



L'essenziale in breve

A seguito delle incoerenze nella stima degli sgravi dell'imposta federale diretta (IFD), identificate nel 2010 confrontando i dati della perequazione finanziaria a livello federale (NPC) con quelli della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), il Controllo federale delle finanze (CDF) ha avviato nel 2010 una verifica in questo ambito. La verifica, che ha avuto per oggetto la sorveglianza esercitata dalla SECO, ha dimostrato che l'entità degli sgravi superava considerevolmente le cifre comunicate al Parlamento e che essi si concentravano su imprese di prestazione di servizi affini alla produzione e su alcuni Cantoni (Vaud e Neuchâtel con risp. il 22 e il 23 % di agevolazioni concesse e risp. il 48 e il 14 % della base imponibile totale degli utili prima dello sgravio dell'IFD nel 2008¹). Questa verifica ha accertato importanti lacune in materia di sorveglianza, in particolare l'assenza di coordinazione tra l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) e la SECO nonché una definizione ambigua della durata dello sgravio (10 anni civili o esercizi?).

Proseguendo la sua analisi nel 2011, il CDF ha considerato un campione di 32 società (26 imprese di prestazione di servizi affini alla produzione e sei imprese di produzione) che beneficiano di uno sgravio dell'IFD secondo la legge del 6 ottobre 1995² in favore delle zone di rilancio economico e l'ordinanza del 10 giugno 1996³ sull'aiuto in favore delle zone di rilancio economico. Il campione è stato scelto in funzione dei rischi identificati dal CDF (imprese di prestazione di servizi affini alla produzione, statuto fiscale particolare, importanza dell'ammontare dell'utile sottoposto all'IFD prima dello sgravio, massiccio aumento delle decisioni di sgravio nel 2007⁴) e nei quattro Cantoni che hanno concesso il maggior numero di sgravi secondo la legge in favore delle zone di rilancio economico, ovvero Friburgo, Neuchâtel, Sciaffusa e Vaud. Per questi 32 dossier, il CDF ha verificato, da un lato, la conformità al dispositivo legale delle decisioni del Dipartimento federale dell'economia (DFE) e, dall'altro, il rispetto da parte delle società delle condizioni poste in queste decisioni. Il CDF ha ottenuto dalle società dati dettagliati su impieghi, investimenti e informazioni concernenti le collaborazioni con le scuole universitarie e l'economia locale. Questa raccolta di dati ha permesso di confrontare per la prima volta i dati del *reporting* ufficiale con le cifre effettive in materia di impiego e di investimenti.

In sei dossier (concernenti tutti imprese di prestazione di servizi affini alla produzione), il CDF ha constatato che le decisioni del DFE non riprendevano in modo integrale le condizioni previste esplicitamente nella legislazione in favore delle zone di rilancio economico, in particolare riguardo all'impatto sull'economia regionale e alla collaborazione con le scuole universitarie secondo l'articolo 4a dell'ordinanza sull'aiuto in favore delle zone di rilancio economico (RU 2004 5113), introdotto il 1° febbraio 2005. Questa constatazione dovrebbe implicare una maggiore precisione nelle future decisioni. Le conseguenze fiscali del mancato rispetto delle esigenze, o di un

¹ Nel 2007 rappresentavano gli cantoni Vaud e Neuchâtel 20 risp. 27 % di agevolazioni concesse e 73 risp. 14 % della base imponibile totale degli utili prima dello sgravio dell'IFD.

² RU 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

³ RU 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

⁴ Ultimo anno della legge in favore delle zone di rilancio economico prima dell'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 della nuova legge federale sulla politica regionale (legge federale del 6 ottobre 2006 sulla politica regionale; RS 901.0).

conseguimento parziale degli obiettivi, dovrebbero parimenti essere disciplinate in modo più realista nelle decisioni di sgravio.

Nel suo campione il CDF ha rilevato due casi isolati di mancato rispetto delle decisioni prese dal DFE prima del 2005. Un altro caso è emerso dagli incontri con i responsabili cantonali. L'esame dei dossier ha dimostrato l'importanza di definire in modo più chiaro l'espressione «creare nuovi posti di lavoro» o il termine «investimento». In effetti, talune società transfrontaliere integrano nel loro effettivo impiegati non assoggettati all'obbligo fiscale in Svizzera. In generale il CDF constata la debole proporzione di impiegati locali (20 % circa); la maggior parte degli impieghi creati è riconducibile a persone provenienti dall'estero. A causa del tipo di attività (servizi), gli investimenti avvengono soprattutto nella costruzione o sistemazione d'uffici. Il presente rapporto fornisce esempi concreti per facilitare la comprensione dei criteri di sgravio dell'IFD badando affinché le società interessate non possano essere identificate.

Normalmente le decisioni di sgravio hanno una durata di cinque anni e possono essere rinnovate per un secondo periodo di cinque anni. Allo scadere dei primi cinque anni, le società dovrebbero aver raggiunto taluni obiettivi in materia di impiego e di investimento. Esse informano le autorità cantonali sulle cifre effettive, che vengono in seguito trasmesse alla SECO. Il CDF ha constatato divergenze nella maniera di determinare questa prima scadenza quinquennale, dato che qualcuno si basava sugli anni civili e altri sugli esercizi commerciali. L'interpretazione presa in considerazione può influenzare la decisione relativa al raggiungimento degli obiettivi. Inoltre si pone la questione concernente il momento e su quali basi deve essere effettuato questo controllo del raggiungimento degli obiettivi. A questo proposito le prassi cantonali non sono uniformi. Per alcune società il controllo avviene diversi mesi prima della scadenza sulla base di cifre stimate. Per altre società si aspettano le cifre definitive, cosa che potrebbe prolungare il loro sgravio oltre il periodo iniziale di cinque anni anche se le condizioni non sono rispettate.

Basandosi sul principio della fiducia verso le società e i Cantoni d'insediamento interessati, il dispositivo di sorveglianza è incompleto e inefficace. I compiti sono stati delegati in modo informale ai Servizi cantonali incaricati dell'insediamento di nuove imprese. Questi ultimi, veri partner e consulenti delle società a beneficio degli sgravi, sono spesso confrontati con conflitti di interesse o non ricevono le informazioni necessarie dalla propria Amministrazione delle contribuzioni. Dal 2004 la promozione economica del Cantone di Sciaffusa dispone tuttavia di un accesso ai dati fiscali aggregati del suo Cantone per calcolare il volume delle entrate fiscali generate dalle società che beneficiano dell'esenzione nonché dai loro impiegati.

Tenuto conto del segreto fiscale che viene talvolta loro opposto, due misure si impongono per garantire il controllo dell'appartenenza effettiva degli impieghi alla regione:

- un nuovo modulo di *reporting* annuale dettagliato e individualizzato sugli impieghi dovrebbe essere allestito dalla SECO e trasmesso senza indugio a tutti i Cantoni;
- in assenza di uno scambio di dati tra il fisco e la promozione economica cantonali, i Cantoni dovrebbero impegnarsi a verificare l'assoggettamento degli impiegati all'imposta.

Gli sgravi dell'IFD concessi alle società generano ulteriori entrate fiscali legate all'assoggettamento dei loro impiegati e all'imposizione della parte non esentata delle loro attività, ma possono pure

provocare un aumento del contributo cantonale agli altri Cantoni nel quadro della NPC. Tenendo conto unicamente delle società che beneficiano dello sgravio dell'IFD (e non delle altre società del gruppo non sgravate eventualmente insediate nel Cantone), il CDF constata che per dieci società l'aumento del contributo cantonale alla NPC è superiore alle entrate fiscali generate. Per tre società (una friburghese, una vodese e una neocastellana), questa differenza supera la decina di milioni di franchi per anno. Tale effetto collaterale potrebbe essere evitato se l'aliquota di sgravio concessa a livello federale e cantonale non fosse del 100 per cento. La dimensione NPC dovrebbe essere meglio considerata nelle decisioni cantonali e nelle proposte di sgravio dell'IFD. Il Cantone di Sciaffusa, unico tra i quattro Cantoni sottoposti alla verifica del CDF che presenta un bilancio netto positivo per le società interessate, risulta essere l'esempio da seguire con la sua prassi di sgravio con aliquote parziali.

Il CDF non ha esaminato le altre componenti indirette della concessione di questi sgravi, come ad esempio l'impatto sul mercato dell'alloggio, su quello del lavoro o sulle infrastrutture regionali, oppure gli effetti sulle società che risiedono nella regione di insediamento (in particolare i cosiddetti effetti «Spin-off» o di mantenimento). Questo tipo di analisi sarà effettuato dalla SECO nel quadro della valutazione della Nuova politica regionale (NPR) prevista nel 2013. Il CDF è dell'opinione che questa valutazione dovrebbe necessariamente comprendere le società che hanno beneficiato dello sgravio secondo il vecchio diritto (legge in favore delle zone di rilancio economico).

I servizi competenti del Cantone di Vaud hanno trasmesso spontaneamente alla SECO le loro osservazioni sulle conclusioni del CDF. Essi rimettono in causa il bilancio negativo per le finanze cantonali degli sgravi dell'IFD per talune società, indicando in particolare gli interventi realizzati presso la più importante per correggere questi effetti. Riguardo alla presa in considerazione degli impatti NPC, questi servizi sottolineano la sovrapponderazione delle imprese considerate sensibili nel campione e fanno valere l'entrata in vigore posteriore della NPC (2008) per argomentare una distorsione metodologica.

Ormai escluso dal campo di applicazione dello sgravio dell'IFD, il Cantone di Friburgo vorrebbe in futuro poter stimare l'impatto NPC delle società candidate a uno sgravio fiscale cantonale. I Dipartimenti delle finanze e dell'economia del Cantone di Neuchâtel hanno invece sottolineato il carattere informale della delega dei compiti di sorveglianza ai Cantoni e l'assenza di un reale controllo coordinato tra i Servizi cantonali del fisco e dell'economia sui dati che le imprese trasmettono loro.

Il Cantone di Sciaffusa ha precisato alcuni elementi contenuti nel dispositivo decisionale per certe società che beneficiano dello sgravio fiscale, in particolare la clausola di rinnovo e le condizioni dell'obbligo di mantenimento della sede che il CDF aveva ommesso di considerare. Esso ha parimenti evidenziato alcuni punti che dimostrerebbero l'inserimento delle società verificate nella sua economia regionale.

La SECO prende atto delle constatazioni e delle raccomandazioni del CDF. Essa rimette in causa la focalizzazione del campione del CDF sulle imprese di prestazione di servizi affini alla produzione, che non rappresentano la maggioranza delle imprese a cui è stato concesso lo sgravio. Il criterio dell'appartenenza fiscale degli impieghi non è stato considerato pertinente dal

punto di vista delle basi legali. Il 21 novembre 2011 la SECO ha tuttavia precisato all'attenzione dei Cantoni la nozione di «posto di lavoro». Trattandosi di due casi di non conformità alle decisioni del DFE individuate dal CDF, la SECO considera che sono dei vecchi casi e che nel frattempo le prassi sono cambiate.

La Delegazione delle finanze delle Camere federali ha preso conoscenza del dossier in occasione della sua sesta seduta ordinaria del 28-29 novembre 2011.

Il CDF ha tenuto conto delle differenti posizioni e dei complementi di informazione forniti dalla SECO e dai Servizi cantonali competenti per i quattro Cantoni. Esso ha preso atto che la SECO ha approntato un concetto di sorveglianza e di controlling approvato il 21 dicembre 2011 dal capo del DFE. Nel primo semestre del 2012 è prevista una revisione dei principi della concessione degli sgravi fiscali nel quadro dell'attuazione della nuova politica regionale della SECO. Trattandosi di sgravi avviati secondo il vecchio diritto, la SECO ha precisato nel suo concetto le nozioni di base nel quadro della procedura di rinnovo degli sgravi dopo cinque anni. Su iniziativa della SECO e sulla base dei dati rilevati dal CDF, l'AFC ha presentato ricorso contro le tassazioni IFD effettuate da un'Amministrazione delle contribuzioni cantonale di un'impresa di prestazione di servizi affini alla produzione per applicazione non conforme della decisione del DFE. Per questa stessa società, la SECO ha preteso una conferma da parte del Cantone in ordine al raggiungimento degli obiettivi dopo cinque anni, pena il mancato prolungamento dello sgravio IFD per altri cinque anni.

Il CDF ritiene inoltre che la considerazione degli impatti sulla NPC per quanto riguarda le decisioni di sgravio dell'IFD prese prima della sua entrata in vigore nel 2008 è corretta da un punto di vista metodologico poiché dal 2003 le norme della NPC si riferiscono esplicitamente agli utili prima dello sgravio dell'IFD. Gli interventi successivi del CDF hanno avuto il merito di identificare le lacune del sistema, in particolare per quel che concerne le imprese di prestazione di servizi affini alla produzione che beneficiano dello sgravio dell'IFD al 100 per cento, di distinguere le società problematiche dalle buone prassi e suscitare la riflessione sull'impiego di questo strumento di politica regionale e di valutare i suoi effetti.

Il CDF intende continuare a osservare le misure prese dalla SECO e dai Cantoni interessati nel periodo 2014-2015, visto che le decisioni di sgravio concesse secondo il vecchio diritto saranno valide fino al 2017, o dopo per i Cantoni che hanno previsto clausole di rimborso.

Testo originale in francese