



08.10.2019

---

# **Indagine conoscitiva sulla modifica dell'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC)**

## **Rapporto sui risultati**

---

## Compendio

La modifica dell'ordinanza concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (OPFC) attua due progetti di revisione: la legge federale del 28 settembre 2018 concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (RFFA) e la revisione parziale della legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC). Le modifiche dell'OPFC volte all'attuazione della RFFA sono già state poste in consultazione nell'ambito del Progetto fiscale 17 (PF17) e sono state accettate dalla maggioranza dei partecipanti<sup>1</sup>.

Le modifiche dell'OPFC riscontrano ampio consenso nei Cantoni. La Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) ha trattato il progetto in occasione della seduta del 6–7 giugno 2019. L'assemblea plenaria ha chiesto l'approvazione delle modifiche dell'ordinanza e l'esame di due proposte. Da un lato l'elenco dei criteri contenuto nell'allegato 17 OPFC dovrebbe essere completato con gli strumenti cantonali (deduzione delle spese di ricerca e sviluppo, deduzione per l'autofinanziamento) affinché questi possano essere analizzati nel rapporto sull'efficacia del 2024, dall'altro le stime sulle ripercussioni del progetto nell'ambito della perequazione delle risorse andrebbero aggiornate, poiché dalla pubblicazione dei calcoli relativi alle ripercussioni finanziarie nel messaggio concernente la legge federale sul Progetto fiscale 17 alcune formule e i limiti fissati per i fattori zeta hanno subito cambiamenti.

---

<sup>1</sup> Rapporto sui risultati della procedura di consultazione consultabile al seguente link:  
[https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2897/Progetto-fiscale-17\\_Rapporto-risultati-V2\\_it.pdf](https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2897/Progetto-fiscale-17_Rapporto-risultati-V2_it.pdf).

# Indice

1	Situazione iniziale	4
2	Panoramica dei pareri pervenuti	4
2.1	Cantoni	4
2.2	Associazioni e organizzazioni	5
3	Il progetto sottoposto a indagine conoscitiva	5
3.1	Situazione iniziale	5
3.2	Contenuto del progetto	5
4	Risultati dell'indagine conoscitiva	6
4.1	Osservazioni generali	6
4.2	Modifiche volte ad attuare la RFFA	6
4.2.1	Calcolo degli utili determinanti delle persone giuridiche	6
4.2.2	Contributi complementari	8
4.3	Modifiche dell'OPFC volte ad attuare la revisione della LPFC (oggetto n. 18.075)	8
4.3.1	Calcolo del fattore gamma	8
4.3.2	Calcolo del fattore alfa	8
4.3.3	Determinazione e ripartizione dei mezzi finanziari della perequazione delle risorse	8
4.3.4	Determinazione e ripartizione dei mezzi finanziari della compensazione degli oneri	8
4.3.5	Correzione a posteriori dei versamenti di compensazione	8
4.3.6	Rapporto sull'efficacia	9
4.3.7	Misure temporanee di attenuazione	9
4.4	Altre osservazioni	9

# 1 Situazione iniziale

La LPFC è stata oggetto di due revisioni che hanno richiesto l'attuazione di modifiche a livello di ordinanza:

- revisione nell'ambito della RFFA (oggetto n. 18.031): il Parlamento ha adottato la RFFA il 28 settembre 2018. Contro la RFFA è stato lanciato un referendum. Il 19 maggio 2019 il Popolo ha accettato il progetto e quindi la RFFA entrerà in vigore il 1° gennaio 2020;
- revisione parziale della LPFC (oggetto n. 18.075): questo progetto di adeguamento del sistema di perequazione delle risorse e compensazione degli oneri è stato discusso in Parlamento nella sessione estiva del 2019. Le Camere federali lo hanno adottato il 21 giugno 2019. Il termine di referendum scade il 10 ottobre 2019 e l'entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2020.

Entrambi i progetti comportano modifiche dell'OPFC, che dovrebbero entrare in vigore conformemente alle disposizioni di legge.

In aggiunta all'indagine conoscitiva concernente le cifre della perequazione finanziaria per il 2020, tenutasi da luglio a settembre del 2019, l'Amministrazione federale delle finanze (AFF), d'intesa con la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF), ha condotto presso i Governi cantonali un'indagine conoscitiva preventiva sulla modifica dell'OPFC. L'indagine conoscitiva è stata avviata il 23 aprile 2019 e si è conclusa il 26 giugno 2019.

## 2 Panoramica dei pareri pervenuti

In totale sono pervenuti 27 pareri, inoltrati da tutti i Cantoni e dalla CDCF.

### 2.1 Cantoni

Destinatario	Abbreviazione	Parere pervenuto
Cantone di Zurigo	ZH	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Berna	BE	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Lucerna	LU	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Uri	UR	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Svitto	SZ	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Obvaldo	OW	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Nidvaldo	NW	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Glarona	GL	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Zugo	ZG	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Friburgo	FR	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Soletta	SO	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Basilea Città	BS	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Basilea Campagna	BL	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Sciaffusa	SH	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Appenzello Esterno	AR	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Appenzello Interno	AI	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di San Gallo	SG	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone dei Grigioni	GR	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Argovia	AG	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Turgovia	TG	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone Ticino	TI	<input checked="" type="checkbox"/>

Cantone di Vaud	VD	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone del Vallese	VS	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Neuchâtel	NE	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone di Ginevra	GE	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantone del Giura	JU	<input checked="" type="checkbox"/>
Conferenza dei Governi cantonali	CdC	

## 2.2 Associazioni e organizzazioni

Destinatario	Abbreviazione	Parere pervenuto
Conferenza dei direttori cantonali delle finanze	CDCF	<input checked="" type="checkbox"/>

# 3 Il progetto sottoposto a indagine conoscitiva

## 3.1 Situazione iniziale

Le modifiche dell'OPFC volte ad attuare la RFFA sono già state poste in consultazione nell'ambito del PF17 e sono state ampiamente accettate. La Conferenza dei governi cantonali (CdC) e la CDCF hanno invece chiesto di poter esprimere nuovamente il proprio parere prima dell'adozione dell'ordinanza. Poiché i due progetti di revisione riguardano questioni tecniche inerenti all'attuazione, la cerchia dei partecipanti all'indagine conoscitiva è stata limitata ai Cantoni e alle istituzioni cantonali (CDCF).

## 3.2 Contenuto del progetto

Le nuove disposizioni della LPFC fanno parte di due progetti di revisione che dovranno essere attuati nell'OPFC.

- **Legge federale del 28 settembre 2018 concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (RFFA; oggetto n. 18.031)**

La RFFA contiene due articoli della LPFC che attuano gli adeguamenti di natura tecnico-fiscale apportati alla perequazione finanziaria. L'articolo 3 capoverso 3 LPFC modificato prevede che gli utili delle persone giuridiche siano considerati nel potenziale di risorse. L'articolo 23a LPFC contiene disposizioni transitorie. Come menzionato in precedenza, l'attuazione nell'OPFC è già stata oggetto della procedura di consultazione concernente il PF17.

- **Revisione parziale della legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (oggetto n. 18.075)**

Dal rapporto sull'efficacia 2016–2019 della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni è emerso che gli obiettivi della perequazione finanziaria sono stati ampiamente raggiunti e che l'obiettivo di una dotazione minima dell'85 per cento della media svizzera è stato nettamente superato. Il Consiglio federale ha pertanto proposto un adeguamento del sistema che introduce una dotazione minima garantita dell'86,5 per cento.

## 4 Risultati dell'indagine conoscitiva

### 4.1 Osservazioni generali

Le modifiche dell'OPFC riscontrano ampio consenso nei Cantoni. L'assemblea plenaria della CDCF ha discusso il progetto nella seduta del 6–7 giugno 2019, chiedendo l'approvazione delle modifiche dell'ordinanza e l'esame di due proposte. Da un lato l'elenco dei criteri contenuto nell'allegato 17 OPFC dovrebbe essere completato con gli strumenti cantonali (deduzione delle spese di ricerca e sviluppo, deduzione per l'autofinanziamento) affinché questi possano essere analizzati nel rapporto sull'efficacia del 2024, dall'altro le stime sulle ripercussioni del progetto andrebbero aggiornate, poiché dalla pubblicazione dei calcoli relativi alle ripercussioni finanziarie nel messaggio concernente la legge federale sul PF17 alcune formule e i limiti fissati per i fattori zeta hanno subito cambiamenti.

Per la CDCF un adeguamento dell'OPFC è indispensabile e va attuato rapidamente. Se la modifica della LPFC dovesse entrare in vigore, le cifre relative alla perequazione finanziaria per l'anno di riferimento 2020 dovrebbero essere ricalcolate ed essere sottoposte al processo ordinario di garanzia della qualità.

La CDCF approva il calcolo dei fattori alfa, gamma e zeta. Secondo il progetto dell'OPFC (P-OPFC) questi fattori vengono ricalcolati di volta in volta soltanto per l'ultimo anno di calcolo e poi applicati in maniera costante a tutti gli anni di riferimento dell'anno di calcolo in questione. La CDCF valuta positivamente la stabilità dei calcoli dei precedenti anni di calcolo e l'ulteriore livellamento che ne consegue.

### 4.2 Modifiche volte ad attuare la RFFA

#### 4.2.1 Calcolo degli utili determinanti delle persone giuridiche

Nel suo parere la CDCF si è espressa a favore dei seguenti punti.

- Essa approva il fatto che la limitazione dello sgravio complessivo contenuta nel primo avamprogetto presentato nell'ambito del PF17 (art. 20a e 57b AP-OPFC) non sia stata ripresa in questa sede. Secondo la CDCF, l'importanza della limitazione dello sgravio complessivo dal punto di vista della politica fiscale non è paragonabile alla sua importanza per la perequazione finanziaria. I calcoli effettuati in seno al gruppo di studio per la garanzia della qualità avrebbero confermato che questa limitazione sarebbe pressoché irrilevante ai fini del calcolo del potenziale di risorse. Anche per ragioni di economia amministrativa si potrebbe rinunciare a valutare l'introduzione di questa soglia, che eventualmente potrebbe essere necessaria per singole imprese.
- La CDCF è inoltre favorevole alla regolamentazione proposta nell'articolo 20a capoverso 2 P-OPFC relativa al calcolo del potenziale di risorse in caso di ingresso nel patent box. Questa soluzione sarebbe infatti adeguata e conforme alle basi legali. La CDCF constata che l'articolo 24b capoverso 3 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) lascia ai Cantoni un certo margine di manovra per quanto concerne l'ingresso nel patent box. Da un sondaggio condotto tra i membri della CDCF sarebbe emerso che il trattamento fiscale applicato in caso di ingresso nel patent box varia notevolmente da Cantone a Cantone e che i Cantoni sfruttano il margine di manovra loro concesso.
- Riguardo alla continuazione dell'applicazione dei fattori beta nel periodo transitorio (art. 57b), la CDCF fa notare che la regolamentazione si fonda sulla base legale adottata. Di conseguenza, un fattore di ponderazione più basso per gli utili da proventi realizzati in Svizzera sarebbe contrario alla legge.

- La CDCF non solleva obiezioni in merito all'intervallo previsto per i fattori zeta nel periodo transitorio (art. 57d). La stima dei futuri fattori zeta si baserebbe sui dati del sondaggio relativo ai piani di attuazione dei Cantoni e, in particolare, sulle aspettative di questi ultimi in merito all'utilizzo del patent box. La CDCF afferma che l'AFF stima, conformemente ai risultati del sondaggio, i quantitativi degli utili determinanti attesi e delle entrate fiscali basandosi sugli anni di calcolo 2012–2014. Poiché il calcolo del fattore zeta 2 prende in considerazione la quota dei Cantoni alle entrate dell'imposta federale diretta, i valori per il fattore zeta 1 e per il fattore zeta 2 sono stimati rispettivamente al 32,5 e al 42,4 per cento. Considerando un intervallo di +/- 5 punti percentuali si ottengono i limiti dei fattori zeta previsti all'articolo 57d P-OPFC per gli anni 2020–2026.

Per quanto concerne l'**articolo 20a**, i Cantoni OW e ZG sono contrari a considerare l'ingresso nel patent box. I Cantoni VD e VS chiedono di prendere in considerazione le deduzioni delle spese di ricerca e sviluppo nel potenziale di risorse, sebbene esse siano facoltative. Il Cantone LU auspica che il fattore zeta 1 venga introdotto già dall'esercizio 2020. Il Cantone GE evidenzia che, secondo l'ordinanza sull'imposizione ad aliquota ridotta degli utili da brevetti e diritti analoghi, ai fini del calcolo sono determinanti gli utili prima delle imposte. Di conseguenza, solo questi dati sarebbero disponibili. Il Cantone GE ritiene inoltre necessario chiarire se la notifica degli utili da brevetti e diritti analoghi debba avvenire prima o dopo la riduzione e come i Cantoni debbano comunicare le riduzioni previste per gli utili rientranti nel patent box.

In relazione al fattore zeta 1 di cui all'**articolo 20b**, il Cantone TG è favorevole a una soglia inferiore pari al 30 per cento.

Il Cantone GE chiede un adeguamento formale della versione francese dell'**articolo 57a capoverso 2**.

In merito all'**articolo 57b**, i Cantoni NW, ZG, BS e GE propongono che gli utili da proventi realizzati in Svizzera da società che non godono più di uno statuto fiscale speciale siano ponderati con il fattore zeta 1 durante il periodo transitorio. Le disposizioni contenute nel P-OPFC causerebbero infatti una disparità di trattamento: un franco di proventi realizzato in Svizzera da una società soggetta a imposizione ordinaria sarebbe ponderato nella perequazione delle risorse mediante i fattori zeta. Per contro, un franco di proventi realizzato in Svizzera da una società che non gode più di uno statuto fiscale speciale sarebbe considerato al 100 per cento nella perequazione delle risorse. Questa disparità di trattamento dovrebbe essere corretta.

Il Cantone VS auspica che nel calcolo della perequazione delle risorse si tenga conto della limitazione dello sgravio, come previsto nell'ambito della procedura di consultazione sul PF17.

Il Cantone BS chiede di riformulare l'**articolo 57c capoverso 3** riguardo al modo di procedere in caso di ristrutturazioni tra società. Tale riformulazione consentirebbe di includere materialmente tutte le tipologie di ristrutturazioni. Nella versione attuale sarebbero infatti menzionate soltanto due tipologie fra tutte quelle possibili, mentre il Cantone BS presuppone che la procedura si applichi materialmente a tutte le tipologie.

Per quanto concerne l'**articolo 57d**, il Cantone VS sarebbe favorevole a un adeguamento dei limiti fissati per i fattori zeta qualora si dovesse constatare una ponderazione insufficiente delle persone giuridiche.

Riguardo all'**allegato 6a** il Cantone BS auspica che la formula definita per il calcolo del fattore zeta 2 sia riesaminata, poiché differisce da quella utilizzata nella precedente versione dell'OPFC. Si dovrebbe inoltre correggere la ponderazione prevista in caso di ingresso nel patent box e considerare a un'aliquota speciale gli utili rientranti nel patent box.

#### **4.2.2 Contributi complementari**

Il Cantone VS chiede un adeguamento annuale dei contributi complementari perché ritiene che la loro definizione a 180 milioni senza una compensazione del rincaro per un periodo di soli sette anni avrebbe un impatto diretto sui Cantoni finanziariamente deboli.

### **4.3 Modifiche dell'OPFC volte ad attuare la revisione della LPFC (oggetto n. 18.075)**

#### **4.3.1 Calcolo del fattore gamma**

Il Cantone NE si meraviglia del fatto che nell'articolo 10 siano state utilizzate le espressioni «persone fisiche» ed «economie domestiche» in relazione al calcolo del fattore gamma.

#### **4.3.2 Calcolo del fattore alfa**

Il Cantone JU chiede alcune modifiche redazionali della versione francese dell'articolo 13.

Il Cantone GE avanza la medesima richiesta per l'allegato 3.

#### **4.3.3 Determinazione e ripartizione dei mezzi finanziari della perequazione delle risorse**

Il Cantone LU ritiene che un adeguamento della formula utilizzata per determinare la progressione come quello previsto all'articolo 22a capoverso 1 lettera a P-OPFC dovrebbe essere possibile soltanto dopo la pubblicazione di un rapporto sull'efficacia. Una simile formula andrebbe sancita quanto prima a livello legislativo, ma al più tardi dopo la pubblicazione del prossimo rapporto sull'efficacia. In caso contrario, un aumento della progressione volto a modificare il volume dei contributi penalizzerebbe unicamente i Cantoni beneficiari.

Secondo il Cantone VS, la dotazione minima dell'86,5 per cento dovrebbe essere stabilita soltanto per il Cantone finanziariamente più debole per tenere conto delle disparità tra i Cantoni finanziariamente deboli.

Il Cantone JU critica la definizione della dotazione minima all'86,5 per cento. Teme, infatti, che in uno scenario economico meno favorevole si verificino gravi conseguenze finanziarie per la Confederazione e i Cantoni, ma soprattutto per i Cantoni finanziariamente più deboli.

#### **4.3.4 Determinazione e ripartizione dei mezzi finanziari della compensazione degli oneri**

Il Cantone ZH ritiene che l'aumento della compensazione dell'aggravio sociodemografico costituisca un elemento centrale del compromesso della CdC.

#### **4.3.5 Correzione a posteriori dei versamenti di compensazione**

Il Cantone ZH chiede di non inasprire ulteriormente le condizioni previste per una correzione a posteriori dei versamenti di compensazione secondo l'**articolo 42a capoverso 4**, dal momento che la regolamentazione vigente prevede già soglie di rilevanza molto elevate per una correzione a posteriori. Inoltre, l'espressione «dati statistici» non sarebbe chiara.

Il Cantone SZ auspica una riformulazione dell'articolo. Il rilevamento o il trattamento inesatto di dati fiscali cantonali dovrebbe continuare a essere considerato un errore secondo l'articolo 9a LPFC e la prassi vigente non dovrebbe essere allentata.

#### **4.3.6 Rapporto sull'efficacia**

La CDCF e i Cantoni ZH, NW, BS, AG e GE chiedono che l'elenco dei criteri contenuto nell'allegato 17 OPFC sia completato con gli strumenti cantonali (deduzione delle spese di ricerca e sviluppo, deduzione per l'autofinanziamento) affinché questi possano essere analizzati nel rapporto sull'efficacia.

Il Cantone BL si oppone esplicitamente alla richiesta di completare l'elenco dei criteri. Poiché i Cantoni sono liberi di scegliere gli strumenti che intendono applicare, questi ultimi non verrebbero considerati nel potenziale di risorse e quindi non dovrebbero essere utilizzati come criteri per valutare l'efficacia nel pertinente rapporto. Inoltre, il rilevamento dei dati comporterebbe un onere supplementare per i Cantoni.

Secondo il Cantone ZH, nel prossimo rapporto sull'efficacia sarebbe utile esaminare se il fatto di mantenere tutti i fondi di perequazione temporanei non alteri il risultato globale o non mini il principio secondo cui i versamenti di compensazione non devono modificare l'ordine di classifica dei Cantoni.

Il Cantone VS sollecita di verificare sia l'obiettivo della dotazione minima che quello della riduzione delle disparità.

#### **4.3.7 Misure temporanee di attenuazione**

Il Cantone JU propone di basare la ripartizione delle misure di attenuazione sulle perdite e non sul numero di abitanti.

Il Cantone VS deplora il fatto che le misure di attenuazione siano limitate nel tempo, perché tale fattore colpisce e danneggia i Cantoni più deboli.

### **4.4 Altre osservazioni**

La CDCF e i Cantoni ZH, SZ, OW, NW, FR, SO, BS, BL, AR, SG, GR, AG, TI, NE, GE e JU chiedono che la Confederazione aggiorni i calcoli relativi alle ripercussioni finanziarie pubblicati nel messaggio concernente la legge federale sul PF17 e li metta a disposizione dei Cantoni, dal momento che alcune formule e i limiti fissati per i fattori zeta hanno subito degli adeguamenti.

I Cantoni SZ, NW, OW e GE auspicano che le formule volte ad applicare le regole transitorie siano riprese nell'ordinanza.

Il Cantone LU osserva che le modifiche motivate dalla RFFA sono particolarmente complesse. Le direttive concernenti il rilevamento dei dati dovrebbero tenere conto di questo aspetto. Il rilevamento dei dati dovrebbe rimanere verificabile con un dispendio ragionevole.

Il Cantone BE auspica un complemento alle ripercussioni finanziarie dei contributi complementari sui Cantoni beneficiari.

Il Cantone AI apprezza la proposta sul calcolo dell'importo di compensazione dell'aggravio geotopografico (art. 31 P-OPFC).

Nel suo parere, il Cantone GR sottolinea l'importanza di ponderare gli utili delle persone giuridiche ai fini del calcolo del potenziale di risorse mediante i fattori zeta. In occasione dei dibattiti sulla LPFC, riguardo ai fattori zeta il Cantone GR aveva espresso il proprio consenso a fissare limiti inferiori sufficientemente elevati per evitare importanti scostamenti verso il basso

e per non inasprire in maniera incontrollata la concorrenza fiscale tra i Cantoni in relazione alle persone giuridiche.

Il Cantone TI vuole una modifica del sistema che tenga conto in modo più adeguato della reale situazione del Cantone. I redditi dei frontalieri dovrebbero essere considerati diversamente nel potenziale di risorse tramite una riduzione più consistente della quota di redditi considerati dall'attuale 75 al 50 per cento.

Il Cantone VD vorrebbe sapere in quale momento saranno adeguate le direttive e chiede di essere informato il prima possibile riguardo ai termini, in modo da avere abbastanza tempo per adattare l'organizzazione e il sistema informatico.

Il Cantone VS auspica che la Confederazione metta a disposizione uno strumento di calcolo per verificare e pianificare i versamenti di compensazione finanziaria.

Il Cantone NE esige di rivedere la definizione del termine «popolazione» nell'OPFC e di precisare il termine «habitant».

Infine il Cantone JU critica la complessità del sistema e mette in guardia da un possibile insprimento della concorrenza fiscale.