

# Rapporto sull'efficacia della NPC: obiettivo raggiunto, ma dibattito necessario

## dossierpolitica

5 maggio 2014

Numero 1

**Politica budgetaria** Il secondo periodo di funzionamento della riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i cantoni (NPC) sta giungendo a termine. Il rapporto del Consiglio federale, il secondo di questo genere, presenta il funzionamento della NPC e il grado di realizzazione degli obiettivi. Esso giunge alla conclusione che lo strumento principale del nostro federalismo budgetario è efficace e che gli obiettivi sono stati raggiunti. L'autonomia finanziaria dei cantoni è stata rafforzata, come pure la loro competitività fiscale. Dal momento che in alcuni casi i valori sono stati superati, il Consiglio federale propone di ridurre la dotazione. I cantoni contribuenti alla NPC criticano dal canto loro alcuni elementi essenziali del sistema. Il presente dossierpolitica riassume i risultati del secondo rapporto sull'efficacia della NPC e affronta le tematiche che non mancheranno di alimentare le discussioni nei prossimi mesi.

### La posizione di economiessuisse

- ▶ Anche se nel complesso la perequazione finanziaria funziona bene, sono necessari alcuni adeguamenti.
- ▶ La responsabilità solidale è un problema, soprattutto per i cantoni contribuenti. Le proposte che permettono di attenuarla meritano di essere esaminate.
- ▶ Il dibattito sull'adeguamento della compensazione degli oneri (chiave di ripartizione) e della compensazione dei casi di rigore (riduzione accelerata) dev'essere ripreso.
- ▶ La NPC e la terza riforma dell'imposizione delle imprese III sono dei temi distinti da trattare come tali. Tra gli elementi comuni vi è tuttavia ancora spazio per valutare nuove soluzioni.



## Secondo rapporto sull'efficacia della riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i cantoni (NPC)

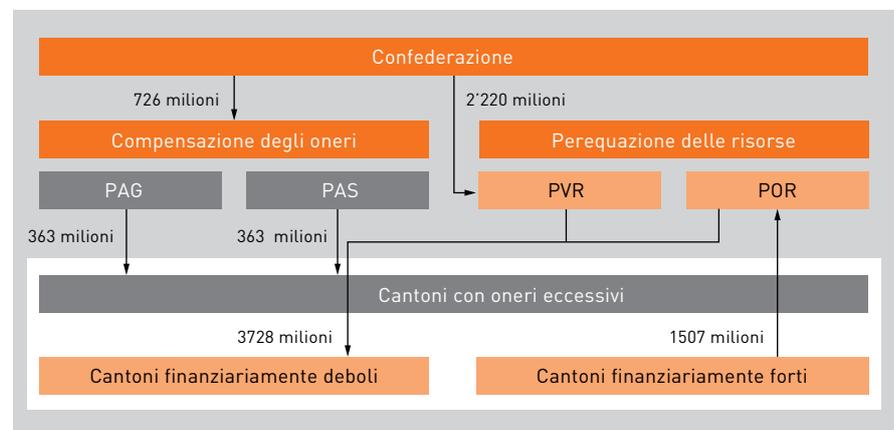
Il Consiglio federale presenta ogni quattro anni un rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e cantoni. Il rapporto fornisce indicazioni sul raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria nazionale nel quadriennio trascorso e discute i possibili provvedimenti per il periodo successivo. Esso serve anche da base al Parlamento per fissare la dotazione dei tre fondi di perequazione (contributi di base) per la perequazione delle risorse, la compensazione degli oneri e la compensazione dei casi di rigore.

### Grafico 1

► La perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri sono i due strumenti di perequazione fondamentali della NPC. La perequazione delle risorse è finanziata dalla Confederazione e dai cantoni finanziariamente forti. Attualmente, la Confederazione finanzia quasi il 60% dei pagamenti compensatori degli oneri dovuti a fattori geotopografici (PAG) o a fattori sociodemografici (PAS). Il terzo strumento di perequazione, la compensazione dei casi di rigore, è finanziato per due terzi dalla Confederazione e per un terzo dai cantoni. Il volume di redistribuzione attraverso la NPC, compensazione dei casi di rigore inclusa, raggiunge i 4,8 miliardi di franchi.

### Struttura e importi della perequazione delle risorse e compensazione degli oneri nel 2014

Pagamenti di trasferimento tra la Confederazione e i cantoni



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2014).

► Messaggio entro settembre 2014, dibattiti parlamentari entro la fine del 2015.

Il Consiglio federale ha approvato a metà marzo il secondo rapporto sull'efficacia 2012-2015 della perequazione finanziaria<sup>1</sup>. Il documento è posto in consultazione sino a fine giugno, dopo di che il Consiglio federale pubblicherà il rapporto definitivo sotto forma di messaggio. Il messaggio con le misure per il terzo periodo seguirà in settembre. I dibattiti parlamentari si estenderanno fino all'estate 2015. Le misure devono essere adottate al termine di questo periodo, allo scopo di poterle mettere in atto all'inizio del terzo periodo, nel 2016.

► Contenuto del secondo rapporto.

### Grandi linee e contenuto del rapporto

Il rapporto sulla valutazione dell'efficacia comprende nove parti. Al capitolo 5, esso mette l'accento sul grado di realizzazione degli obiettivi del sistema di perequazione nazionale rispetto alle prescrizioni giuridiche. Tra gli altri aspetti esaminati, la nuova ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i cantoni costituisce il secondo pilastro principale del pacchetto di misure della NPC, entrata in vigore nel 2008. Il capitolo 8 del rapporto esamina dei modelli alternativi all'attuale perequazione delle risorse, in particolare delle proposte e richieste dei cantoni contribuenti finanziariamente forti. In conclusione, il Consiglio federale propone delle misure per il terzo periodo, ad esempio una nuova dotazione di base degli strumenti perequativi.

<sup>1</sup> Rapporto sull'efficacia 2012-2015 della perequazione finanziaria: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34086.pdf>

Le 273 pagine del rapporto di valutazione coprono tutta l'ampiezza dal punto di vista tematico. Il nostro dossierpolitica si concentra sugli assi prioritari: da una parte il cuore del rapporto, ossia la questione della realizzazione degli obiettivi, dall'altra le critiche dei cantoni contribuenti, che riportano in parte alla prima questione. Affronteremo inoltre la riforma dell'imposizione delle imprese III, legata in particolare alla NPC attraverso la perequazione delle risorse. Le pagine seguenti presenteranno tutti questi temi e tenteranno in particolare di puntare il dito sugli aspetti che saranno sicuramente oggetto di un dibattito pubblico e politico. L'ultima parte lancia la discussione sui punti interessati.

► Asse prioritario: gli obiettivi della perequazione finanziaria sono stati raggiunti?

### Realizzazione degli obiettivi della perequazione finanziaria

I compiti e gli obiettivi della perequazione nazionale in senso stretto sono contemplati nella legge federale sulla perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC). Secondo la LPFC, la perequazione finanziaria mira a:

- rafforzare l'autonomia finanziaria dei cantoni;
- ridurre le disparità tra cantoni per quanto concerne la capacità finanziaria e l'onere fiscale;
- mantenere la competitività fiscale dei cantoni a livello nazionale e internazionale;
- garantire ai cantoni una dotazione minima in risorse finanziarie;
- compensare gli oneri eccessivi dei cantoni dovuti a fattori geotopografici o sociodemografici;
- garantire un'equa compensazione degli oneri tra cantoni.

Il rapporto di valutazione esamina la questione della realizzazione degli obiettivi non solo per il periodo dopo il 2012, ma dall'entrata in vigore della NPC. Ecco i risultati:

► L'autonomia finanziaria dei cantoni è stata rafforzata.

**Rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei cantoni:** si tratta di un primo settore chiave della riforma della perequazione in senso stretto, dopo le notevoli restrizioni imposte dalla perequazione precedente al 2008. Troppi fondi versati dalla Confederazione ai cantoni erano vincolati all'obbligo di fornire delle prestazioni specifiche. Lo slancio a favore della NPC è dovuto dunque in gran parte alla volontà di rafforzare l'autonomia finanziaria dei cantoni. Quasi otto anni dopo l'introduzione della NPC, il rapporto di valutazione ritiene che il nuovo sistema si è finora mostrato all'altezza delle aspettative. Dal 2008, la quota dei trasferimenti destinati dalla Confederazione ai cantoni è fortemente diminuita. In altre parole, i cantoni dispongono oggi di molti più mezzi finanziari che possono utilizzare per le rispettive priorità. Per varie ragioni i cantoni hanno recentemente nuovamente perso un po' della loro autonomia finanziaria. Così, i pagamenti vincolati della Confederazione ai cantoni, sotto forma di riduzioni di premi e di prestazioni complementari, sono sensibilmente aumentati e hanno fatto diminuire proporzionalmente la quota dei trasferimenti non vincolati. Anche se, globalmente, la NPC ha comunque rafforzato l'autonomia finanziaria dei cantoni, il rapporto solleva il problema delle legislazioni nazionali che hanno ripercussioni finanziarie per i cantoni. Il nuovo regime del finanziamento ospedaliero, ad esempio, limita l'autonomia finanziaria dei cantoni e attribuisce loro un nuovo statuto di aiuto-esecutori della Confederazione, uno dei principali rimproveri mossi alla vecchia perequazione.

► E' difficile dire se la NPC abbia ridotto le disparità per quanto concerne la capacità finanziaria e l'onere fiscale dei cantoni.

**Riduzione delle disparità per quanto concerne la capacità finanziaria e l'onere fiscale dei cantoni:** in entrambi i casi il rapporto non permette di trarre conclu-

sioni chiare. Per quanto concerne la capacità finanziaria dei cantoni (potenziale di risorse), le disparità sono aumentate tra il 2003 e il 2005/6, prima di essere più o meno stabili fino al 2008. A partire dal 2009, esse sono in calo, ciò che significa che i cantoni si avvicinano per quanto riguarda la capacità finanziaria. Ma nulla permette di affermare che ciò sia a causa della NPC. Come spiega il rapporto, l'aumento delle disparità fino al 2008 era soprattutto una reazione al boom economico che aveva fatto aumentare rapidamente la capacità finanziaria dei cantoni forti. La crisi economica ha in seguito nuovamente indebolito questi stessi cantoni e, di conseguenza, ridotto anche le disparità tra cantoni forti e deboli. Non è dunque possibile pronunciarsi sulla reale influenza che la NPC ha esercitato sulla capacità finanziaria dei cantoni.

Per quanto concerne l'onere fiscale, è essenzialmente nei cantoni finanziariamente deboli che esso è diminuito dopo l'introduzione della NPC. Il rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria conclude tuttavia che un esame di tutti i cantoni nel loro insieme non rivela nessuna riduzione generalizzata delle disparità in materia di oneri fiscali.

► I cantoni hanno saputo mantenere la loro competitività fiscale a livello nazionale e internazionale, addirittura rafforzandola.

**Competitività fiscale dei cantoni:** il giudizio è chiaro, poiché i cantoni hanno saputo mantenere, alcuni perfino rafforzare sensibilmente, la loro competitività fiscale a livello nazionale e anche internazionale. Anche i cantoni con deboli capacità finanziarie riescono oggi a seguire il ritmo dei tassi d'imposizione per le persone sia fisiche che giuridiche. Rispetto ai cantoni finanziariamente forti, i cantoni finanziariamente deboli hanno potuto migliorare la loro posizione nella concorrenza fiscale, in particolare nell'ambito dell'imposizione delle imprese e nell'imposizione delle fasce di reddito superiori. Questo fenomeno non è riconducibile tuttavia all'introduzione della NPC. A causa dei tassi di prelievo marginali elevati, i cantoni beneficiari sono poco incitati a migliorare il loro potenziale di risorse. Per ogni franco di miglioramento del potenziale di risorse o di aumento delle entrate fiscali standardizzate, i cantoni finanziariamente deboli vedono i pagamenti compensatori diminuire di 80 centesimi. La perequazione delle risorse non motiva per nulla i cantoni più deboli a migliorare la loro situazione finanziaria. Nei cantoni finanziariamente forti, il meccanismo di prelievo ha l'effetto contrario. Essi possono in effetti mantenere l'80% di ogni franco supplementare proveniente dalle entrate fiscali, poiché il tasso di prelievo marginale si situa appena al 20%. Secondo il rapporto sull'efficacia della NPC, le riduzioni d'imposta osservate nei cantoni beneficiari sono da attribuire piuttosto ad altri fattori come la loro buona situazione finanziaria, all'evoluzione congiunturale favorevole, o agli ampi benefici derivanti dalla vendita di oro della Banca nazionale (BNS).

► La dotazione minima dei cantoni in risorse finanziarie è in parte stata superata.

**Dotazione minima dei cantoni in risorse finanziarie:** secondo le disposizioni della NPC, la dotazione minima pro capite di un cantone, pagamenti compensatori della perequazione delle risorse e della compensazione dei casi di rigore inclusi, dovrebbe raggiungere l'85% della media svizzera. Nei primi due anni successivi all'entrata in vigore della NPC (2008, 2009), tutti i cantoni hanno presentato un valore di oltre l'85%. In seguito, tre cantoni (JU, UR, VS nel 2010), poi cinque (FR, GL, JU, UR, VS nel 2011) non hanno raggiunto l'obiettivo di dotazione minima. Dal 2012 al 2014 infine, i cantoni hanno nuovamente raggiunto e alcuni perfino superato il valore di 85 punti. Il Consiglio federale ritiene dunque inutile adottare delle misure per garantire la dotazione minima dei cantoni in risorse finanziarie e propone al contrario di ridurre la dotazione di base per il terzo periodo di contribuzione. Durante i primi due periodi, ossia dal 2008 al 2014, 16 cantoni hanno aumentato il loro potenziale di risorse più della media svizzera (il loro indice delle risorse è dunque progredito), un cantone non ha registrato nessun cambiamento e nove cantoni hanno visto diminuire questo indice, ciò che

significa che la crescita della loro capacità finanziaria è stata inferiore alla media. Tra questi figurano Zurigo e Ginevra, a causa delle perdite subite a seguito della crisi economica.

► **Compensazione degli oneri:** scarso grado d'indennizzo per le città polo.

**Compensazione degli oneri:** mentre la perequazione delle risorse tende a rafforzare la capacità finanziaria dei cantoni più deboli, la compensazione degli oneri deve coprire degli oneri eccessivi specifici. Questo concerne i fattori strutturali nelle regioni di montagna da una parte (fattori geotopografici PAG), i problemi inerenti alle città polo e agli agglomerati dall'altra parte (fattori sociodemografici PAS). La composizione di questi oneri eccessivi è oggetto di esami regolari. Secondo l'ultima analisi, oltre l'80% sono imputabili a fattori sociodemografici (nove punti in più rispetto alla perizia del 2009), il rimanente 20% a fattori geotopografici. Dal momento che i mezzi messi a disposizione per la compensazione degli oneri sono ripartiti a metà tra i due settori, il grado d'indennizzo da parte della compensazione degli oneri è notevolmente più basso per le città polo rispetto alle regioni di montagna. Esso raggiunge così il 35,4% per queste ultime, ma è nettamente inferiore per i fattori sociodemografici (struttura demografica 14,2%, città polo 3,4%).

► La compensazione degli oneri a livello intercantonale è efficace.

**Collaborazione intercantonale più stretta grazie agli accordi-quadro:** tipicamente, i cantoni stipulano questi accordi nei settori che superano le loro frontiere come l'insegnamento, la cultura o il traffico d'agglomerato. I pagamenti compensatori sono pure oggetto di accordi-quadro. La NPC ha così permesso di sviluppare questa forma di collaborazione intercantonale e i pagamenti compensatori sono praticamente raddoppiati. E il rapporto conclude che lo strumento della collaborazione intercantonale dotata di una compensazione degli oneri si è rivelato efficace.

► Nel complesso gli obiettivi della NPC sono stati raggiunti.

Riassumendo, il rapporto di valutazione costata che la perequazione finanziaria in senso stretto funziona bene e che non vi sono gravi lacune. Nel complesso, gli obiettivi della NPC sono stati raggiunti. Il Consiglio federale rinuncia pertanto a proporre degli adeguamenti fondamentali nel sistema di perequazione. L'unica misura che esso prevede concerne un adeguamento della dotazione della perequazione delle risorse.

#### Pagamenti compensatori nel 2014

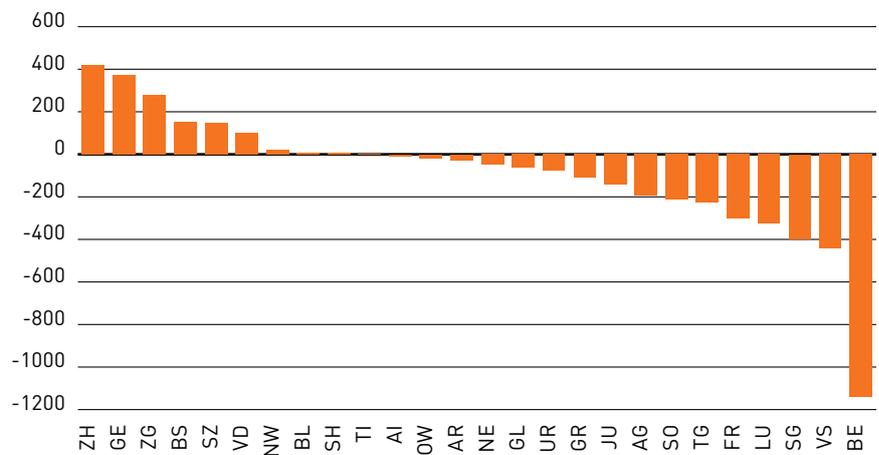
La Confederazione e i cantoni finanziano insieme la perequazione delle risorse. La quota dei cantoni contribuenti copre tra il 66% al minimo e l'80% al massimo delle prestazioni della Confederazione (perequazione verticale delle risorse nel 2014: 2,2 miliardi di franchi). La perequazione orizzontale delle risorse è finanziata attualmente dai dieci cantoni finanziariamente più forti (nel 2014: 1,5 miliardi di franchi). I contributi dei cantoni di Zurigo, Ginevra e Zugo coprono i pagamenti compensatori che il canton Berna percepisce attraverso la perequazione delle risorse (1,1 miliardi di franchi. Con 2500 franchi, il contributo per abitante del Canton Zugo è il più elevato (vedi grafico 3). I cantoni finanziariamente più deboli, ossia Uri e il Giura, ricevono entrambi un po' più di 2000 franchi per abitante.

**Grafico 2**

► Esiste una stretta solidarietà finanziaria tra i cantoni. Sebbene la capacità finanziaria del canton Zurigo sia diminuita, i pagamenti compensatori che esso effettua lo pongono sempre in testa ai cantoni contribuenti, seguito da Ginevra. Con Zugo, questi tre cantoni finanziano circa il 70% dell'importo totale dei contributi (perequazione orizzontale delle risorse).

**Pagamenti compensatori nel 2014 per cantone**

In milioni di franchi



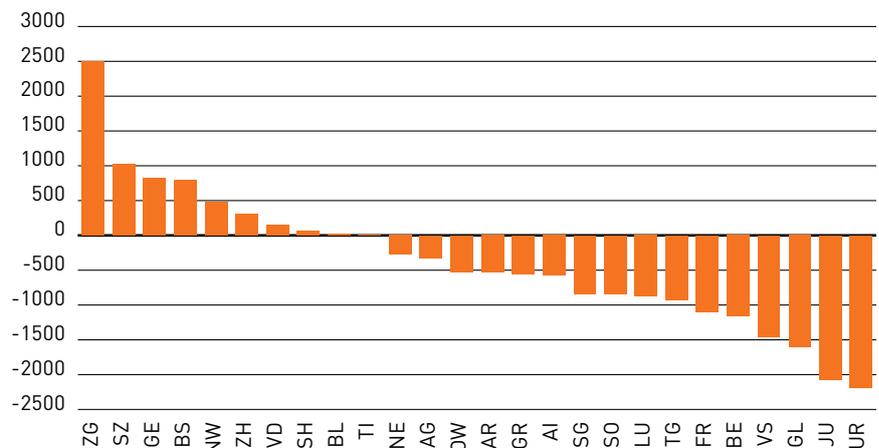
Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2014).

**Grafico 3**

► Zugo registra con 2500 franchi per abitante i contributi più elevati, davanti a Svitto con oltre 1000 franchi. I contributi del canton Zurigo rappresentano 400 franchi per abitante. Il canton Berna riceve, in cifre assolute, i maggiori pagamenti compensatori. In cifre per abitante, esso si situa in quinta posizione dei cantoni beneficiari. Uri e il Giura ricevono entrambi il doppio di Berna, ossia un po' più di 2000 franchi per abitante.

**Pagamenti compensatori nel 2014 per abitante per cantone**

In franchi



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2014).

► Riduzione della dotazione della perequazione delle risorse.

► Nessun adattamento della compensazione degli oneri.

**Misure da adottare per il terzo periodo (dal 2016 al 2019)**

Nella misura in cui tutti i cantoni hanno raggiunto e talvolta superato (del 7,3% in media nei primi tre anni) l'obiettivo di dotazione minima in risorse finanziarie durante l'attuale periodo quadriennale, il Consiglio federale propone di rivedere al ribasso la dotazione della perequazione delle risorse per il periodo successivo. I contributi di base alla perequazione orizzontale e verticale delle risorse saranno adeguati a causa della dotazione eccessiva (-160 milioni per la Confederazione, -109 milioni per i cantoni contribuenti).

I contributi destinati agli oneri eccessivi rimarranno immutati. Il rapporto di dotazione attuale (50/50) tra PAG e PAS sarà dunque mantenuto. Il Consiglio federale saluta lo statu quo aggiungendo che non vi sono argomenti determinanti per un cambiamento, vale a dire per una dotazione superiore della compensazione degli oneri eccessivi dovuti a fattori sociodemografici a scapito della compensazione degli oneri eccessivi dovuti a fattori geotopografici. Come in passa-

to, l'una e l'altra saranno adattate al rincaro.

► Anche la compensazione dei casi di rigore rimane immutata.

Il Consiglio federale non propone cambiamento nemmeno per la compensazione per casi di rigore. Attualmente, esso non sostiene né l'abolizione parziale o totale della compensazione dei casi di rigore, né una riduzione accelerata degli importi come quella discussa nell'ambito del primo rapporto di valutazione e pretesa di nuovo oggi. Il Consiglio federale si riferisce al maggiore impatto finanziario per alcuni cantoni (soprattutto FR e NE) e all'assenza di criteri precisi che giustificano un cambiamento. Secondo la legge in vigore, la compensazione dei casi di rigore diminuirà del 5% all'anno a partire dal 2016 e sarà totalmente abolita nel 2036.

► Il Consiglio federale respinge un limite di carico superiore degli oneri.

Un altro tema del primo rapporto concerneva il limite massimo degli oneri. I cantoni finanziariamente forti l'avevano richiesto all'epoca, ma il Consiglio federale vi si era opposto e il suo parere era prevalso. Nell'attuale rapporto di valutazione, esso torna sulla questione e mantiene la sua posizione, secondo la quale occorre rinunciare ad introdurre un simile limite per i cantoni finanziariamente forti. Una simile misura costituirebbe un attacco considerevole al sistema attuale e metterebbe in pericolo l'attuazione della perequazione finanziaria. Il Consiglio federale ritiene che l'adeguamento della dotazione di base ogni quattro anni sia chiaramente preferibile ad una limitazione degli oneri per reagire all'eccedenza del potenziale di risorse.

#### Critiche e modello alternativo dei cantoni contribuenti

I contributi dei cantoni forti alla perequazione sono, in alcuni casi, fortemente aumentati tra il 2008 e il 2014. Questa è una delle ragioni all'origine del nuovo meccanismo di perequazione proposto dai cantoni contribuenti. Quest'ultimo vuole aumentare la solidarietà e l'equità tra i cantoni<sup>2</sup>.

Ecco i punti essenziali criticati dai cantoni contribuenti e le loro domande d'ottimizzazione:

► Diminuzione della responsabilità solidale.

Il sistema in vigore ha introdotto una responsabilità detta solidale tra i cantoni contribuenti e i cantoni beneficiari. Per i cantoni che dispongono di poche risorse, quest'ultimo ha l'effetto di dirigere molti più fondi dalla perequazione orizzontale verso un cantone a forte densità demografica quando il suo potenziale di risorse diminuisce fortemente. Di conseguenza, la parte devoluta agli altri cantoni beneficiari diminuisce. Per i cantoni finanziariamente forti, gli altri cantoni contribuenti devono assumere la differenza dovuta al potenziale di risorse in diminuzione e alle prestazioni in quel momento inferiori del cantone contribuente interessato. Questo può comportare profondi cambiamenti nella dotazione. Il canton Zurigo, duramente colpito dalla crisi finanziaria e la cui capacità finanziaria è in seguito notevolmente diminuita, è un esempio calzante. Le conseguenze finanziarie sono state sopportate soprattutto dai cantoni di Svitto e di Zugo, i cui contributi destinati alla perequazione delle risorse sono, a partire dal 2008, aumentati di quasi il 180% per abitante.

Per evitare simili fenomeni in futuro, i cantoni contribuenti propongono di non più fissare la dotazione di base per quattro anni, ma di legarla ad un tasso fisso, detto tasso di prelievo. Questo tasso è la percentuale che i cantoni contribuenti versano per abitante sulle entrate fiscali standardizzate.<sup>3</sup> Nei cantoni finanziariamente forti, le risorse finanziarie superano la media svizzera e una parte di questo rendimento superiore alla media viene prelevato a favore dei cantoni beneficiari. I cantoni contribuenti suggeriscono di fissare ogni quattro anni un tas-

<sup>2</sup> Cantoni contribuenti alla NPC (2013), posizioni della Conferenza dei cantoni contribuenti alla NPC: «Pour une RPT équitable et solidaire», sous [www.rpt-equitable.ch](http://www.rpt-equitable.ch)

<sup>3</sup> Le entrate fiscali standardizzate corrispondono al rendimento teorico di un cantone secondo il suo potenziale di risorse e un tasso d'imposizione standard uniforme per tutto il paese.

so di prelievo utilizzato in seguito per calcolare il loro contributo per tutto il periodo quadriennale. Se il potenziale di risorse di un importante cantone contribuente diminuisse a causa di una sua minore capacità finanziaria, gli altri cantoni contribuenti non dovrebbero più automaticamente compensare la differenza aumentando le loro rispettive prestazioni. In tal caso l'interdipendenza dei cantoni contribuenti a favore dei cantoni beneficiari diminuirebbe.

► Aumento dell'efficacia della perequazione delle risorse.

L'efficacia della perequazione finanziaria, vale a dire la questione di sapere quali cantoni abbiano realmente bisogno di un aiuto a causa di una dotazione inferiore alla media, è un altro punto critico. Come illustrato, prima tre poi cinque cantoni non hanno raggiunto dopo alcuni anni la dotazione minima dell'85%, nonostante i pagamenti compensatori. Per garantire che la dotazione minima prevista dalla LPFC sia sistematicamente raggiunta, i cantoni contribuenti propongono di modificare il meccanismo di concessione dei fondi. In concreto, si tratta di sostituire la curva progressiva attuale della ripartizione (pagamenti che aumentano più in fretta della media man mano che un cantone con deboli capacità finanziarie s'impoverisce) con una nuova curva lineare di ripartizione (pagamenti che aumentano allo stesso ritmo della diminuzione della dotazione in risorse finanziarie). Inoltre, la creazione di una "zona neutra" garantirebbe che vengano attribuiti più mezzi ai cantoni il cui potenziale di risorse è più basso, mentre i cantoni con un indice di risorse vicino alla media ne otterrebbero di meno. Secondo i cantoni contribuenti, questo approccio corrisponde ad un utilizzo più razionale dei mezzi finanziari. Il calcolo lineare presenterebbe anche il vantaggio di abolire, per i cantoni beneficiari, l'incitamento negativo del tasso di prelievo marginale.

► Soppressione della compensazione dei casi di rigore.

I cantoni contribuenti chiedono inoltre una riduzione accelerata della compensazione dei casi di rigore. Secondo le loro argomentazioni, quest'ultima doveva facilitare il passaggio al nuovo sistema di perequazione finanziaria per alcuni cantoni con risorse deboli. Fino alla sua abolizione prevista dalla legge fra 28 anni, essa sarebbe una semplice garanzia di mantenimento dei diritti acquisiti, soprattutto per i cantoni che hanno già ampiamente beneficiato del vecchio sistema di perequazione finanziaria. I cantoni contribuenti esigono che la compensazione dei casi di rigore sia abolita all'inizio del terzo periodo di finanziamento nel 2016. I fondi federali così liberati (la Confederazione finanzia due terzi della compensazione dei casi di rigore) dovrebbero restare a disposizione dei cantoni.

► Tener conto dei canoni per i diritti d'acqua come fonte di reddito.

Altri adeguamenti chiesti dai cantoni contribuenti concernono la determinazione del potenziale di risorse (ponderazione inferiore degli utili delle imprese; presa in considerazione dei canoni per i diritti d'acqua) nonché il «dumping fiscale» praticato dai cantoni finanziariamente deboli (riduzione dei pagamenti compensatori in occasione di forti riduzioni d'imposta).

► Il Consiglio federale ha studiato le critiche dei cantoni contribuenti, ma respinto il loro modello alternativo

Nel suo rapporto, il Consiglio federale esamina le richieste dei cantoni contribuenti e conclude che non vi è bisogno di agire. I vantaggi di un modello lineare per la ripartizione dei mezzi (miglior sistema d'incitamento) non gli sembrano decisivi come quelli dell'attuale sistema di ripartizione progressivo (concentrazione dei mezzi sui cantoni più deboli). La zona neutra per i cantoni con una dotazione di poco inferiore alla media non tiene più come argomento, poiché essa non permette nessun guadagno d'efficienza, poiché i versamenti compensatori a questi cantoni sono già molto ridotti. A proposito della responsabilità solidale, il Consiglio federale spiega che, se il modello alternativo dei cantoni contribuenti l'attenua, esso non la sopprime comunque totalmente. Il fatto di tener conto dei canoni per i diritti d'acqua nella determinazione del potenziale di risorse non è ben visto dal Consiglio federale, a causa del carattere non fiscale di queste entrate. Il calcolo del potenziale di risorse è basato esclusivamente su parametri fiscalmente pertinenti, ossia il reddito, la sostanza e gli utili delle

► La riforma dell'imposizione delle imprese III concerne anche la perequazione delle risorse, il cui sistema di calcolo deve imperativamente essere adattato.

### **Riforma imposizione delle imprese III: adattamenti tecnici del meccanismo di perequazione**

Alcuni aspetti del sistema fiscale svizzero sono oggetto di critiche internazionali. Sono previsti degli adattamenti nell'ambito della riforma dell'imposizione delle imprese III. L'abbandono dei regimi cantonali per le società dette a statuto fiscale speciale (società holding, di domicilio e miste) figura tra queste misure. L'abolizione di questa forma d'imposizione particolare degli utili realizzata all'estero si ripercuoterà sulla perequazione delle risorse. Nel calcolo della capacità finanziaria di un cantone – il suo potenziale di risorse – gli utili delle società a statuto fiscale speciale sono sottoposti ad una regolamentazione particolare. Gli utili che non sono tassati o solo parzialmente nei cantoni, non sono presi totalmente in considerazione nel potenziale di risorse, ma in ragione di un ammontare ridotto determinato attraverso fattori detti «beta». L'abolizione delle società a statuto fiscale speciale segnerà così la fine di questo regime particolare. In mancanza di misure, ciò cambierebbe considerevolmente il potenziale di risorse di alcuni cantoni. I cantoni a forte potenziale di risorse, dove sono concentrate le società a statuto fiscale speciale, dovrebbero contribuire nettamente di più alla perequazione finanziaria, mentre i cantoni finanziariamente deboli che ospitano anche simili società beneficerebbero in misura minore della perequazione delle risorse. Per evitare questi scompensi, occorre adattare la perequazione delle risorse, se possibile mantenendo immutati i flussi finanziari tra i cantoni. Questa esigenza è nell'interesse dei cantoni sia contribuenti sia beneficiari. L'organizzazione di progetto comune messa in atto dalla Confederazione e dai cantoni, incaricata di elaborare delle proposte per la riforma dell'imposizione delle imprese III, si è chinata su questo aspetto della NPC. Essa propone di diminuire la ponderazione di tutti gli utili delle imprese nella perequazione delle risorse secondo una formula precisa, e non solo di quelli delle società a statuto fiscale speciale. La misura è giustificata dal fatto che gli utili delle imprese sono fiscalmente meno gestibili degli altri parametri del potenziale delle risorse, quali il reddito e la sostanza. Dal momento che questo aspetto è valido indipendentemente dalla riforma dell'imposizione delle imprese III, anche i cantoni contribuenti chiedono che sia adeguata anche la ponderazione degli utili delle imprese. In relazione alla riforma dell'imposizione delle imprese III, la misura permette di evitare l'esplosione del potenziale di risorse nei cantoni più interessati di altri e aiuta a mantenere più o meno il volume attuale dei flussi della perequazione finanziaria. Lo sfruttamento degli utili nei cantoni dev'essere il criterio decisivo per la ponderazione inferiore degli utili delle imprese. Mentre la formula sviluppata dall'organizzazione di progetto Riforma imposizione delle imprese III comporta degli adattamenti periodici della ponderazione sulla base di valori effettivi, i cantoni contribuenti propongono un fattore di ponderazione fisso. In ogni caso, i pagamenti compensatori devono rimanere neutri dal punto di vista concorrenziale, vale a dire indipendenti dalla politica fiscale dei vari cantoni. Secondo il rapporto finale dell'organizzazione di progetto della Riforma dell'imposizione delle imprese III, presentato nel dicembre 2013, l'idea dei pagamenti compensatori invariati è realizzabile solo in parte. Gli adattamenti della perequazione delle risorse sono completati da altre misure concernenti le finanze prese nell'ambito della riforma dell'imposizione delle imprese. Alla fine conterà dunque il bilancio globale. La Confederazione darà inoltre un contributo alla riforma dell'imposizione delle imprese e rafforzerà così il suo sostegno ai cantoni. I calcoli mostrano che, grazie alla combinazione delle misure, la maggioranza dei cantoni vedrà un miglioramento della loro situazione finanziaria.

Le misure compensatorie verticali (sostegno della Confederazione alla riforma dell'imposizione delle imprese III) e orizzontali (adattamento della perequazione delle risorse) sono indispensabili per il successo della Riforma dell'imposizione delle imprese III. Dal momento che la continuazione della perequazione finanziaria sotto la sua forma attuale dipende dal successo della Riforma dell'imposizione delle imprese III, quest'ultima è nell'interesse dei cantoni sia contribuenti che beneficiari (i cantoni forti lo rimangono, quelli finanziariamente più deboli percepiscono ancora importanti pagamenti compensatori).

## Valutazione e punti da discutere

Il secondo rapporto sulla valutazione dell'efficacia della perequazione finanziaria tra la Confederazione e i cantoni offre una visione globale del funzionamento di questo sistema spesso tecnicamente complesso come la NPC. Esso invita a chinarsi in maniera più approfondita su questo strumento centrale del nostro federalismo. I due grandi assi distinti da affrontare concernono il raggiungimento degli obiettivi e il modello alternativo dei cantoni contribuenti. Le tabelle e i grafici dettagliati sono molto istruttivi.

Il Consiglio federale vuole mantenere il sistema della perequazione finanziaria come quello introdotto in occasione della NPC 2008 e rinuncia ad adattamenti fondamentali. Esso motiva la sua posizione e la maggior parte degli argomenti sono comprensibili. Tuttavia, considerate le richieste e le proposte dei cantoni contribuenti, si costata che si pongono delle questioni su alcuni punti essenziali della perequazione. Esse saranno senza dubbio oggetto di discussione politica nei prossimi mesi. Senza pretendere l'eshaustività, ecco i temi che secondo noi, saranno affrontati più da vicino.

### La questione della responsabilità solidale

Dal momento che la dotazione di base garantita dai cantoni contribuenti è definita all'inizio del periodo di finanziamento, poi ripresa automaticamente secondo una chiave fissa, i pagamenti compensatori effettuati da alcuni cantoni contribuenti sono fortemente aumentati nel periodo in corso. È dunque comprensibile che i cantoni finanziariamente forti criticino lo strumento della responsabilità solidale (la dotazione di base è sempre dovuta, anche se alcuni cantoni contribuenti pagano di meno, ciò che si riversa sugli altri cantoni contribuenti). Il modello alternativo proposto dai cantoni contribuenti, che vuole sostituire la dotazione di base fissa con un tasso di prelievo, diminuirebbe gli effetti della responsabilità solidale e terrebbe meglio conto dell'evoluzione finanziaria diversa secondo i cantoni nel corso del periodo quadriennale.<sup>4</sup> Il Consiglio federale è del parere che il fatto di fissare i contributi di base ogni quattro anni permette di aggiustare, se necessario, la dotazione. Esso propone inoltre un simile adattamento per il periodo futuro. L'adeguamento della dotazione ogni quattro anni non concerne tuttavia il meccanismo della responsabilità solidale. D'altra parte, il modello dei cantoni contribuenti non offre ulteriori garanzie. Se il potenziale di risorse medio della Svizzera diminuisce mentre quello del cantone contribuente rimane invariato, può succedere che, applicando un tasso di

► Occorre esaminare le proposte tendenti ad attenuare la responsabilità solidale.

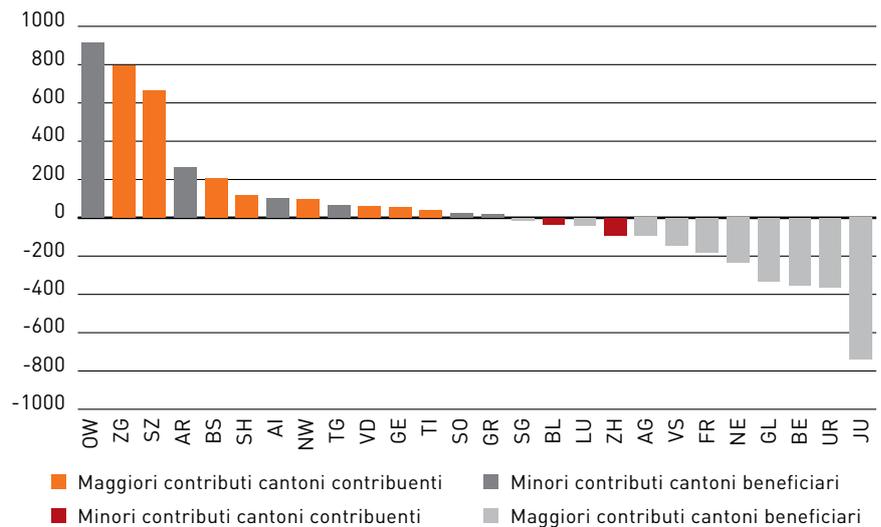
<sup>4</sup> Quando il potenziale di risorse di un cantone a forte potenziale come Zurigo diminuisce, il potenziale di risorse medio del paese diminuisce anch'esso e le disparità (differenze tra i cantoni e la loro capacità finanziaria) diminuiscono globalmente. Ne segue una diminuzione dei pagamenti compensatori.

**Grafico 4**

► Nel 2014 i cantoni di Zugo e di Svitto contribuiscono sensibilmente di più alla perequazione rispetto al 2008. Il principale cambiamento è tuttavia avvenuto nel cantone beneficiario di Obvaldo, che percepisce 900 franchi in meno per abitante.

**Pagamenti dai contribuenti/ai beneficiari: variazione tra il 2008 e il 2014**

In franchi



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2014).

► Occorre discutere soluzioni alternative invece di un'accentuazione degli incentivi.

**Creare un sistema di incentivi migliore**

Nell'attuale sistema di distribuzione fortemente progressivo, il tasso medio di prelievo marginale raggiunge quasi l'80% per i cantoni finanziariamente deboli. Questo significa che, per ogni franco aggiuntivo di entrate fiscali, i pagamenti compensatori sono ridotti di 80 centesimi. Questo tasso elevato non incita realmente i cantoni a basso potenziale di risorse a migliorare la loro capacità finanziaria (vedi pagina 4). I cantoni contribuenti hanno ripreso questo argomento per proporre un modello lineare di ripartizione. Come mostra il rapporto di valutazione, sono soprattutto i cantoni beneficiari che hanno diminuito – alcuni fortemente – i loro tassi d'imposizione in questi ultimi anni. Uri, cantone dal minor potenziale di risorse, denota la più forte diminuzione delle imposte che tassano sia l'1% dei redditi più elevati sia le persone giuridiche. In questo contesto, è difficile stimare come i potenziali fattori di demotivazione attribuibili all'attuale sistema di ripartizione concernano realmente i cantoni finanziariamente deboli o se il tasso elevato di prelievo impedisca loro realmente di migliorare la loro situazione finanziaria. I vantaggi e gli inconvenienti del sistema in vigore e della proposta dei cantoni contribuenti dovrebbero in ogni caso essere discussi, come pure eventuali altre soluzioni per un sistema di incentivi.

► Il limite massimo degli oneri non è più fonte di preoccupazioni.

**No a una limitazione degli oneri**

Come spiegato sopra, la creazione di un tetto massimo degli oneri per il volume globale della perequazione finanziaria è stato uno dei temi del primo rapporto di valutazione. L'economista svizzero aveva suo tempo sostenuto questa misura. Le discussioni erano orientate all'evoluzione dei pagamenti compensatori, il cui importo totale era, nel corso del primo periodo di contribuzione, passato dallo 0,09% del PIL nel 2008 allo 0,92% nel 2011. La proposta tendeva allora a stabilire un tetto massimo – l'1% del PIL – del volume globale della perequazione finanziaria. Infine, tenuto conto anche del breve periodo d'osservazione, la misu-

ra era stata abbandonata. Durante il secondo periodo quadriennale, in corso attualmente, il rapporto tra i pagamenti compensatori e il PIL è di nuovo diminuito, per raggiungere nel 2014 lo 0,85%. L'introduzione di un limite massimo degli oneri non è più dunque fonte di preoccupazioni. Tuttavia, occorre prestare attenzione all'evoluzione. Nello spirito dell'accettazione politica della NPC, i pagamenti compensatori non dovrebbero superare una certa misura. L'argomento tornerà dunque probabilmente sulla scena politica.

► La chiave di ripartizione suscita delle questioni a seguito della variazione degli oneri particolari e della terza riforma dell'imposizione delle imprese.

### **Nuova chiave di ripartizione per la compensazione degli oneri**

La problematica del rapporto di dotazione equo tra la compensazione degli oneri eccessivi dovuti a fattori geotopografici (PAG) e sociodemografici (PAS) figura già nel programma del primo rapporto. Le cifre sono formali. Gli oneri eccessivi sono ulteriormente diminuiti e i fattori sociodemografici sono aumentati maggiormente rispetto ai fattori geotopografici. Questa evoluzione penalizza soprattutto le città polo, i cui oneri eccessivi sono sempre meno compensati. Ma come quattro anni fa bisogna chiedersi se l'attuale soluzione 50/50 sia ancora appropriata o se la chiave di ripartizione debba maggiormente tener conto degli oneri eccessivi a dipendenza del momento. Questo significherebbe che, ad esempio, due terzi dei pagamenti compensatori servirebbero a coprire gli oneri eccessivi dovuti a fattori sociodemografici. Se non si intende ridurre i contributi a favore delle regioni di montagna, bisognerebbe ingrandire il volume globale della compensazione degli oneri. Dal momento che è la Confederazione che la finanzia integralmente, spetta ad essa assumere questa dotazione supplementare. Ciò solleva la questione del finanziamento. Per i cantoni che hanno diritto ai pagamenti compensatori per la PAS, che sono quelli che possiedono grandi centri urbani e anche i primi interessati dalla riforma dell'imposizione delle imprese III, bisogna chiedersi se l'estensione della compensazione degli oneri potrebbe essere, per la Confederazione, un mezzo per sostenere in maniera mirata i principali interessati della terza riforma dell'imposizione delle imprese, compensando meglio gli oneri eccessivi reali. Ma d'altra parte, il dibattito sulla riforma della perequazione dev'essere condotto in sede separata dalla riforma dell'imposizione delle imprese III. Esso non impedisce che la situazione presentata meriti delle riflessioni.

► Le risorse eventualmente liberate potrebbero servire alla compensazione degli oneri o a quella dell'adeguamento della perequazione delle risorse derivanti dalla terza riforma dell'imposizione delle imprese.

### **Riduzione accelerata della compensazione dei casi di rigore**

La compensazione dei casi di rigore è un altro tema essenzialmente politico. I cantoni contribuenti ne chiedono la riduzione accelerata o perfino l'abolizione all'inizio del 2016. Per essi, la compensazione dei casi di rigore equivale a una garanzia del mantenimento di diritti acquisiti per i cantoni che hanno già ampiamente beneficiato del vecchio sistema di perequazione finanziaria. Da questo punto di vista, nulla giustifica in effetti di mantenere ancora durante 28 anni dei pagamenti a pochi cantoni per il passaggio al regime della NPC. Quattro anni fa e con il sostegno di economie svizzere, era dunque stato proposto di abbreviare della metà la durata fino all'abolizione della compensazione dei casi di rigore. I mezzi a sua disposizione diminuirebbero allora del 10% all'anno invece del 5% secondo le disposizioni in vigore. Una simile soluzione costituisce, ancora oggi, un compromesso sul quale una discussione sembra possibile e che non è completamente respinta dai cantoni beneficiari. Indipendentemente da ciò si pone la questione della destinazione dei fondi eventualmente liberati. Quattro anni fa i cantoni avevano ottenuto di poter in ogni caso continuare a disporre dei fondi federali che alimentano oggi la compensazione dei casi di rigore. Essi potrebbero servire, ad esempio, ad approvvigionare la compensazione degli oneri. I fondi potrebbero inoltre andare a favore di quei cantoni che hanno subito una certa diminuzione dei loro pagamenti a causa dell'adeguamento della perequazione delle risorse nell'ambito della riforma dell'imposizione delle imprese III.

► Un franco d'imposta sull'utile non può essere trattato come un franco d'imposta sul reddito.

### **Ponderazione inferiore degli utili delle imprese nella perequazione delle risorse**

Uno degli ultimi punti importanti sottoposti a discussione concerne la ponderazione degli utili delle imprese nella perequazione delle risorse. A sei anni dall'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria, sembra ormai chiaro che, nel calcolo del potenziale di risorse, un franco d'imposta sull'utile non può essere considerato come un franco d'imposta sul reddito. Per i cantoni, gli utili delle imprese sono fiscalmente diversi rispetto al reddito delle persone fisiche. Da qui la proposta di ponderare meno gli utili nel potenziale delle risorse. L'approccio dei cantoni contribuenti si basa sullo sfruttamento fiscale medio degli utili delle imprese possibile oggi. Il tasso è stimato al 70%. E' questo tasso che i cantoni chiedono di applicare agli utili delle imprese nella determinazione del potenziale delle risorse.

Un fattore di ponderazione fisso presenta l'inconveniente di poter reagire solo una volta ogni quattro anni ai principali sviluppi fiscali che influenzano gli utili delle imprese. Per poter implementare più rapidamente i cambiamenti essenziali, l'organizzazione del progetto «Riforma dell'imposizione delle imprese III» suggerisce un approccio che si basa su un'idea analoga, ma variabile e che ricorre a delle formule. Quest'ultima è più flessibile, ma anche sufficientemente generale affinché le decisioni isolate di politica fiscale non compromettano il risultato. Questo punto è vitale. La NPC tiene conto del potenziale fiscale di un cantone e non della sua politica fiscale. Le decisioni di politica fiscale non hanno nessuna influenza sui pagamenti compensatori. La neutralità a questo proposito è una caratteristica della NPC che, non solo, la distingue dalla vecchia perequazione finanziaria nettamente più politicizzata e dunque più influenzabile, ma le attribuisce anche una grande forza e credibilità. Essa deve pertanto essere protetta e salvaguardata. Sullo sfondo di questa neutralità le rivendicazioni di limitazione della concorrenza fiscale come quelle formulate dai cantoni contribuenti – i cantoni finanziariamente deboli non potrebbero più ridurre i loro tassi d'imposizione senza restrizione, con il rischio di perdere dei pagamenti compensatori – devono essere qualificate come contrarie al sistema e respinte.

Le modifiche apportate al calcolo del potenziale delle risorse svolgono i loro effetti sui pagamenti compensatori soltanto quattro anni dopo la loro entrata in vigore. Supponendo che la riforma dell'imposizione delle imprese III sia messa in vigore nel 2018, la ponderazione inferiore degli utili delle imprese avrebbe effetto al più presto solo nel 2022. I cantoni contribuenti chiedono che la misura sia messa in atto all'inizio del terzo periodo di contribuzione 2016. La sua introduzione rapida sembra giudiziosa, poiché la nuova regolamentazione sarebbe applicata dopo l'entrata in vigore della riforma dell'imposizione delle imprese III. Bisognerebbe analizzare dettagliatamente le conseguenze finanziarie sia per i cantoni, dove gli utili delle imprese sono particolarmente elevati, sia per il sistema di perequazione finanziaria. In ogni caso, altri adattamenti nella perequazione delle risorse saranno inevitabili dopo che avrà effetto la terza riforma dell'imposizione delle imprese.

#### **Informazioni:**

frank.marty@economiesuisse.ch  
frederic.pittet@economiesuisse.ch

#### **Sul tema della Riforma dell'imposizione delle imprese III:**

christian.frey@economiesuisse.ch

#### **Impressum**

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere  
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo  
www.economiesuisse.ch