che di forza, cercheremo di dettagliarlo elemento per elemento.

I sussidi a destinazione vincolata

La metà circa della precedente perequazione finanziaria avveniva attraverso i sussidi che la Confederazione versava ai Cantoni



per l'esecuzione di numerosi compiti in comune. Tali sussidi erano composti di un contributo di base e di un supplemento di capacità finanziaria: quanto più il Cantone è finanziariamente debole, tanto maggiore è il supplemento di capacità finanziaria. Per ottenere questi contributi i Cantoni erano tenuti di norma a fornire un contributo proprio, circostanza questa che poteva produrre effetti distorti. In effetti, il dover mettere a disposizione mezzi propri si poteva tradurre in falsi incentivi:

- i Cantoni finanziariamente deboli si trovavano stimolati ad aumentare il loro preventivo per ottenere il massimo possibile di versamenti di perequazione. Questo modo di procedere poteva far aumentare l'onere fiscale nei Cantoni finanziariamente deboli. Esso aveva quindi effetti contrari agli obiettivi della perequazione finanziaria, volti alla riduzione delle differenze di onere fiscale;
- dato che il Cantone non assumeva da solo i costi, sovente si realizzavano progetti troppo costosi, sovradimensionati e perfezionati all'eccesso, nell'intento di "procacciarsi il massimo possibile di mezzi dalla Confederazione". Ne conseguiva un impiego inefficiente delle entrate fiscali;
- i Cantoni finanziariamente deboli erano stimolati a concentrare la loro attività su

quei settori di intervento che consentivano loro di ottenere elevati supplementi di capacità finanziaria. Questo modo di procedere ostacolava una politica finanziaria propria, che avrebbe corrisposto al meglio ai bisogni della popolazione del Cantone.

Il meccanismo dell'indice della capacità finanziaria

Fino al 2007 la Confederazione ripartiva i mezzi tra i Cantoni in funzione del cosiddetto indice della capacità finanziaria. L'indice era costruito a partire da quattro indicatori parziali: il reddito cantonale, la fiscalità, l'onere fiscale e gli oneri strutturali delle regioni di montagna. I primi due indicatori erano orientati alle entrate, i secondi due agli oneri. Il miscuglio tra elementi di entrate e di oneri rendeva impossibile una gestione differenziata della perequazione finanziaria, poiché lo stesso strumento serviva a perseguire due diversi obiettivi: la perequazione tra regioni più povere e regioni più ricche e l'indennizzo degli oneri speciali. Ne derivavano conflitti di obiettivi, con il risultato che taluni Cantoni ricevevano tendenzialmente troppi mezzi e altri Cantoni troppo pochi. Inoltre quel sistema di perequazione teneva conto unicamente degli oneri speciali delle regioni di monta-

gna, ma non di quelli delle regioni urbane. Gli oneri speciali di queste ultime hanno nel frattempo raggiunto un volume almeno altrettanto importante.

Inoltre l'indicatore parziale "onere fiscale" impediva una valutazione ragionevolmente oggettiva della capacità economica e finanziaria dei Cantoni. L'onere fiscale dipende in effetti non solo dallo "stato di salute" economico di un Cantone, ma anche da altri fattori, tra i quali la domanda di beni e servizi dello Stato da parte dei cittadini, che sovente varia fortemente da un Cantone all'altro. L'inclusione dell'onere fiscale nell'indice della capacità finanziaria aveva per effetto che i Cantoni finanziariamente deboli e con un forte onere fiscale fruivano tendenzialmente di una elevata perequazione finanziaria, mentre i Cantoni finanziariamente deboli e con un basso onere fiscale fruivano tendenzialmente di una perequazione finanziaria ridotta. Detto concretamente, il Cantone finanziariamente debole che riduceva le imposte per migliorare la propria posizione e la propria competitività veniva punito: infatti la riduzione delle imposte induceva un aumento dell'indice della capacità finanziaria, con la conseguenza che il Cantone in questione riceveva meno contributi di perequazione.



Foto: Ti-Press / Francesca Agosta

«Il miscuglio tra elementi di entrate e di oneri rendeva impossibile una gestione differenziata della perequazione finanziaria.»

I principi del nuovo sistema

La NPC persegue due obiettivi di fondo, ai quali affiancherà una misura pensata per assicurare al meglio la transizione dal vecchio al nuovo (v. fig. A). Il suo primo obiettivo è quello di dotare tutti i Cantoni di un fondo di base di risorse finanziarie, attraverso una redistribuzione delle risorse tra i Cantoni più poveri e quelli più ricchi, che vedrebbero diminuire il divario che li separa. Un secondo obiettivo è la perequazione degli oneri speciali dei singoli Cantoni. Gli oneri eccessivi delle regioni di montagna sono indennizzati per il tramite della perequazione dell'aggravio geotopografico. Quanto agli oneri eccessivi dei Cantoni degli agglomerati, il loro indennizzo è effettuato mediante la perequazione dell'aggravio sociodemografico.

Affinché, dopo il passaggio al nuovo sistema, nessun Cantone venga a trovarsi in una posizione peggiore rispetto al sistema precedente, i due nuovi strumenti della perequazione delle risorse e della perequazione degli oneri sono completati da una compensazione dei casi di rigore per una durata massima di 28 anni.

La perequazione delle risorse

Nel quadro della perequazione delle risorse, la Confederazione e i Cantoni finanziariamente forti mettono risorse finanziarie a disposizione dei Cantoni finanziariamente deboli. Questo modo di procedere consentirà di adeguare la capacità finanziaria dei Cantoni.

Potenziale di risorse e indice delle risorse

La perequazione delle risorse si basa sull'indice delle risorse, che si calcola a sua volta a partire dal potenziale di risorse. Il potenziale di risorse descrive la base economica a disposizione di un Cantone per lo stanziamento di beni e prestazioni statali. Esso misura la sostanza finanziaria di un Cantone e fornisce quindi indicazioni indirette sulla capacità economica del Cantone.

Il potenziale di risorse si ricava dalla base

A La perequazione finanziaria

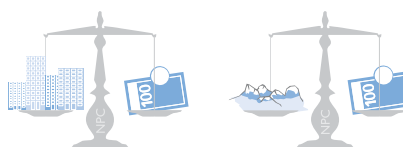
Perequazione delle risorse



Ripercussioni

- Aumento della capacità finanziaria dei Cantoni deboli di risorse
- Possibilità di riduzione della fiscalità in questi Cantoni

Perequazione degli oneri



Ripercussioni

Compensazione degli oneri speciali non influenzabili dei Cantoni promotori e dei Cantoni di montagna

Compensazione dei casi di rigore

Ripercussioni

Compensa per una durata massima di 28 anni i casi di rigore che potrebbero insorgere con il passaggio dal precedente sistema alla NPC

imponibile aggregata (BIA) che è composta dal reddito e dalla sostanza imponibili delle persone fisiche e dagli utili imponibili delle persone giuridiche. Esso corrisponde alla media della base imponibile aggregata di tre anni consecutivi (cosiddetti anni di calcolo).

L'indice delle risorse di un Cantone esprime

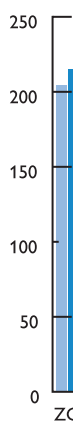
me il rapporto fra il suo potenziale di risorse pro capite e la media svizzera, cui è attribuito il valore 100. I Cantoni che superano i 100 punti sono considerati Cantoni forti di risorse, i rimanenti, deboli di risorse (v. graf. B). La figura C rappresenta in modo schematico il calcolo dell'indice delle risorse.

B La capacità finanziaria dei Cantoni



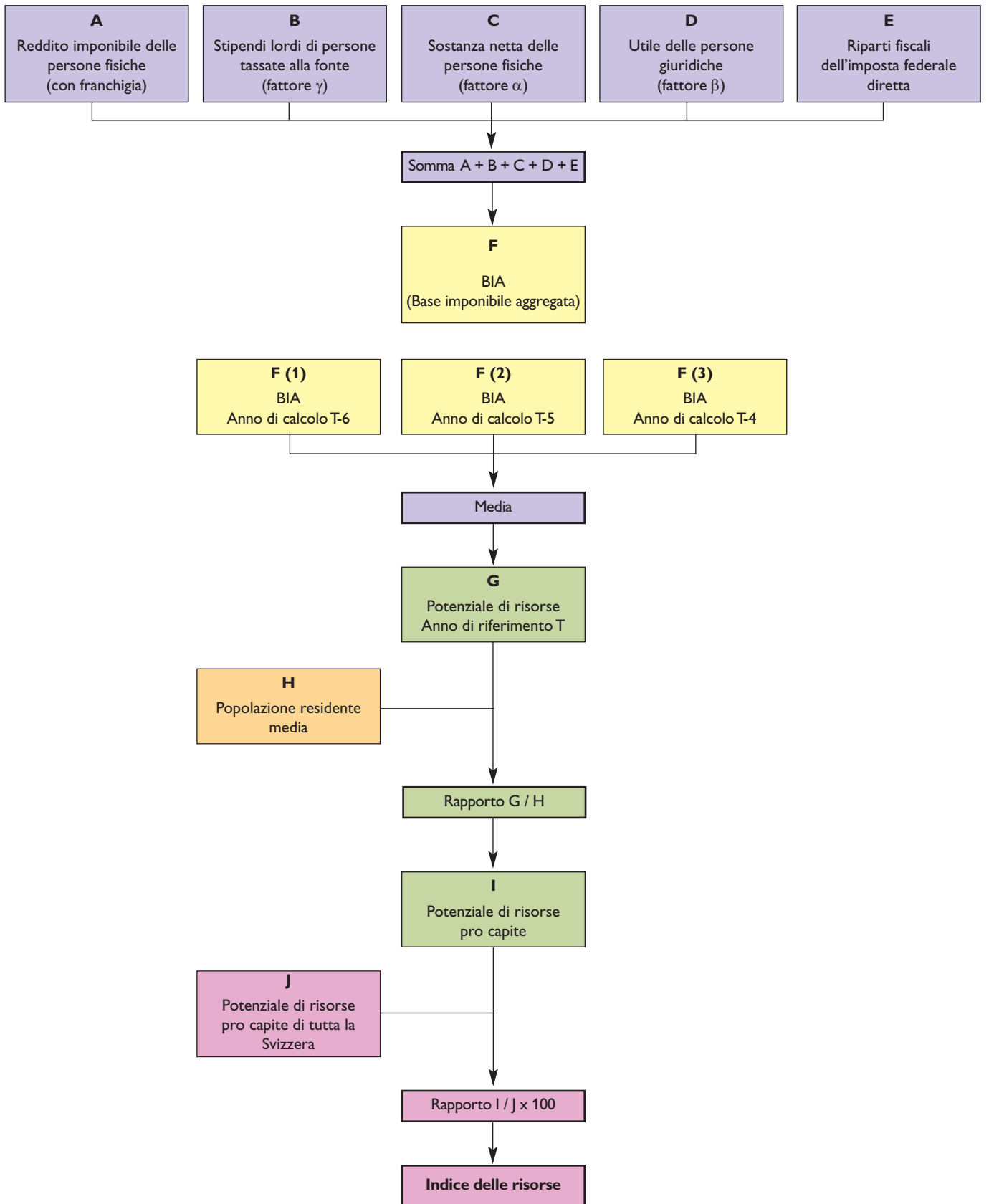
L'indice delle risorse

Indice delle risorse



«La NPC persegue due obiettivi: un fondo di base di risorse finanziarie per tutti i Cantoni; la perequazione degli oneri speciali dei singoli Cantoni.»

C “Dalla base imponibile aggregata all’indice delle risorse”



Il tema

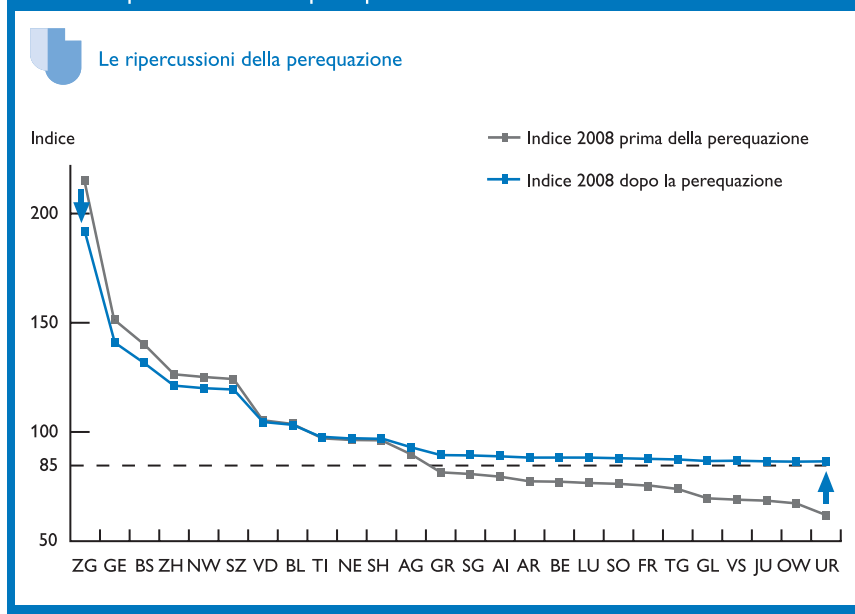
L'analisi

Congiuntura

La ricerca

Libri e riviste

D Le ripercussioni della perequazione finanziaria



Perequazione orizzontale e perequazione verticale

La perequazione delle risorse comprende una componente orizzontale e una verticale. Nel caso della perequazione orizzontale, i Cantoni forti di risorse mettono complessivamente a disposizione circa 1,26 miliardi di franchi. Dal canto suo, nel quadro della perequazione verticale, la Confederazione mette a disposizione ulteriori 1,8 miliardi di franchi circa. La Costituzione federale sancisce il principio secondo cui la perequazione orizzontale delle risorse ammonta almeno ai 2/3, ma al massimo ai 4/5 della perequazione verticale delle risorse.

I Cantoni finanziariamente deboli ricevono quindi circa 3,06 miliardi di franchi a titolo di perequazione delle risorse. Questi mezzi non sono a destinazione vincolata, nel senso che i Cantoni possono utilizzarli liberamente secondo le loro necessità, ad esempio per ridurre il debito, per diminuire le imposte o per finanziare i loro compiti.

Le Camere federali stabiliranno ogni quattro anni l'entità dei contributi della Confederazione e dei Cantoni tenendo conto del rapporto sull'efficacia.

Ripercussioni della perequazione

Conformemente alla legge sulla perequazione finanziaria, il volume complessivo della perequazione delle risorse dovrà essere calcolato in modo che a perequazione avvenuta ogni Cantone disponga di risorse proprie pari ad almeno l'85 per cento della media totale svizzera. Inoltre la perequazione delle

risorse viene versata progressivamente. Quanto più debole il potenziale di risorse di un Cantone, tanto più forte il suo sgravio rispetto al potenziale di risorse.

Il grafico D illustra gli effetti compensatori che si ottengono intervenendo sulle risorse. I Cantoni vi figurano sull'asse orizzontale nella successione del rispettivo indice delle risorse. La linea grigia indica i Cantoni prima della perequazione, l'altra la collocazione dei Cantoni a perequazione avvenuta. Si può osservare facilmente come, nel passaggio dal prima al dopo, i valori dei Cantoni forti di risorse si siano spostati verso il basso dell'asse verticale, mentre quelli dei Cantoni deboli di risorse si situino ora più in alto. Il risultato è che le differenze tra i Cantoni diminuiscono. Grazie alla perequazione delle risorse, tutti i Cantoni dovrebbero disporre di risorse proprie liberamente utilizzabili pari ad almeno l'85 per cento della media svizzera. Questo obiettivo è raggiunto nel 2008.

La perequazione degli oneri

I Cantoni di montagna e i Cantoni degli agglomerati sostengono costi più ingenti per l'aprontamento di beni e servizi dello Stato, senza però poterli influenzare. Nell'ambito della NPC questi oneri speciali vengono ridotti in modo mirato; da un lato, per il tramite della perequazione dell'aggravio geotopografico e, dall'altro, mediante la perequazione dell'aggravio sociodemografico. Come già nel caso della perequazione delle risorse, il Parlamento stabilisce ogni quattro anni i contributi della Confederazione per

entrambi gli ambiti di perequazione tenendo conto del rapporto sull'efficacia. Nel 2008 sono 341 milioni per ciascuno dei due ambiti.

La perequazione dell'aggravio geotopografico

I Cantoni di montagna e i Cantoni a densità di popolazione ridotta devono far fronte a oneri speciali dovuti alle condizioni topografiche e agli insediamenti con scarsa densità. Questi Cantoni sostengono maggiori costi per l'infrastruttura e la manutenzione della stessa (ad esempio maggiori costi del servizio invernale, di economia forestale e per opere idriche).

La determinazione degli oneri speciali determinanti dei Cantoni dovuti a fattori geotopografici è suddivisa in tre fasi. Nella prima fase, si definiscono i seguenti quattro indicatori parziali che rappresentano le cause strutturali dell'aggravio eccessivo:

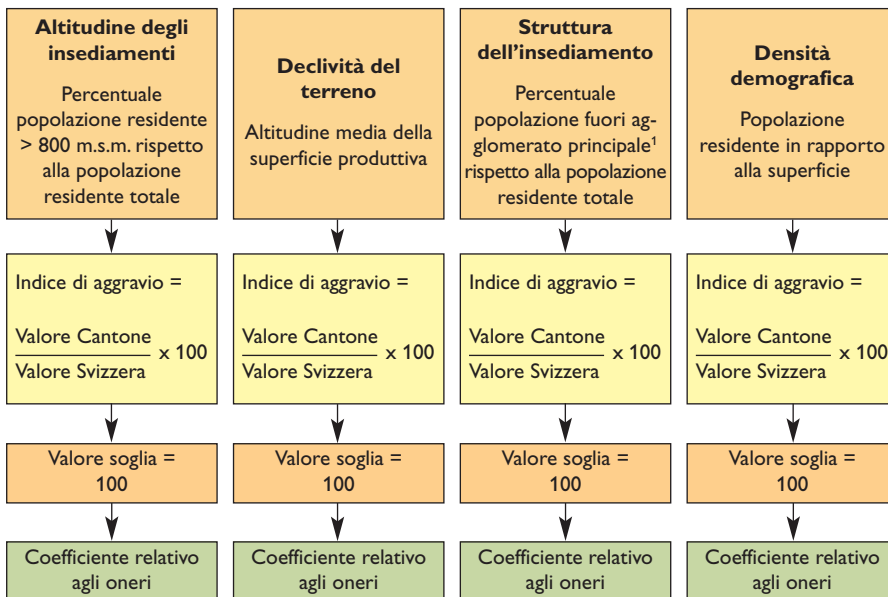
- l'altitudine degli insediamenti; si utilizza la percentuale della popolazione che secondo l'ultimo censimento viveva oltre gli 800 metri sul mare;
- la declività del terreno, misurata attraverso l'altitudine media della superficie produttiva secondo la statistica di superficie;
- la struttura dell'insediamento; viene rappresentata dalla percentuale della popolazione dell'ultimo censimento residente all'infuori dell'agglomerato principale;
- la densità demografica, espressa dal numero di abitanti per chilometro quadrato della popolazione residente permanente secondo la statistica di superficie.

Nella seconda fase, si procede al calcolo degli indici cantonali di aggravio per ciascuno dei quattro indicatori parziali, la media svizzera corrispondendo a un valore 100.

Nella terza fase, si calcolano gli oneri speciali determinanti dei Cantoni ponderando i valori dell'indice di aggravio dei Cantoni. Va tenuto presente che soltanto i valori dell'indice di aggravio superiori alla media svizzera di 100 punti determinano oneri speciali. Il processo di determinazione è illustrato nella figura E e i suoi risultati nella cartina F.

«A perequazione avvenuta ogni Cantone dovrà disporre di risorse proprie pari ad almeno l'85 per cento della media totale svizzera.»

E La perequazione dell'aggravato geotopografico: dagli indicatori parziali agli oneri speciali



¹ Agglomerato principale = quartieri contigui con una popolazione minima di 200 persone.

La perequazione dell'aggravio sociodemografico

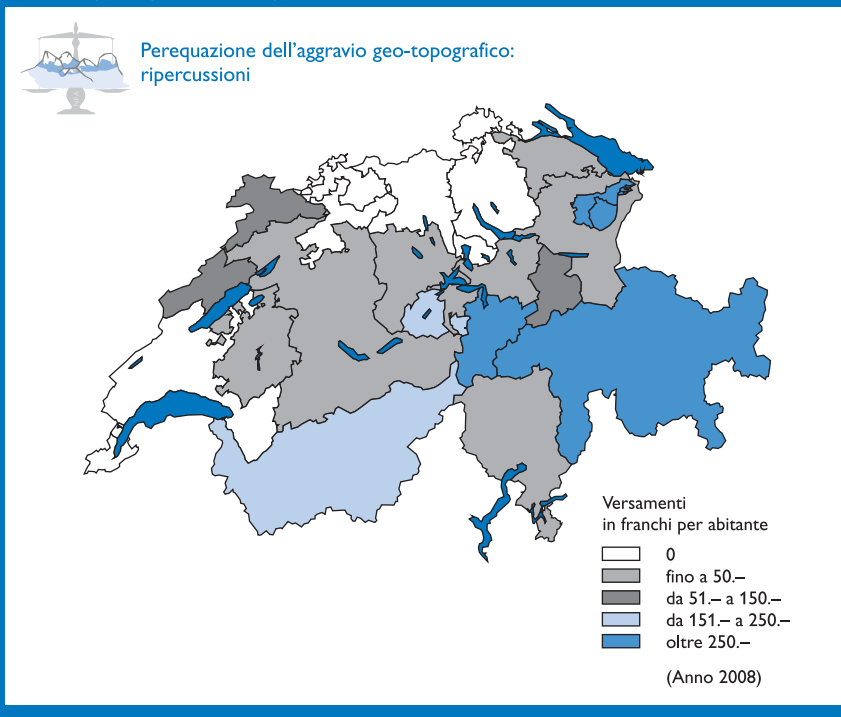
Gli agglomerati presentano sovente una quota superiore alla media di persone anziane e povere, come pure di stranieri. Questi gruppi di persone possono essere la causa di oneri superiori alla media, ad esempio nei settori della sanità, della previdenza sociale e dell'integrazione. A questi costi si aggiungono i costi superiori alla media che i centri urbani (città polo) assumono per la loro funzione di centri di attività economiche, culturali e sociali. Si tratta in questo caso di maggiori costi per la sicurezza pubblica o di costi dovuti alla maggiore densità di posti di lavoro e di insediamenti (costi di esiguità). Questo tipo di oneri, a differenza di quanto avveniva per gli oneri delle regioni di montagna, non era tenuto in considerazione nel sistema precedente di perequazione: una lacuna alla quale la NPC sta per porre rimedio, con l'introduzione del fattore "aggravio sociodemografico".

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

Nell'ambito degli oneri speciali determinanti in base alla struttura demografica sono stati definiti i tre seguenti indicatori parziali per rappresentare gli indici di un aggravio elevato dei Cantoni:

- la povertà, ovvero la percentuale della popolazione residente permanente beneficiaria di prestazioni di aiuto sociale in senso lato ;
- la struttura di età, riflessa nella percentuale rispetto alla popolazione residente

F La perequazione degli oneri



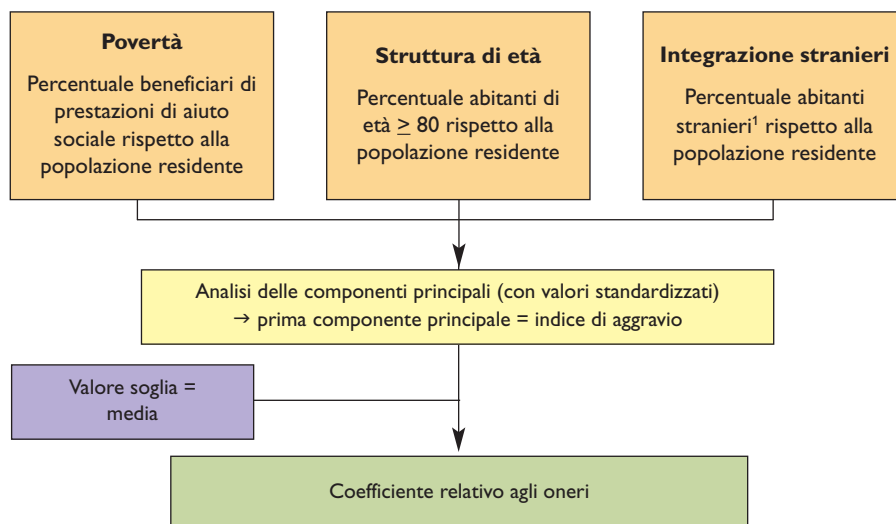
G La perequazione dell'aggravato sociodemografico; oneri speciali determinanti in base alla struttura demografica: dagli indicatori parziali agli oneri speciali

- permanente di abitanti di età pari o superiore agli 80 anni;
- l'integrazione degli stranieri, misurata con la percentuale rispetto alla popolazione residente permanente di abitanti stranieri non provenienti dagli Stati limitrofi e residenti da 12 anni al massimo in Svizzera.

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

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

Nella terza fase, si calcolano gli oneri speciali determinanti sulla base dell'indice di aggravio. A tal fine, i valori dell'indice di



¹ Non provenienti dagli Stati limitrofi e residenti al massimo da 12 anni in Svizzera.

aggravio vengono dapprima trasformati in un coefficiente relativo agli oneri per abitante. Si parte dal presupposto che il Cantone con il valore dell'indice più basso non abbia oneri. Il coefficiente relativo agli oneri per abitante di un Cantone corrisponde quindi alla differenza tra il suo indice di

aggravio e quello del Cantone con il valore più basso. Gli oneri speciali determinanti di un Cantone si ottengono infine moltiplicando (ponderando) la differenza tra il coefficiente del Cantone e il corrispondente valore medio di tutti i Cantoni per la popolazione residente permanente. Analogamente

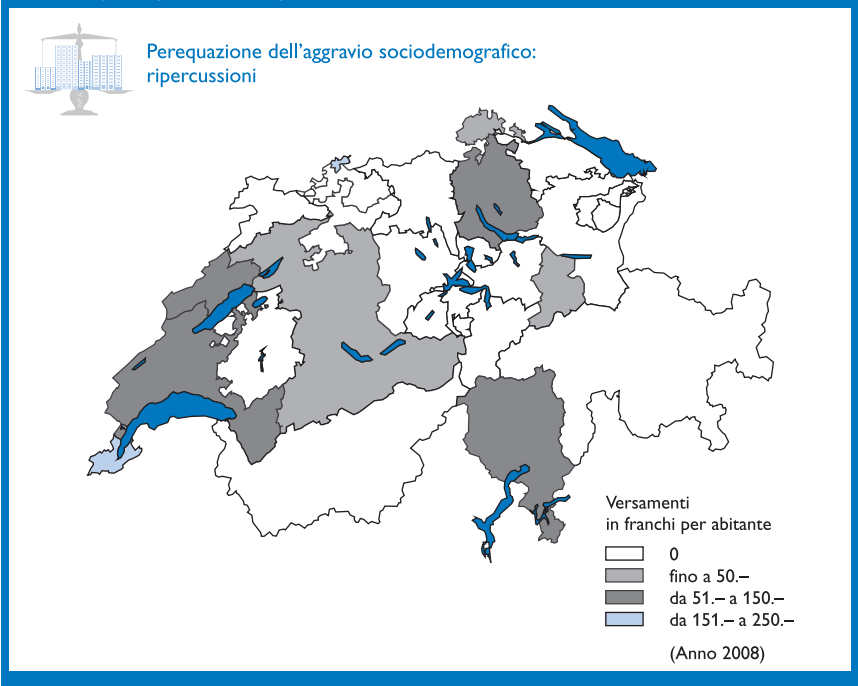


Foto: Tj-Press / Francesca Agosta

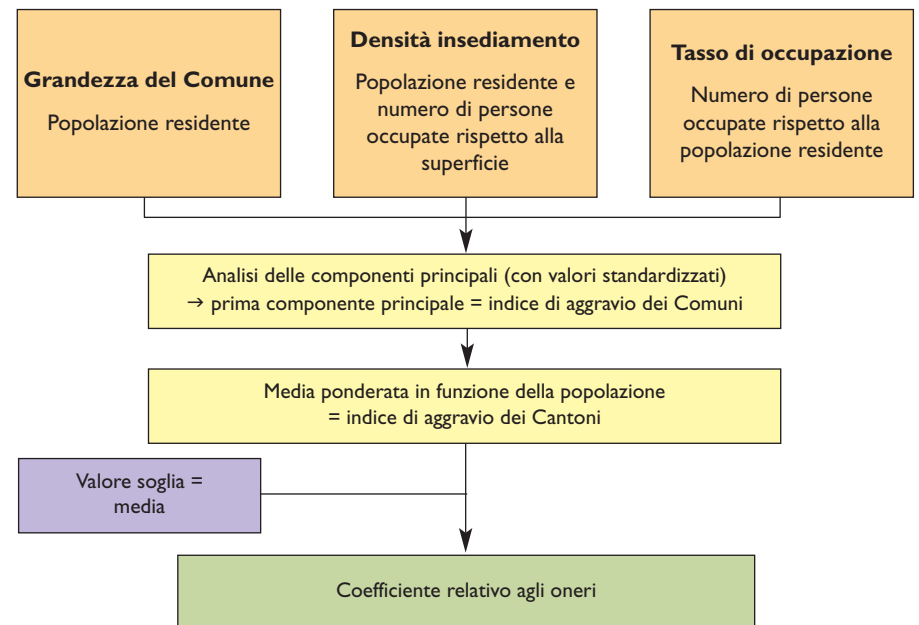
alla perequazione dell'aggravio geotopografico, anche in questo caso sono considerati oneri speciali unicamente gli oneri per abitante superiori al valore medio dei Cantoni. In tal modo, si tiene conto del concetto di compensazione degli oneri, secondo cui non devono essere compensati gli oneri in senso generale, bensì unicamente gli aggravii eccessivi. La figura G descrive in modo schematico le fasi del calcolo degli oneri speciali e la cartina H le sue ripercussioni.

Gli oneri specifici delle città polo (sicurezza pubblica, ordine pubblico e trasporti) sono rappresentati da una combinazione di indicatori parziali strutturali analogamente agli oneri speciali connessi con la struttura demografica. Contrariamente a questi ultimi, però, gli indicatori parziali vengono rilevati a livello di comuni (comuni di domicilio), ponderati e aggregati a livello cantonale. Tuttavia, bisogna tenere conto del fatto che sugli oneri speciali delle città polo incidono fortemente la struttura dell'insediamento e la funzione centrale di tali nuclei, ossia la concentrazione di abitazioni, posti di lavoro come pure di attività politiche e sociali in uno spazio geografico ristretto. Il rilevamento di indicatori parziali a livello cantonale non consentirebbe di tenere sufficientemente conto di questi fattori. Come per gli oneri speciali determinanti connessi con la struttura demografica, anche in questo caso gli indicatori parziali vengono standardizzati e aggregati mediante il metodo statistico dell'analisi delle componenti principali. In una tappa intermedia, gli indici di aggravio dei comuni vengono consolidati con quelli dei Cantoni. Dopo di che si procede con lo stesso metodo utilizzato per gli oneri speciali connessi con la struttura demografica, ovvero si calcolano gli oneri per abitante e poi gli oneri speciali determinanti. Anche in questo caso sono considerati oneri speciali unicamente gli oneri per abitante superiori al valore medio dei Cantoni. La figura I descrive in modo schematico le fasi del calcolo degli oneri speciali.

H La perequazione degli oneri



I La perequazione dell'aggravio sociodemografico; oneri speciali delle città polo: dagli indicatori parziali agli oneri speciali



Le ripercussioni finanziarie della NPC

Il bilancio globale compendia le ripercussioni finanziarie della NPC (v.graf.J). Esso raffronta per ogni Cantone le ripercussioni del nuovo sistema di perequazione, le ripercussioni della dissociazione dei compiti e della soppressione del vecchio sistema di perequazione. Esso opera altresì un raffronto fra la perequazione finanziaria in vigore sino alla fine del 2007 e la NPC, compresa la compensazione dei casi di rigore. Il bilancio globale è servito unicamente alla determinazione della compensazione dei casi di rigore in occasione del passaggio alla NPC. Considerato che una proiezione al 2008 delle cifre dei vari settori di compiti sarebbe stata viziata da grosse incertezze, ai fini del modello di calcolo sono stati utilizzati i dati esistenti degli anni 2004/05. Il grafico J mostra che il nuovo sistema grava i Cantoni più ricchi, mentre i Cantoni più poveri beneficiano di uno sgravio. I calcoli si basano sull'ipotesi che la NPC

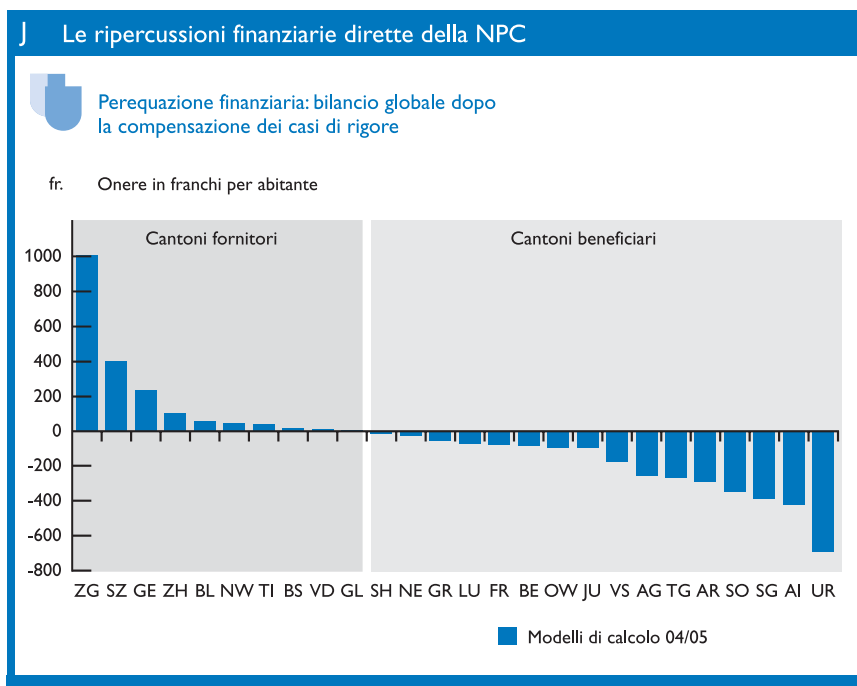
sia entrata in vigore nel 2004. La compensazione dei casi di rigore garantisce pertanto che tutti i Cantoni deboli di risorse usufruiscano di un sgravio netto al momento del passaggio alla NPC, ossia che ricevano maggiori mezzi finanziari rispetto agli anni antecedenti al 1° gennaio 2008. La compensazione dei casi di rigore è limitata nel tempo. Essa rimane fissa durante i primi otto anni dopo il passaggio alla NPC e diminuisce successivamente del 5 per cento all'anno. Il Parlamento ha la facoltà ogni quattro anni di sopprimerla parzialmente o integralmente se il suo mantenimento non è più necessario.

I vantaggi sotto il profilo dell'efficienza

Il bilancio globale illustra unicamente le ripercussioni finanziarie dirette (perequazione finanziaria, compresa la dissociazione dei compiti) per la Confederazione e per i singoli Cantoni immediatamente dopo il passaggio

alla NPC. Non sono invece raffigurate le ripercussioni indirette a media e lunga scadenza della NPC sull'efficienza e sull'efficacia delle prestazioni dello Stato. I Cantoni non sono più tenuti a consacrare mezzi propri per mantenere la perequazione finanziaria. Grazie al nuovo sistema di perequazione, i Cantoni deboli di risorse ricevono una quantità maggiore di mezzi liberamente disponibili. Essi possono impiegarli in funzione delle loro priorità, anche per ridurre il debito o per diminuire le imposte.

Gli incentivi volti alla realizzazione di progetti possibilmente costosi e in parte sovradimensionati per ottenere il massimo possibile di mezzi dalla Confederazione e dalla perequazione finanziaria vengono a cadere. A seguito della separazione della perequazione finanziaria dall'adempimento dei compiti, i Cantoni possono orientare maggiormente ai bisogni dei cittadini l'approntamento di beni e servizi dello Stato. Conseguentemente alla dissociazione dei compiti, i Cantoni acquisiscono maggiori competenze e anche maggiori responsabilità finanziarie in alcuni importanti compiti dello Stato. Nel contempo essi sono sgravati dal cofinanziamento di compiti della Confederazione. Vengono così a cadere numerosi falsi incentivi della perequazione finanziaria precedente. Nel caso dei compiti in comune, i Cantoni non sono più indennizzati in funzione delle spese sostenute, bensì in funzione degli obiettivi raggiunti nell'ambito di accordi di programma oppure in modo forfetario. I Cantoni si sforzeranno quindi di adempiere i compiti in comune in modo possibilmente efficiente e con un rapporto costi/benefici possibilmente favorevole. La NPC disciplina l'approntamento in comune e l'indennizzo di compiti transcantionali (collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri). Questa circostanza consente un migliore sfruttamento delle economie di scala. Anche in questo caso si ottiene un approntamento di beni e servizi dello Stato a miglior costo e più consono ai bisogni. ■



«Il nuovo sistema grava i Cantoni più ricchi, mentre i Cantoni più poveri beneficiano di uno sgravio.»

Indice delle risorse e reddito cantonale, due parametri diversi

di Nicola Novaresi

Il concetto di indice delle risorse impiegato nel nuovo sistema perequativo s'interessa alle risorse effettivamente sfruttabili dall'ente pubblico per la messa a disposizione di servizi alla sua popolazione. Esso si riferisce alle risorse sfruttabili fiscalmente, misura non necessariamente confrontabile con il concetto macroeconomico di reddito cantonale, sia per ragioni concettuali, sia per questioni di metodo.

Ragioni di concetto

Nell'ambito dei Conti economici (o contabilità nazionale) il reddito cantonale è un indicatore che risponde alla cosiddetta ottica nazionale, secondo la quale l'assegnazione dei redditi dei fattori di produzione ad un territorio (qui il Cantone) viene operata in base al luogo di residenza del proprietario di questi fattori (indipendentemente quindi da dove questi redditi sono stati effettivamente creati).

Il potenziale delle risorse parte invece da tutt'altro presupposto, poiché considera per il Cantone i redditi effettivamente tassabili, indipendentemente dal luogo di residenza dei fattori di produzione.

I due concetti divergono pertanto sensibilmente:

- Il concetto di reddito cantonale è una misura macroeconomica che non è direttamente determinante per le finanze cantonali, poiché valutato secondo l'ottica nazionale. Esso comprende infatti l'insieme delle remunerazioni dei fattori di produzione attribuibili agli agenti economici residenti sul territorio cantonale, in ragione di una loro partecipazione ad un'attività produttiva nel cantone o al di fuori dello stesso; non comprende invece per definizione:
 - i redditi conseguiti dai frontalieri;
 - i redditi conseguiti dalle persone giuridiche con casa madre fuori cantone. Non sono dunque compresi buona parte dei redditi generati per esempio dalla piazza finanziaria ticinese. Da notare che la regionalizzazione del reddito cantonale delle imprese sui Cantoni viene eseguita in base alle statistiche dell'imposta federale diretta, che si basa coerente-

mente sul concetto nazionale. Ciò significa che l'IFD è conteggiata presso i Cantoni di residenza dei contribuenti, mentre la susseguente ripartizione dei gettiti tra di essi (riparti intercantonali) non viene considerata nelle statistiche dell'IFD. Il reddito cantonale di un Cantone non comprende quindi la parte di reddito creata da aziende attive sul territorio cantonale con casa madre in altri Cantoni.

- Il concetto di potenziale fiscale corrisponde a quello di substrato fiscale sfruttabile dal Cantone. Esso comprende, oltre ai redditi delle persone fisiche residenti e agli utili delle persone giuridiche con domicilio giuridico in Ticino, anche i redditi dei frontalieri e gli utili di altre aziende con casa madre in altri Cantoni.

La differenza tra i due concetti appare quindi fondamentale: tanto più fondamentale in Ticino, dove la quota dei frontalieri raggiunge il 20% degli addetti totali, e dove sono attive molte società domiciliate e soggette ad imposizione fiscale in altri Cantoni o all'estero.

L'uso del reddito cantonale per abitante quale metro di misura del potenziale fiscale è stato d'altra parte valutato, ma poi abbandonato, durante il processo che ha portato al messaggio del 2001. Lo stesso Ufficio federale della statistica non ha considerato il reddito cantonale un indicatore attendibile del potenziale fiscale dei Cantoni.

Ragioni metodologiche

Il potenziale delle risorse è calcolato sui dati effettivi dei vari Cantoni, mentre il reddito cantonale è una stima, calcolata partendo da altre variabili di riferimento. Questo fatto non è di per sé negativo, ma impone una certa cautela nell'impiego dei dati.

Vi sono poi una serie di differenze nelle componenti di reddito considerate da uno rispettivamente dall'altro indicatore (ad es. i redditi della proprietà attribuita agli assicurati sono considerati nel reddito cantonale, mentre non nel potenziale fiscale in quanto non imponibili).