

I rischi e le opportunità della Riforma III

Quali ripercussioni sull'attuale impostazione della perequazione finanziaria?



Renato Mondada

Economista presso i Servizi centrali della Divisione delle contribuzioni, Bellinzona

L'abolizione delle tassazioni speciali porterà ad un forte incremento delle disparità tra i Cantoni poiché quelli che già oggi risultano finanziariamente forti ai fini della perequazione delle risorse, rispettivamente finanziariamente deboli, un domani lo saranno in misura ancora maggiore. Per evitare che ciò accada il calcolo del potenziale di risorse dovrà dunque essere adeguato, anche in funzione delle eventuali misure fiscali sostitutive che verranno implementate nell'ambito della Riforma III dell'imposizione delle imprese

1.

L'importanza delle società a statuto speciale in Svizzera

Le società a statuto speciale sono contribuenti e datori di lavoro importanti. In Svizzera, esse generano un gettito di imposta, tra Confederazione, Cantoni e Comuni, che supera i 5 miliardi di franchi all'anno. Il loro contributo raggiunge i 3.8 miliardi di franchi a livello federale, che equivale quasi alla metà del gettito totale dell'imposta sugli utili prelevata dalla Confederazione (con riferimento al periodo fiscale 2009). Esse forniscono un contributo considerevole alla nostra economia non solo per quanto concerne gli effetti diretti in termini di entrate fiscali, ma anche e soprattutto per l'indotto che generano. Basti pensare che nel 2003 il loro numero superava le 20'000 unità, le quali occupavano direttamente almeno 150'000 persone^[1].

In un tale contesto è evidente che un'eventuale abolizione o adeguamento degli statuti cantonali debba essere compensato con misure mirate. Diversamente, le imprese attualmente sottoposte ad un trattamento fiscale privilegiato potrebbero trasferirsi altrove, con ripercussioni negative sull'economia, l'occupazione e le finanze pubbliche.

Tra le varie misure che dovranno essere implementate per cercare di limitare questi effetti negativi ve n'è anche una che riguarda la perequazione finanziaria della Confederazione e dei Cantoni. Infatti, indipendentemente dall'eventuale fuga di questa particolare tipologia di contribuenti, se non verrà adeguato l'attuale sistema di calcolo del potenziale di risorse, l'estinzione degli statuti speciali condurrà meccanicamente ad un incre-

mento delle disparità finanziarie tra i Cantoni nell'ambito della perequazione delle risorse. Analizziamo il perché.

2.

La nuova perequazione finanziaria e dei compiti della Confederazione e dei Cantoni

L'attuale impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (di seguito NPC) è entrata in vigore il 1. gennaio 2008 in sostituzione della vecchia base legale risalente al 1959, la cui gestione era diventata col passare del tempo sempre più dispendiosa e malgrado ciò meno efficiente^[2].

Il principale obiettivo della NPC è quello di dotare tutti i Cantoni di sufficienti mezzi per adempiere autonomamente ai compiti loro assegnati riducendo al contempo le disparità tra Cantoni. Questo obiettivo si concretizza attraverso tre strumenti distinti: la perequazione delle risorse, la perequazione degli oneri e, seppur in misura minore e limitata nel tempo, la compensazione dei casi di rigore.

2.1.

La perequazione delle risorse

La perequazione delle risorse è l'elemento centrale della NPC, sia dal profilo concettuale che da quello finanziario. Attraverso questo strumento i Cantoni finanziariamente deboli ricevono da quelli finanziariamente forti (cosiddetta "perequazione orizzontale") e dalla Confederazione (cosiddetta "perequazione verticale") mezzi finanziari di cui possono disporre liberamente.

Per calcolare la perequazione delle risorse si determina dapprima il potenziale di risorse fiscalmente sfruttabili di ogni Cantone, in seguito si stabilisce l'indice delle risorse.

Il potenziale di risorse rappresenta la misura della capacità finanziaria di un determinato Cantone e corrisponde alla sua base imponibile aggregata (di seguito BIA), ossia alla somma dei seguenti fattori imponibili presenti nel Cantone: (i) i redditi delle persone fisiche, (ii) i redditi degli assoggettati alla fonte, (iii) la sostanza delle persone fisiche, (iv) gli utili delle persone

giuridiche tassate in via ordinaria, (v) gli utili delle persone giuridiche con statuto fiscale speciale e (vi) i riparti intercantionali dell'imposta federale diretta.

Il potenziale di risorse di un anno di riferimento corrisponde alla media della BIA di tre anni consecutivi (anni di calcolo). Il primo anno di calcolo risale a sei anni prima dell'anno di riferimento mentre l'ultimo a quattro anni prima. A titolo d'esempio, il potenziale di risorse utilizzato ai fini del calcolo della perequazione 2014 corrisponde alla media della BIA relativa agli anni 2008/2009/2010.

Sulla base del potenziale di risorse viene in seguito determinato l'indice delle risorse. L'indice delle risorse di un Cantone esprime il rapporto fra il suo potenziale di risorse pro capite e la media Svizzera, cui è attribuito un valore di 100. I Cantoni che superano i 100 punti sono considerati finanziariamente forti, i rimanenti finanziariamente deboli. I primi risulteranno pertanto contribuenti ai fini della perequazione delle risorse, i secondi beneficiari.

2.2. La perequazione degli oneri

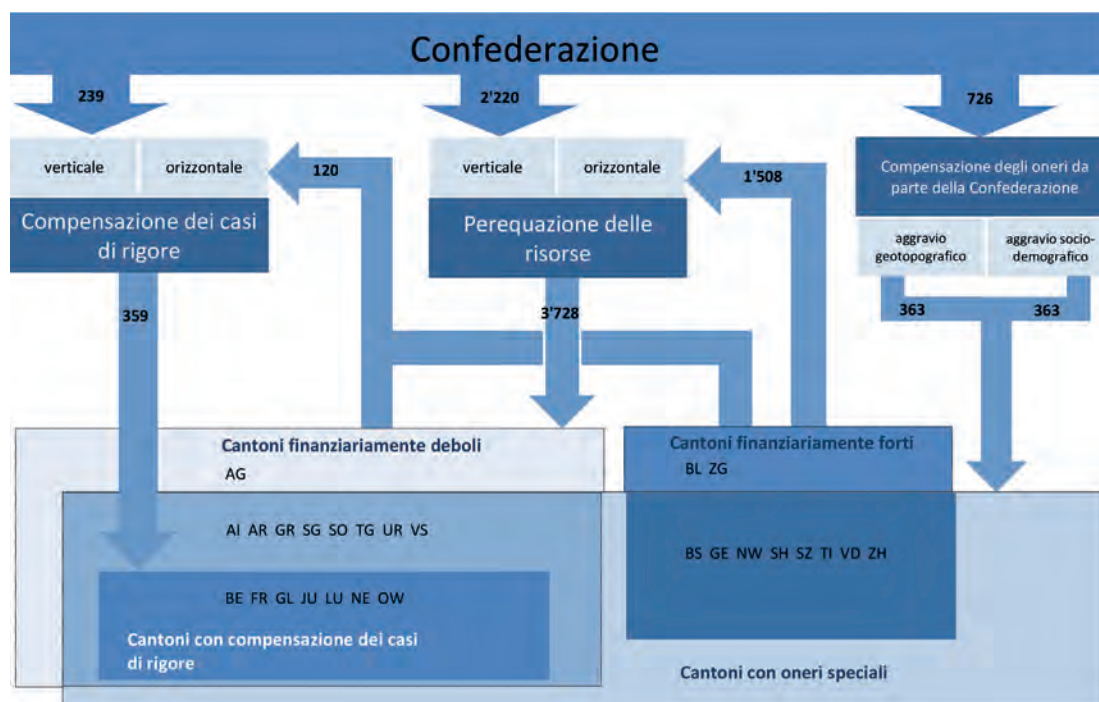
Finanziata interamente dalla Confederazione, la perequazione degli oneri compensa gli oneri speciali di quei Cantoni che, per ragioni strutturali, devono sostenere dei costi più elevati per la fornitura di beni e servizi pubblici. Nell'ambito della NPC, questi oneri speciali vengono ridotti in modo mirato per il tramite della perequazione dell'aggravio geo-topografico e della perequazione dell'aggravio sociodemografico.

La perequazione dell'aggravio geo-topografico consente di sgravare i Cantoni di montagna che – a causa della loro altitudine, della declività del terreno o di una particolare struttura

degli insediamenti – devono sostenere una serie di maggiori costi quali ad esempio la manutenzione invernale delle strade, la manutenzione delle foreste, la protezione contro le piene e le valanghe, l'approvvigionamento idrico, l'allacciamento ai trasporti pubblici, e altro ancora. Gli oneri geo-topografici sono calcolati in base a quattro indicatori: (i) altitudine degli insediamenti (percentuale della popolazione residente sopra gli 800 metri sul livello del mare), (ii) declività del terreno (altitudine mediana della superficie produttiva), (iii) struttura degli insediamenti (percentuale della popolazione residente fuori dall'agglomerato principale del Cantone) e (iv) densità demografica (abitanti per chilometro quadrato).

La perequazione dell'aggravio sociodemografico è invece principalmente indirizzata agli agglomerati urbani, i quali presentano sovente una quota superiore alla media di persone anziane e povere, di apprendisti e disoccupati, come pure di stranieri. Questi gruppi di persone sono accumulati dal fatto che, oltre a generare scarsi proventi fiscali, possono essere la causa di oneri superiori alla media in settori quali la sanità, la previdenza sociale e l'integrazione^[3]. A questi costi si aggiungono i costi superiori alla media che i centri urbani assumono per la loro funzione di centri d'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. Per determinare la compensazione degli oneri sociodemografici si ricorre a quattro indicatori: (i) povertà (percentuale di beneficiari di prestazioni d'aiuto sociale in senso lato), (ii) struttura dell'età (percentuale di persone di età superiore agli 80 anni), (iii) integrazione degli stranieri (numero di stranieri con una durata di soggiorno di 12 anni al massimo) e (iv) problematica della città polo (grandezza del Comune, densità dell'insediamento e tasso di occupazione).

Figura 1: Flussi dei versamenti perequativi nel 2014, cifre in milioni di franchi (Fonte: DFF, Perequazione finanziaria: versamenti di compensazione per il 2014, Comunicato stampa del 2 luglio 2007)



2.3. La compensazione dei casi di rigore

La compensazione dei casi di rigore, finanziata per due terzi dalla Confederazione e per un terzo dai Cantoni in funzione del loro numero di abitanti, rappresenta il *volet* finanziariamente meno importante della NPC. Questa particolare forma d'indennizzo è stata introdotta per attenuare le perdite finanziarie che alcuni Cantoni finanziariamente deboli avrebbero subito a causa del passaggio dalla vecchia alla nuova impostazione della perequazione finanziaria nel 2008. La compensazione dei casi di rigore è concepita come un aiuto transitorio ed è limitata unicamente ai Cantoni che prima dell'entrata in vigore della NPC avevano un indice delle risorse inferiore a 100 e che ancora tutt'oggi si trovano in questa situazione. Essa è limitata a un periodo massimo di 28 anni e a partire dal 2016 sarà ridotta annualmente del 5%. I Cantoni il cui indice delle risorse con il tempo supera la media svizzera di 100 perdono il diritto alla compensazione dei casi di rigore.

3. I versamenti di compensazione finanziaria 2014 e la posizione del Ticino

Nel 2014 i versamenti di compensazione finanziaria ammontano globalmente a 4.8 miliardi di franchi. I Cantoni finanziariamente deboli riceveranno circa 3.7 miliardi a titolo della perequazione delle risorse (2.2 miliardi da parte della Confederazione sotto forma di perequazione verticale e 1.5 miliardi da parte dei Cantoni finanziariamente forti). Nel quadro della compensazione degli oneri, i Cantoni con oneri speciali riceveranno 726 milioni di franchi dalla Confederazione mentre ai 7 Cantoni beneficiari della compensazione dei casi di rigore confluiranno 359 milioni di franchi. Complessivamente, i flussi perequativi 2014 saranno dunque finanziati per due terzi dalla Confederazione e per un terzo dai Cantoni, come illustrato nella Figura 1.

Anche nel 2014 la perequazione delle risorse consentirà a tutti i Cantoni, anche a quelli finanziariamente deboli, di raggiungere l'obiettivo sancito dall'articolo 6 capoverso 3 della Legge

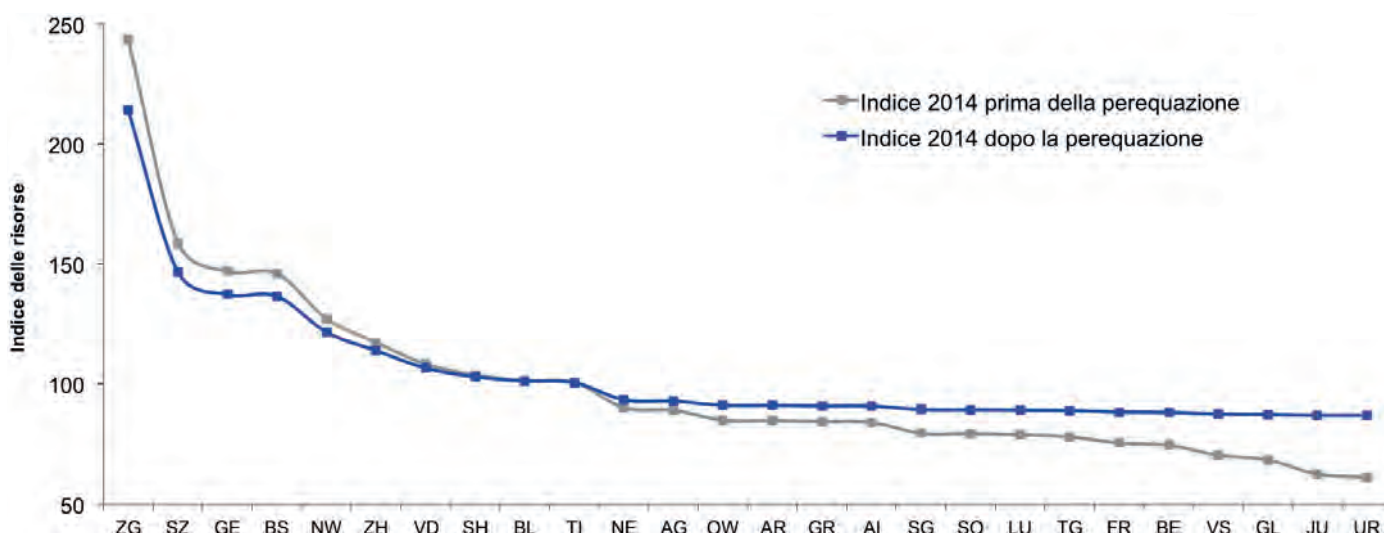
federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (di seguito LPFC), ossia di disporre di risorse proprie per abitante pari ad almeno l'85% della media svizzera. Infatti, come ben evidenziato nella Figura 2, a perequazione avvenuta le disparità tra Cantoni finanziariamente forti e Cantoni finanziariamente deboli saranno inferiori, permettendo a quest'ultimi di superare la soglia minima di 85 punti dell'indice delle risorse.

Con un indice di 100.8 punti, appena superiore alla soglia dei 100 punti della media nazionale, anche l'anno prossimo il Ticino rimarrà fra i Cantoni finanziariamente forti (in compagnia di Zugo, Svitto, Ginevra, Basilea Città, Nidvaldo, Zurigo, Vaud, Sciaffusa e Basilea Campagna) e dovrà versare ai Cantoni finanziariamente deboli 4.5 milioni di franchi. Oltre a questi, il Ticino dovrà inoltre contribuire con 5.1 milioni di franchi al fondo di compensazione dei casi di rigore. Tuttavia, grazie ai 35.1 milioni di franchi riversati dalla Confederazione nell'ambito della perequazione degli oneri geo-topografici e sociodemografici, nel 2014 il nostro Cantone potrà comunque beneficiare di un incasso netto positivo di 25.5 milioni di franchi (cfr. Figura 3).

4. Le ripercussioni della Riforma III delle imprese sulla perequazione delle risorse

Come già osservato in precedenza, tra i differenti fattori imponibili che rientrano nel calcolo del potenziale di risorse figurano anche gli utili delle persone giuridiche tassate in via ordinaria e gli utili delle persone giuridiche al beneficio di uno statuto fiscale speciale. Mentre i primi sono considerati integralmente, i secondi confluiscono solo parzialmente nel potenziale di risorse. Sugli utili delle società a statuto speciale è infatti applicata una ponderazione (il cosiddetto "fattore beta") del 12.5% per le ausiliarie, dell'8.8% per le società d'amministrazione e del 2.7% per le società *holding*. I fattori beta si basano sulla quota, rilevata empiricamente ogni quattro anni in base ai dati fiscali reali, dei redditi esteri considerati nella base fiscale delle società a statuto speciale. Questa minor ponderazione è importante poiché permette di tener conto del fat-

Figura 2: Effetti della perequazione delle risorse nel 2014 (Fonte: elaborazione dell'autore sulla base dei dati della perequazione 2014 [DFP, Péréquation financière 2014, Berna, giugno 2013])



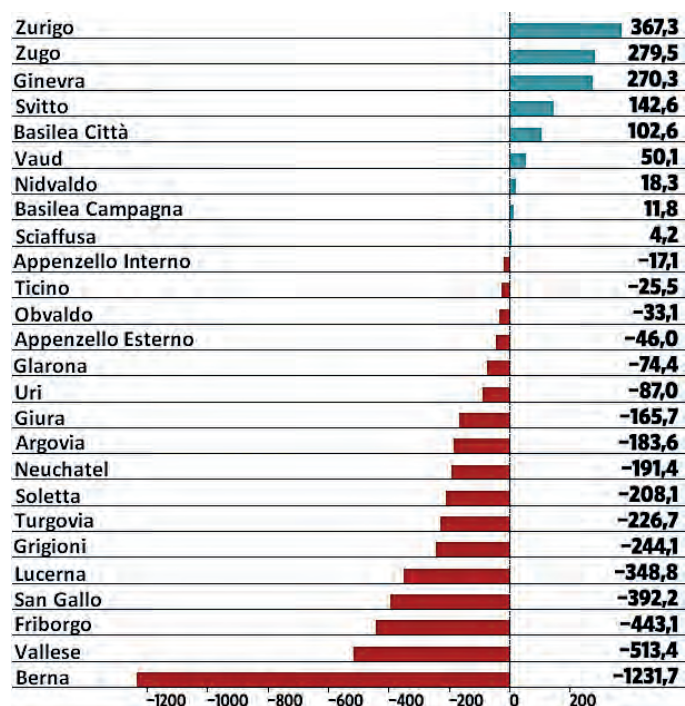
to che, a differenza dell'imposta federale diretta, soltanto una parte degli utili delle società a statuto speciale è effettivamente "sfruttabile" fiscalmente dai Cantoni.

Se gli statuti fiscali delle società d'amministrazione e delle ausiliarie fossero aboliti verrebbe a mancare la base della loro attuale minore ponderazione. Ciò significa che gli utili conseguiti dalle imprese che attualmente sottostanno a queste disposizioni non confluirebbero più nel potenziale di risorse con la ponderazione dei fattori beta, ma vi rientrerebbero integralmente alla stessa stregua delle società soggette a imposizione ordinaria. *Ceteris paribus*, ossia senza adeguamento del sistema e con il presupposto che queste società non si trasferiscano all'estero, l'eliminazione dei fattori beta causerebbe dunque un brusco aumento del potenziale di risorse.

Questo aumento colpirebbe tuttavia i Cantoni in maniera molto differenziata, dato che le società al beneficio di un regime fiscale privilegiato sono concentrate essenzialmente in pochi Cantoni. Come si evince dalla Figura 4, il peso finanziario delle società a statuto speciale risulta particolarmente importante soprattutto nei Cantoni di Basilea Città e Zugo – in questi Cantoni esse generano infatti oltre il 50% del gettito dell'imposta sull'utile delle persone giuridiche – mentre è quasi nullo (inferiore al 2%) in Vallese, Argovia e Soletta. Per quanto attiene al nostro Cantone, in Ticino le società a statuto speciale rappresentano poco più del 12% degli introiti dell'imposta sull'utile delle persone giuridiche e generano un gettito annuo (tra imposta cantonale, comunale e quota cantonale IFD) di circa 67.3 milioni di franchi [4].

Raffrontando le due figure che precedono (Figure 3 e 4) ci accorgiamo che, con la sola eccezione di Neuchâtel, i Cantoni con un'importante quota di società a statuto speciale sono anche quelli che risultano finanziariamente forti nell'ambito dell'attuale perequazione delle risorse. Facendo astrazione dagli effetti delle eventuali misure di accompagnamento che potranno essere adottate nei vari Cantoni, in caso di abolizione degli statuti speciali (e dunque dei fattori beta) questi Cantoni si vedrebbero pertanto aumentare ancor più sia il potenziale, sia l'indice delle risorse, e questo senza che si sia verificato alcun mutamento nella propria situazione economica. Al contrario, nei Cantoni in cui si contano poche società

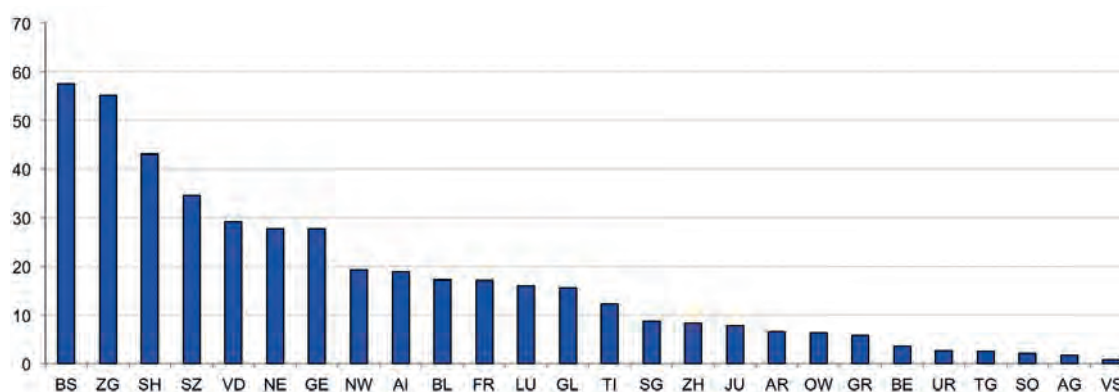
Figura 3: Cifre della perequazione finanziaria 2014
(Fonte: DFF, Péréquation financière 2014, Berna, giugno 2013)



di questo tipo, il potenziale di risorse rimarrebbe pressoché immutato. Tuttavia, siccome la media nazionale aumenterebbe a causa del meccanico aumento dell'indice delle risorse nei Cantoni finanziariamente forti, nei Cantoni finanziariamente deboli l'indice delle risorse subirebbe una contrazione. Questa situazione è ben visibile alla Figura 5, che analizzeremo più nei dettagli in seguito.

L'abolizione delle tassazioni speciali condurrebbe dunque in definitiva ad un forte incremento delle disparità tra i Cantoni poiché quelli che già oggi risultano finanziariamente forti ai fini della perequazione delle risorse, rispettivamente finanziariamente deboli, un domani lo saranno in misura ancora maggiore. Per evitare che ciò accada il calcolo del potenziale di risorse dovrà dunque essere adeguato, anche in funzione delle eventuali misure fiscali sostitutive che verranno implementate nell'ambito della Riforma III dell'imposizione delle imprese (come ad esempio l'introduzione di nuove agevolazioni

Figura 4: Quota delle società a statuto speciale in % del gettito dell'imposta sull'utile delle persone giuridiche (Fonte: DFF, Misure volte a rafforzare la competitività fiscale [Riforma III dell'imposizione delle imprese], Rapporto intermedio dell'organo di coordinamento all'attenzione del DFF, Berna, 7 maggio 2013, citato: Rapporto intermedio)



fiscali euro-compatibili) nonché delle misure che adotterà la Confederazione per compensare la diminuzione delle entrate fiscali che subiranno in particolare quei Cantoni che presentano, come ad esempio Basilea Città, Ginevra e Vaud, una forte proporzione di società a statuto speciale e che applicano tassi d'imposizione ordinari elevati[5].

5. Le possibili modifiche al calcolo del potenziale di risorse

Come possibile soluzione a questa problematica, nel suo Rapporto intermedio del 7 maggio 2013 l'organo di coordinamento propone che in futuro gli utili conseguiti dalle persone giuridiche vengano considerati nella BIA complessivamente con una ponderazione ridotta. Questo adeguamento è fondamentale poiché, se confrontati con i redditi delle persone fisiche, a seguito dell'entrata in vigore della Riforma III gli utili conseguiti dalle persone giuridiche potranno essere sfruttati fiscalmente in misura molto minore rispetto alla situazione attuale. Secondo gli esperti la nuova ponderazione degli utili dovrà essere calcolata sulla base del valore medio dello sfruttamento fiscale in tutti i Cantoni. Questo valore verrebbe rilevato separatamente per i redditi delle persone fisiche e gli utili delle persone giuridiche, dividendo i singoli gettiti fiscali complessivi dei Cantoni e dei Comuni per la relativa base di calcolo conformemente all'imposta federale diretta. Il quoziente tra la quota di sfruttamento degli utili e quella dei redditi fungerebbe da fattore di ponderazione per gli utili nel rilevamento della BIA (cosiddetto "fattore di sfruttamento")[6]. Essendo lo sfruttamento fiscale degli utili inferiore a quello dei redditi, il primo verrebbe considerato come una percentuale del secondo.

La Figura 5 mostra come questo metodo di calcolo si ripercuoterebbe in futuro sull'indice delle risorse. Le simulazioni riportano esclusivamente l'effetto dell'adeguamento del sistema per determinate basi fiscali (anno di riferimento 2012), senza considerare gli effetti dinamici (come ad esempio la variazione del potenziale di risorse a seguito del trasferimento del substrato fiscale dovuto alle misure di politica fiscale). Le colonne blu indicano gli indici delle risorse per un fattore di sfruttamento del 33%, percentuale che corrisponde al rapporto di sfruttamento fiscale tra utili e redditi calcolato secondo i gettiti fiscali e le basi imponibili rilevate nel periodo 2006-2008. Considerato che lo sfruttamento fiscale degli utili delle imprese diminuirà in seguito all'estinzione degli statuti speciali, la simulazione è stata inoltre ripetuta utilizzando anche un fattore di sfruttamento più basso (25%, colonne rosse). Il grafico contiene, a titolo comparativo, anche gli indici delle risorse secondo il sistema vigente (barre nere orizzontali) e quelli che risulterebbero se fossero eliminati senza sostituzione i fattori beta (rombi verdi).

Il primo aspetto che balza all'occhio da questo grafico, a conferma di quanto anticipato nel precedente capitolo, è che a subire le conseguenze più importanti dall'eliminazione degli attuali fattori di ponderazione beta sarebbero proprio i Cantoni con una proporzione elevata di società a statuto speciale come Zugo, Basilea Città, Sciaffusa, Vaud e Ginevra, i quali si vedrebbero notevolmente aumentare il proprio indice delle risorse (rombi verdi). Negli altri Cantoni, Ticino compreso, l'indice delle risorse subirebbe invece un'evoluzione contraria, dovuta unicamente al fatto che la media nazionale senza la ponderazione

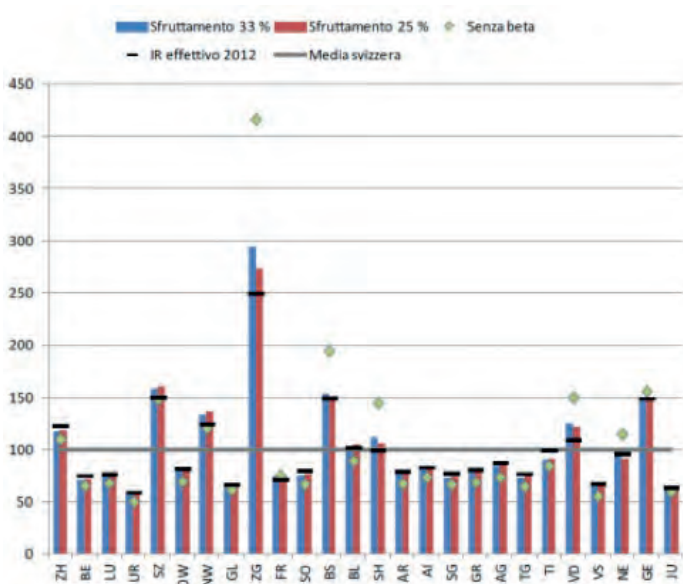
dei fattori beta risulterebbe maggiore rispetto alla situazione attuale. In definitiva, l'abolizione degli statuti speciali senza adeguamento del calcolo del potenziale di risorse condurrebbe dunque ad un inasprimento delle disparità fra i Cantoni.

Introducendo un fattore di sfruttamento del 33% notiamo invece che le variazioni dell'indice delle risorse si ridurrebbero notevolmente. Tuttavia, seppur in misura minore, anche in questo caso l'indice delle risorse aumenterebbe nei Cantoni che hanno una percentuale elevata di società con statuto speciale, mentre diminuirebbe in quelli in cui si registra una percentuale più bassa di queste società. Ciò è dovuto al fatto che gli utili tassati in via ordinaria sarebbero ponderati in misura minore rispetto al sistema attuale e quelli delle società tassate in via privilegiata lo sarebbero invece in misura superiore. Questo effetto può però essere ulteriormente attenuato prevedendo un fattore di sfruttamento ridotto. Applicando per esempio un fattore di sfruttamento tra utili e redditi del 25%, osserviamo che per quasi tutte le casistiche l'indice delle risorse si avvicinerebbe a quello effettivamente calcolato nel 2012 secondo le modalità di calcolo attualmente in vigore.

6. Conclusione

In questo contributo abbiamo potuto constatare che, in caso di abolizione degli statuti fiscali speciali, l'attuale impostazione della NPC dovrà essere adeguata e questo essenzialmente per due motivi. Da un lato, per impedire un peggioramento delle disparità finanziarie tra i Cantoni, e dall'altro, al fine di evitare che i Cantoni che saranno maggiormente toccati dalla Riforma III dell'imposizione delle imprese siano anche quelli che un domani dovranno contribuire ancor più al finanziamento dei versamenti perequativi. Le modalità con le quali dovrà concretizzarsi questo adeguamento restano aperte e dipenderanno strettamente dalle misure di accompagnamento che la Confederazione e i Cantoni decideranno di dotarsi per far fronte alla possibile fuga delle società attualmente al beneficio di un regime fiscale privilegiato.

Figura 5: Effetto del fattore di sfruttamento sull'indice delle risorse riferito al 2012 (DFF, Rapporto intermedio, pagina 33)



In conclusione si può affermare che, qualora ve ne fosse ancora bisogno, anche in quest'ambito specifico la Riforma III dell'imposizione delle imprese rappresenta una vera e propria sfida per il nostro Paese, non solo in termini di politica fiscale, ma anche e soprattutto per quanto concerne la politica finanziaria.

Disclaimer:

Le considerazioni del presente contributo sono espresse dall'autore a titolo personale e non vincolano in alcun modo la Divisione delle contribuzioni.

[1] Interpellanza n. 07.3123 depositata il 21 marzo 2007 dal Gruppo socialista (portavoce: on. Susanne Leutenegger Oberholzer), dal titolo: Controversia fiscale con l'UE, in: http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20073123 [05.10.2013].

[2] Per maggiori informazioni si veda DFF, Bilancio della perequazione finanziaria. Rapporto sui bilanci della perequazione finanziaria negli anni 1970-1988, Berna 1991.

[3] Consiglio federale, Messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), in: Foglio federale 2002 2065, pagina 2164, [http://www.](http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2002/2065.pdf)

[admin.ch/opc/it/federal-gazette/2002/2065.pdf](http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2002/2065.pdf) [05.10.2013].

[4] DFF, Misure volte a rafforzare la competitività fiscale (Riforma III dell'imposizione delle imprese), Rapporto intermedio dell'organo di coordinamento all'attenzione del Dipartimento federale delle finanze (DFF), Berna, 7 maggio 2013, in: <http://www.efd.admin.ch/themen/steuern/02720/index.html?lang=it> [05.10.2013], pagina 12 (citato: Rapporto intermedio).

[5] Onde evitare la delocalizzazione di questi importanti contribuenti, in caso di abolizione degli statuti speciali, questi Cantoni saranno costretti a ridurre fortemente le loro aliquote ordinarie, ciò che comporterà nel breve termine una massiccia

erosione di gettito fiscale. Pur non prevedendo una riduzione dell'aliquota dell'imposta sull'utile ai fini dell'imposta federale diretta, nel Rapporto intermedio vengono ipotizzate possibili misure compensatorie da parte della Confederazione per aiutare i Cantoni a far fronte a queste possibili perdite di entrate fiscali.

[6] DFF, Rapporto intermedio, pagina 32.