

# Retrospettiva 2000-2011 della concorrenza fiscale in Svizzera



**Louis Macchi**

Esperto fiscale diplomato  
Direttore, Tax and Legal Services,  
PwC Lugano  
louis.macchi@ch.pwc.com



**Dr. Paolo Pamini**

Docente in Law & Finance, ETH Zurigo  
Assistant Consultant, Tax and Legal Services,  
PwC Lugano  
paolo.pamini@ch.pwc.com, ppamini@ethz.ch

## Una nuova visualizzazione grafica di *trend* e posizionamenti relativi di Cantoni e Comuni

### 1.

#### Riassunto

È possibile riassumere in un'unica immagine 12 anni di concorrenza fiscale tra i Comuni svizzeri? Con questo contributo siamo convinti di sì. In particolare, nel merito della tassazione delle persone fisiche, intendiamo mostrare visivamente quale sia il posizionamento relativo dei vari Cantoni e dei singoli Comuni all'interno dei Cantoni, nonché mettere in evidenza quali siano stati i *trend* osservabili tra il 2000 ed il 2011. Grazie a collaudate tecniche statistiche proponiamo una nuova rappresentazione grafica dei dati storici che oltre a quanto detto sopra tiene conto della pressione fiscale sui ceti bassi e sui ceti alti.

### 2.

#### Introduzione

La concorrenza fiscale tra Comuni svizzeri sul piano della tassazione delle persone fisiche è un tema molto dibattuto. Pubblicamente, perché sono sulle labbra di tutti i casi di personaggi famosi che per motivi prevalentemente fiscali si sono trasferiti in Comuni a tassazione più moderata, come quelli svittesi sulla costa del lago di Zurigo. Accademicamente, perché diverse scuole di pensiero si scontrano sull'utilità o meno della concorrenza fiscale quale efficace mezzo per tenere sotto controllo l'evoluzione del prelievo e della spesa pubblica.

Da un punto di vista formale, la concorrenza fiscale svizzera è frutto e manifestazione della struttura federativa svizzera, in particolare dei principi di sussidiarietà ed enumerazione che fanno sì che i Cantoni siano responsabili di tutto quanto non esplicitamente delegato allo Stato federale (articolo 3 Cost.). Inoltre, il principio di equivalenza implica che i costi siano assunti dalla collettività che fruisce di una prestazione, e che chi sostenga tali costi possa pure decidere in merito alla prestazione (articolo 43a capoversi 2 e 3 Cost.). Infine, la Costituzione federale prevede, all'interno della libertà di ogni costituzione cantonale, la salvaguardia dell'autonomia dei Comuni (articolo 50 Cost.). Da un punto di vista materiale, è proprio il principio di equivalenza che distingue un vero Stato

federalistico (nel quale ogni ente locale ha finanze fondamentalmente autonome e si occupa del proprio prelievo fiscale) da un semplice federalismo amministrativo.

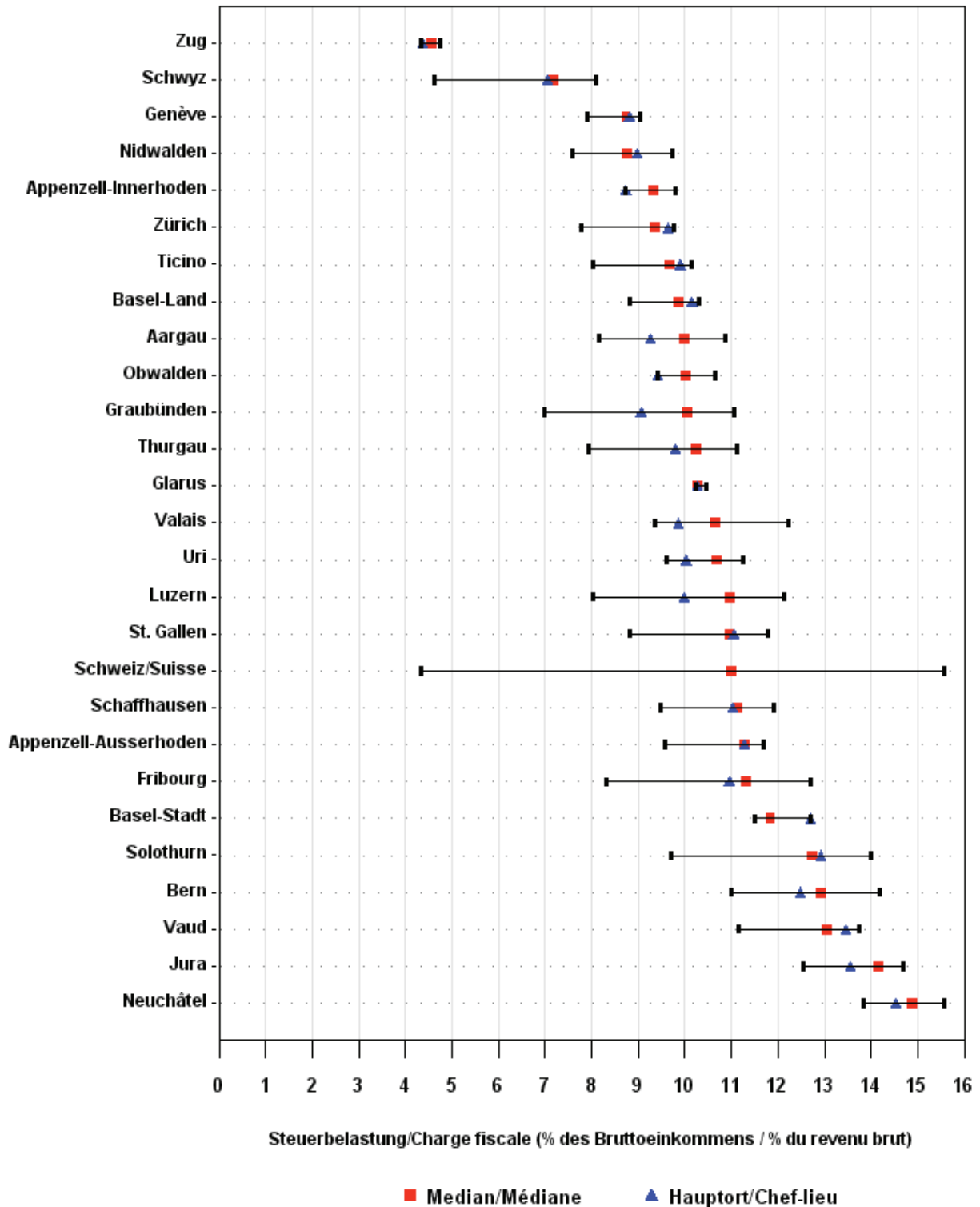
La Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (di seguito LAID) cerca di regolare lo spazio all'interno del quale trova luogo la concorrenza fiscale intercantonale ed intercomunale. Benché ne disciplini le basi imponibili, lascia libera la gestione della progressione delle aliquote, che pertanto può sensibilmente variare da Cantone a Cantone secondo le sensibilità politiche locali. Benché in una storica sentenza contro il Canton Obvaldo il Tribunale federale abbia stabilito che aliquote regressive non siano conciliabili con il principio della capacità contributiva (articolo 127 capoverso 2 Cost.), il margine di manovra cantonale e comunale rimane ampio (si veda la DTF 133 I 206).

Per quanto la cosiddetta teoria economica del federalismo (si vedano per esempio i contributi di Wallace Eugene Oates del 1972, 1977 e 1999) spieghi nel dettaglio i vantaggi della concorrenza fiscale in relazione al controllo dell'esplosione della spesa statale e al mantenimento di un'alta qualità dei servizi statali, non è nostra intenzione qui entrare nel merito del giudizio delle cause e degli effetti della concorrenza fiscale tra differenti giurisdizioni. Al contrario, il nostro contributo vuole fornire agli addetti ai lavori e agli interessati un nuovo strumento di analisi che faciliti la visualizzazione grafica di aspetti molto complessi, come il problema della progressione delle aliquote<sup>[1]</sup> per il quale un Comune può risultare concorrenziale per determinate fasce di reddito e sconveniente per altre o il problema della raffigurazione delle dinamiche temporali.

Il presente articolo, che tratta solo di tassazione delle persone fisiche, presenta la fotografia statica nel 2011, propone una nuova visualizzazione grafica capace di confrontare la tassazione di ceti alti con quella dei ceti bassi a livello comunale sull'arco di più anni, analizza i risultati ottenuti, e conclude presentando le implicazioni di portata pratica e ai fini della ricerca.

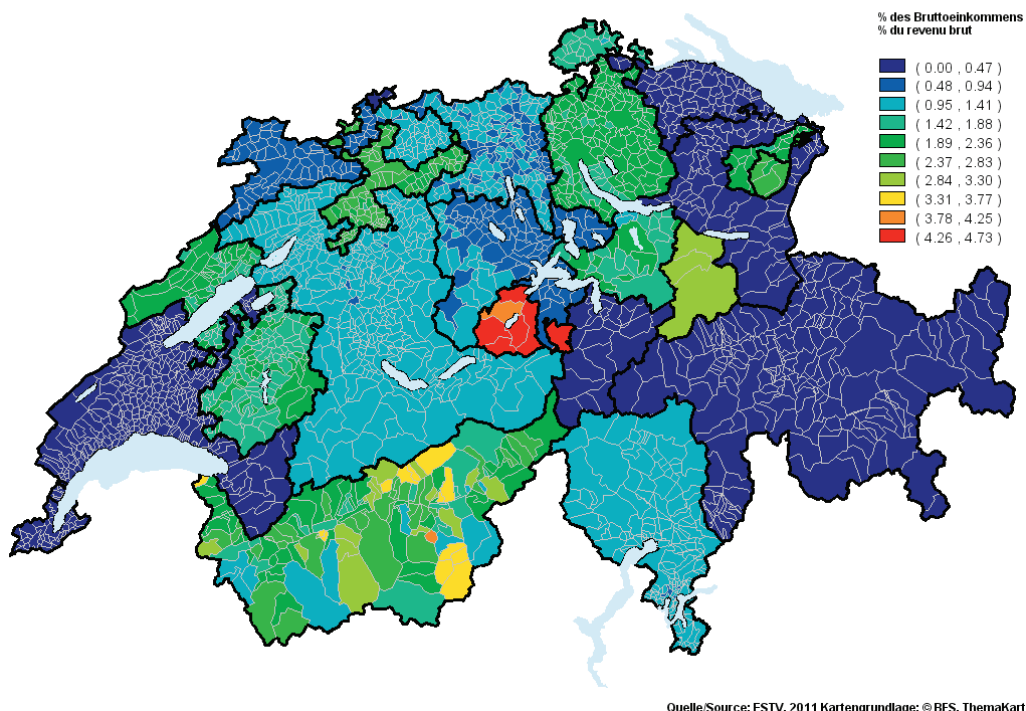
Figura 1: Carico fiscale nel 2011 di una persona sposata senza figli con un reddito lordo di 100'000 franchi (Fonte: [http://www.estv2.admin.ch/dokumentation/zahlen\\_fakten/karten/sb-2011\\_rangliste/Marie\\_sans\\_enfant/100.php](http://www.estv2.admin.ch/dokumentation/zahlen_fakten/karten/sb-2011_rangliste/Marie_sans_enfant/100.php) [26.11.2012])

**Steuerbelastung 2011 eines Verheirateten ohne Kinder mit einem Bruttoeinkommen von 100'000 Fr.  
Charge fiscale 2011 d'une personne mariée sans enfant avec un revenu brut de 100'000 fr.**



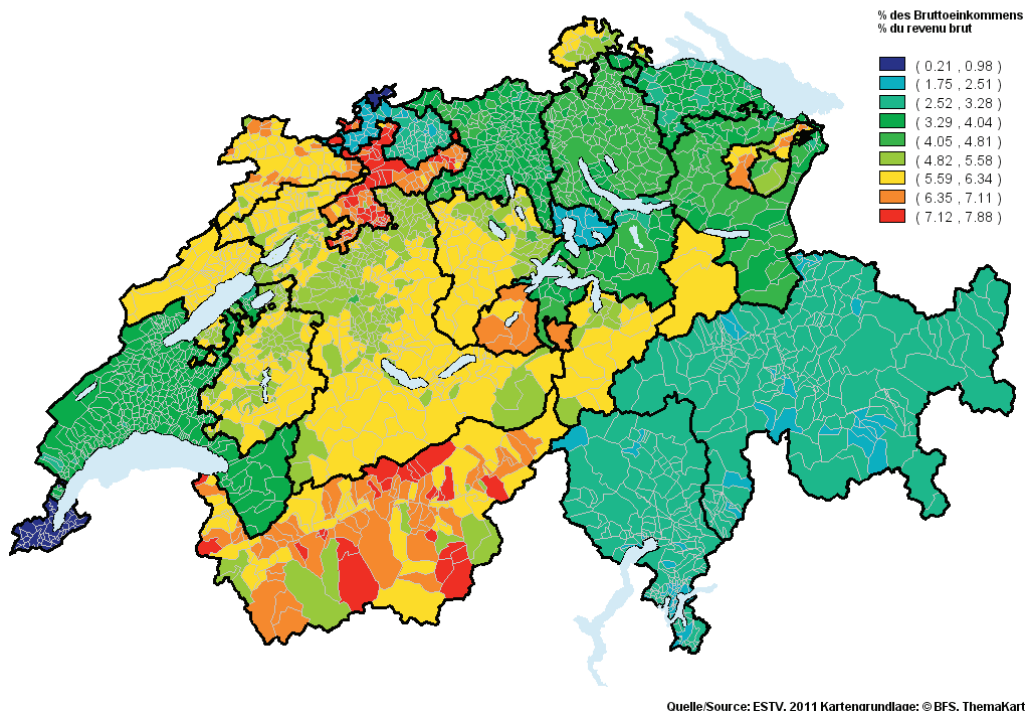
**Figura 2:** Carico fiscale nel 2011 di una persona sposata senza figli con un reddito lordo di 30'000 franchi (Fonte: [http://www.estv2.admin.ch/d/dokumentation/zahlen\\_fakten/karten/sb-2011/Marie\\_sans\\_enfant/R\\_0030/vorlage\\_ch.php](http://www.estv2.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/karten/sb-2011/Marie_sans_enfant/R_0030/vorlage_ch.php) [26.11.2012])

**Steuerbelastung 2011 eines Verheirateten ohne Kinder mit einem Bruttoeinkommen von 30'000 Fr.  
Charge fiscale 2011 d'une personne mariée sans enfant avec un revenu brut de 30'000 fr.**

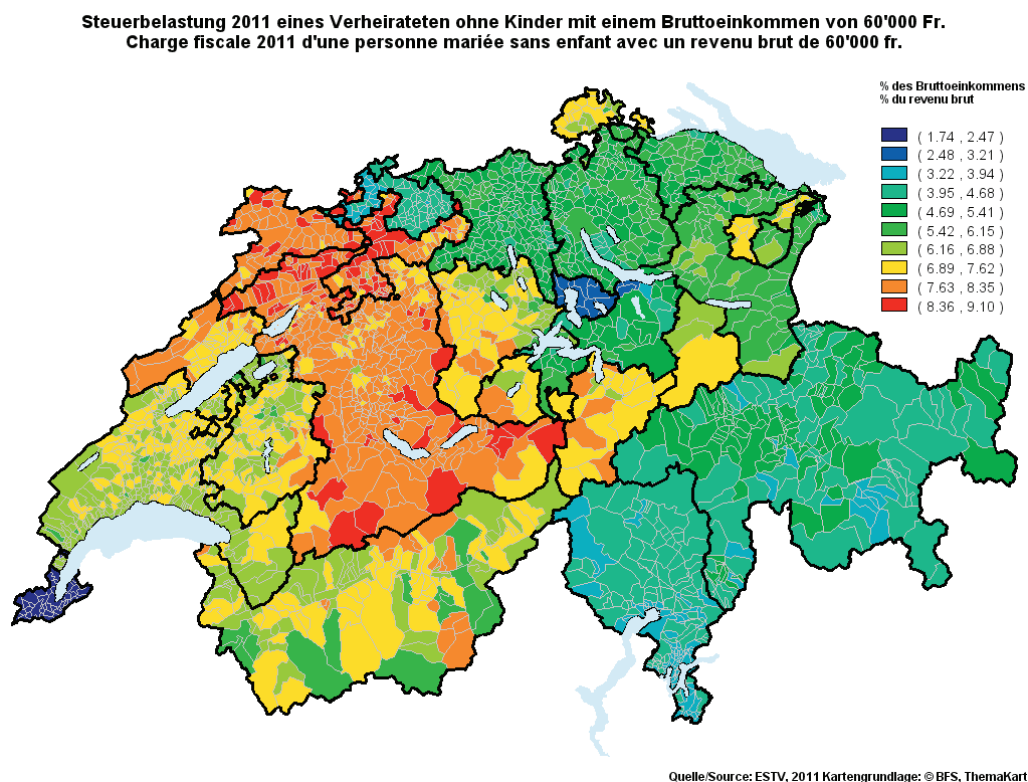


**Figura 3:** Carico fiscale nel 2011 di una persona sposata senza figli con un reddito lordo di 50'000 franchi (Fonte: [http://www.estv2.admin.ch/d/dokumentation/zahlen\\_fakten/karten/sb-2011/Marie\\_sans\\_enfant/R\\_0050/vorlage\\_ch.php](http://www.estv2.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/karten/sb-2011/Marie_sans_enfant/R_0050/vorlage_ch.php) [26.11.2012])

**Steuerbelastung 2011 eines Verheirateten ohne Kinder mit einem Bruttoeinkommen von 50'000 Fr.  
Charge fiscale 2011 d'une personne mariée sans enfant avec un revenu brut de 50'000 fr.**



**Figura 4:** Carico fiscale nel 2011 di una persona sposata senza figli con un reddito lordo di 60'000 franchi (Fonte: [http://www.estv2.admin.ch/d/dokumentation/zahlen\\_fakten/karten/sb-2011/Marie\\_sans\\_enfant/R\\_0060/vorlage\\_ch.php](http://www.estv2.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/karten/sb-2011/Marie_sans_enfant/R_0060/vorlage_ch.php) [26.11.2012])



**3. La concorrenza fiscale intercomunale nel 2011**

Tradizionalmente, il confronto della pressione fiscale tra i vari Cantoni svizzeri è solito avvenire attraverso il paragone dei capoluoghi cantonali. Benché tale approccio dia un'idea della pressione fiscale cantonale, esso poggia su di una scelta arbitraria, se si considera il margine di manovra a disposizione di ogni Comune all'interno dello stesso Cantone. Proprio per questo motivo, l'AFC nel 2012 ha esteso la raffigurazione di tali confronti intercantionali con dei *boxplot* capaci di visualizzare la dispersione comunale all'interno di un Cantone. La Figura 1, prodotta per l'appunto dall'AFC nell'edizione del 2012 e relativa al carico fiscale nel 2011 di una persona sposata senza figli con un reddito lordo di 100'000 franchi, è capace di visualizzare sia l'attrattività fiscale di ogni Cantone, sia la dispersione al suo interno.

Recentemente, l'AFC ha iniziato a mettere a disposizione analisi della tassazione delle persone fisiche che coprono tutti i Comuni svizzeri. In particolare, per il 2011 esistono mappe geografiche che riportano, suddivisa a livello comunale, l'aliquota complessiva sul reddito lordo. Si tratta in altre parole della tassazione ai sensi dell'imposta federale diretta, dell'imposta cantonale, di quella comunale e dove applicabile di quella di culto applicata al reddito lordo debitamente ridotto delle deduzioni che la legge tributaria federale e cantonale permettono. La preparazione dei dati alla base di tali visualiz-

zazioni è particolarmente impegnativa perché, pur partendo dallo stesso reddito lordo, il reddito imponibile risultante può variare da giurisdizione a giurisdizione.

Da qui via e per tutto il presente articolo, limiteremo le nostre considerazioni alla tassazione di una coppia sposata senza figli e di religione cattolica, senza per questo perdere di vista le implicazioni generali. Nelle fonti citate, gli interessati potranno trovare dati simili relativi alla tassazione di persone singole, di coppie sposate con figli, di pensionati nonché alla tassazione della sostanza.

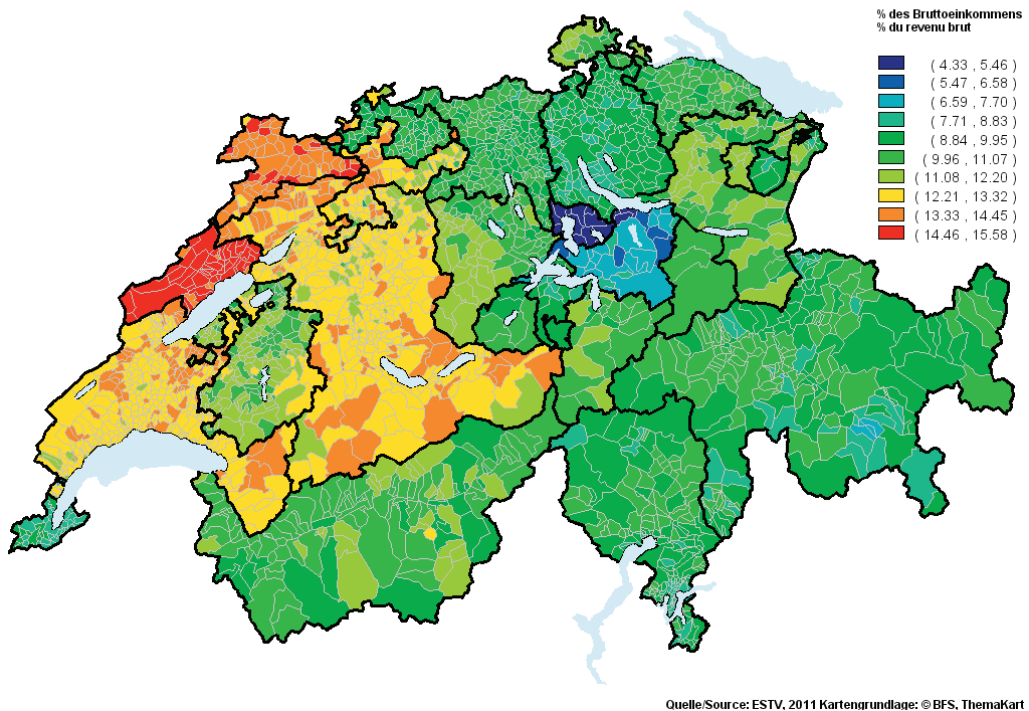
La Figura 2 presenta il carico fiscale nei Comuni svizzeri nel 2011 di una persona sposata senza figli con un reddito lordo di 30'000 franchi.

Come è attendibile, la maggior parte dei Comuni tassa in modo molto modesto un reddito lordo di una tale portata. Colpisce tuttavia il maggior carico fiscale a Nidvaldo nonché la grande eterogeneità tra i Comuni vallesani.

La complessità della concorrenza fiscale intercomunale salta subito all'occhio riproponendo la stessa visualizzazione qualora il reddito lordo della coppia sposata senza figli salga a 50'000 franchi (si veda la Figura 3).

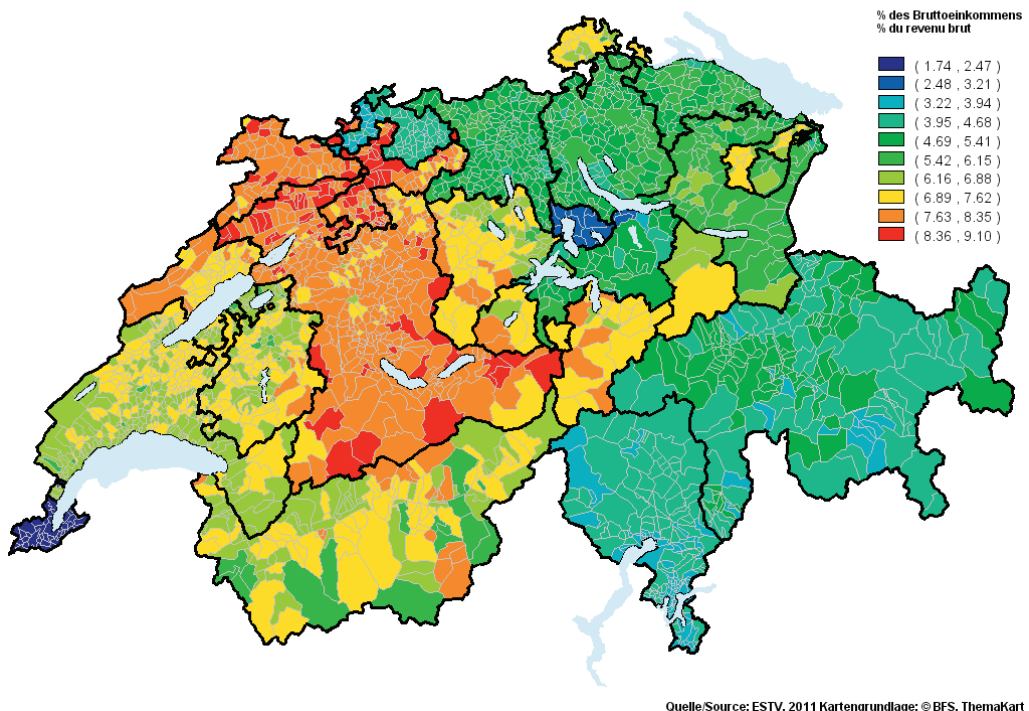
**Figura 5:** Carico fiscale nel 2011 di una persona sposata senza figli con un reddito lordo di 100'000 franchi (Fonte: [http://www.estv2.admin.ch/d/dokumentation/zahlen\\_fakten/karten/sb-2011/Marie\\_sans\\_enfant/R\\_0100/vorlage\\_ch.php](http://www.estv2.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/karten/sb-2011/Marie_sans_enfant/R_0100/vorlage_ch.php) [26.11.2012])

**Steuerbelastung 2011 eines Verheirateten ohne Kinder mit einem Bruttoeinkommen von 100'000 Fr.  
Charge fiscale 2011 d'une personne mariée sans enfant avec un revenu brut de 100'000 fr.**

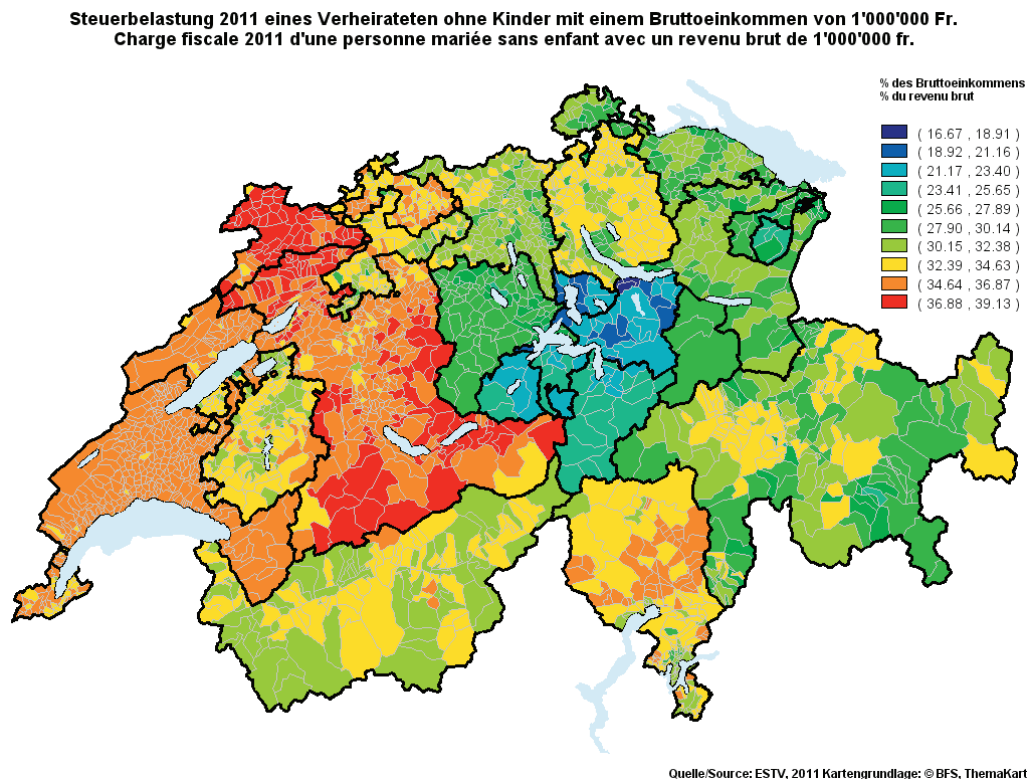


**Figura 6:** Carico fiscale nel 2011 di una persona sposata senza figli con un reddito lordo di 300'000 franchi (Fonte: [http://www.estv2.admin.ch/d/dokumentation/zahlen\\_fakten/karten/sb-2011/Marie\\_sans\\_enfant/R\\_0060/vorlage\\_ch.php](http://www.estv2.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/karten/sb-2011/Marie_sans_enfant/R_0060/vorlage_ch.php) [26.11.2012])

**Steuerbelastung 2011 eines Verheirateten ohne Kinder mit einem Bruttoeinkommen von 60'000 Fr.  
Charge fiscale 2011 d'une personne mariée sans enfant avec un revenu brut de 60'000 fr.**



**Figura 7:** Carico fiscale nel 2011 di una persona sposata senza figli con un reddito lordo di 1'000'000 di franchi (Fonte: [http://www.estv2.admin.ch/d/dokumentation/zahlen\\_fakten/karten/sb-2011/Marie\\_sans\\_enfant/R\\_1000/vorlage\\_ch.php](http://www.estv2.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/karten/sb-2011/Marie_sans_enfant/R_1000/vorlage_ch.php) [26.11.2012])



Per la coppia con un reddito lordo di 50'000 franchi, il carico fiscale spazia dal minimo ginevrino ai massimi in alcuni Comuni vallesani e solettesi. Nel complesso tuttavia, Figura 2 e Figura 3 non sono manifestamente differenti agli occhi della concorrenza fiscale intercomunale. I confronti acquistano un certo dinamismo se il reddito lordo della coppia da noi presa in considerazione sale di soli 10'000 franchi, a 60'000 franchi (si veda la Figura 4).

Sul piano cantonale, salta all'occhio il maggior carico fiscale nell'*Éspace Mittelland*, mentre sul piano comunale colpisce quanto sia cambiata la mappa vallesana. Il confronto tra la Figura 3 e la Figura 4 mette in risalto un aspetto molto insidioso di qualsiasi trattazione della concorrenza fiscale intercomunale, ovvero la determinazione di soglie reddituali oltre le quali il carico fiscale prende tutt'altre dinamiche a dipendenza del luogo. Come nel suddetto caso, può bastare una semplice variazione di 10'000 franchi nel reddito lordo del soggetto fiscale per giungere ad interpretazioni sensibilmente differenti. In questo senso, è interessante la raffigurazione del nostro confronto intercomunale per un reddito lordo di 100'000 franchi (si veda la Figura 5), che malgrado il salto reddituale di 40'000 franchi presenta per molti versi una maggiore somiglianza con la Figura 4 di quanto visto tra la Figura 3 e la Figura 4.

Le considerazioni degne di nota nel caso di un reddito lordo di 100'000 franchi riguardano l'emergenza dei Comuni svittesi,

la conferma di Neuchâtel come Cantone ad alta tassazione, e la fine della bassa tassazione a Ginevra.

Desideriamo concludere questi raffronti introduttivi con due scaglioni ad alto reddito. La Figura 6 considera un reddito lordo di 300'000 franchi per la nostra coppia sposata senza figli, mentre la Figura 7 presenta il caso di un reddito lordo di 1'000'000 di franchi, che è il massimo per il quale l'AFC (2012) mette a disposizione tali visualizzazioni e che ovunque fa scattare le aliquote marginali massime.

I *clichés* che spesso emergono nei commenti pubblici trovano in gran parte conferma proprio in queste due ultime figure. I Comuni della Svizzera centrale sono i più attrattivi, con in testa i Comuni svittesi sul lago di Zurigo. Neuchâtel e Giura rimangono campioni nell'alto carico fiscale, e a loro si accodano molti Comuni vodesi e bernesi che hanno scelto di praticare una forte tassazione degli alti redditi. Il Canton Grigioni ha nicchie molto interessanti, e l'immagine ticinese è poliedrica con alcuni Comuni che tassano addirittura meno di molti Comuni zurighesi.

In conclusione, il confronto geografico del carico fiscale tra i Comuni svizzeri nel 2011 mette ben in risalto le differenze e gli aspetti comuni a livello locale e cantonale. In Svizzera, la concorrenza fiscale è ben lungi dall'essere un fenomeno di stretta natura cantonale, ed i migliori esempi a sostegno di ciò sono il Canton Vallese, Grigioni, Berna e Ticino.

Determinante è pure la scelta del reddito lordo alla base dei confronti intercomunali. Questo, e non il reddito imponibile, è il corretto punto di partenza per tali analisi, poiché i Cantoni hanno un certo ambito di manovra anche nel merito delle deduzioni concesse, aspetto diligentemente preso in considerazione dall'AFC nella preparazione dei suoi dati.

In tal senso, il recente impegno dell'AFC nel preparare sempre più dati e raffigurazioni della tassazione complessiva a livello comunale è degna di una nota di merito. Le metodologie di calcolo sono ben documentate e i dati disponibili anche in forma elettronica. Fino a pochi anni fa, l'AFC si limitava ai calcoli per i soli Comuni svizzeri con più di 2'000 abitanti, e da poco li ha estesi a tutti i Comuni svizzeri.

Parimenti, quanto sopra esposto mette in risalto i limiti delle statistiche descrittive attualmente disponibili, che non sono in grado di rappresentare in un'unica immagine le tre dimensioni fondamentali caratterizzanti la concorrenza fiscale tra Comuni svizzeri: il luogo, il periodo fiscale, ed il reddito del soggetto fiscale. La sezione seguente intende dare una risposta a tali lacune.

## 4. **Una nuova visualizzazione descrittiva**

### 4.1. **I limiti delle rappresentazioni abituali**

Le rappresentazioni correntemente utilizzate per confrontare il carico fiscale tra diverse giurisdizioni, diverse fasce di reddito e diversi periodi fiscali, tra le quali sopra abbiamo presentato quelle più evolute e di più recente disponibilità preparate dall'AFC nel 2012, hanno la grande mancanza di necessariamente tralasciare uno dei tre fattori caratterizzanti: luogo, reddito o tempo. Se per di più si desidera una visualizzazione geografica (necessariamente bidimensionale) della pressione fiscale, come nelle mappe presentate nella sezione precedente, si deve tenere costante sia il reddito sia il periodo fiscale di riferimento.

Il metodo descrittivo che presentiamo in questa sezione poggia sulla constatazione che il carico fiscale su di un reddito lordo di 30'000 franchi è probabilmente di principio simile a quello su di un reddito lordo di 40'000 franchi, così come con tutta probabilità la tassazione di un reddito di 200'000 franchi sarà simile a quella di 300'000 franchi. Pertanto, senza prescindere dai molti commenti di dettaglio emersi nella sezione precedente, siamo in presenza di una sovrabbondanza di informazioni. Ne consegue che, se si riuscisse in qualche modo a ridurre la complessità dei dati, riusciremmo a rappresentare in meno spazio molte più informazioni di quanto oggi comunemente fatto.

Concretamente, il diagramma che andiamo a presentare porrà ogni osservazione annua di ogni Comune svizzero su di un piano con due coordinate. La prima sarà una misura del carico fiscale degli alti redditi, e l'altra una misura di quello sui redditi bassi. Lasceremo decidere a collaudate tecniche algebriche dove stia la soglia tra redditi bassi e redditi alti. Con la raffigurazione di cui alla Figura 8 saremo in grado di visualizzare

le politiche fiscali dei vari Comuni e Cantoni nel corso degli anni, e potremo facilmente capire in quale dei quattro possibili scenari di tassazione (alta tassazione di ceti alti e bassi; bassa tassazione di ceti alti e bassi; alta tassazione di ceti alti e bassa di ceti bassi; bassa tassazione di ceti alti e alta di ceti bassi) i Comuni di ogni Cantone abbiano scelto di posizionarsi.

### 4.2. **I dati**

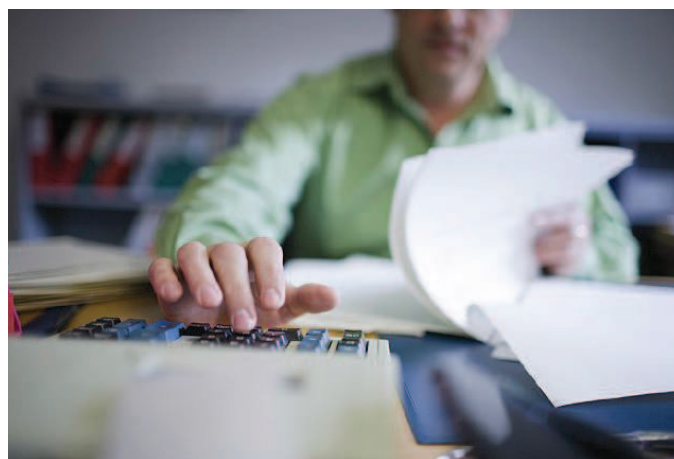
Tra le edizioni dell'AFC preparate con cadenza annuale, la pubblicazione del 1984 è quella più vecchia che contiene delle tabelle che, partendo da determinati redditi lordi, presentano il carico fiscale complessivo (imposizione federale, cantonale, comunale e di culto) per determinate categorie di persone fisiche nei maggiori Comuni svizzeri.

Dal 1983, anno di analisi della pubblicazione del 1984 dell'AFC, la metodologia di calcolo non è più cambiata. Partendo da determinate classi di reddito lordo, vengono dedotti i contributi sociali obbligatori (come AVS, AI, o Il pilastro) più quelli che la legge tributaria federale e locale permettono (un primo elemento di concorrenza fiscale sul piano della base imponibile). In seguito, l'AFC determina le aliquote secondo il reddito imponibile così ottenuto e ne riporta la somma, che costituisce il carico fiscale complessivo in base alla classe di reddito lordo di riferimento. Il calcolo è ripetuto per varie categorie di contribuenti, per le quali possono variare sia le deduzioni sia le scale delle aliquote: persone fisiche non sposate, coppie sposate senza figli, coppie sposate con figli, pensionati.

A partire dal periodo fiscale 2000, tali dati sono disponibili in formato Microsoft Excel direttamente dal sito internet dell'AFC. Gli anni precedenti sono disponibili solo come scansione in formato PDF[2].

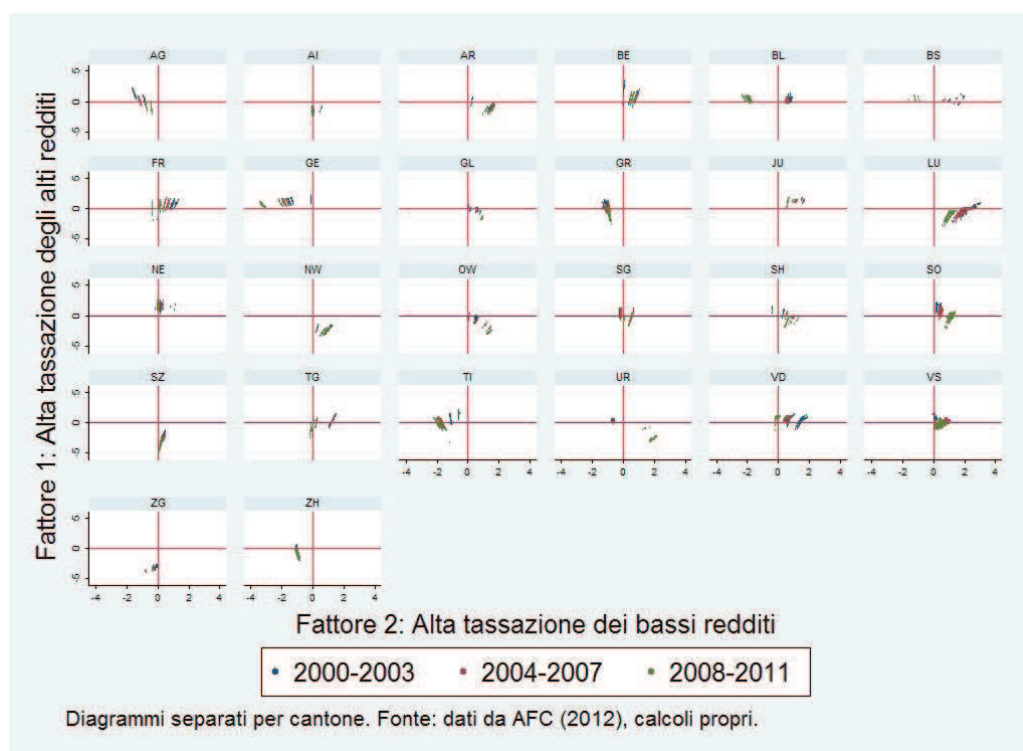
### 4.3. **La metodologia**

Le elaborazioni statistiche di cui alla Figura 8 coprono i 12 periodi fiscali che intercorrono dal 2000 al 2011 e per motivi di brevità si limitano a considerare la pressione fiscale per una coppia cattolica sposata senza figli.



L'obiettivo è ridurre le 16 classi di reddito per le quali i dati storici sono ininterrottamente disponibili sull'arco dei 12 periodi fiscali[3]. Poiché la pressione fiscale (intesa come aliquo-

Figura 8: Tassazione dei redditi bassi e dei redditi alti nei Comuni svizzeri tra il 2000 e il 2011



ta media calcolata dall'AFC secondo la metodologia esposta sopra) su un reddito di 30'000, uno di 35'000 e uno di 40'000 franchi è tendenzialmente simile e al contempo dissimile da quella su di un reddito di 500'000 franchi, dovrebbe essere di principio possibile ottenere una misura della "pressione fiscale sui ceti bassi", eventualmente una misura della "pressione fiscale sui ceti medi" ed infine una della "pressione fiscale sui ceti alti". Analizziamo tutti i Comuni per i quali disponiamo di dati, anche qualora spariscano nel corso dei 12 anni presi in considerazione, per esempio a causa di aggregazioni comunali. Pertanto, la nostra base dati consiste di 16 variabili reddituali e di 13'093 osservazioni (Comuni-anno) relative complessivamente a 2'627 Comuni[4].

La cosiddetta analisi fattoriale è una tecnica statistica che permette di determinare le dimensioni latenti e tra loro indipendenti che sottostanno ai dati osservabili. Tali dimensioni (che nel nostro caso equivalgono alle misure della pressione fiscale di cui sopra) vengono identificate tramite elaborazioni algebriche della correlazione tra le 16 variabili osservabili. Detto in parole più semplici, l'analisi fattoriale è una tecnica matematica che permette di identificare delle "famiglie" di variabili che abbiano la caratteristica di comportarsi in modo simile all'interno della famiglia ed in modo totalmente indipendente tra famiglia e famiglia[5].

Queste tecniche computazionali sono in uso da molti decenni in varie discipline che spaziano dalla psicologia (utilizzate per identificare tratti caratteriali in base alle molte risposte di lunghi questionari o interviste) fino all'astronomia o all'archeologia (utilizzate per classificare diversi pianeti o ritrovamenti in base ad una serie di parametri osservabili empiricamente).

Nel caso in analisi, abbiamo ottenuto tre misure indipendenti della pressione fiscale: (i) un grado di tassazione dei ceti bassi (una fascia che secondo l'analisi fattoriale termina attorno ai 40'000 franchi di reddito lordo); (ii) un grado di tassazione dei ceti medi (40'000 – 100'000 franchi); (iii) un grado di tassazione dei ceti alti (oltre i 100'000 franchi).

#### 4.4.

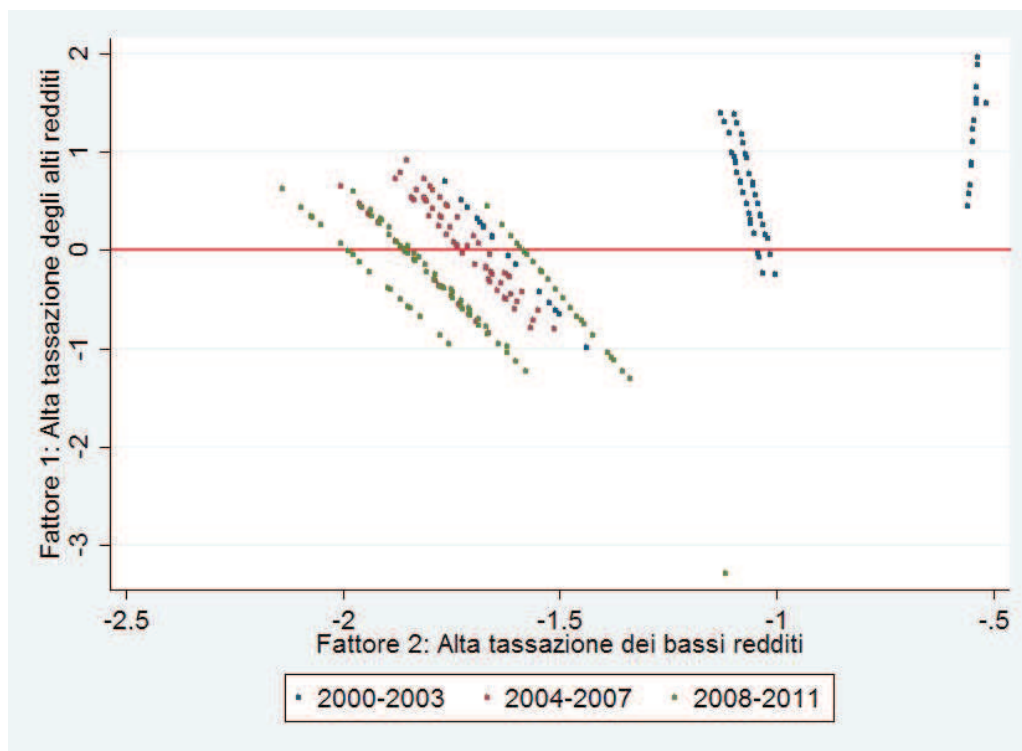
#### La visualizzazione della concorrenza fiscale svizzera tra il 2000 e il 2012

L'analisi fattoriale ha il vantaggio, oltre di identificare statisticamente dove vadano poste le soglie tra "ceto basso", "ceto medio" e "ceto alto", di fornire una sorta di indice il cui valore è di diretta interpretazione.

Se un Comune-anno presenta un fattore relativo alla tassazione degli alti redditi pari a 0, significa che in quell'anno quel Comune tassava i redditi sopra i 100'000 franchi esattamente come la media di tutti i Comuni svizzeri sull'arco dei 12 anni tra il 2000 e il 2011. Se tale fattore valesse 1, significherebbe che in quel Comune e in quell'anno la tassazione dei ceti alti sarebbe pari alla tassazione media svizzera dei ceti alti più una deviazione *standard*. Lo stesso verso il basso qualora il fattore fosse pari a -1.

Alla luce di queste premesse si capisce la costruzione della Figura 8. I Comuni sono raffigurati su di un piano cartesiano relativo al loro Cantone d'appartenenza. Le scale sono uguali per tutti i Cantoni. L'asse verticale riporta il fattore relativo alla pressione fiscale sugli alti redditi (sopra i 100'000 franchi), mentre l'asse orizzontale si riferisce alla tassazione dei bassi redditi (fino a 40'000 franchi). È stata tralasciata la pressione



**Figura 9:** Tassazione dei redditi bassi e dei redditi alti nei Comuni ticinesi tra il 2000 e il 2011

fiscale sui redditi medi. Le linee rosse sono posizionate al valore 0 di entrambi i fattori ed indicano la media svizzera sull'arco di 12 anni. Da ultimo, per ottenere un senso delle dinamiche temporali, le osservazioni sono state raggruppate in tre gruppi corrispondenti a tre blocchi di quattro anni (che casualmente corrispondono alle legislature federali – e cantonali in Ticino).

## 5. **L'analisi dei dati**

### 5.1. **Quali considerazioni permette una tale rappresentazione?**

In primo luogo la Figura 8 visualizza certi *cliché* ben noti e già emersi con le mappe dell'AFC relative all'edizione del 2012 discusse sopra. Ginevra è un Cantone "sociale" che tassa i ceti alti più della media ed i ceti bassi meno della media; il Giura un Cantone affamato sia nei confronti dei ceti alti sia dei ceti bassi; nei Cantoni della Svizzera centrale conviene spostarsi solo se si ha un alto reddito; ed infine Zugo che fiscalmente è conveniente per tutti.

In secondo luogo, considerando l'estensione e la dispersione della "nube" di Comuni all'interno di ogni diagramma cantonale, possiamo comprendere quanto sia manifesta la concorrenza fiscale intracantonale. Questo a conferma di quanto già visto sopra con le mappe tematiche dell'AFC, ma con il vantaggio di considerare l'evoluzione temporale e differenti fasce di reddito in un colpo solo.

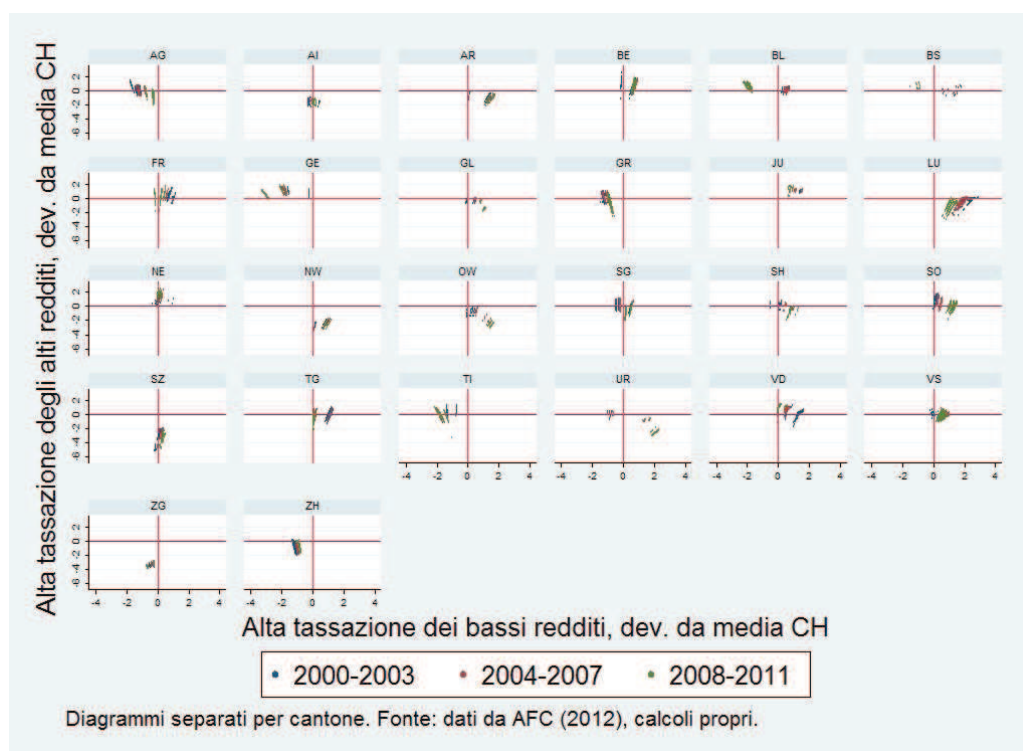
In terzo luogo, sempre con la stessa grafica possiamo ottenere un senso del dinamismo temporale delle politiche fiscali tra Cantoni ed all'interno dei Cantoni. Nel corso di 12 anni, la

pressione fiscale vallesana è rimasta incredibilmente stabile, mentre altri Cantoni come Friburgo, Lucerna, Vaud o Argovia hanno mostrato un gran dinamismo. In questo quadro risulta palese che la pressione fiscale sia tendenzialmente diminuita in tutti i Cantoni. Inoltre, con l'eccezione di Berna e Soletta, la pressione fiscale è diminuita più rapidamente per i ceti bassi che per quelli alti, il che implica l'osservazione che nelle scorse tre legislature la concorrenza fiscale svizzera ha addirittura aumentato il grado di progressività delle aliquote sulle persone fisiche. Sono pure ben visibili le scelte politiche di Cantoni come Obvaldo o Uri, che hanno deciso di appiattire le proprie curve delle aliquote abbassando drasticamente la pressione sui ceti alti ed aumentando quella sui ceti bassi.

### 5.2. **Quali le considerazioni per il Ticino?**

La Figura 9 mostra il dettaglio ticinese già compreso nella Figura 8. *In primis* saltano all'occhio i valori negativi del fattore relativo ai ceti bassi (asse orizzontale del diagramma), a conferma che il Ticino sia un Cantone che tradizionalmente tassa i redditi bassi più generosamente della media svizzera. Nel contempo, ancora 12 anni fa il Ticino apparteneva ad uno dei Cantoni ad alta tassazione per i contribuenti facoltosi, tassati ben più della media svizzera benché non ai livelli di Ginevra, Berna o Soletta. Proprio tra il 2000 ed il 2011 il Ticino ha mostrato una notevole volontà di migliorare il proprio *tax appeal*, ed il suo dinamismo lo ha portato oggi ad avere buona parte dei Comuni ticinesi che tassano i ceti alti meno della media svizzera. In questo quadro emerge tuttavia un importante dettaglio, ovvero che le riforme fiscali ben visibili nella Figura 9 risalgono ai primi anni 2000 e che queste hanno trovato la loro massima manifestazione nel 2008.

Figura 10: Tassazione relativa dei redditi bassi e dei redditi alti nei Comuni svizzeri tra il 2000 e il 2011



### 5.3.

#### La visualizzazione in termini relativi

Le coordinate delle raffigurazioni fino ad ora discusse sono calcolate in base alla pressione fiscale media nell'arco dell'intero periodo di 12 anni. Nelle prossime righe desideriamo chiederci come sia il posizionamento di ogni Comune-anno rispetto alla media svizzera in quello stesso anno, offrendo una visualizzazione della percezione istantanea della concorrenza fiscale. In altre parole, desideriamo confrontare la pressione fiscale esercitata in un determinato anno da un determinato Comune sui ceti bassi e sui ceti alti con quella esercitata mediamente da tutti i Comuni svizzeri in quello stesso periodo temporale. Pertanto, la Figura 10 riporta sull'asse orizzontale la deviazione del valore del carico fiscale di un Comune sui redditi bassi dalla media svizzera della tassazione dei redditi bassi, e parimenti il valore 0 dell'asse verticale indica che la pressione fiscale di un Comune-anno sui ceti alti sarebbe in linea con la pressione fiscale media sui ceti alti in tutti i Comuni in quell'anno.

I risultati sono molto simili a quelli già commentati della Figura 8 e non necessitano di particolari ulteriori commenti.

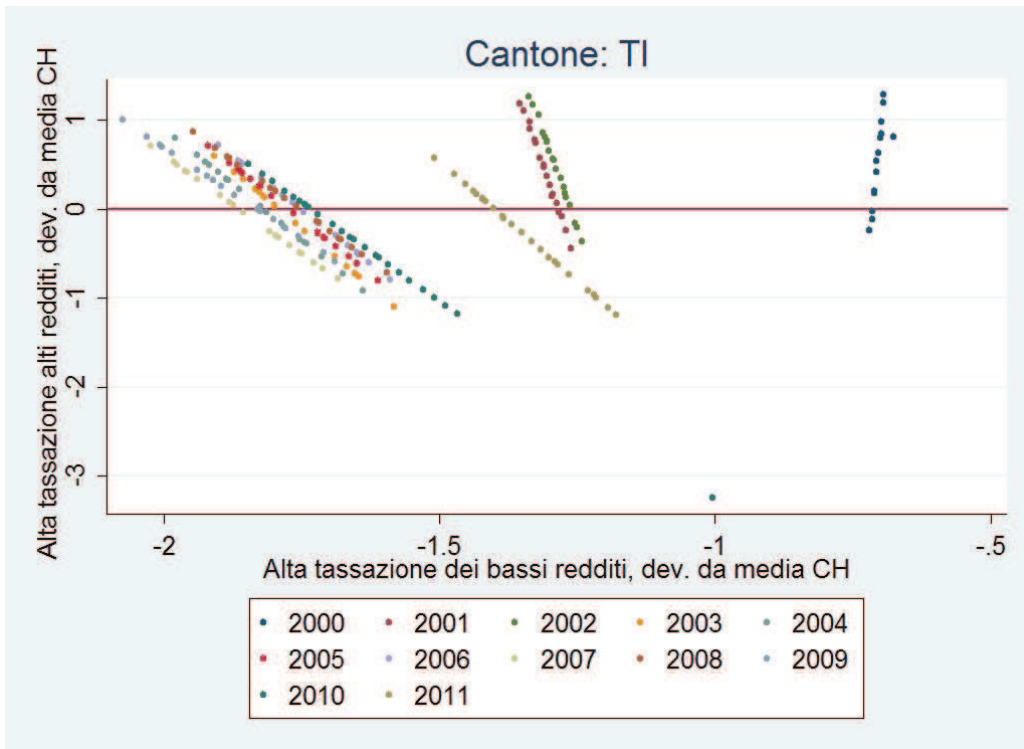
Più interessante in questo merito è il dettaglio ticinese, esposto nella Figura 11, che permette di giudicare come, in ogni periodo fiscale, ogni Comune ticinese si sia posizionato relativamente a tutti i Comuni svizzeri in quello stesso anno. Nel dinamico contesto nazionale, c'è il rischio che i Comuni ticinesi progressivamente perdano l'attrattività guadagnata e preservata negli ultimi anni[6].

### 6.

#### Conclusioni

Nel contesto del federalismo fiscale svizzero, sulla base del principio di equivalenza ogni giurisdizione ha la facoltà di determinare il proprio prelievo fiscale per alimentare le proprie finanze pubbliche. Essendo le giurisdizioni differenti tra loro, è pertanto naturale che i carichi fiscali differiscano da Cantone a Cantone e da Comune a Comune. Parallelamente, il diritto costituzionale della libertà di domicilio fa sì che i contribuenti possano di principio scegliere la giurisdizione dalla quale farsi sottrarre parte del proprio reddito attraverso la leva fiscale. Ne risulta un meccanismo automatico che impedisce alle giurisdizioni di eccedere nel prelievo fiscale, pena la fuga dei contribuenti più facoltosi, un fenomeno noto nella letteratura politico-economica come *"voting by feet"* ("votare coi piedi", anziché con le schede).

In occasione dei dibattiti sulla concorrenza fiscale in Svizzera, è abituale pensare alle differenze che esistono tra i Comuni e non solo tra i Cantoni, poiché queste sono quelle di più facile percezione per ogni contribuente, soprattutto considerando le modeste dimensioni dei Comuni svizzeri. Tuttavia, quando gli addetti ai lavori cercano dati empirici per corroborare le proprie tesi a favore o contro la concorrenza fiscale, risulta loro molto difficile trovare delle visualizzazioni capaci di dare una concisa visione d'insieme. Abituamente i commentatori si limitano al confronto della tassazione nei capoluoghi cantonali, una scelta che non tiene conto della varietà interna ad un Cantone ed irrilevante agli occhi di chi la concorrenza fiscale realmente la vive, per esempio il contribuente che, appena arrivato in Svizzera, ha davanti a sé l'intera paletta di Comuni tra i quali scegliere il proprio domicilio.

**Figura 11:** Tassazione relativa dei redditi bassi e dei redditi alti nei Comuni ticinesi tra il 2000 e il 2011

Nel presente articolo, grazie a tecniche statistiche usate da decenni in molti ambiti scientifici, abbiamo proposto un nuovo modo di rappresentazione multidimensionale della pressione fiscale complessiva (federale, cantonale, comunale e di culto) di una coppia cattolica sposata senza figli, analizzata su base comunale. Questo approccio visivo presenta essenzialmente i seguenti quattro vantaggi:

1) la complessità delle informazioni viene notevolmente ridotta. Anziché ripetere i confronti tra Comuni svizzeri per molte fasce di reddito, abbiamo identificato statisticamente tre scaglioni di reddito alla base delle scelte di politica fiscale. Alla luce dei dati, tra il 2000 ed il 2011 la politica fiscale risultante dalla struttura complessiva delle aliquote (sommando l'imposta federale diretta, quella cantonale e quella comunale sul reddito, nonché quella di culto) può essere riassunta per ogni Comune come un *mix* di tre scelte politiche: la tassazione dei redditi bassi (fino a 40'000 franchi di reddito lordo), quella dei redditi medi (da 40'000 a 100'000 franchi) e quella dei redditi alti (oltre i 100'000 franchi). Tali soglie emergono in modo endogeno attraverso le analisi statistiche. Grazie a questa semplificazione disponiamo di una base oggettiva per parlare di tassazione dei ceti alti e dei ceti bassi e possiamo facilmente confrontare tra loro i Comuni di vari Cantoni. Per esempio, possiamo mostrare che effettivamente i Comuni ginevrini tassano i redditi alti in misura più pronunciata della media svizzera, e quelli bassi meno. Oppure, che i Comuni svizzeri focalizzano la loro politica fiscale tassando i redditi alti in modo ben minore della media nazionale, pur tassando i redditi bassi coerentemente con tutti gli altri Comuni svizzeri;

2) al contrario degli abituali confronti intercantonali sulla base della pressione fiscale nei capoluoghi, la visualizzazione da noi proposta mostra la dispersione dei Comuni internamente ad un Cantone, e permette per esempio di notare che internamente a Ticino, Lucerna, Grigioni o Berna sussiste un ampio margine di ottimizzazione fiscale grazie alla scelta del Comune di domicilio, cosa non così possibile a Basilea Campagna o in Vallese[7];

3) una volta ridotta la complessità delle informazioni, possiamo facilmente inserire l'elemento temporale nella nostra visualizzazione ed ottenere così una percezione dinamica della concorrenza fiscale. Raffiguriamo in un'unica illustrazione la pressione fiscale sui redditi alti e su quelli bassi (tralasciando i redditi medi) nonché l'evoluzione temporale. Saltano in questo modo all'occhio interessanti dinamiche, come le recenti mosse di Obvaldo, Uri o Lucerna; o ancora il peggioramento di Argovia e Soletta;

4) da ultimo ma non da meno, la raffigurazione emersa dalle nostre analisi statistiche indica che la generale diminuzione della pressione fiscale osservabile in Svizzera tra il 2000 ed il 2011 è prevalentemente andata a beneficio dei ceti bassi, che ne hanno approfittato in modo sovrapporzionale rispetto ai ceti alti[8].

Siamo convinti che il nuovo modo di visualizzazione della pressione fiscale qui presentato abbia delle dirette implicazioni sia per chi è attivo nella pratica sia per i ricercatori[9], poiché:

1) i servizi di consulenza fiscale possono usare la grafica qui esposta per presentare al proprio cliente la pressione fiscale relativa di un Comune o di un Cantone, la diversità delle politiche fiscali all'interno di un Cantone, nonché il

*trend* temporale in quel Cantone rispetto ad altri. In questo modo, è possibile guardare alla concorrenza fiscale oltre l'immediato e fare delle riflessioni di carattere dinamico sull'arco di più anni. La qualità della consulenza relativa alla scelta di domiciliazione del cliente dovrebbe godere. Tali considerazioni sono naturalmente interessanti anche per i commentatori politici e per gli addetti ai lavori stessi, sia politici sia pubblici funzionari;



2) gli indici della pressione fiscale sui vari ceti reddituali permettono una concreta operazionalizzazione (sviluppo di una metrica) che può fungere da base per nuove analisi empiriche nell'ambito dell'economia delle finanze pubbliche o dell'economia istituzionale. A titolo d'esempio, possiamo pensare a:

- a) l'analisi quantitativa delle interdipendenze tra la pressione fiscale di una giurisdizione e le finanze pubbliche della stessa (per esempio l'evoluzione dell'indebitamento, del gettito fiscale, eccetera),
- b) l'analisi quantitativa degli effetti della pressione fiscale sulla composizione dei contribuenti in un Comune (disaggregati secondo le classi di reddito qui emerse),
- c) l'analisi quantitativa degli effetti della politica fiscale sulla mobilità dei contribuenti;

3) la base dati qui analizzata nella finestra temporale 2000-2011 è di principio disponibile fino al 1983, sebbene in forma non direttamente valutabile. L'inclusione nella base dati degli anni '80 e '90 permetterebbe interessanti analisi in merito ad eventuali cambi strutturali o dinamiche intercorse nella concorrenza fiscale comunale svizzera degli ultimi 30 anni.

In conclusione, la concorrenza fiscale svizzera è un fenomeno estremamente poliedrico e dalle molte sfaccettature. Siamo convinti che la visualizzazione qui proposta aiuterà gli interessati e gli addetti ai lavori ad approfondire ancor più questa importante particolarità del nostro sistema fiscale.

#### Per maggiori informazioni:

AFC, Steuerbelastung in der Schweiz 1983, Natürliche Personen, Berna 1984

AFC, Steuerbelastung, Berna 2012, in: <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00720/index.html?lang=de> [26.11.2012]

Oates Wallace Eugene, Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972

Oates Wallace Eugene (a cura di), The Political Economy of Fiscal Federalism, MA, Lexington Books, Lexington 1977

Oates Wallace Eugene, An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Perspectives, 37, pagine 1120-49, 1999

#### Elenco delle fonti fotografiche:

<http://images.nzz.ch/app.php/eos/v2/image/view/643/-/text/27646ce0/1.15819393.1331895546.jpg> [26.11.2012]

<http://www.neuheim.ch/typo3temp/GB/b67920fb8b.png> [26.11.2012]

[1] Nel contesto svizzero, tale problema riguarda essenzialmente la tassazione delle persone fisiche, poiché in quasi tutti i Cantoni la tassazione delle persone giuridiche avviene applicando aliquote lineari.

[2] AFC, Steuerbelastung in den Gemeinden 1983-1999, in: <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00720/01208/index.html?lang=de> [26.11.2012].

[3] Trattasi delle aliquote medie per un reddito lordo pari a 20'000, 25'000, 30'000, 35'000, 40'000, 50'000, 60'000, 70'000, 80'000, 90'000, 100'000, 150'000, 200'000, 300'000, 500'000 e 1'000'000 di franchi.

[4] Le statistiche descrittive della base dei dati analizzati sono disponibili, su richiesta, presso gli autori.

[5] Questo articolo non intende andare nei dettagli tecnici della metodologia, che poggia sulla

scomposizione della matrice di covarianza in autovettori (i pesi dei fattori, statisticamente rilevanti quando maggiori di 1) e autovettori (i fattori stessi). Gli interessati sappino che abbiamo condotto un'analisi fattoriale con il metodo delle componenti principali alla quale abbiamo in seguito applicato una rotazione *varimax* per massimizzare la spiegazione della varianza osservata nel campione e per meglio interpretare la composizione dei fattori identificati. Ne sono risultati tre fattori con significanza statistica. I risultati statistici sono disponibili su richiesta.

[6] Va in questa sede tuttavia precisato che la politica fiscale ticinese rimane, al contrario di altri Cantoni, molto attrattiva in alcune aree non coperte dalle presenti analisi, in particolar modo in relazione alla tassazione globale che alcuni Cantoni hanno recentemente abolito o resa di più difficile applicazione.

[7] Naturalmente, di principio la dispersione è tanto maggiore quanto più esteso il territorio cantonale.

[8] Poiché le scale degli assi, per esempio della Figura 8, sono normate ed un'unità corrisponde ad una deviazione *standard*, il fatto che le nubi di punti si siano mosse per un maggior numero di unità verso sinistra anziché verso il basso implica che la tassazione sui ceti bassi è diminuita più rapidamente di quella sui ceti alti (benché questi ultimi, pagando più imposte in termini assoluti, abbiano naturalmente risparmiato maggiori importi).

[9] Interessati ad estensioni nelle direzioni qui ipotizzate o simili sono caldamente invitati a contattare gli autori.