



Misure di rafforzamento della competitività fiscale (Riforma III dell'imposizione delle imprese)

Rapporto dell'organo di coordinamento all'attenzione del DFF

Indice

Sintesi	4
1 Introduzione	7
1.1 Mandato di progetto	7
1.2 Contenuto del rapporto.....	7
2 Situazione iniziale	8
2.1 Sviluppi a livello internazionale.....	8
2.1.1 In generale	8
2.2 Diritto fiscale vigente	11
2.2.1 Competenze di Confederazione e Cantoni nella legislazione fiscale	11
2.2.2 Diritto fiscale delle imprese.....	12
2.3 Importanza politico-finanziaria dell'imposizione delle imprese	14
2.4 Sviluppi futuri senza riforma	17
2.5 Lavori attuali.....	18
3 La Riforma III dell'imposizione delle imprese	19
3.1 Orientamento di base della riforma.....	19
3.1.1 Obiettivi della riforma.....	19
3.1.2 Indirizzo strategico della Riforma III dell'imposizione delle imprese	24
3.1.3 Panoramica dei singoli elementi della riforma	26
3.2 Misure di politica fiscale.....	27
3.2.1 Licence box	27
3.2.2 Imposta sull'utile con deduzione degli interessi.....	36
3.2.3 Riduzione delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile	40
3.2.4 Altre misure di politica fiscale	43
3.2.5 Valutazione generale.....	50
3.3 Ripercussioni sulla perequazione delle risorse	53
3.3.1 Necessità di adeguamento e direttive	53
3.3.2 Ponderazione degli utili delle imprese	55
3.3.3 Simulazioni.....	56
3.3.4 Periodo transitorio	61
3.3.5 Conclusione.....	62
3.4 Misure verticali di compensazione	63
3.4.1 Condizioni quadro	63
3.4.2 Natura della compensazione.....	64
3.4.3 Conclusione.....	66
3.5 Controfinanziamento a livello federale.....	66

3.5.1	Potenziale di sgravio sul fronte delle uscite.....	67
3.5.2	Misure di controfinanziamento sul fronte delle entrate	68
3.5.3	Conclusioni.....	70
4	Ripercussioni	71
4.1	Scenario di riferimento.....	71
4.2	Ripercussioni finanziarie per la Confederazione	73
4.3	Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni.....	74
4.4	Ripercussioni per l'economia.....	78
5	Conclusioni	78
6	Ulteriore modo di procedere	81
7	Allegato.....	82

Sintesi

L'imposizione delle imprese è attualmente al centro degli interessi politici internazionali. L'OCSE, il G20 e l'UE intendono limitare l'utilizzazione degli attuali punti deboli della fiscalità internazionale. Ci si concentra soprattutto sulla non imposizione internazionale e sul trasferimento dei capitali mobili. I Paesi dotati di un regime fiscale secondo il modello «no or low taxation» sono attaccati dall'OCSE e dall'UE. La Svizzera è pertanto sotto pressione a causa degli statuti fiscali applicati dai Cantoni alle società holding, di domicilio e miste, a causa dell'imposizione delle società principali, come pure della prassi in materia di stabilimenti finanziari di impresa (Swiss Finance Branch). La critica è in particolare rivolta al trattamento in parte differenziato dei redditi/imprese nazionali ed esteri (il cosiddetto «ring fencing»).

Gli statuti fiscali cantonali sono attualmente di *grande rilievo finanziario ed economico* per la Confederazione e per molti Cantoni. Da un lato, essi consentono ad ogni Cantone (anche a quelli con aliquote comparativamente elevate di imposta sull'utile) di essere competitivo a livello di concorrenza internazionale in ambito di attività mobili (ossia rapidamente trasferibili in altri Paesi). La concorrenza intercantonale in questo settore è simultaneamente attenuata nel senso che le differenze di onere tra i Cantoni risultano comparativamente basse. Se gli statuti fiscali cantonali dovessero essere soppressi a causa dell'assenza di consenso internazionale, ciò comporterebbe una limitazione della competitività internazionale della Svizzera e un inasprimento della concorrenza fiscale intercantonale. Si profilerebbe inoltre la minaccia di una perdita sostanziale di posti di lavoro. Per questo motivo l'organo di coordinamento ritiene indispensabile la *compensazione con misure mirate* di un'eventuale soppressione o un adeguamento degli statuti fiscali cantonali e di altre prassi normative sia.

L'organo di coordinamento si esprime a favore di un *indirizzo di politica fiscale* costituito dai seguenti tre elementi:

- introduzione di nuove regole per le attività mobili;
- riduzione delle aliquote cantonali di imposta sull'utile;
- soppressione di determinati oneri fiscali per un rafforzamento generale dell'attrattiva della piazza.

Le nuove norme per le attività mobili devono soddisfare integralmente i seguenti *criteri*:

- in generale sono conformi agli standard dell'OCSE riconosciuti a livello internazionale e in particolare, non contengono alcun elemento di *ring fencing* e non mirano a una non imposizione internazionale;
- possono essere giustificate dalla sistemica fiscale oppure sono orientate a norme che vengono applicate anche da uno Stato membro dell'OCSE. Per garantire il consenso occorre inoltre tenere in considerazione la politica fiscale dell'UE.

In base ai summenzionati criteri l'organo di coordinamento ha esaminato diverse possibili normative speciali e propone l'introduzione di un *licence box* a livello di imposte cantonali che sia orientato a una soluzione già utilizzata con successo in uno Stato membro dell'OCSE. Inoltre propone di esaminare ulteriormente il modello di imposta sull'utile con de-

duzione degli interessi e con una limitazione della deduzione dell'interesse di protezione al capitale proprio superiore alla media.

Queste norme per le attività mobili consentono alla Svizzera di continuare ad essere fiscalmente attraente per una parte rilevante delle attività mobili. L'organo di coordinamento è consapevole del fatto che le nuove norme dovranno eventualmente essere verificate alla luce degli sviluppi dinamici a livello internazionale. Tuttavia, esso ritiene anche che al momento non sarebbe opportuno rinunciare a tali norme.

Occorre anche decidere in quale misura le nuove norme devono essere prescritte ai Cantoni in modo vincolante e in quale misura i Cantoni possono decidere se introdurre tali misure. L'organo di coordinamento ha espresso la propria volontà di mantenere l'armonizzazione formale delle imposte dirette attualmente raggiunta.

I Cantoni possono inoltre ricorrere allo strumento della riduzione delle aliquote di imposta sull'utile nella misura in cui lo considerino necessario per mantenere la loro competitività. In merito vale quanto segue: più il tenore delle nuove norme è restrittivo, maggiore sarà l'importanza attribuita alle riduzioni dell'aliquota dell'imposta cantonale sull'utile. La relativa decisione definitiva rientra nell'autonomia cantonale.

Per rafforzare l'attrattiva della piazza imprenditoriale svizzera dovrebbe anche essere esaminata la possibilità di eliminare alcuni oneri fiscali. Le relative discussioni sono incentrate sulla soppressione della tassa di emissione sul capitale proprio, come pure su adeguamenti nell'ambito dell'imposta cantonale sul capitale.

L'organo di coordinamento ritiene che gli oneri finanziari della riforma debbano essere equamente ripartiti: la Confederazione dovrebbe lasciare ai Cantoni un margine di manovra di politica finanziaria mediante *misure verticali di compensazione* affinché il minor gettito dovuto alla riduzione delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile possa essere attenuato. In questo modo è possibile evitare che i Cantoni – che non possono sostenere con le proprie forze gli oneri finanziari della riforma – perdano la loro attrattiva e che la Confederazione debba rinunciare a cospicue entrate fiscali.

L'entità della partecipazione finanziaria della Confederazione con misure verticali di compensazione dipende dalla scelta dell'indirizzo di politica fiscale: più il tenore delle nuove norme sarà restrittivo o più dovrà essere ridotta l'imposta cantonale sull'utile per mantenere basi fiscali mobili, maggiore sarà tendenzialmente la partecipazione della Confederazione. L'organo di coordinamento è però del parere che i Cantoni debbano fornire un contributo analogo per sostenere gli oneri finanziari. Nell'impostazione concreta occorre prestare attenzione a non minare l'autonomia in materia di politica fiscale e a non pregiudicare la concorrenza fiscale tra Cantoni. Entrano in considerazione, in particolare, misure di compensazione dirette come un aumento della partecipazione dei Cantoni alle entrate della Confederazione o misure di compensazione indirette mediante sgravi fiscali per le imprese a livello federale.

L'attuale *perequazione finanziaria* dovrebbe consentire una concorrenza fiscale leale tra i Cantoni anche in presenza di nuove condizioni quadro in materia di politica fiscale. Nel corso della riforma dell'imposizione delle imprese saranno necessari adeguamenti al sistema per poter prendere in considerazione le nuove realtà della politica fiscale. L'organo di coordinamento raccomanda di ponderare d'ora in poi nel potenziale di risorse tutti gli utili aziendali in funzione delle loro possibilità di sfruttamento. Sebbene in questo modo le differenze di capa-

cità finanziaria tra i Cantoni possano essere meglio rappresentate rispetto al caso della mera adozione del sistema degli attuali fattori beta, questo adeguamento sarà pressoché impossibile senza modificare i versamenti di compensazione cantonali.

Confederazione e Cantoni dovranno compensare gli oneri supplementari derivanti dalla Riforma III dell'imposizione delle imprese affinché non sorgano squilibri nelle finanze. Nel *controfinanziamento* a livello federale valgono i seguenti principi:

- la questione del controfinanziamento deve essere parte integrante della Riforma III dell'imposizione delle imprese;
- se la Riforma III dell'imposizione delle imprese determina oneri supplementari troppo elevati nel bilancio federale, il controfinanziamento deve prevedere anche elementi sostanziali sul versante delle entrate;
- le compensazioni sul fronte delle uscite non devono essere confuse con riforme strutturali fondamentali o essere effettuate trasferendo gli oneri ai Cantoni.

La procedura legislativa ordinaria svizzera offre alla Confederazione e ai Cantoni la possibilità di affrontare in anticipo il controfinanziamento. In tal modo si riduce la necessità di adottare vere e proprie misure di risparmio incisive in occasione dell'entrata in vigore della riforma.

Grazie alle ottime condizioni quadro generali (stabilità politica, finanze statali sane, lavoratori qualificati ecc.), la Svizzera si trova tuttora in una buona situazione di partenza e può intraprendere la Riforma III dell'imposizione delle imprese da una posizione di forza.

Il Consiglio federale ha incaricato il DFF di effettuare una consultazione dei Cantoni in base al presente rapporto. Basandosi su di essa e tenuto conto degli sviluppi internazionali intervenuti nel frattempo, il DFF presenterà al Consiglio federale un rapporto e delle proposte di elaborazione di un avamprogetto da porre in consultazione. Tale avamprogetto è previsto per l'estate del 2014.

1 Introduzione

1.1 Mandato di progetto

Nel corso degli ultimi anni l'imposizione delle imprese è venuta a trovarsi viepiù al centro degli interessi politici internazionali. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), il Gruppo dei 20 principali Paesi industrializzati ed emergenti (G20) e l'Unione europea (UE) si sono prefissati l'obiettivo di limitare attuali punti deboli della fiscalità internazionale. Ne consegue che talune norme fiscali non sono più accettate a livello internazionale e lo sono soltanto in misura ridotta. Sono interessate anche le normative fiscali svizzere e in particolare gli statuti fiscali cantonali. Tale normative sono nondimeno di grande importanza finanziaria, sia a livello cantonale che federale. A ciò si aggiungono l'importanza economica delle imprese interessate e dei posti di lavoro, come pure le ripercussioni fiscali sui lavoratori interessati e sulle imprese a valle.

In considerazione di quanto precede, nel mese di dicembre del 2008 il Consiglio federale aveva già incaricato il DFF di elaborare un progetto per la Riforma III dell'imposizione delle imprese. Gli elementi di riforma ivi previsti non sono però bastati per ristabilire il consenso internazionale nei confronti del sistema svizzero di imposizione delle imprese.

Nell'autunno del 2012 è iniziata una nuova fase: per poter poter rafforzare il più possibile la collaborazione con i Cantoni nella ricerca di soluzioni, il DFF ha istituito un'organizzazione paritetica del progetto¹, il cui compito consiste nell'elaborare progetti di adeguamento del sistema di imposizione delle imprese che consentano di raggiungere una posizione per quanto possibile ottimale nel delicato equilibrio tra attrattiva fiscale della piazza imprenditoriale, redditività finanziaria e consenso internazionale.

Il presente rapporto finale rispecchia le conoscenze e le raccomandazioni dell'organo di coordinamento, deve servire al Consiglio federale come base per la prossima discussione sulla Riforma III dell'imposizione delle imprese e non deve avere carattere vincolante. Esso è stato allestito in stretta collaborazione dalla Confederazione e dai Cantoni. Contemporaneamente si sono svolte consultazioni e workshop con rappresentanti dell'economia e della scienza.

1.2 Contenuto del rapporto

Il capitolo dedicato alla situazione iniziale tratta innanzitutto gli sviluppi a livello internazionale, segnatamente i lavori in seno all'OCSE e il dialogo con l'UE sull'imposizione delle imprese. Il quadro della situazione iniziale è integrato da alcune considerazioni sulla legislazione in vigore e sull'importanza finanziaria dell'imposizione delle imprese, seguite da una presentazione degli sviluppi futuri senza adeguamento della riforma e dei lavori intrapresi finora. Successivamente vengono espone nei dettagli e valutate le diverse misure di politica fiscale in base agli obiettivi della riforma e al suo indirizzo strategico. Sono poi illustrate le ripercussio-

¹ Cfr. allegato

ni sulla perequazione delle risorse nell'ambito della perequazione finanziaria e vengono proposti gli adeguamenti necessari. Ulteriori elementi della riforma sono costituiti dalle misure verticali di compensazione a favore dei Cantoni e dal relativo controfinanziamento a livello federale. Il rapporto è completato da una panoramica delle ripercussioni, dalle conclusioni finali e dalla presentazione dell'ulteriore modo di procedere.

2 Situazione iniziale

2.1 Sviluppi a livello internazionale

2.1.1 In generale

Concorrenza fiscale internazionale

L'imposizione delle imprese è attualmente al centro degli interessi politici internazionali. Nei mesi scorsi si sono moltiplicate le iniziative al riguardo sia da parte dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) che dell'Unione Europea (UE) o di altri organismi come il G20 (gruppo dei 20 principali Paesi industrializzati ed emergenti). Il progetto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) dell'OCSE conferma questa tendenza. Gli Stati intendono essenzialmente limitare lo sfruttamento delle lacune esistenti della fiscalità internazionale da parte delle imprese. Questa situazione concerne soprattutto il trasferimento di capitali mobili, in particolare nei Paesi dotati di un regime fiscale secondo il modello «*no or low taxation*». Questi sviluppi si ripercuotono sul consenso internazionale nei confronti dei regimi fiscali svizzeri destinati alle imprese.

Sviluppi nell'OCSE

Nel novembre del 2012 il Forum dell'OCSE sulle pratiche fiscali dannose (*Forum on Harmful Tax Practices – FHTP*) ha tra l'altro deciso di esaminare in maniera approfondita cinque regimi fiscali svizzeri², oggetto di critiche anche da parte dell'UE. Il Forum si esprimerà inoltre sul consenso a soluzioni fiscali del genere «*IP box*» (denominate anche *box brevetti* o *licenze box*), come quelle che si incontrano ad esempio in Belgio, Spagna, Paesi Bassi, Lussemburgo e Regno Unito.

Sotto l'influenza del G20, l'OCSE ha inoltre deciso di lottare contro l'erosione della base di calcolo e il trasferimento degli utili (*Base Erosion and Profit Shifting – BEPS*). Il 19 luglio 2013 l'OCSE ha pubblicato il progetto BEPS definitivo. Tale progetto è stato approvato dal G20 il 20 luglio 2013. Grazie al piano, che comprende quindici azioni, in particolare si dovrà fare in modo che gli utili siano tassati sul luogo dell'attività economica effettiva, che siano impediti pianificazioni fiscali aggressive e che siano evitate le doppie non imposizioni internazionali. I diversi gruppi di lavoro, a cui la Svizzera partecipa attivamente e che si adoperano in merito a favore di una concorrenza fiscale ordinata, hanno iniziato la loro attività. Le prime

² I regimi fiscali criticati dal Forum dell'OCSE sulle pratiche fiscali dannose sono i seguenti: i) le società di domicilio, ii) le società miste, iii) le società holding, iv) le società «principali» e v) le agevolazioni fiscali concesse nel quadro della Nuova politica regionale.

misure concrete sono attese nel secondo semestre del 2014, mentre il progetto dovrebbe essere concluso nel 2015. Successivamente se ne dovranno attuare i risultati.

Sviluppi nell'UE

La controversia nell'ambito dell'imposizione delle imprese grava dal 2005 sui rapporti tra la Svizzera e l'UE. Nel 2007 la Commissione dell'UE aveva qualificato il regime fiscale cantonale delle imprese come incompatibile con le disposizioni in materia di assistenza dell'Accordo di libero scambio Svizzera-UE. Una soluzione è naufragata nel 2009 a causa dell'opposizione di singoli Stati membri. Nel 2010 l'UE ha proposto alla Svizzera di continuare il dialogo sull'imposizione delle imprese in base al «*Code of Conduct for Business Taxation*» del 1997 (abbr. «CoC»). In questo nuovo contesto, nel quadro di colloqui esplorativi sono state gettate le basi di un dialogo basato sui principi, fermo restando che la Svizzera non si è impegnata a riprendere il CoC.

Nel caso dei modelli svizzeri di imposizione delle imprese, che l'UE critica come concorrenza fiscale dannosa, si tratta di i) società di domicilio, ii) società miste, iii) società holding, iv) deduzione per partecipazioni, v) stabilimenti finanziari d'impresa, vi) strutture principali e vii) agevolazioni fiscali concesse nel quadro della Nuova politica regionale.

Il 4 luglio 2012, dopo aver consultato le Commissioni parlamentari competenti e i Cantoni, il Consiglio federale ha approvato il mandato per un dialogo con l'UE sull'imposizione delle imprese. L'Esecutivo ha stabilito tre obiettivi: trovare una soluzione che i) che preservi la competitività della piazza imprenditoriale svizzera, ii) che tenga conto dei bilanci della Confederazione e dei Cantoni e iii) che assicuri il consenso internazionale nei confronti della politica fiscale svizzera.

Da parte svizzera il dialogo è incentrato sui regimi fiscali che generano distorsioni, in particolare quelli che presentano gli aspetti della limitazione degli utili di provenienza estera («*ring fencing*») e sulle misure difensive adottate dall'UE o dai suoi Stati membri. Tale dialogo dovrebbe essere condotto nel rispetto dei principi di uguaglianza e di sovranità delle parti, del sistema fiscale federale della Svizzera e, in particolare, delle competenze dei Cantoni e della Confederazione di riscuotere imposte sugli utili delle imprese.

Il 6 dicembre 2012 la Commissione europea ha adottato un piano d'azione contro l'evasione fiscale e le sottrazioni di imposta, che comprende due raccomandazioni all'attenzione degli Stati membri dell'UE. Esse impongono agli Stati membri di applicare ai Paesi terzi gli standard fiscali dell'UE nonché l'adozione del suo codice di condotta in materia di tassazione delle imprese o l'abolizione di pratiche che portano a una doppia non imposizione internazionale. Diversamente l'UE e gli Stati membri possono adottare provvedimenti per imporre il rispetto di queste prescrizioni, predisponendo, tra l'altro, liste nere. In quanto Paese terzo, la Svizzera è direttamente interessata da questa iniziativa della Commissione europea.

Lo scorso 29 maggio 2013 la Svizzera ha avuto l'occasione di orientare direttamente i membri del gruppo CoC riguardo alla posizione del nostro Paese. In questo contesto la Svizzera ha segnalato all'UE di essere disposta a esaminare adeguamenti nel caso di cinque regimi fiscali³ in base al rapporto intermedio del 7 maggio 2013 dell'organo di coordinamento sulla

³ Si tratta nella fattispecie di tre statuti fiscali cantonali, delle strutture principali nonché della prassi relativa agli stabilimenti finanziari d'impresa.

Riforma III dell'imposizione delle imprese. A titolo di controprestazione ci si aspetta che l'UE e i suoi Stati membri sopprimano le misure di difesa e trattino la Svizzera senza discriminazione e arbitrio.

In considerazione di questi segnali positivi da parte della Svizzera, il Consiglio «Economia e finanza» dell'UE (Ecofin) ha deciso nella sua seduta del 21 giugno 2013 una proroga del dialogo con la Svizzera fino alla fine del 2013.

Nel corso della sua seduta del 22 ottobre 2013 il gruppo CoC ha discusso i box brevetti del Regno Unito, di Cipro e del Belgio. La Commissione ha criticato su due punti il box brevetti del Regno Unito, segnatamente i) l'assenza di reale attività economica, rispettivamente la presenza sostanziale nello Stato che offre il vantaggio e ii) in particolare la disposizione, in deroga alle norme dell'OCSE, sulla determinazione degli utili all'interno del gruppo imprenditoriale multinazionale. Il gruppo CoC intende proseguire i propri lavori sui box fiscali e operare in merito una differenziazione tra contenuti leciti e illeciti.

In relazione agli sviluppi futuri della legislazione europea in materia di imposizione delle imprese si devono menzionare anche la strategia di Lisbona e il programma seguente, ossia la strategia «Europa 2020». La strategia di Lisbona è un programma varato al vertice speciale dei capi di Stato e di Governo dell'UE del marzo 2000 a Lisbona, che si prefiggeva di fare dell'UE, nell'arco di dieci anni, ovvero entro il 2010, lo spazio economico, basato sulla conoscenza, più competitivo e dinamico del mondo. Questo programma verteva su un rinnovo e una sostenibilità economici, sociali ed ecologici nei settori dell'innovazione, dell'«economia della conoscenza» nonché della coesione sociale e della protezione dell'ambiente. La strategia «Europa 2020», adottata nel 2010 e succeduta alla strategia di Lisbona, persegue obiettivi analoghi, tra i quali la promozione della ricerca e dello sviluppo nonché della formazione universitaria e dell'«apprendimento per tutta la vita» per incrementare la crescita economica.

Esito del dialogo con l'UE sull'imposizione delle imprese

In occasione dei colloqui tecnici del 9 ottobre 2013 una delegazione svizzera e una dell'UE hanno elaborato sulla scorta delle basi esistenti un documento progettuale che espone i principi che devono essere presi in considerazione in linea di massima e le misure che entrambe le parti devono adottare e prevede la continuazione del dialogo sulle questioni di imposizione delle imprese, sempreché sussista un interesse reciproco. Questo documento è stato discusso il 15 novembre 2013 dal Segretario di Stato del SFI⁴ con il servizio delle Commissioni dell'UE e illustrato il 20 novembre 2013 al Gruppo CoC del Consiglio dell'UE. La Svizzera ha ribadito la propria disponibilità a sopprimere cinque regimi fiscali e a impostare le eventuali misure in maniera tale che in generale corrispondano agli standard dell'OCSE riconosciuti a livello internazionale. Per contro, secondo la proposta gli Stati membri devono abbandonare le contromisure adottate nei confronti della Svizzera e rinunciare a introdurre nuove contromisure durante il periodo transitorio. Gli Stati membri hanno riconosciuto i grandi progressi realizzati, esprimendo però riserve, in particolare per quanto riguarda la rinuncia a contromisure avanzata dalla Svizzera. Sono pertanto necessari ulteriori lavori e la conti-

⁴ SFI - Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali.

nuazione del dialogo. Si presuppone che il Consiglio dell'ECOFIN del 10 dicembre 2013 prorogherà di un semestre il mandato della Commissione.

2.2 Diritto fiscale vigente

2.2.1 Competenze di Confederazione e Cantoni nella legislazione fiscale

Nella legislazione fiscale occorre prestare particolare attenzione alla ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. In linea di principio i Cantoni sono sovrani nella riscossione di tutte le imposte il cui prelievo non è loro esplicitamente vietato dalla Costituzione federale. La Confederazione, invece, può riscuotere soltanto le imposte per le quali la Costituzione federale le conferisce un'autorizzazione esplicita. Nel quadro della Riforma III dell'imposizione delle imprese la Confederazione può pertanto decidere i seguenti tipi di misure:

- adeguamento rispettivamente soppressione di norme esistenti sulla base di calcolo a livello di legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) e/o di legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD);
- introduzione di nuove misure sulla base di calcolo nella LAID e/o nella LIFD. La Confederazione ha la possibilità di introdurre nella LAID sia misure vincolanti sia misure facoltative (ad es. agevolazioni fiscali nell'articolo 23 cpv. 3 LAID; imposizione secondo il dispendio nell'art. 6 cpv. 2 LAID);
- modifica dell'aliquota di imposta sull'utile nell'ambito dell'imposta federale diretta; poiché la Costituzione federale stabilisce nell'8,5 per cento il limite superiore dell'aliquota di imposta in vigore, un suo aumento esigerebbe una modifica costituzionale;
- modifiche riguardanti tributi che sono di competenza esclusiva della Confederazione (tasse di bollo, imposta preventiva, imposta sul valore aggiunto).

I Cantoni a loro volta possono stabilire liberamente, a prescindere dalla Riforma III dell'imposizione delle imprese, le tariffe cantonali dell'imposta sull'utile. Essi possono inoltre introdurre misure a livello di base di calcolo negli ambiti non armonizzati dalla LAID. Tuttavia, nella prassi quest'ultimo settore ha un'importanza subordinata.

Per quanto riguarda le misure che rientrano nell'ambito dell'*autonomia cantonale*, in particolare in relazione con la determinazione della tariffa cantonale dell'imposta sull'utile, si può osservare quanto segue:

- in virtù dell'articolo 129 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.) la Confederazione non può imporre disposizioni ai Cantoni in questo ambito. La Confederazione e i Cantoni possono tuttavia coordinare politicamente le loro rispettive misure nel quadro di una strategia comune;
- a seconda delle misure adottate dalla Confederazione nell'ambito della Riforma III dell'imposizione delle imprese, i Cantoni saranno confrontati con una diversa situazione iniziale per quanto riguarda le misure che rientrano nel loro ambito di competenza.

Per quanto concerne l'*armonizzazione fiscale*, la Confederazione ha la competenza costituzionale di emanare una legislazione quadro sull'armonizzazione fiscale formale. L'attuale diritto in materia di imposizione delle imprese è stato ampiamente armonizzato formalmente dal legislatore federale – al di là dei semplici principi – per cui sotto il profilo formale i Cantoni dispongono solo di un esiguo margine di manovra per quanto riguarda il diritto cantonale.

2.2.2 Diritto fiscale delle imprese

Basata su questi principi, la situazione iniziale nell'ambito dell'imposizione delle imprese si presenta come segue:

Le imposte sull'utile sono il tipo di imposta più importante per la piazza imprenditoriale. In Svizzera vengono rimosse a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni. Mentre il calcolo dell'utile imponibile osserva norme ampiamente uniformi, i Cantoni sono liberi di stabilire l'entità dell'aliquota di imposta sull'utile. L'onere fiscale effettivo a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni varia fra il 12 e il 24 per cento circa.

Il calcolo dell'utile imponibile è basato sul cosiddetto «principio della determinazione» secondo il quale esso corrisponde in linea di massima all'utile calcolato secondo il diritto commerciale. Sono fatte salve norme esplicite di rettifica, stabilite dalle leggi fiscali. Il principio della determinazione presenta un vantaggio fondamentale: rispetto ad altri Stati il calcolo dell'utile imponibile, e pertanto la dichiarazione fiscale, è estremamente semplice dal profilo amministrativo.

Per le imprese, nel caso ad esempio di decisioni concernenti l'ubicazione e gli investimenti, sono importanti anche altri tipi di imposte, segnatamente le imposte sul reddito delle persone fisiche e le «imposte accessorie», come l'imposta preventiva e le tasse di bollo vigenti in Svizzera. Queste verranno esaminate in maniera più dettagliata nel quadro delle misure proposte (cfr. n. 3.2.4).

Statuti fiscali cantonali

Definizione e struttura

Un'importante eccezione al principio della determinazione è costituito dai tre statuti fiscali cantonali applicabili alle società holding e alle società di gestione. Essi sono disciplinati dall'articolo 28 LAID, riguardano esclusivamente le imposte cantonali e sono vincolanti per tutti i Cantoni.

Le società holding si caratterizzano per il fatto che la loro attività principale è costituita dal possesso e dall'amministrazione a lungo termine di partecipazioni. A livello cantonale le società madri non versano imposte sull'utile, eccettuate quelle sui redditi da proprietà immobiliari in Svizzera. Le società di gestione non esercitano alcuna attività commerciale in Svizzera oppure assumono unicamente funzione di gestione oppure ancora la loro attività commerciale in Svizzera è di importanza subordinata. Le prime sono anche denominate società di domicilio e le ultime società miste. Queste società di gestione versano a livello cantonale un'imposta ridotta sull'utile.

Questi statuti fiscali cantonali hanno essenzialmente lo scopo di offrire un onere fiscale concorrenziale a livello internazionale nel caso di determinate attività altamente mobili. Le attività

tipiche svolte da queste imprese sono la detenzione di partecipazioni, i servizi interni al gruppo, le attività di finanziamento, le attività nel settore dei beni immateriali nonché il commercio all'ingrosso a livello internazionale.

Gli statuti fiscali cantonali permettono a tutti i Cantoni, anche a quelli che praticano un'aliquota d'imposta sull'utile relativamente elevata, far fronte alla concorrenza internazionale nei riguardi di queste imprese. Nel contempo, la concorrenza fiscale intercantonale viene attenuata dato che le differenze di onere fiscale nei Cantoni si rivelano relativamente esigue.

Da parte estera si argomenta che le norme che disciplinano gli statuti fiscali cantonali si basano in parte su un trattamento differenziato dei redditi svizzeri ed esteri, nella misura in cui questi ultimi sarebbero fiscalmente privilegiati. Questa critica dall'estero ha in parte provocato un inasprimento delle norme e delle condizioni con cui sono confrontate le imprese svizzere. Questa situazione è fonte di incertezza del diritto e di incertezze a livello di pianificazione.

Trattamento delle riserve latenti in caso soppressione dello statuto

La soppressione degli statuti fiscali cantonali non avrebbe alcuna ripercussione dal profilo dell'imposta federale diretta. Già nel quadro della legislazione in vigore queste società soggiacciono a norme di obbligatorietà generale.

La perdita invece dello statuto fiscale cantonale ha ripercussioni fondamentali sulle imposte cantonali e comunali. Essa fa in modo che le società interessate soggiacciono d'ora in poi all'imposizione ordinaria. Ne consegue un onere latente di imposta sull'utile sulle riserve latenti disponibili in queste imprese. Se successivamente queste riserve latenti vengono realizzate, subentrano le ripercussioni relative fiscali, ossia un'imposizione con l'aliquota ordinaria di imposta cantonale sull'utile.

Simili casi di passaggio dall'imposizione privilegiata all'imposizione ordinaria esistono già nella legislazione in vigore. Per motivi di sistematica fiscale è giustificato che all'atto del cambiamento di statuto in imposizione ordinaria le riserve latenti costituite o insorte quando durava ancora il trattamento fiscale privilegiato di un'impresa siano rese palesi in maniera neutrale dal profilo fiscale e possano essere fatte valere come riserve latenti tassate nel bilancio fiscale. La pubblicazione è effettuata nel solo bilancio fiscale cantonale dato che la pubblicazione nel bilancio commerciale – per quanto possa peraltro essere lecita nel diritto commerciale – comporterebbe ripercussioni fiscali a livello di imposta federale diretta. Il palesamento deve essere effettuato nell'ultimo periodo fiscale durante il quale l'impresa fruisce dello statuto fiscale. La valutazione delle riserve latenti deve essere effettuata applicando norme di valutazione generalmente riconosciute. Le riserve latenti rese palesi in questo modo possono essere ammortate nel corso degli anni successivi.

Questo trattamento fiscale delle riserve latenti è approvato anche dal Tribunale federale purché, specularmente, non vengano prese in considerazione anche le eventuali perdite insorte durante lo statuto fiscale cantonale.

Imposizione delle società principali

I gruppi che operano a livello internazionale concentrano spesso le loro strutture in unità di dimensioni maggiori, centralizzando così su una società principale funzioni, responsabilità e rischi interni al gruppo secondo gruppi di prodotti o mercati. La società principale assume in

particolare per i suoi mercati globalizzati la responsabilità degli acquisti, della pianificazione di ricerca e sviluppo, della pianificazione e della gestione della produzione e delle vendite, dell'amministrazione del magazzino e della pianificazione logistica, dello sviluppo di una strategia di marketing, di tesoreria e finanza come pure dell'amministrazione.

Le merci sono vendute da società di distribuzione. Esse le vendono a nome proprio, ma per conto delle società principali. Le società di distribuzione svolgono esclusivamente la funzione di agenti legittimati a concludere (commissionari) per la società principale. Secondo la prassi in vigore tali società ai sensi dell'articolo 5 capoverso 5 del Modello di convenzione dell'OCSE costituiscono stabilimenti d'impresa della società principale (società madre) nella misura in cui le loro attività rientrano nell'attività di commissione. Tali «stabilimenti di rappresentanza» forniscono un contributo sostanziale al valore aggiunto della società principale, cosicché nel quadro di una ripartizione internazionale di imposta una parte dell'utile proveniente dall'attività commerciale deve loro essere attribuita.

La ripartizione fiscale internazionale per gli stabilimenti d'impresa di rappresentanza riguarda la sola parte dell'utile netto che proviene dall'attività commerciale. La quota di utile dagli investimenti finanziari e da altre attività deve essere interamente attribuita alla sede della società principale. Essa deve essere calcolata in funzione di un conto distinto. Se l'insieme dei prodotti finiti venduti a terzi è fabbricato da società del gruppo o da terzi, ma per conto della società principale (fabbricazione à façon), il 70 per cento dell'utile netto proveniente dalla produzione e dal commercio vale in tutti i casi come utile dell'attività commerciale. Il 30 per cento restante rappresenta l'utile sulla propria produzione della società principale.

Queste norme fisse di attribuzione sono oggetto di critiche a livello internazionale con riferimento al principio del «*dealing at arm's length*». Si censura altresì la poca trasparenza dell'imposizione svizzera delle società principali. Questa critica riduce l'attrattiva dell'imposizione delle società principali ed è fonte di incertezza del diritto e di incertezze di pianificazione.

Swiss Finance Branch

Un'ulteriore particolarità è costituita dalla Swiss Finance Branch. In questo caso, trattando in maniera analoga alle banche gli stabilimenti di impresa svizzeri di società finanziarie con sede all'estero, viene concesso a tale sede un indennizzo d'uso per il capitale messo a disposizione di questi stabilimenti di impresa.

Da parte dell'estero si critica il fatto che questa misura comporti un *ring fencing*, perché compete alle sole società finanziarie con sede all'estero. Questa critica è fonte di incertezze del diritto e di incertezze di pianificazione.

2.3 Importanza politico-finanziaria dell'imposizione delle imprese

Il sistema attuale di imposizione delle imprese riveste notevole importanza dal profilo della redditività. A livello cantonale, comunale e federale, le società con statuto fiscale cantonale (diretto o indiretto) forniscono un contributo fondamentale al finanziamento delle attività statali.

Le tabelle 1 e 2 mostrano le entrate medie d'imposta sull'utile *dei Cantoni e dei loro Comuni* negli anni 2008–2010, suddivise per statuto fiscale. Le stime si basano sui dati della statisti-

ca finanziaria e sulle rilevazioni annue ai fini della perequazione finanziaria nazionale. In queste cifre non figurano i gettiti fiscali risultanti da effetti indiretti, in particolare le imposte sul reddito dei dipendenti di società con statuto fiscale cantonale e l'imposta sull'utile di aziende (soggette a imposizione ordinaria), che per la creazione di valore aggiunto dipendono da società a statuto fiscale speciale (nonché le imposte sul reddito dei loro dipendenti). Le cifre dimostrano che lo statuto fiscale cantonale delle società miste è quello che riveste la maggiore importanza maggiore dal punto di vista finanziario.

Tabella 1: Stima delle entrate annuali di imposta sull'utile dei Cantoni e dei loro Comuni, per statuto fiscale, compresa la quota dei Cantoni all'IFD delle persone giuridiche, media 2008–2010 (mio. fr.)

	Società soggette a imposizione ordinaria	Società holding (art. 28 cpv. 2 LAID)	Società di domicilio (art. 28 cpv. 3 LAID)	Società miste (art. 28 cpv. 4 LAID)	Totale di tutte le società
ZH	1'830.4	10.7	18.5	119.4	1'979.0
BE	677.8	3.6	6.6	44.1	732.1
LU	249.2	2.5	1.3	32.0	285.1
UR	16.2	0.4	0.1	0.0	16.6
SZ	64.3	2.6	2.1	21.5	90.5
OW	15.5	0.2	0.2	0.4	16.4
NW	16.9	0.5	1.6	1.3	20.3
GL	16.9	0.4	2.4	0.1	19.7
ZG	224.6	10.7	7.7	215.3	458.3
FR	162.6	0.8	16.8	10.9	191.2
SO	255.0	1.4	0.0	4.2	260.6
BS	331.5	33.5	5.8	416.3	787.1
BL	160.8	1.7	1.8	71.9	236.2
SH	56.2	0.9	1.8	40.3	99.2
AR	20.5	0.1	1.0	0.3	21.8
AI	4.8	0.1	0.5	0.2	5.7
SG	355.3	9.3	3.9	19.0	387.5
GR	175.7	0.7	4.7	4.7	185.7
AG	610.9	2.6	0.1	5.6	619.2
TG	106.8	0.7	1.9	0.0	109.4
TI	499.9	0.3	2.0	55.2	557.4
VD	708.2	10.2	15.5	258.6	992.6
VS	196.3	0.1	1.2	0.1	197.8
NE	151.0	1.6	18.4	45.5	216.5
GE	902.2	10.4	115.1	291.4	1'319.1
JU	48.3	0.3	4.1	0.0	52.7
CH	7'857.8	106.2	235.1	1'658.2	9'857.3

Fonte: AFC

Tabella 2: Stima delle quote delle società, per statuto fiscale, alle entrate annuali di imposta sull'utile dei Cantoni e dei loro Comuni, compresa la quota dei Cantoni all'IFD delle persone giuridiche, media 2008–2010

	Società soggette a imposizione ordinaria	Società holding (art. 28 cpv. 2 LAID)	Società di domicilio (art. 28 cpv. 3 LAID)	Società miste (art. 28 cpv. 4 LAID)	Totale di tutte le società
ZH	92,5 %	0,5 %	0,9 %	6,0 %	
BE	92,6 %	0,5 %	0,9 %	6,0 %	
LU	87,4 %	0,9 %	0,4 %	11,2 %	
UR	97,5 %	2,2 %	0,3 %	0,0 %	
SZ	71,1 %	2,8 %	2,3 %	23,7 %	
OW	95,0 %	1,2 %	1,5 %	2,3 %	
NW	83,1 %	2,3 %	8,1 %	6,5 %	
GL	85,8 %	1,8 %	12,1 %	0,3 %	
ZG	49,0 %	2,3 %	1,7 %	47,0 %	
FR	85,1 %	0,4 %	8,8 %	5,7 %	
SO	97,9 %	0,5 %	0,0 %	1,6 %	
BS	42,1 %	4,3 %	0,7 %	52,9 %	
BL	68,1 %	0,7 %	0,8 %	30,4 %	
SH	56,6 %	0,9 %	1,9 %	40,6 %	
AR	93,8 %	0,3 %	4,6 %	1,2 %	
AI	84,8 %	1,8 %	9,3 %	4,1 %	
SG	91,7 %	2,4 %	1,0 %	4,9 %	
GR	94,6 %	0,4 %	2,5 %	2,5 %	
AG	98,7 %	0,4 %	0,0 %	0,9 %	
TG	97,6 %	0,6 %	1,7 %	0,0 %	
TI	89,7 %	0,0 %	0,4 %	9,9 %	
VD	71,4 %	1,0 %	1,6 %	26,1 %	
VS	99,3 %	0,1 %	0,6 %	0,1 %	
NE	69,8 %	0,7 %	8,5 %	21,0 %	
GE	68,4 %	0,8 %	8,7 %	22,1 %	
JU	91,7 %	0,5 %	7,7 %	0,0 %	
CH	79,7 %	1,1 %	2,4 %	16,8 %	100,0 %

Fonte: AFC

Negli anni 2008–2010 le entrate della Confederazione da imprese a statuto speciale cantonale ammontavano in media a circa 3,6 miliardi di franchi (cfr. tabella 3, somma delle colonne 2–4). Poiché la Confederazione tassa le società con statuto speciale con la stessa aliquota delle altre imprese, gli elevati redditi imponibili provenienti dall'estero determinano una quota notevolmente maggiore alle entrate complessive a titolo d'imposta sull'utile (quasi il 50 %).

Tabella 3: Entrate della Confederazione da imprese a statuto fiscale cantonale (media 2008–2010), senza ripercussioni indirette (mio. fr.)

Società soggette a imposizione ordinaria	Società holding	Società di domicilio	Società miste	Totale di tutte le società	Totale dedotta la quota dei Cantoni del 17 %
3930,2 (52,17 %)	557,7 (7,40 %)	556,6 (7,39 %)	2489,4 (33,04 %)	7534,0 (100,00 %)	6253,2 (83,00 %)

Fonte: AFC

2.4 Sviluppi futuri senza riforma

Gli sviluppi internazionali nell'ambito della concorrenza a livello di imposizione delle imprese hanno registrato chiari cambiamenti nel corso degli ultimi anni. Da un lato, è aumentata la pressione da parte di diverse istituzioni: l'UE ha intensificato i propri sforzi in merito e anche l'OCSE ha stabilito una priorità in materia di imposizione delle imprese sotto l'influsso del G20 (cfr. n. 2.1). In questo senso i modelli di imposizione sono stati viepiù criticati e sono in parte oggetto di verifica.

D'altro lato, permane un'intensa concorrenza nel substrato fiscale mobile. A causa della globalizzazione sono in parte apparse nuove piazze a livello di concorrenza in ambito di substrato fiscale mobile oppure si sono sviluppati modelli di imposizione decisamente competitivi.

Ciò determina generalmente un inasprimento della situazione concorrenziale a livello di imposizione delle imprese, ma anche minore certezza del diritto e di pianificazione, perché non è chiaro quale modello di imposizione si imporrà nel tempo. Queste considerazioni si applicano anche alla Svizzera. Posto che le condizioni quadro legali rimangano immutate, ci si deve aspettare che le condizioni quadro effettive cambino drasticamente a causa dell'erosione del consenso internazionale nei confronti dei diversi statuti fiscali svizzeri e delle prassi normative svizzere. In questo senso il nostro Paese potrebbe essere maggiormente esposto a misure di ritorsione se non adegua l'imposizione delle imprese.

Così si assisterebbe non soltanto al mancato insediamento di nuove società, ma le società già residenti potrebbero scorporare all'estero determinate funzioni aziendali o addirittura delocalizzare completamente all'estero. Ciò comporterebbe ripercussioni negative sulla creazione di valore aggiunto in Svizzera, sui posti di lavoro e sulle entrate fiscali. Se le ripercussioni a livello di economia nazionale sono molto rilevanti soprattutto nei Cantoni di ubicazione, il vantaggio a livello di gettito fiscale è di grande importanza sia a livello cantonale che a livello federale, rispettivamente a livello nazionale (con riferimento alla perequazione finanziaria). Quest'ultimo aspetto è illustrato nel numero 2.3.

Se la Confederazione non effettua adeguamenti della legislazione fiscale ci si deve aspettare che i Cantoni introducano misure autonome per limitare per quanto possibile le ripercussioni finanziarie ed economiche negative che risultano dall'inasprimento della concorrenza di piazza e dalle contromisure che ci si deve attendere da parte di altri Stati. La gamma spazia da riduzioni generali dell'aliquota di imposta sull'utile a misure speciali a livello legislativo e amministrativo. Le misure autonome cantonali possono compensare parzialmente, ma non integralmente, le ripercussioni negative corrispondenti sulla creazione di valore aggiunto effettuata in Svizzera, sui posti di lavoro e sulle entrate fiscali.

Partendo da questo presupposto, occorre che le ripercussioni della riforma non siano unicamente confrontate con la situazione attuale (status quo), ma anche con lo scenario senza riforma (cfr. n. 4).

2.5 Lavori attuali

Il 17 maggio 2013 è stato pubblicato il rapporto intermedio dell'organo di coordinamento della Riforma III dell'imposizione delle imprese. Nel suo ambito l'organo di coordinamento ha definito un indirizzo strategico della riforma (cfr. n. 3.1.2) e si è espresso in merito ai principi delle tematiche di politica finanziaria.

Già il giorno della pubblicazione in un comunicato stampa la CDCF ha espresso perlopiù pareri favorevoli in merito a quanto affermato nel rapporto intermedio. Inoltre, esso è stato posto in consultazione presso i Cantoni e le associazioni mantello dell'economia. Nell'ambito della consultazione sono pervenuti in totale 34 pareri. Dalla consultazione emerge che tutti i Cantoni che hanno inoltrato un parere e la maggior parte delle associazioni interpellate sostengono l'orientamento proposto dall'organo di coordinamento. Alcuni Cantoni si esprimono a favore dell'introduzione nella LAID di nuove norme vincolanti sulle attività mobili e di una loro definizione per quanto possibile restrittiva. La CdC e con essa la maggioranza dei Cantoni sono del parere che le misure fiscali finalizzate a un rafforzamento generale dell'attrattiva della piazza – come la tassa di emissione sul capitale proprio – possano essere attuate indipendentemente dalla Riforma III dell'imposizione delle imprese. La CdC e la maggioranza dei Cantoni si dichiarano espressamente favorevoli al mantenimento dell'armonizzazione formale e sono invece contrari a un inasprimento della concorrenza fiscale intercantonale.

I Cantoni approvano senza riserve il concetto di base della perequazione finanziaria. Per quanto riguarda il necessario adeguamento della perequazione, i Cantoni esigono che oltre alla proposta di passaggio a un sistema di ponderazione basato sullo sfruttamento medio degli utili delle persone giuridiche, vengano esaminati anche modelli alternativi che considerino eventuali regimi «box». Questa posizione si ricopre anche con le numerose riserve espresse dai Cantoni rispetto ai fattori di sfruttamento proposti.

Quanto alle misure compensative degli oneri dell'adeguamento, le opinioni dei Cantoni divergono. La CdC e alcuni Cantoni auspicano che venga loro concesso un sostegno generale che compensi le riduzioni previste delle imposte cantonali sugli utili. Altri Cantoni chiedono invece un sostegno da parte della Confederazione commisurato a quanto deve sostenere il singolo Cantone. Vi sono inoltre alcuni Cantoni che, come la CdC, si dichiarano favorevoli a misure complementari di compensazione verticale, limitate nel tempo.

Riguardo ai principi proposti per il controfinanziamento a livello federale, pur essendo stati espressi numerosi pareri, non è possibile individuare preferenze nette né tra i Cantoni né tra le associazioni.

Per il resto, vale la pena di sottolineare che la maggioranza dei Cantoni si dichiara favorevole al trattamento in un unico progetto delle modifiche della legge sull'armonizzazione fiscale e della legge concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri.

3 La Riforma III dell'imposizione delle imprese

3.1 Orientamento di base della riforma

3.1.1 Obiettivi della riforma

L'organo di coordinamento ritiene indispensabile una riforma in considerazione degli sviluppi internazionali, in particolare del progetto BEPS, che si prefigge di contrastare le lacune di imposizione e le prassi ingiustificate di imposizione in tutto il mondo. La Riforma III dell'imposizione delle imprese deve consolidare la posizione della Svizzera nella concorrenza fiscale internazionale e rafforzare la certezza del diritto e la certezza di pianificazione delle imprese. Le misure della riforma devono essere sviluppate tenendo conto del rapporto conflittuale tra attrattiva della piazza, consenso internazionale e finanziamento dei compiti pubblici (redditività). Occorre inoltre elaborare proposte che garantiscano un equilibrio accettabile tra Confederazione e Cantoni e tra i Cantoni stessi e che compensino gli oneri supplementari a carico della Confederazione.

Attrattiva internazionale della piazza

L'attrattiva di una piazza dipende da diversi fattori. Rivestono particolare importanza condizioni quadro generali come la stabilità politica, un'ampia infrastruttura o un mercato del lavoro funzionante con lavoratori altamente qualificati. Questi fattori sono di fondamentale importanza soprattutto per quelle imprese che formano un elevato numero di collaboratori e che effettuano grossi investimenti all'interno di una piazza. L'onere fiscale è rilevante anche per questo tipo di imprese. Esso rappresenta però solitamente uno dei molti fattori da considerare.

Esistono inoltre attività imprenditoriali che in confronto richiedono minori risorse di personale e infrastrutture, ma che allo stesso tempo permettono di conseguire un profitto nettamente superiore alla media. Attività come queste possono trasferire la loro sede in un'altra piazza imprenditoriale con un dispendio minimo. Per queste imprese l'onere fiscale è particolarmente rilevante.

La politica fiscale di molti Stati tiene conto di questo diverso grado di mobilità. Questi Paesi prevedono oneri fiscali più bassi per fattori di notevole mobilità, mentre alle altre imprese e alle strutture produttive vengono applicate aliquote d'imposta ordinarie più elevate.

La Riforma III dell'imposizione delle imprese dovrebbe permettere alla Svizzera di mantenere la propria attrattiva fiscale nonché una buona posizione nella concorrenza internazionale tra piazze finanziarie. Nel settore delle attività sostanzialmente ricche la Svizzera occupa già oggi un'ottima posizione. Questo grazie alle ottime condizioni quadro generali e alle aliquote di imposta al di sotto della media nel raffronto internazionale.

Nell'ambito delle attività mobili prevale una concorrenza fiscale internazionale particolarmente intensa, che costituisce una sfida importante per uno Stato che intenda assicurarvi la propria competitività. In determinati settori, ad esempio nel caso delle cosiddette «società fittizie», nell'ottica di una politica fiscale sostenibile la Svizzera non ha alcuna necessità di assumere un ruolo preminente quale piazza imprenditoriale. Esistono però attività mobili che ri-

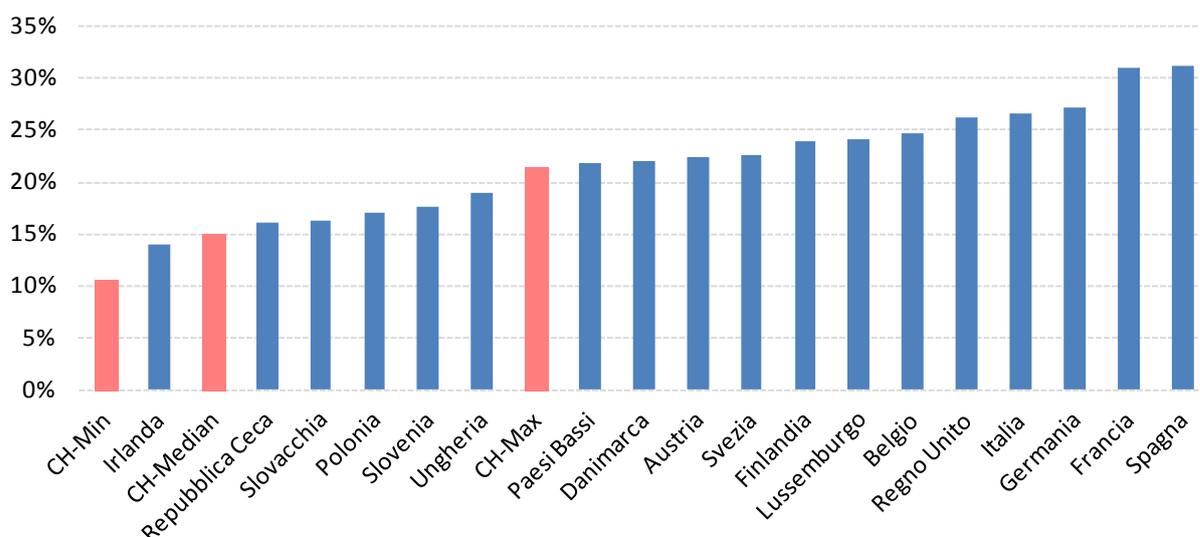
vestono notevole importanza per la nostra economia nazionale, come funzioni di holding o di sede, attività nell'ambito di beni immateriali e commercio all'ingrosso internazionale. Se la Svizzera intende mantenere la propria attrattiva verso queste imprese, deve poter continuare a offrire oneri fiscali competitivi nel confronto internazionale. Al riguardo si pone la questione fondamentale di chiarire quali oneri fiscali vengono offerti dalle piazze imprenditoriali concorrenti per attività mobili (dividendi, interessi, licenze e commercio all'ingrosso). È difficile rispondere a questa domanda, poiché

- le norme speciali sono disciplinate solo in parte in modo trasparente e a livello di legge sulle piazze concorrenti. Solitamente vengono applicate regolamentazioni a un livello normativo inferiore o prassi amministrative non scritte;
- le norme speciali vengono adeguate, abrogate o reintrodotte regolarmente. Non è possibile prevedere quali norme concrete saranno in vigore nelle piazze concorrenti all'entrata in vigore della Riforma III dell'imposizione delle imprese;
- all'estero, oltre alle misure fiscali, anche i sussidi svolgono un ruolo importante.

In occasione dell'audizione dei rappresentanti dell'economia è stato constatato che al momento l'onere fiscale competitivo per i dividendi interni ai gruppi si situa al 0 per cento, per i redditi a titolo di interessi interni ai gruppi al 2–3 per cento, per i diritti di licenza al 5–8 per cento e per i redditi dal commercio all'ingrosso internazionale al 10–12 per cento.

Tuttavia, si deve partire dal presupposto che l'onere fiscale delle imprese aumenterà tendenzialmente a livello internazionale (per un prospetto delle aliquote attuali nell'UE cfr. la figura seguente). Ne sono motivo gli sforzi dell'OCSE e dell'UE nell'ambito dell'imposizione delle imprese.

Figura 1: Onere fiscale medio in per cento delle imprese in Paesi scelti dell'UE e nei Cantoni svizzeri (2011)⁵



⁵ I dati per la Svizzera si riferiscono ai singoli capoluoghi dei Cantoni.

Consenso internazionale

Retrosceca

La Svizzera come piazza economica è esposta a una forte concorrenza. Per mantenere la propria competitività e rimanere attraente come piazza imprenditoriale le condizioni quadro fiscali devono essere vantaggiose e riscuotere il consenso internazionale. In tempi recenti si è intensificata a livello internazionale l'esigenza di limitare il margine di strutturazione delle imprese multinazionali per evitare la non imposizione o un'imposizione troppo bassa degli utili delle imprese. Diverse iniziative, in particolare del G20, dell'OCSE e dell'UE influenzano gli avvenimenti in questo settore.

Il G20 e l'OCSE dal canto loro hanno dato vita all'ampio progetto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*; piano d'azione per la lotta contro l'erosione della base di calcolo e il trasferimento degli utili). Il Forum sulle pratiche fiscali dannose, istituito nel 1998, è stato integrato nel piano d'azione BEPS.

L'UE è attiva in questo settore attraverso (i) il CoC per l'imposizione delle imprese e (ii) il divieto di principio di fornire aiuti statali.

Piano d'azione per la lotta contro l'erosione della base di calcolo e il trasferimento degli utili

Il 19 luglio 2013 l'OCSE ha pubblicato il piano d'azione BEPS, che dovrà essere sostenuto anche dagli Stati membri del G20. Grazie a questo piano d'azione, che comprende 15 azioni, si dovrà in particolare fare in modo che gli utili siano tassati sul luogo dell'attività economica effettiva, che siano impediti pianificazioni fiscali aggressive e che siano evitate le doppie non imposizioni internazionali. Le direttive concrete del progetto BEPS dovrebbero essere presentate in maniera scaglionata nel corso del 2014 e del 2015.

Le possibili modifiche potrebbero riguardare l'attuale concetto di stabilimento di impresa come pure la ripartizione degli utili tra unioni di imprese per tenere conto, da un lato, dei modelli commerciali dell'economia digitale, e dall'altro, dell'esigenza di un'imposizione alla fonte da parte dei Paesi emergenti, dei Paesi in sviluppo e dei Paesi ricchi di materie prime. Sono pure in discussione norme di imposizione per i beni immateriali. Poiché gli interessi sottostanti degli Stati sono in parte opposti è attualmente difficile stimare su quali punti sarà in definitiva raggiunto il consenso. Ci si aspetta un inasprimento delle *Controlled Foreign Companies Rules (CFC rules)*, che devono garantire un'imposizione minima e sono considerati dagli Stati influenti un mezzo efficace di lotta contro la concorrenza fiscale dannosa. È altresì in discussione l'introduzione di prescrizioni minime per quanto riguarda la deducibilità degli interessi. Al momento rimane aperta la questione se le pertinenti regole svizzere⁶ ottempereranno alle nuove norme. I lavori mirano anche ad aumentare la trasparenza, da un lato, tra autorità fiscali e imprese contribuenti, e dall'altro, nelle relazioni tra Stati. Il postulato di ampliamento dei meccanismi di composizione delle controversie potrebbe avere ripercussioni positive per la Svizzera nell'ipotesi che fosse raccomandata l'integrazione di clausole di arbitrato nelle convenzioni di doppia imposizione. In generale è attesa una riduzione delle norme speciali, con una conseguente maggiore importanza dell'entità dell'aliquota ordinaria di imposta

⁶ Circolare del 1997 «Capitale proprio occulto delle società di capitali e delle società cooperative (art. 65 e 75 LIFD)»; le due circolari regolarmente aggiornate «Tassi d'interesse fiscalmente riconosciuti su anticipi o prestiti in franchi svizzeri» e «Tassi d'interesse 2013 fiscalmente riconosciuti su anticipi o prestiti in valute estere».

sull'utile. I risultati del progetto BEPS avranno ripercussioni sul consenso alla Riforma III dell'imposizione delle imprese.

Il Forum sulle pratiche fiscali dannose

Il Forum dell'OCSE sulle pratiche fiscali dannose si fonda sul rapporto del 1998 «Concorrenza fiscale dannosa: un problema globale». Secondo un documento dell'OCSE del 2012 il giudizio sulla dannosità potenziale di un regime dovrebbe essere basato su un elenco di criteri che comprende quattro fattori chiave e otto ulteriori fattori:

I quattro fattori chiave:

1. nessuna imposizione oppure un'aliquota effettiva di imposta molto bassa;
2. disparità di trattamento fiscale tra redditi di imprese svizzere ed estere (*ring fencing*);
3. assenza di trasparenza;
4. assenza di scambio efficace di informazioni.

Gli otto ulteriori fattori:

1. definizione artificiale della base di calcolo;
2. nessuna applicazione di principi internazionali di compensazione;
3. esenzione da parte dello Stato di residenza dei proventi da fonti estere;
4. aliquota di imposta negoziabile oppure base di calcolo negoziabile;
5. esistenza di disposizioni sulla segretezza;
6. accesso a una grande rete di convenzioni di doppia imposizione;
7. il regime è pubblicizzato come strumento di minimizzazione dell'imposta;
8. il regime favorisce modalità di funzionamento o strutture esercitate a titolo meramente fiscale.

Affinché un regime possa essere classificato come potenzialmente dannoso, il primo criterio – il criterio iniziale – «nessuna imposizione oppure un'aliquota effettiva di imposta molto bassa» deve essere soddisfatto in ogni caso. Un regime potenzialmente dannoso è considerato dannoso se risulta da un'analisi che ha effettivamente ripercussioni economiche negative.

Codice di condotta per l'imposizione delle imprese

Il 1° dicembre 1997 il Consiglio dell'Ecofin ha emanato un codice di condotta in materia di imposizione delle imprese. Il codice di condotta non costituisce uno strumento giuridico vincolante, bensì un impegno politico. Accettando questo codice di condotta, gli Stati membri da un lato si sono impegnati a ritirare le misure fiscali esistenti da classificare come concorrenza fiscale dannosa, e dall'altro lato, a non adottare più misure del genere in futuro («obbligo di arresto»). Per valutare la dannosità delle misure si ricorre ai seguenti criteri:

1. le misure provocano un'imposizione effettiva chiaramente più bassa se sono commisurate al livello di imposizione usuale nel pertinente Stato membro?

2. I vantaggi fiscali sono accordati esclusivamente a persone esterne al territorio («ring fencing»)?
3. I vantaggi fiscali sono totalmente isolati dall'economia nazionale, ragione per cui non hanno alcuna ripercussione sulla base fiscale interna allo Stato?
4. I vantaggi fiscali sono accordati anche se non si è in presenza di un'attività economica vera e propria?
5. Le regole di determinazione dell'utile in caso di attività in seno a un gruppo imprenditoriale multinazionale si scostano dai principi riconosciuti a livello internazionale, in particolare dalle regole convenute dall'OCSE?
6. mancano misure in ambito di trasparenza?

Il divieto di aiuti statali

La legislazione dell'UE in materia di concorrenza vieta in linea di massima agli Stati membri di interferire nella libera concorrenza mediante aiuti statali alle imprese. Sono tuttavia previste determinate eccezioni, tra l'altro gli aiuti di natura sociale o in caso di catastrofi naturali e di avvenimenti straordinari. Si possono inoltre accordare aiuti in base alla valutazione a territori notevolmente sottosviluppati (commisurati al livello comunitario) o per importanti progetti di interesse europeo comune (come progetti di risparmio energetico o di protezione dell'ambiente e progetti in ambito di ricerca e sviluppo).

Secondo la definizione dell'UE si è in presenza di un aiuto se sono adempiuti integralmente quattro criteri⁷:

1. la misura deve comportare un trasferimento di risorse statali;
2. la misura procura al beneficiario un vantaggio economico evidente;
3. la misura deve avere un effetto selettivo, ossia deve essere concesso a determinate imprese o a determinati settori produttivi un vantaggio per cui viene provocata una falsificazione della concorrenza. Ciò differenzia l'aiuto statale anche da un provvedimento generale che riguarda tutte le imprese in uguale misura;
4. la misura deve avere un effetto (negativo) potenziale sulle modalità di funzionamento della concorrenza e del commercio tra Stati membri. La Commissione ritiene che questa modalità di funzionamento non sia pregiudicata da aiuti di entità minore, ragione per la quale si applica la cosiddetta regola de minimis.

Valutazione

Per la Svizzera in quanto Stato membro dell'OCSE occorre osservare in particolare le raccomandazioni di questa organizzazione. Nel quadro della Riforma III dell'imposizione delle imprese si deve di conseguenza tenere conto dei lavori del Forum sulle pratiche fiscali dannose e del piano d'azione BEPS. Per garantire il consenso alle misure sostitutive si deve i-

⁷ Cfr. pagina 9, «Aiuti statali alle imprese: imposizione delle imprese e concorrenza fiscale – Sviluppi nell'Unione europea», rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 07.3003. Postulato della Commissione dell'economia e dei tributi CET-S (05.058): Fiscalità delle imprese. Sviluppi in ambito internazionale, 7 novembre 2007.

oltre prestare attenzione alla politica fiscale dell'UE, segnatamente definita in questo ambito dal gruppo CoC.

Redditività ed equilibrio

Le cifre esposte al numero 2.3 sull'importanza finanziaria dello statuto fiscale cantonale dimostrano che nel caso della Riforma III dell'imposizione delle imprese la posta in gioco è molto alta anche nell'ottica della politica finanziaria e che l'obiettivo della redditività contrasta con gli obiettivi della competitività fiscale e del consenso internazionale. È inoltre evidente che occorre prestare particolare attenzione alle ripercussioni finanziarie della riforma sull'equilibrio del sistema federale. Le misure di politica fiscale che vengono attuate a livello cantonale e che determinano minori entrate nei Cantoni servono alla Confederazione poiché ne garantiscono le entrate. Nell'ottica della «simmetria dei sacrifici», laddove possibile bisogna pertanto cercare una compensazione accettabile tra i livelli statali. Inoltre, modifiche nel sistema di imposizione delle imprese potrebbero influire negativamente sulla struttura finanziaria intercantonale. Al riguardo occorre menzionare la concorrenza fiscale tra Cantoni e il sistema nazionale di perequazione finanziaria. L'importanza delle società con statuto speciale è inoltre molto diversa per i singoli Cantoni. Per mantenere un certo equilibrio, in occasione della riforma occorre tener conto anche di questi elementi.

Altri criteri

Oltre ai tre obiettivi centrali, nell'impostazione della Riforma III dell'imposizione delle imprese devono anche essere perseguiti i criteri di semplicità amministrativa e di armonizzazione fiscale.

La semplicità amministrativa concerne sia il versante delle autorità fiscali sia quello delle imprese. Per quanto riguarda le autorità fiscali è indispensabile che le nuove misure siano impostate in maniera tale che risultino pratiche nelle procedure di massa e attuabili nel caso concreto. Solo in questo modo le autorità fiscali possono garantire la parità di trattamento di tutti i contribuenti. Per quanto riguarda invece le imprese, anche la semplicità amministrativa è molto importante, perché consente loro di risparmiare costi determinanti. Norme semplici e chiare consentono inoltre una migliore prevedibilità dell'onere fiscale da parte delle imprese.

Per quanto riguarda l'armonizzazione fiscale l'organo di coordinamento si esprime a favore del mantenimento dell'attuale grado di armonizzazione. Nella legge sull'armonizzazione fiscale devono essere inserite nuove norme a prescindere dal fatto che esse siano vincolanti o facoltative per i Cantoni.

3.1.2 Indirizzo strategico della Riforma III dell'imposizione delle imprese

Nel suo rapporto intermedio l'organo di coordinamento ha già deciso a favore di un indirizzo basato su tre elementi. In questo senso la Riforma III dell'imposizione delle imprese deve innanzitutto prevedere *misure* mirate per determinati statuti fiscali e prassi normative. A ciò si aggiungono *riduzioni delle aliquote cantonali di imposta sull'utile* e *ulteriori misure* per rafforzare l'attrattiva della piazza.

Politica fiscale

Questo indirizzo consente di introdurre misure più competitive. Nell'interazione con le riduzioni delle aliquote cantonali di imposta sull'utile esso offre inoltre ai Cantoni un certo margine di manovra al cui interno ogni Cantone può agire secondo le proprie necessità. Con riferimento alle norme per attività mobili, questo indirizzo comporta forti ripercussioni dinamiche. In questo senso occorre osservare costantemente gli sviluppi internazionali ed eventualmente si devono effettuare adeguamenti. Questa conseguenza è problematica alla luce delle lunghe procedure legislative della Svizzera. Essa deve essere comunque accettata in una certa misura per favorire un sistema fiscale concorrenziale. Per raggiungere una durata di vita possibilmente lunga delle norme per attività mobili si è stabilito che esse (i) devono essere conformi agli standard dell'OCSE riconosciuti a livello internazionale, non devono comportare in particolare alcun *ring fencing*, non devono perseguire una non imposizione internazionale e (ii) possono essere giustificate dalla sistematica fiscale oppure orientarsi a misure che sono applicate in maniera provata in almeno uno Stato membro dell'OCSE. Inoltre, per garantire l'accettazione di queste misure occorre tenere presente la politica fiscale dell'UE. Gli elementi della riduzione delle aliquote cantonali di imposta sull'utile e delle ulteriori misure di rafforzamento dell'attrattiva della piazza contribuiscono peraltro a rafforzare la posizione della Svizzera nella concorrenza fiscale internazionale.

Politica finanziaria

Gli oneri finanziari della riforma dovrebbero essere ripartiti in modo equilibrato. Grazie a misure di compensazione verticali, la Confederazione dovrebbe lasciare ai Cantoni un certo margine di manovra in materia di politica finanziaria in modo da attenuare le minori entrate legate alle riduzioni dell'imposta sull'utile. In tal modo è possibile evitare che i Cantoni, che non possono sostenere con le proprie forze gli oneri finanziari della riforma, perdano la loro attrattiva e che la Confederazione debba rinunciare a un gettito fiscale cospicuo.

L'entità della partecipazione finanziaria della Confederazione dipende dall'orientamento concreto dell'indirizzo di politica fiscale: più il tenore delle nuove norme sostitutive sarà restrittivo o più dovrà essere ridotta l'imposta cantonale sull'utile per mantenere basi fiscali mobili, tendenzialmente maggiore sarà la partecipazione della Confederazione. L'organo di coordinamento è però del parere che i Cantoni debbano fornire un contributo analogo per sostenere gli oneri finanziari. Nell'impostazione concreta occorre prestare attenzione a non minare l'autonomia in materia di politica fiscale e a non pregiudicare la concorrenza fiscale tra Cantoni. Entrano in considerazione, in particolare, misure di compensazione dirette come un aumento della partecipazione dei Cantoni alle entrate della Confederazione o misure di compensazione indirette mediante sgravi fiscali per le imprese a livello federale.

L'attuale perequazione finanziaria dovrebbe consentire una concorrenza fiscale leale tra i Cantoni anche in presenza di nuove condizioni quadro in materia di politica fiscale. Nel contesto della riforma dell'imposizione delle imprese saranno necessari adeguamenti al sistema per poter prendere in considerazione le nuove realtà della politica fiscale. Questi adeguamenti saranno pressoché impossibili senza modificare i versamenti cantonali di compensazione.

Confederazione e Cantoni dovranno compensare gli oneri supplementari derivanti dalla Riforma III dell'imposizione delle imprese affinché non sorgano squilibri nelle finanze. Il lasso di

tempo comparativamente lungo fino all'entrata in vigore della riforma offre alla Confederazione e ai Cantoni la possibilità di affrontare in anticipo il controfinanziamento. In tal modo si riduce la necessità di adottare vere e proprie misure incisive di risparmio in occasione dell'entrata in vigore della riforma.

3.1.3 Panoramica dei singoli elementi della riforma

L'obiettivo vero e proprio della Riforma III dell'imposizione delle imprese – ovvero l'adeguamento dell'imposizione delle imprese – è accompagnato da due tematiche di politica finanziaria. La riforma comprende un pacchetto di misure con i seguenti tre elementi:

- (i) adeguamento del sistema fiscale delle imprese;
- (ii) adeguamento della perequazione delle risorse e garanzia di una compensazione accettabile tra Confederazione e Cantoni nonché tra i singoli Cantoni, per quanto riguarda le ripercussioni finanziarie di (i);
- (iii) misure di controfinanziamento dei maggiori oneri della Confederazione consecutivi a (i) e (ii).

Tra questi tre elementi esistono relazioni relative agli effetti e interdipendenze. Gli elementi di politica finanziaria dipendono per l'essenziale dal pacchetto di misure di politica fiscale. Le condizioni quadro istituzionali della Svizzera – una struttura statale con una forte impronta federale e un'elevata autonomia finanziaria dei Cantoni – fanno inoltre sì che le misure di politica fiscale della riforma si ripercuotano sia sulle relazioni finanziarie tra Confederazione e Cantoni sia sulle relazioni intercantionali. L'adeguamento del sistema fiscale delle imprese influenza la politica finanziaria attraverso un duplice canale: in concreto, da un lato, attraverso la perequazione finanziaria e, dall'altro, attraverso la compensazione parziale degli oneri della riforma da parte della Confederazione e la necessità congiunta di controfinanziare queste misure verticali di compensazione.

La necessità degli ultimi due elementi menzionati è una conseguenza delle ripercussioni verticali del pacchetto di misure di politica fiscale: nel contesto della Riforma III dell'imposizione delle imprese alcuni Cantoni ridurranno l'onere ordinario di imposta sull'utile per mantenere la loro competitività. L'entità del fabbisogno di riduzione dipende in misura determinante dalle misure fiscali. La riduzione dell'imposta deve tendenzialmente essere tanto più forte quanto più restrittiva è la struttura della misura. A breve e medio termine la riduzione dell'aliquota di imposta provoca nei Cantoni interessati un calo notevole delle entrate fiscali (fermo restando che a lungo termine dovrebbero anche subentrare ripercussioni positive). Ciò rende necessarie misure da parte della Confederazione per compensare parzialmente gli oneri consecutivi alla riforma. Esse sono destinate ad aumentare generalmente e a lungo termine il margine di manovra della politica finanziaria dei Cantoni. Il calcolo di queste «misure di compensazione» dipende dall'entità della diminuita sfruttabilità degli utili delle imprese – e quindi nuovamente dall'elemento di politica fiscale della limitazione consecutiva al freno all'indebitamento: in assenza di eccedenze strutturali i maggiori oneri devono essere controfinanziati mediante misure di compensazione.

L'adeguamento dell'imposizione delle imprese si ripercuote dal profilo finanziario sulle relazioni tra i Cantoni (ripercussioni orizzontali): per poter prendere in considerazione le nuove realtà di politica fiscale consecutive alla riforma sono necessari adeguamenti del calcolo del

potenziale di risorse (cfr. n. 3.3). Le modalità di questo adeguamento dipendono dalle misure di politica fiscale della Riforma III dell'imposizione delle imprese.

Le relazioni degli effetti illustrano il carattere di pacchetto integrale di politica fiscale e finanziaria della Riforma III dell'imposizione delle imprese.

3.2 Misure di politica fiscale

Di seguito sono illustrate due nuove misure che possono essere introdotte in sostituzione parziale delle normative esistenti. Nel caso di queste misure i pertinenti capitoli indicheranno in quali Stati dell'UE esse sono parimenti applicate. Sono poi descritte diverse altre misure di rafforzamento dell'attrattiva della piazza.

3.2.1 Licence box⁸

Definizione e possibilità di strutturazione

Un *licence box* è uno strumento fiscale impostato sul risultato del processo di innovazione delle imprese. È la ragione per la quale in questo contesto si parla anche di incentivazione dell'output o di box. In merito si procede all'imposizione separata dagli altri redditi provenienti dai diritti immateriali. La riduzione dell'onere fiscale può poi essere effettuata a livello di base di calcolo oppure a livello di tariffa di imposta^{9,10}.

Il *licence box* è caratterizzato da cinque peculiarità illustrate dettagliatamente di seguito:

- (a) diritti immateriali qualificanti;
- (b) test iniziale;
- (c) calcolo del reddito determinante;
- (d) entità dello sgravio;
- (e) norme transitorie.

In linea di principio queste peculiarità possono essere diversamente delineate in un *licence box* reale. Il consenso internazionale nei confronti del *licence box* pone tuttavia determinati limiti alla sua strutturazione. Ne potrebbe derivare la necessità per la misura prescelta di orientarsi prevalentemente a un *licence box* già applicato con successo in uno Stato membro

⁸ Il concetto di «*licence box*» viene utilizzato di seguito come concetto collettivo per tutti i tipi di soluzioni *licence box* relativi a beni immateriali. Oltre al concetto «*licence box*» sono anche utilizzati i concetti di «box brevetti», «box innovazioni» e «IP box».

⁹ Oltre all'incentivazione menzionata dell'output si può anche prendere in considerazione l'incentivazione dell'input. L'incentivazione dell'input interviene a livello di spese e può ad esempio essere attuata mediante un'accresciuta capacità di deduzione delle spese oppure sotto forma di accredito fiscale a seconda delle spese.

¹⁰ Il Consiglio federale è stato incaricato di redigere, parallelamente ai lavori della Riforma III dell'imposizione delle imprese, un rapporto sul promovimento fiscale della ricerca e dello sviluppo. Si tratta di esaminare sia il promovimento dell'output che quello dell'input. Si dovrà poi verificare in quale misura i relativi provvedimenti possono provocare distorsioni della concorrenza e illustrare in quale misura i relativi provvedimenti favoriscono particolarmente le imprese svizzere e promuovono e garantiscono posti di lavoro ai lavoratori svizzeri. Cfr. in merito: la mozione 08.3853 del Gruppo liberale radicale e il postulato 10.3894 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale.

dell'OCSE. Per garantire il consenso occorre inoltre tenere presente la politica fiscale dell'UE.

(a) Diritti immateriali qualificanti

Da quanto risulta, non esiste un elenco / una definizione esaustiva e generalmente riconosciuta dei diritti immateriali. La letteratura relativa ai *licence boxes* rinvia pertanto all'articolo 12 capoverso 2 del Modello di convenzione dell'OCSE. Tale articolo viene evocato a titolo ausiliario in quanto perché non è in relazione diretta con i box, ma esso disciplina il diritto internazionale di imposizione con riferimento a beni economici immateriali. Esso costituisce sovente il punto di partenza delle riflessioni riguardo a quali diritti immateriali possano qualificare per un box.

Nel caso dei diritti immateriali menzionati all'articolo 12 capoverso 2 della convenzione modello dell'OCSE (cfr. tabella 4 più sotto) si può operare una distinzione a seconda che possano essere tutelati mediante dichiarazione (p.es. brevetti o marchi) oppure che la loro dichiarazione non sia possibile (segreti commerciali):

Tabella 4: Classificazione dei beni immateriali

Diritti non commerciali di protezione	Diritti commerciali di protezione		Segreti commerciali
	Diritti commerciali tecnici di protezione	Diritti commerciali non tecnici di protezione	
Diritti di autore su opere letterarie, artistiche o scientifiche, comprese le pellicole cinematografiche	Brevetti	Marchi	Formule segrete
			Procedure segrete
	Modello registrato Piani	Modello estetico (Design e modelli)	Esperienze aziendali, commerciali o scientifiche (know-how)

Fonte: Presentazione propria

(b) Test iniziale

Con la denominazione di test iniziale si intendono in questa sede le condizioni particolari che un'impresa deve adempiere per poter approfittare del box. In primo piano figurano tre varianti: (1) nessuna condizione particolare, (2) l'impresa deve svolgere attività di ricerca e/o di sviluppo e/o di innovazione (di seguito «R&S&I»)¹¹ e (3) l'impresa deve adempiere determinate condizioni sostanziali in Svizzera.

- (1) Si pone la questione se un'impresa debba assolutamente adempiere determinate condizioni. In particolare occorre provvedere affinché il test iniziale non escluda fin da principio singoli gruppi o settori.

Occorre inoltre provvedere affinché tutti i box esistenti non conoscano tali condizioni iniziali. Nel caso del box lussemburghese, ad esempio, basta la proprietà di diritto civile o economica dei beni immateriali. L'esistenza di determinate condizioni può provocare di conseguenza uno svantaggio a livello di concorrenza.

¹¹ Nell'ambito del promovimento dell'input l'OCSE e l'UE parlano viepiù di R&S&I (innovazione). Nel manuale di Oslo dell'OCSE viene descritto in maniera più dettagliata cosa s'intende per «innovazione». L'UE utilizza solo parzialmente il concetto di «innovazione» nei suoi documenti ufficiali.

Al contrario l'assenza di condizioni può avere per effetto che anche le imprese senza sostanza (mere società di realizzazione) beneficino del box. Tali strutture non sono solitamente in grado di ottemperare ai principi di calcolo del prezzo riconosciuti a livello internazionale, ragione per cui l'imposizione privilegiata di tali strutture non appare affatto duratura.

- (2) Affinché possa essere stabilita in Svizzera una forte relazione tra il box e l'R&S&I si deve supporre che l'impresa (o anche il gruppo) svolga attività di R&S&I in Svizzera. Questa condizione restrittiva provoca tuttavia notevoli svantaggi a livello di concorrenza. Da un lato, secondo la stime dei Cantoni e dell'economia, numerose imprese attualmente residenti non potrebbero approfittare del box, e in questo senso, in particolare le imprese appartenenti a gruppi statunitensi. Dall'altro lato, questa condizione è pregiudizievole con riferimento al possibile insediamento di imprese. Le ripercussioni concrete di tale regolamentazione dovrebbero però essere esaminate alla luce di tutte le misure della Riforma III dell'imposizione delle imprese.

Si deve peraltro osservare che la correlazione di box a un'attività di R&S&I è in sintonia con la strategia di Lisbona, rispettivamente con la strategia Europa 2020 dell'UE. Secondo tali strategie basta tuttavia che a livello interno del gruppo oppure mediante un mandato di ricerca sia promossa un'attività di R&S&I nell'area dell'UE. Questa esigenza può essere adempiuta, ad esempio, nel senso che l'impresa svizzera assume i rischi interni al gruppo correlati alla R&S&I. Alla luce del progetto BEPS dell'OCSE occorre provvedere affinché la relativa impresa disponga poi anche di una sostanza sufficiente per assumere i rischi¹².

- (3) La variante 3, che rappresenta un compromesso tra una severa esigenza R&S&I in Svizzera e un accesso senza condizioni al *licence box*, è orientata in questa direzione. Essa allenta invero il criterio secondo il quale l'R&S&I deve essere svolta in Svizzera, ma pone alle imprese determinate condizioni. Secondo questa variante l'impresa deve comprovare in una prima fase la disponibilità di beni immateriali qualificanti, che rinviano tipicamente ad attività di R&S&I. Nell'ipotesi che non sia il proprietario economico di tali beni immateriali qualificanti l'impresa deve dimostrare che dispone della licenza a un IP qualificante che esercita un'attività innovativa di realizzazione in base a tale licenza. Nel corso di una seconda fase si verifica se l'impresa svolge determinate funzioni prescritte, adempie severe esigenze quanto alla sostanza (in particolare personale determinante in Svizzera) e assume i rischi vincolati alle funzioni. Infine in una terza fase l'impresa deve dimostrare che i suoi redditi poggiano in misura determinante su attività di R&S&I.

(c) Calcolo del reddito determinante

Si pone la questione delle modalità di ripartizione dell'utile imponibile di un'impresa tra la quota da tassare in via ordinaria e la quota pertinente al *licence box*. In questo contesto è di grande rilievo anche il tema dell'inclusione dell'uso in proprio. Nel caso dell'uso in proprio l'impresa – senza concedere a terzi il diritto d'uso – crea essa stessa con l'ausilio del bene economico immateriale un prodotto che vende successivamente sul mercato. Se l'uso in

¹² René Matteotti, Philipp Roth, *Die Unternehmenssteuerreform III zwischen Kompetitivität und Kompatibilität*, ASA 81 n. 11/12, pag. 707.

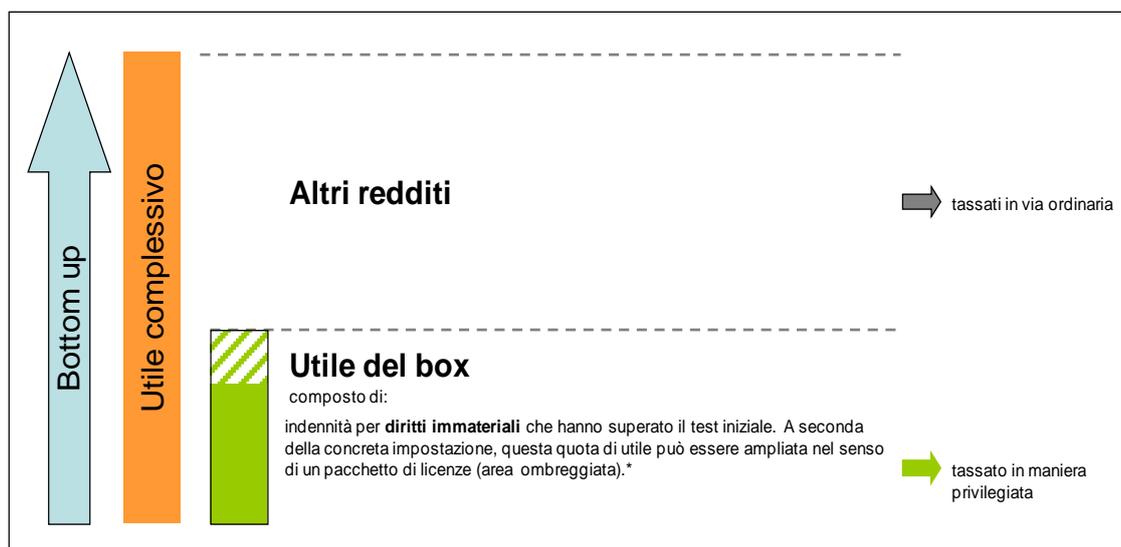
proprio qualifica ai fini del *licence box*, dal prezzo del prodotto deve essere estratta la componente riconducibile al bene economico immateriale. Questa sarà quindi assoggettata a un'imposizione ridotta. La determinazione di questa componente è possibile soltanto tramite studi dei prezzi di trasferimento, circostanza dispendiosa dal profilo amministrativo. Non si intravedono tuttavia motivi di sistema in virtù dei quali l'uso in proprio dovrebbe essere trattato diversamente dalla cessione del diritto di uso a un terzo. Un'esclusione dell'uso in proprio provocherebbe una disparità ingiustificata di trattamento di imprese diverse.

In linea di principio si distinguono due metodi di determinazione del reddito rilevante:

(1) *Metodo diretto di calcolo*

Nel metodo diretto di calcolo (detto anche metodo della licenza netta o approccio bottom up) l'utile da tassare in maniera privilegiata è accertato direttamente, nel senso che viene separato dalla parte che adempie il test iniziale. A tale scopo si deve procedere nella prassi a un benchmark tramite studi dei prezzi di trasferimento di ogni singolo bene immateriale qualificante (IP) all'interno di un prodotto. Non ci si focalizza quindi sul prodotto venduto, ma piuttosto sul singolo IP qualificante che vi è contenuto. Questo modo di procedere deve garantire che nessun IP non qualificante benefici di un'imposizione privilegiata. Se l'impresa conta 500 prodotti che usano in media 2 IP qualificanti, questo solo fatto comporterebbe 1000 studi dei prezzi di trasferimento. Eventualmente è anche possibile individuare all'interno di un prodotto serie o pacchetti di IP qualificanti che possono essere sottoposti a un benchmark comune per ridurre il numero di studi dei prezzi di trasferimento. È importante che gli studi siano effettuati in linea di principio singolarmente per ogni prodotto / prestazione di servizi venduti.

Figura 2: Metodo diretto di calcolo



Fonte: Presentazione propria

Osservazione:

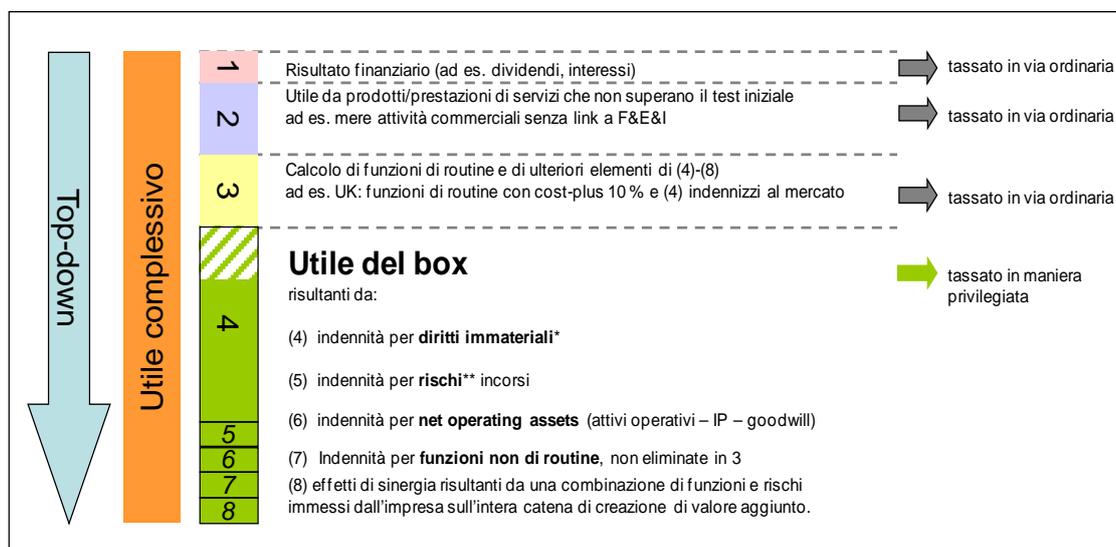
* Corrisponde al metodo diretto esteso, come viene utilizzato in Belgio e nel Liechtenstein. Se, ad esempio, il know-how o altri IP non qualificanti hanno una stretta relazione causale con IP qualificanti (come un brevetto), gli elementi di questo prodotto che competono al know-how sono anch'essi tassati in maniera privilegiata. Questa estensione viene effettuata mediante passaggio dall'analisi dei prezzi di trasferimento degli IP qualificanti a quella del prodotto qualificante. In definitiva gli IP non qualificanti che costituiscono elementi di un prodotto non sono più calcolati.

(2) *Metodo indiretto di calcolo*

Il metodo indiretto determina quale parte dei redditi non è tassata in maniera privilegiata, in modo che l'utile residuo possa essere tassato nell'ambito del box. Nel caso del metodo indiretto di calcolo (detto anche metodo residuale o approccio top down) l'intera catena di produzione di valore aggiunto rientra de facto nell'imposizione privilegiata e viene unicamente ridotta dei fattori che evidentemente non vi rientrano. Rimane una grandezza residua inerente al sistema – nella fattispecie l'utile del box. L'analisi dei prezzi di trasferimento si realizza di conseguenza anche sui soli elementi non qualificanti che devono essere calcolati. Al riguardo si tratta essenzialmente di utili derivanti dalla vendita di prodotti che non superano il test iniziale (2) e di utili derivanti da funzioni di routine (3). Il settore (1) può in genere già essere determinato alla conclusione della transazione e non necessita di uno studio separato di trasferimento dei prezzi. La parte dell'utile del box può essere suddivisa in cinque elementi (4)–(8).

Secondo il metodo indiretto tendenzialmente si attribuisce al box una quota di utile superiore a quella che risulta dal metodo diretto, perché l'importo residuo contiene tra l'altro il valore di sinergie. È attualmente in corso presso l'OCSE una discussione tecnica se gli effetti di sinergia di gruppo rappresentino beni immateriali. Lo stato attuale di questi lavori lo smentisce.

Figura 3: *Metodo indiretto di calcolo*



Fonte: *Presentazione propria*

Osservazioni:

* Se il prodotto / la prestazione di servizi è qualificante, all'interno di questo prodotto / di questa prestazione di servizi non si fa più una distinzione tra IP qualificanti e IP non qualificanti. In altre parole, all'interno di un prodotto qualificante sono comprese anche le altre componenti IP non qualificanti.

**Se lungo la catena di creazione di valore aggiunto si opera con strutture limitate di rischio (come produttori su mandato, fornitori di servizi a contratto oppure distributori a rischio limitato), la maggior parte dell'indennizzo del rischio ricade sull'impresa contribuente (cosiddetto entrepreneur).

(d) Entità dello sgravio

L'organo di coordinamento ritiene che debba essere limitata l'introduzione di un *licence box* a livello cantonale. Seguendo la tradizione legislativa la misura sarebbe disciplinata nella LAID, mentre la definizione dell'aliquota di imposta sarebbe lasciata ai Cantoni. L'entità dello sgravio compete quindi ai Cantoni che daranno sicuramente una risposta a questa questione alla luce di entrambi gli obiettivi della finanziabilità e della competitività e dispongono pertanto anche di un certo margine di manovra.

(e) Norme transitorie

Al momento dell'introduzione di un *licence box* in genere ci si chiede quali regole debbano osservare le imprese se intendono approfittare di questa soluzione. In particolare si pone la questione della realizzazione conforme alla sistematica fiscale delle riserve latenti delle imprese finora tassate in maniera ordinaria e d'ora in poi tassate in maniera privilegiata nel quadro del box dei beni immateriali.

Una prima variante consiste nell'assenza di definizione di norme transitorie. Questa variante è stata scelta, ad esempio, in caso di riduzione delle condizioni poste alla deduzione per partecipazioni. La conseguenza di questa variante è che tutte le imprese che posseggono diritti immateriali qualificanti (e superano un eventuale test iniziale) possono approfittare immediatamente e senza ripercussioni fiscali del box. A seconda delle dimensioni del box questa variante può generare effetti di trascinamento, perché è possibile che numerosi altri redditi attualmente tassati in via ordinaria sarebbero d'ora in poi tassati in maniera privilegiata.

Alternativamente si può definire una limitazione temporale nel quadro di una seconda variante. Secondo questa variante nel box ci sono soltanto IP acquisiti dopo un determinato momento. Una tale regolamentazione è stata predisposta al momento dell'introduzione del principio degli apporti di capitale. Quanto più ristretto è l'arco temporale, tanto più efficacemente questa variante limita il minor gettito sotto forma di effetti di trascinamento. D'altro canto, tuttavia un arco temporale troppo ristretto fa sì che numerose società con statuto speciale non possano approfittare del box con i loro IP attuali.

Se si parte dal presupposto che il *licence box* debba costituire una misura per un'eventuale soppressione delle attuali società a statuto speciale, allora esso deve anche essere applicabile agli IP sviluppati, acquistati o licenziati prima della data di inizio. Se si intende simultaneamente contenere gli effetti di trascinamento si può esigere, a titolo di terza variante, che le riserve latenti siano conteggiate al momento del trasferimento fiscalmente neutrale al box tassato in maniera privilegiata di redditi IP finora tassati in via ordinaria.

Le misure ai sensi delle varianti 2 e 3 perdono tuttavia la loro efficacia nel corso del tempo. I diritti immateriali di nuova istituzione dopo l'entrata in vigore della riforma non rientrano nel suo campo di applicazione e possono beneficiare fin dall'inizio dell'imposizione privilegiata.

Altre domande

Nelle considerazioni relative alla struttura del box devono anche essere integrate le seguenti domande:

- l'imposizione ridotta si applica unicamente ai redditi da diritti immateriali oppure anche agli utili dalla realizzazione degli stessi?
I lavori attuali sono sempre partiti dal presupposto che gli utili in capitale provenienti

da diritti immateriali siano qualificanti ai fini del box. Non si rilevano motivi di disparità di trattamento dei redditi e degli utili. In maniera speculare anche le perdite dalla realizzazione di diritti immateriali sono deducibili soltanto in misura ridotta;

- **il promovimento deve essere limitato a determinate forme giuridiche di società?**

Nei lavori attuali si è sempre partiti dal presupposto che un box deve essere aperto a tutte le forme giuridiche, ossia a tutte le società di capitali e di persone.

Redditività

Nella strutturazione del box insorge il seguente dilemma: quanto più completa è la definizione del box, tanto più esso è idoneo a sostituire l'attuale statuto fiscale. In questo modo è possibile evitare ampiamente trasferimenti di funzioni e delocalizzazioni. Nello stesso tempo si devono adottare altre misure fiscali di minore portata. D'altro canto è anche vero che il minor gettito è tanto più elevato quanti più utili di società finora tassate in via ordinaria qualificano ai fini del box.

La seguente tabella descrive in forma qualitativa le modalità di ripercussione sul gettito delle diverse caratteristiche del box. Per ogni caratteristica del box sono indicate le ripercussioni finanziarie rispetto alla situazione attuale, differenziate per società con statuto speciale, per società finora tassate in via ordinaria e per società potenzialmente in fase di insediamento.

Tabella 5: Ripercussioni finanziarie a seconda della struttura del box

Caratteristica del box	Portata della caratteristica	
a) Beni immateriali qualificanti	ristretta	ampia
- attuali società con statuto speciale	Al box perviene una quota minore di utili finora tassati in maniera privilegiata. Per quanto riguarda le attività mobili ciò implica un peso maggiore di altre misure se non si intende giungere a minori entrate a seguito di trasferimenti di funzioni e delocalizzazioni.	Al box perviene una quota maggiore di utili finora tassati in maniera privilegiata. Per quanto riguarda le redditività mobili è sufficiente un peso minore di altre misure per evitare minori entrate a seguito di trasferimenti di funzioni e delocalizzazioni.
- società finora assoggettate a imposizione ordinaria	Al box perviene una quota minore di utili finora tassati in via ordinaria. Ciò comporta minori entrate più contenute.	Al box perviene una quota maggiore di utili finora tassati in via ordinaria. Ciò provoca minori entrate superiori.
- società in fase di insediamento	Maggiori entrate più contenute a seguito di insediamenti.	Maggiori entrate superiori a seguito di insediamenti.
b) Ostacoli all'entrata	elevati	bassi
- attuali società con statuto speciale	Come sotto a)	Come sotto a)
- società finora assoggettate a imposizione ordinaria	Come sotto a), ma tendenzialmente più efficaci nel limitare le minori entrate rispetto a un controllo dell'entità dei beni immateriali qualificanti.	Come sotto a)
- società in fase di insediamento	Come sotto a)	Come sotto a)
c) Metodo di calcolo	diretto	indiretto
- attuali società con statuto speciale	Con il metodo diretto una quota minore di utili finora tassati in maniera privilegiata perviene de facto al box.	Con il metodo indiretto una quota maggiore di utili finora tassati in maniera privilegiata perviene de facto al box.
- società finora assoggettate a imposizione ordinaria	Con il metodo diretto una quota minore di utili finora tassati in via ordinaria perviene de facto al box.	Con il metodo indiretto una quota maggiore di utili finora tassati in via ordinaria perviene de facto al box.
- società in fase di insediamento	Meno interessante per le società in fase di insediamento. Si presumono maggiori entrate più contenute nonostante uno sgravio de facto inferiore a quello del metodo indiretto.	Più interessante per le società in fase di insediamento. Si presumono maggiori entrate più cospicue nonostante uno sgravio de facto superiore a quello del metodo diretto.
d) Entità dello sgravio fiscale	piccola	grande

Caratteristica del box	Portata della caratteristica	
- attuali società con statuto speciale	Non vi sono ripercussioni sempre che venga raggiunto un livello di onere analogo a quello delle attuali società con statuto speciale. Se il livello di onere è superiore si profila la minaccia di minori entrate a seguito di trasferimenti di funzioni e delocalizzazioni.	Si profilano minori entrate nella misura in cui viene raggiunto un livello di onere inferiore a quello delle attuali società a statuto fiscale.
- società finora tassate in via ordinaria	Minori entrate inferiori.	Minori entrate superiori.
- società in fase di insediamento	Non vi sono ripercussioni sempre che venga raggiunto un livello di onere analogo a quello delle attuali società a statuto fiscale.	Maggiori entrate a seguito di insediamenti.
e) Norme transitorie: realizzazione delle riserve latenti conforme alla sistematica fiscale	Si	No
- attuali società a statuto speciale	Nessuna ripercussione	Nessuna ripercussione
- società finora assoggettate a imposizione ordinaria	Distoglie tendenzialmente le società con riserve latenti sostanziali dall'entrata nel box e riduce pertanto le minori entrate. L'effetto di distoglimento vale solo per le linee più vecchie di prodotti.	Più interessante per le società in fase di insediamento e quindi minori entrate superiori.
- società in fase di insediamento	Risultano maggiori entrate di entità superiore se le società in fase di insediamento, che intendono avvalersi del box, esigono anche un conteggio secondo la sistematica fiscale. L'insediamento stesso è tuttavia meno interessante, per cui diminuisce il numero degli insediamenti, aspetto che determina un'ulteriore riduzione delle maggiori entrate a seguito degli insediamenti.	Risultano maggiori entrate di entità inferiore se le società in fase di insediamento, che intendono avvalersi del box, non esigono un conteggio conforme alla sistematica fiscale. L'insediamento stesso è tuttavia più interessante, per cui aumenta il numero degli insediamenti, aspetto che determina un ulteriore aumento delle maggiori entrate a seguito degli insediamenti.
e) Norme transitorie: data di riferimento per i diritti immateriali	Si	No
- attuali società con statuto speciale	Le linee di prodotti più vecchie non pervengono al box. Ciò provoca trasferimenti di funzioni e delocalizzazioni che determinano minori entrate.	Nessuna ripercussione
- società finora assoggettate a imposizione ordinaria	Le linee di prodotti più vecchie non pervengono al box. Ciò provoca minori entrate.	Nessuna riduzione delle minori entrate
- società in fase di insediamento	Meno interessante per le società in fase di insediamento. Pertanto tendenzialmente si registra un aumento delle entrate inferiori.	Più interessante per le società in fase di insediamento. Pertanto tendenzialmente si registra un aumento delle entrate superiori.

Diritto comparato internazionale

Diversi Stati hanno introdotto il *licence box* nel loro diritto fiscale nazionale. Primi fra i Paesi europei, come il Belgio, la Francia, l'Irlanda, il Lussemburgo, Malta, i Paesi Bassi, la Spagna, l'Ungheria, il Regno Unito e Cipro. Ma anche gli Stati Uniti esaminano manifestamente l'introduzione di un *licence box*. Una proposta di legge in merito¹³ è stata presentata nel 2012.

La struttura concreta dei box è estremamente diversa, come viene illustrato nelle pagine successive in base ad esempi concreti di Paesi europei selezionati:

¹³ *The manufacturing American innovation act*, presentato da Allyson Schwartz e Charles Boustany il 2 agosto 2012; ulteriori informazioni sotto: http://schwartz.house.gov/press-release/manufacturing-american-innovation-act-new-way-thinking-corporate-tax-policy-0#.UeQ9nhXn_IV (28.10.13).

Tabella 6: Struttura dei licence boxes nel raffronto internazionale

	Belgio	Francia	FL	Lussemburgo	Paesi Bassi	Spagna	Regno Unito
IP privilegiati	Nessuna definizione particolare / Riferimento al manuale Frascati dell'OCSE	Brevetti, invenzioni brevettabili e know-how	Brevetti, marchi, modelli, design, software	Brevetti, marchi, software, nomi di dominio, modelli, disegni	Brevetti e altri IP provvisti di un «Dutch R&D certificate»	Brevetti, modelli, piani, formule, procedure	Brevetti, certificati complementari di protezione, determinate autorizzazioni di accesso al mercato in base alla legislazione sui medicinali e diritti di protezione delle specie
Entità dello sgravio	80 % dei redditi da IP sono eccettuati / aliquota di imposta effettiva: 6,8 %	Aliquota di imposta effettiva: 15 %	80% dei redditi da IP sono eccettuati / aliquota di imposta effettiva: 2,5 %	80% dei redditi da IP sono eccettuati / aliquota di imposta effettiva: 5,84 %	80% dei redditi da IP sono eccettuati / aliquota di imposta effettiva: 5 %	50% dei redditi da IP sono eccettuati / aliquota di imposta effettiva: 15 %	Aliquota di imposta effettiva: 10 %
Trattamento delle spese nella R&S	Le spese sono sia interamente deducibili oppure possono essere ammortizzate su dieci anni	Le spese sono interamente deducibili	Le spese riducono i redditi privilegiati nel box	Le spese riducono i redditi privilegiati nel box	Le spese riducono i redditi privilegiati nel box	Le spese sono interamente deducibili	Imposizione residua
Imposizione ridotta in caso di vendita dell'IP	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No	Sì
Anche per IP sviluppati prima dell'avvio del regime?	No	?	No	No	No	Disposizioni in ambito di trasferimento	Sì
Anche IP acquistati?	Sì, se ulteriormente sviluppati in Belgio	Solo a determinate condizioni	Sì, i brevetti, i marchi e i design devono essere registrati in un registro nazionale, estero o internazionale	Sì, eccettuate le società di gruppo	Sì, se ulteriormente sviluppati nei Paesi Bassi	No, deve essere stata svolta in precedenza nella società un'attività di ricerca e sviluppo volta alla creazione del diritto sui beni immateriali	Sì, se ulteriormente sviluppati nel Regno Unito
Uso in proprio dell'IP?	Sì	No	Sì	Sì	Sì	No	Sì

	Belgio	Francia	FL	Lussemburgo	Paesi Bassi	Spagna	Regno Unito
Forme giuridiche vantaggiose	Tutte le imprese contribuenti in Belgio nonché gli stabilimenti di impresa di imprese estere	?	Persone giuridiche	Tutte le società	Tutte le imprese contribuenti nei Paesi Bassi nonché gli stabilimenti di impresa di imprese estere	Tutte le società nonché le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente	Persone giuridiche

Fonte: Presentazione propria¹⁴

3.2.2 Imposta sull'utile con deduzione degli interessi

Definizione e possibilità di strutturazione

Nel caso dell'imposta classica sull'utile gli interessi sul capitale di terzi possono essere dedotti dalla base di calcolo dell'imposta sull'utile a titolo di spese giustificate dall'uso commerciale.

L'imposta sull'utile con deduzione degli interessi può essere implementata in linea di massima sia nel caso delle società di capitali, compresi gli stabilimenti di impresa svizzeri di società estere sia nel caso delle imprese di persone. A livello internazionale esistono diverse soluzioni.

L'imposta sull'utile con deduzione degli interessi¹⁵ estende la deduzione dei costi di finanziamento al di là della deduzione degli interessi, nel senso che si possono inoltre dedurre dalla base di calcolo gli interessi figurativi sul capitale proprio¹⁶.

Nel modello di base dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi, introdotto in Belgio e nel Liechtenstein, la totalità del capitale proprio inteso come somma degli attivi, dedotto il capitale di terzi (compresi gli accantonamenti) oppure l'equivalente inteso come somma del capitale, delle riserve da apporti di capitale e delle altre riserve – accumulate con gli utili accumulati ed eventualmente ridotti dalle perdite –, dai riporti di perdite e dalle proprie quote di capitale, costituisce il punto di partenza per la determinazione del capitale proprio avente di-

¹⁴ Con l'ausilio dei seguenti articoli: Pieter Van Den Berghe, Patrick L. Kelley, «New Patent Deduction in Belgium: A Powerful Incentive», in *Bulletin for international taxation*, agosto/settembre 2008, pag. 374 segg.; UK, «Finance Act 2012», capitolo 14; Eduard Sporken, Edwin Gommers, «The Patents Box: Approved and Implemented in the Netherlands», in *International transferpricing journal*, maggio/giugno 2007, pag. 198 segg.; Frank Muntendam, Jose Chiarella, *New Luxembourg Tax Regime for Intellectual Property Income, European Taxation*, maggio 2008, pag. 223 segg.; Jeanine Blumer, Günter Schäuble, *IP-Box in Nidwalden – Ein Steilpass für andere Kantone und den Bund*, ST 10/10, pag. 711 segg.; Thomas Hosp, Matthias Langer, «Standortvorteil Liechtenstein: Welche Chancen bietet Liechtenstein ab 2011 dem internationalen Investor?», in *StR 7-8/2011*, pag. 550 segg.; KPMG, *R&D incentives and services Adding value across Europe, Middle East and Africa (EMEA)*, novembre 2012; Jean-Luc Pierre, Fasc. 4950: «Recherche-Développement, inventions brevetées, Inventions non brevetées et Logiciels. – Fiscalité directe», in *JuriClasseur Brevets*, Cote: 05,2012; European Commission, *State aid N 480/2007 - Spain – The reduction of tax from intangible assets*, C(2008)467 final; Claudia Prendina Dutler, «IP-Boxen in Europa. Ein Blick über die Grenze auf die europäischen Entwicklungen bei der Besteuerung von Immaterialgüterrechten», in *FStR 2013/2*, pag. 135 segg.

¹⁵ Nella letteratura economica di lingua tedesca si parla di «zinsbereinigte Gewinnsteuer (imposta sull'utile con deduzione degli interessi)», mentre nei Paesi anglosassoni si utilizza l'espressione «*allowance for corporate equity*» (ACE). Nella documentazione dei consulenti fiscali si ritrovano sovente, in maniera analoga alla terminologia belga, le circonlocuzioni «*déduction des intérêts notionnels*» e «*notional interest deduction*».

¹⁶ La deduzione figurativa degli interessi sul capitale proprio viene anche denominata interesse di protezione, interesse normale o interesse standard sul capitale proprio. Induce invece in errore l'espressione «deduzione di interessi fittizi», riconducibile a una traduzione impropria dei termini «*notional interest deduction*».

ritto all'interesse di protezione. Da questo importo devono essere dedotte diverse voci contabili di correzione:

- le partecipazioni alle società di capitale devono ridurre il capitale proprio determinante, se i redditi da partecipazioni e gli utili dalla realizzazione di tali partecipazioni devono rimanere esenti da imposta presso l'impresa detentrica. Questo adeguamento è necessario per escludere agevolazioni plurime (effetto cascata), perché il capitale proprio presso le società filiali ha già legittimato alla deduzione dell'interesse figurativo nella misura dei valori contabili delle partecipazioni;
- dal profilo della sistematica fiscale appare corretta anche la deduzione della sostanza netta sotto forma di immobili situati all'estero oppure di stabilimenti di impresa, perché gli utili sono tassati all'estero. La norma è neutrale riguardo al fatto che un'impresa svizzera residente in uno Stato estero oppure un'impresa residente in questo Stato estero investa in uno stabilimento di impresa o in un immobile;
- nel caso delle voci contabili di correzione degli attivi non necessari all'esercizio si tratta di una disposizione in materia di abusi. Essa deve impedire che investitori privati utilizzino una società che dominano per realizzare redditi da capitale ampiamente esenti da imposta;
- sono necessarie ulteriori modifiche nell'ambito delle variazioni del capitale proprio nel corso dell'anno e delle perdite.

Il modello di base dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi limita il capitale proprio qualificante ai fini della deduzione dell'interesse di protezione solo mediante queste rettifiche giustificate dalla sistematica fiscale. L'organo di coordinamento rifiuta il modello di base, in quanto lo considera troppo ampio, e propone di introdurre ulteriori limitazioni adeguate. In primo piano figura il modello dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi con *limitazione dell'interesse di protezione su un capitale superiore alla media*. Al riguardo la deduzione figurativa sul capitale proprio è concessa soltanto sull'importo di capitale proprio che supera un finanziamento proprio medio adeguatamente definito. A tale scopo il capitale proprio è suddiviso in due componenti, segnatamente nel *capitale proprio di base* e nel *capitale proprio di sicurezza*:

- il capitale proprio di base di un'impresa è il capitale che l'impresa necessita a lungo termine e durevolmente per la sua attività commerciale. In merito occorre distinguere correttamente le diverse categorie di attivi dal profilo materiale;
- si definisce capitale proprio di sicurezza la parte di capitale proprio che supera eventualmente l'importo del capitale proprio di base. Sul capitale proprio di garanzia è concessa la deduzione degli interessi di protezione.

Tramite la deduzione degli interessi di protezione si intende avvantaggiare e quindi promuovere un finanziamento proprio superiore alla media adeguatamente definito, ossia il capitale proprio di sicurezza.

Il capitale proprio di base è calcolato sulla base dei valori di imposta sull'utile di diverse categorie di attivi. A seconda dell'entità attribuita alle quote di capitale proprio di base per categoria di attivi, il capitale proprio di base di una società deve soddisfare requisiti severi.

Sul capitale proprio di sicurezza, ossia sulla differenza tra l'intero capitale imponibile e il capitale proprio di base qui calcolato, si concede la deduzione degli interessi di protezione.

Il tasso dell'interesse di protezione può essere stabilito nel quadro dell'obiettivo di efficienza oppure di quello di piazza.

In funzione dell'obiettivo di efficienza il tasso d'interesse di protezione dovrebbe essere stabilito in maniera tale che l'imposta non influenzi l'entità della redditività minima richiesta (attesa) dagli investitori e non provochi distorsioni sulle decisioni di investimento. A tale scopo il tasso d'interesse di protezione sul capitale proprio deve corrispondere al tasso con il quale i datori del capitale proprio scontano il risparmio di imposte proveniente dalle future deduzioni di interesse di protezione della società. Tale tasso di sconto dipende dal grado di rischio dei risparmi di imposte. Questi sono totalmente sicuri se viene effettuato un computo completo delle perdite. Questo è il caso in cui le perdite producono un avere d'imposta sotto forma di accredito di imposta oppure se le società possono riportare le proprie perdite illimitatamente nel tempo, fermo restando che sui riporti di perdite è applicato un interesse e che i finanziatori del capitale proprio ottengono un accredito di imposta per i riporti di perdite rimasti eventualmente inutilizzati in caso di liquidazione o di fallimento. Poiché in queste condizioni non sussiste alcun rischio, i finanziatori del capitale proprio scontano il risparmio di imposte proveniente dal risparmio di imposte con un tasso d'interesse esente da rischi. È sufficiente fissare un tasso d'interesse di protezione identico al tasso d'interesse esente da rischi, che può essere approssimato al tasso d'interesse sui titoli di Stato a breve termine.

Nella realtà non esiste un simile trattamento fiscale simmetrico degli utili e delle perdite con un approccio di valore in contanti, perché le leggi fiscali non garantiscono un computo completo delle perdite. In numerosi Paesi le perdite possono essere riportate soltanto per un numero limitato di anni, fermo restando che non è applicato un interesse. Vanno inoltre a vuoto i riporti di perdite che intervengono al momento della cessazione dell'assoggettamento fiscale in seguito a liquidazione o a insolvenza. Con riferimento all'imposta con deduzione degli interessi sussiste pertanto un rischio. Tale rischio varia tra le singole imprese a seconda di quanto sono interessate dalle limitazioni nel computo delle perdite. In questo senso il computo incompleto delle perdite può giustificare una certa maggiorazione del tasso d'interesse di protezione al di là del tasso d'interesse esente da rischi. Tale maggiorazione deve comunque coprire unicamente il rischio che le future deduzioni dell'interesse di protezione non vengano completamente attuate, non però la maggiore incertezza dei finanziatori di capitale proprio sui futuri redditi sottostanti del progetto.

Come grandezza di riferimento del tasso dell'interesse di protezione entra in linea di conto il rendimento dei prestiti a lungo termine della Confederazione con un supplemento di circa 50 punti di base oppure il rendimento medio dei prestiti dell'industria svizzera. Il tasso dell'interesse di protezione non dovrebbe rimanere costante nell'arco degli anni, ma dovrebbe essere continuamente adeguato all'evoluzione del mercato. Per evitare influssi da parte di gruppi di interessi l'adeguamento dovrebbe essere vincolato a regole.

Per quanto concerne l'obiettivo della piazza, è prioritario il principio secondo il quale il finanziamento del gruppo può essere effettuato a partire dalla Svizzera a condizioni competitive a livello internazionale. Nel quadro del benchmark internazionale un'imposta sull'utile con deduzione degli interessi dovrebbe pertanto valutare nel 2-4 per cento il margine di interesse

dei mutui interni al gruppo (compresi il leasing e il factoring interni al gruppo secondo la prassi attuale della Swiss Finance Branch).

I margini di interesse che risultano nella concessione di mutui interna al gruppo variano a seconda del tipo e dell'ubicazione delle società del gruppo. Nel caso tipico essi sono bassi, ragione per la quale è competitivo un interesse di protezione che si orienta sull'interesse esente da rischi secondo il criterio dell'efficienza e comporta solo una lieve maggiorazione rispetto a quest'ultimo. Nel caso tipico delle multinazionali, che comprendono gruppi esposti a maggiori rischi – ad esempio su piazze dei mercati emergenti o in Paesi in sviluppo – il premio di rischio può essere elevato. In questi casi il tasso dell'interesse di protezione orientato sull'interesse esente da rischi non è sufficientemente competitivo.

Deduzione per interessi di protezione

La deduzione per interessi di protezione è illustrata nella seguente tabella, in cui sono indicati i valori degli attivi di una società. Ai singoli attivi viene attribuita una quota del capitale proprio di base modulata in funzione del rischio della voce di attivi (ad es. 15 % sui crediti da forniture e prestazioni, 100 % sulle partecipazioni). Moltiplicando questa quota di capitale proprio di base per il valore delle voci di attivi risulta per ogni attivo un capitale di base in franchi. Se tale capitale di base viene sommato per tutte le voci di attivi si ottiene il capitale di base della società (A). Il capitale proprio di garanzia della società (C) è dato dalla differenza tra capitale proprio (B) e capitale proprio di base della società (A). La deduzione per interessi di protezione nell'ambito dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi sul capitale proprio superiore alla media (F) si calcola moltiplicando il capitale proprio di garanzia (2) per il tasso dell'interesse di protezione (D). Nell'esempio seguente si ottiene un valore di 600 900 franchi. Tale deduzione per interessi di protezione è chiaramente inferiore a quella del modello di base dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi, nel cui ambito la deduzione degli interessi di protezione risulta dalla moltiplicazione del tasso di interesse di protezione (D) con il capitale proprio (B). Nell'esempio si ottiene per il modello di base una deduzione per interessi di protezione di 3 milioni di franchi.

Figura 4: Esempio di calcolo della deduzione per interessi di protezione

Attivi	Quota di capitale proprio di base		Capitale proprio di base in franchi
	in franchi	in %	
Liquidità	25 000 000	0 %	0
Crediti da forniture e prestazioni	1 500 000	15 %	225 000
Altri crediti	100 000	15 %	15 000
Scorte	0	15 %	0
Altro patrimonio circolante	0	15 %	0
Obbligazioni svizzere ed estere denominate in franchi svizzeri	0	10 %	0
Obbligazioni estere denominate in valute estere	0	20 %	0
Azioni quotate (società svizzere ed estere)	1 200 000	100 %	1 200 000
Altre azioni	0	100 %	0
Partecipazioni	60 000 000	100 %	60 000 000
Mutui attivi a società del gruppo	120 000 000	15 %	18 000 000
Mutui attivi a terzi	0	15 %	0
Installazioni d'esercizio	800 000	50 %	400 000
Immobile della fabbrica	0	30 %	0
Ville, appartamenti in condominio, case di vacanza e altri attivi non necessari all'esercizio	0	100 %	0
Terreni edificabili	0	30 %	0
Altri immobili	0	20 %	0
Costi di costituzione, di aumento del capitale e di organizzazione	100 000	100 %	100 000
Altri investimenti immateriali	100 000	30 %	30 000
Totale	208 800 000	38,30 %	79 970 000 A

Attivi	Quota di capitale proprio di base		Capitale proprio di base
	in franchi	in %	in franchi
Capitale proprio			100 000 000 B
Capitale proprio di base			79 970 000 A
Capitale proprio di sicurezza			20 030 000 C=B-A
Tasso dell'interesse di protezione			3 % D
Deduzione dell'interesse di protezione nel modello dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi			3 000 000 E=D*B
Deduzione dell'interesse di protezione sul capitale proprio superiore alla media nell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi			600 900 F=D*C

Le cerchie economiche propongono pertanto un tasso dell'interesse di protezione variabile. Al riguardo le società possono

- applicare, senza prova particolare, il tasso ufficiale di protezione (*safe harbour rate*), che può orientarsi sull'obiettivo di efficienza;
- applicare un tasso più elevato, se possono dimostrare mediante uno studio dei prezzi di trasferimento che nel loro caso è opportuno un tasso più elevato dell'interesse di protezione. In merito si possono stabilire condizioni più severe per la prova.

Redditività

Se l'aliquota d'imposta statutaria rimane invariata, l'imposizione dell'utile con deduzione degli interessi provoca un minor gettito la cui entità dipende dal modello di imposizione dell'utile con deduzione degli interessi e dall'aliquota dell'interesse di protezione.

In base a prime stime il minor gettito ammonta staticamente – nel caso di un'aliquota dell'interesse di protezione del 3 per cento nel modello di base dell'imposta federale diretta nella media degli anni 2008–2010 – al 13 per cento del gettito di imposta sull'utile o 1 miliardo di franchi all'incirca. In considerazione delle quote dei Cantoni all'imposta federale diretta, il 17 per cento si ripercuote sui Cantoni e sui Comuni. Se l'aliquota statutaria di imposta rimanesse invariata, i Cantoni e i Comuni dovrebbero prospettare un minor gettito dell'imposta sull'utile dell'ordine di 1,1 miliardi.

A seconda della struttura concreta del modello, nel modello con limitazione dell'interesse di protezione al capitale proprio superiore alla media le minori entrate possono essere limitate in una misura compresa tra il 30 e il 50 per cento di quelle del modello di base. Ne risulta quindi un margine di fluttuazione tra i 300 e i 500 milioni di franchi per l'imposta federale diretta e tra i 330 e 550 milioni di franchi per l'imposta sull'utile dei Cantoni e dei Comuni. Queste stime saranno perfezionate in un'ulteriore fase del progetto.

3.2.3 Riduzione delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile

Secondo la Costituzione i Cantoni sono liberi di determinare la loro aliquota di imposta. Essi possono decidere adeguamenti a prescindere dalla Riforma III dell'imposizione delle imprese.

Nella misura in cui, a seguito della Riforma III dell'imposizione delle imprese, le attività altamente mobili non possono più beneficiare di agevolazioni fiscali mirate, i Cantoni interessati hanno la possibilità di diminuire la loro aliquota dell'imposta sull'utile per preservare la loro competitività. Al riguardo la Confederazione non può imporre ai Cantoni alcuna prescrizione né tantomeno elaborare per loro un «piano direttore». Essa può tuttavia adottare misure adeguate che conferiscano ai Cantoni un più ampio margine di manovra politico-finanziario per ridurre l'aliquota dell'imposta sull'utile, sempre che essi intendano farlo nel quadro della loro strategia fiscale.

Più il tenore delle nuove misure finalizzate ad agevolare in modo mirato le attività altamente mobili sarà limitato, maggiore sarà la necessità di diminuire l'aliquota cantonale dell'imposta sull'utile e viceversa.

Rispetto alle misure presentate in ambito di beni immateriali e di attività di finanziamento, la riduzione generale delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile è la misura meno efficace. In quanto misura volta a mantenere la competitività internazionale, questa misura può generare forti effetti di trascinamento, poiché ne beneficiano anche le imprese che non erano finora tassate in maniera privilegiata. Inversamente essa può anche determinare nuovi insediamenti. Nel complesso essa provocherebbe comunque un sensibile calo della redditività in ambito di imposizione delle imprese.

Quantificare le ripercussioni finanziarie dovute alle riduzioni delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile è particolarmente difficile per due motivi:

- non è chiaro in quale misura venga effettuata una riduzione generale dell'imposta sull'utile. Da un lato, perché la necessità di questa misura dipende dall'impostazione delle norme specifiche per attività mobili nonché dagli sviluppi sulle piazze concorrenti estere. D'altro lato, perché i Cantoni decidono autonomamente se e in che misura intendono ridurre l'onere fiscale.
- Gli effetti dinamici sulle imprese sono difficili da anticipare. Non si può predire se a causa delle nuove condizioni quadro di politica fiscale e del possibile diverso onere fiscale le imprese scorporeranno singole funzioni all'estero o si trasferiranno del tutto, oppure se inversamente potrà essere attirato nuovo substrato dell'imposta sull'utile delle imprese.

A titolo di illustrazione verranno esaminate le ripercussioni dei due seguenti pacchetti di misure:

- «*licence box* ristretto», incentrato su brevetti e altre procedure specifiche non brevettabili;
- «*licence box* ampio», comprende tra l'altro anche diritti ai marchi.

Entrambe le misure sono accompagnate da una riduzione generale delle imposte cantonali sull'utile; la riduzione dell'imposta sull'utile è meno marcata nel caso del *licence box* ampio.

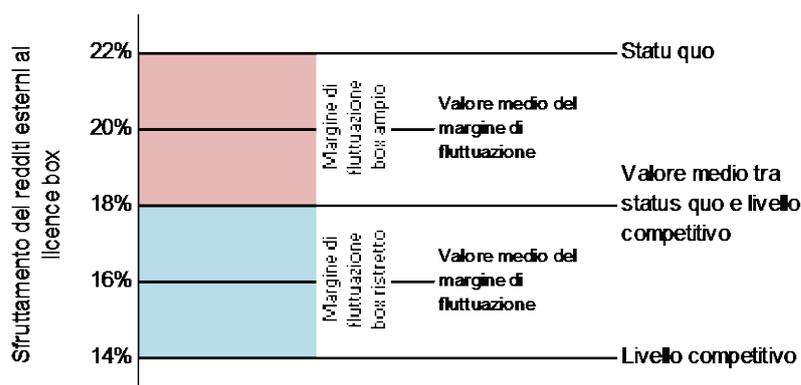
Secondo un'inchiesta eseguita presso le amministrazioni delle contribuzioni dei Cantoni nei quali le società con statuto fiscale cantonale svolgono un ruolo importante, è stata quantificata la parte dell'attuale substrato dell'imposta sull'utile con statuto fiscale cantonale sarà coperta dal box corrispondente. Nel caso del box ristretto, questa quota dovrebbe corrispondere a un terzo circa e nel caso del box ampio, a due terzi circa. Il *licence box* è stato impostato

in maniera tale che lo sgravio fiscale a livello di Cantoni e Comuni ammonti all'80 per cento. Inoltre, nel caso del box ristretto e di quello ampio viene ipotizzato che rispettivamente il 10 e il 30 per cento dei redditi tassati possano beneficiare del box (effetti di trascinamento).

Per tenere conto delle grandi incertezze quanto al volume della riduzione delle imposte cantonali sull'utile sono stati ipotizzati margini di fluttuazione per la stima qui appresso (cfr. figura 5):

- box ristretto: a titolo di riduzione massima dell'imposta (limite inferiore del margine di fluttuazione) si presume che, nella media di tutti i Cantoni, l'onere effettivo dell'imposta sull'utile (compresa l'imposta federale diretta) diminuisca dall'attuale 22 per cento al 14 per cento. A titolo di riduzione minima dell'imposta (limite superiore del margine di fluttuazione) si presume che la riduzione dell'onere medio sia solo della metà (ossia intorno al 18 %);
- box ampio: a titolo di riduzione minima dell'imposta (limite superiore del margine di fluttuazione) si presume che rispetto allo status quo non venga operata alcuna riduzione. A titolo di riduzione massima dell'imposta (limite inferiore del margine di fluttuazione) si presume che l'onere fiscale effettivo diminuisca in media al 18 per cento in tutti i Cantoni.

Figura 5: Ipotesi per il volume delle riduzioni dell'imposta sull'utile (a seconda del tipo di box)



La tabella 7 qui appresso illustra le perdite di entrate rispetto allo status quo, consecutive all'introduzione del box e alle corrispondenti riduzioni dell'imposta sull'utile. Esse si basano sui dati fiscali degli anni 2008–2010. Dato che nel quadro dello statuto speciale attuale i *proventi del commercio all'ingrosso* sono in parte tassati al di sotto del livello altamente competitivo (ragione per la quale nei Cantoni l'onere fiscale delle società miste è generalmente compreso tra il 9 e il 12 %), in caso di soppressione degli statuti fiscali – e nell'ipotesi di basi fiscali immutate – risultano maggiori entrate che, a seconda del volume della generale riduzione dell'imposta sull'utile, compensano ampiamente le minori entrate provenienti da società finora tassate in via ordinaria.

Questi calcoli sono statici, nel senso che partono dal presupposto che le basi di calcolo dell'imposta rimangono invariate. Di conseguenza non si tiene conto di due possibili effetti dinamici che possono talvolta assumere dimensioni notevoli:

- fintanto che le nuove misure non coprono i redditi finora conseguiti dalle società con statuto speciale, sono possibili minori entrate a seguito del trasferimento all'estero di imprese o della delocalizzazione all'estero di alcune funzioni.

- La riduzione generale dell'imposta sull'utile e le nuove misure possono determinare in alcuni settori anche l'insediamento di imprese o la delocalizzazione in Svizzera di determinate funzioni. Ne deriverebbero entrate supplementari.

In caso di attrattiva immutata delle piazze concorrenti estere si può presumere che quanto più debole è la riduzione generale dell'imposta in Svizzera, tanto maggiori saranno i trasferimenti e tanto minori gli insediamenti.

Tabella 7: Stima delle ripercussioni finanziarie dei pacchetti di misure su Cantoni e Comuni, sulla scorta delle basi medie di calcolo degli anni 2008–2010 (in mia.)

	Box ristretto			Box ampio		
	con riduzione d'imposta massimo	valore medio	minimo	con riduzione d'imposta massimo	valore medio	minimo
Effetti statici						
Introduzione del box e della riduzione generale dell'imposta sull'utile	-3,0	-1,2	+0,6	-2,2	-1,0	+0,3
Effetti dinamici (non quantificabili)						
Potenziali minori entrate dovute a trasferimenti e delocalizzazioni	moderate	elevate	molto elevate	modeste	notevoli	elevate
Potenziali maggiori entrate dovute a insediamenti e delocalizzazioni	significative	molto modeste	inesistenti	significative	modeste	inesistenti

3.2.4 Altre misure di politica fiscale

In generale

Qui di seguito sono illustrate diverse possibili misure che non sono in relazione diretta con la soppressione dello statuto fiscale cantonale e con determinate prassi normative. Esse contribuiscono piuttosto in maniera generale a rendere interessante e competitivo il sistema svizzero di imposizione delle imprese. La loro attuazione dipende notevolmente dal quadro finanziario della Riforma III dell'imposizione delle imprese.

Soppressione della tassa di emissione sul capitale proprio

La Confederazione riscuote una tassa sull'emissione di diritti di partecipazione (ad es. sull'emissione di azioni). La tassa ammonta all'1 per cento. Esiste tutta una serie di eccezioni all'obbligo di assoggettamento, tra l'altro i casi di ristrutturazione e di risanamento. Fino al 1° marzo 2012 la tassa di emissione veniva riscossa anche sull'emissione di obbligazioni e di

titoli del mercato monetario. Questa tassa è stata soppressa nel quadro del progetto «too big to fail».

Nel mese di dicembre del 2008, con l'annuncio della Riforma III dell'imposizione delle imprese, il Consiglio federale aveva prospettato la soppressione della tassa di emissione come possibile misura. Nel quadro di un'iniziativa parlamentare le Camere stanno attualmente dibattendo sulla soppressione integrale delle tasse di bollo. Il Consiglio nazionale ha approvato la soppressione della tassa di emissione sul capitale proprio; l'oggetto in questione è al momento trattato dal Consiglio degli Stati. Nel corso dei dibattiti parlamentari il Consiglio federale ha ribadito la propria posizione e dato il proprio accordo di principio a una soppressione, rammentando comunque le restrizioni di politica finanziaria e la necessità di stabilire priorità di politica fiscale. In tutti i casi la tassa d'emissione sul capitale proprio dovrebbe essere soppressa nel quadro della Riforma III dell'imposizione delle imprese e non con un progetto separato.

Per la Confederazione, la soppressione della tassa d'emissione sul capitale proprio comporterebbe minori entrate di circa 240 milioni di franchi all'anno.

Valutazione in caso di insediamento

Il trasferimento all'estero della sede di un'impresa contribuente in Svizzera è disciplinato esplicitamente nella LIFD. Non esistono invece regole per il caso contrario, ovvero per l'insediamento di un'impresa dall'estero. Per garantire la certezza di pianificazione è giustificato disciplinare anche questo caso nella legge e basarsi sui valori venali in caso di insediamento dall'estero.

Miglioramenti in ambito di deduzione per partecipazioni

Se una società di capitali versa un dividendo alla propria società madre e se tale dividendo è tassato ne può risultare un onere economico multiplo. La legislazione fiscale svizzera tiene conto di questa circostanza nel senso che i dividendi sono tassati in maniera privilegiata presso la società madre. Questo privilegio (la cosiddetta deduzione per partecipazioni) determina nel diritto vigente un'ampia esenzione fiscale, ma non completa del dividendo. L'attuale deduzione per partecipazioni presenta i seguenti parametri:

- vale per le partecipazioni del 10 per cento al capitale sociale o al capitale azionario oppure all'utile e alle riserve, nonché per le partecipazioni con un valore venale di almeno 1 milione di franchi;
- sono dedotte le quote di spese di finanziamento e di amministrazione. Ne consegue che la riduzione non è integrale, ma che sussiste un certo onere fiscale;
- in ambito di imposta federale diretta la riduzione si applica anche agli utili in capitale purché siano adempiute determinate condizioni. I Cantoni sono liberi di integrare anche gli utili in capitale nel sistema della deduzione per partecipazioni.

Dal profilo tecnico la deduzione per partecipazioni non si basa su una riduzione delle basi di calcolo, come è normalmente il caso in altri Stati. I redditi da partecipazione e gli utili in capitale rientrano piuttosto nell'utile imponibile. L'importo di imposta viene tuttavia ridotto proporzionalmente.

Questo metodo di esenzione indiretta comporta in particolare le conseguenze elencate qui appresso:

- le rettifiche di valore e gli ammortamenti di partecipazioni riducono l'utile imponibile nel momento in cui la rettifica o l'ammortamento sono necessari, con possibilità di aggiunta successiva in caso di recupero durevole di valore (art. 62 cpv. 4 LIFD);
- il reddito da partecipazioni o l'utile in capitale consumano un eventuale riporto di perdite.

L'AFC ha elaborato una strategia destinata a eliminare queste conseguenze di sistema. La strategia si basa sul passaggio a un'esenzione diretta con i seguenti parametri:

- i redditi da partecipazioni e gli utili in capitale sono esclusi dalla base di calcolo e non rientrano nell'utile imponibile;
- in un'ottica speculare anche le rettifiche di valore e gli ammortamenti non sono più rilevanti ai fini dell'imposta sull'utile;
- i costi di finanziamento e le spese amministrative non sono considerati, ossia l'esenzione dei redditi da partecipazione e degli utili in capitale sarebbe sempre integrale;
- la quota minima di partecipazione del 10 per cento decade.

Dal punto di vista dell'AFC una simile riforma comporterebbe in particolare i seguenti vantaggi:

- l'onere economico multiplo sui redditi da partecipazioni e sugli utili in capitale viene eliminato in maniera conseguente e completa;
- la Svizzera adegua la deduzione per partecipazioni al sistema noto e usuale a livello internazionale;
- la soppressione della possibilità di effettuare ammortamenti con ripercussioni sull'imposta sull'utile al momento della perdita di valore è almeno in parte compensata dalla rinuncia al computo dei costi di finanziamento e delle spese amministrative;
- il dispendio amministrativo per le imprese e per le amministrazioni delle contribuzioni diminuisce.

A titolo di misura di accompagnamento l'AFC ha proposto quanto segue:

- le perdite definitive provenienti da società filiali devono essere considerate fiscalmente presso la società madre svizzera;
- la limitazione temporale di sette anni del riporto delle perdite prevista dalla legislazione in vigore deve essere soppressa.

Si stima che questa proposta comporterebbe minori entrate comprese tra circa 200 e 260 milioni di franchi per la Confederazione e tra circa 160 e 210 milioni di franchi per i Cantoni e i Comuni. Questa stima non tiene conto delle ripercussioni della soppressione degli ammortamenti o delle rettifiche di valore sulle partecipazioni.

I rappresentanti dell'economia si sono espressi chiaramente contro questa strategia. Essi ritengono che la misura non abbia un'utilità diretta per le attuali società con statuto fiscale e dubitano inoltre che essa accresca l'attrattiva della piazza.

Imposta preventiva

La Svizzera riscuote un'imposta preventiva su determinati interessi, sui redditi da partecipazioni, su determinate prestazioni d'assicurazione e sulle vincite alle lotterie. L'aliquota di imposta ammonta normalmente al 35 per cento. Nel caso di determinate categorie di partecipazioni il contribuente può optare per la notifica al posto del pagamento dell'imposta. In ambito di prestazioni d'assicurazione la notifica costituisce la norma.

L'imposta preventiva si basa sul cosiddetto «principio del debitore». Il debitore della prestazione imponibile residente in Svizzera deve pagare l'imposta e trasmetterla al fisco. Nel caso degli interessi su obbligazioni è ad esempio l'impresa che emette il prestito. L'imposta è riscossa a prescindere dalla persona del beneficiario. Sono legittimate al rimborso le persone che hanno il domicilio o la sede in Svizzera, a condizione che dichiarino i redditi nella loro dichiarazione d'imposta. Le persone con domicilio o sede all'estero possono esigere il rimborso soltanto nella misura in cui possono appellarsi a una convenzione per evitare la doppia imposizione e nella misura in cui quest'ultima limiti il diritto di imposizione della Svizzera.

L'imposta preventiva costituisce un ostacolo all'attività di finanziamento dei gruppi. La riscossione indifferenziata dell'imposta anche nei confronti degli investitori istituzionali, come ad esempio le casse pensioni, ha per effetto che le imprese svizzere rinunciano a collocare prestiti a partire dalla Svizzera. Ne soffre il mercato svizzero dei capitali e con esso la piazza finanziaria locale. I gruppi svizzeri collocano invece i loro prestiti per il tramite di giurisdizioni offshore, circostanza che è fonte di costi. Nell'ottica del fisco, l'obiettivo di garanzia dell'imposta preventiva non è raggiunto nella misura in cui le obbligazioni dei gruppi svizzeri provengono regolarmente, dal profilo formale, da fonti estere e non soggiacciono all'imposta preventiva. Inoltre la creazione di valore aggiunto proviene da attività esterne alla Svizzera e non può essere tassata nel nostro Paese.

Dal mese di dicembre del 2008, con l'annuncio della Riforma III dell'imposizione delle imprese, il Consiglio federale aveva prospettato il miglioramento delle condizioni quadro del finanziamento dei gruppi. Nel quadro del suo rapporto del mese di dicembre del 2008 sulla nuova politica in materia di mercati finanziari il Consiglio federale ha peraltro incaricato il DFF di esaminare in collaborazione con la CDCF e le cerchie scientifiche una ristrutturazione dell'imposta preventiva. Si tratta nella fattispecie del passaggio dall'attuale principio del debitore al principio dell'agente pagatore. Nel contesto del principio dell'agente pagatore l'imposta non è riscossa dal debitore bensì l'intermediario, generalmente una banca, che accredita ai clienti i redditi corrispondenti. Il principio dell'agente pagatore consentirebbe di differenziare le conseguenze fiscali a prescindere dalla persona del beneficiario. A seconda della sua struttura, il principio dell'agente pagatore può generare maggiori entrate per il fisco.

Il rapporto del gruppo di lavoro sarà verosimilmente disponibile alla fine del 2013. Il gruppo di lavoro dovrà esaminare anche le richieste dell'economia, come la revisione dell'ordinanza sull'imposta preventiva, per agevolare in Svizzera il finanziamento interno ai gruppi. Sulla base di tale rapporto il Consiglio federale deciderà in merito alla procedura ulteriore. In caso

di approvazione delle misure, si dovrà poi decidere se elaborarle nel quadro di un progetto separato o se integrarle nella Riforma III dell'imposizione delle imprese.

Misure in ambito di imposta sul capitale

La legge sull'armonizzazione delle imposte prescrive ai Cantoni la riscossione di un'imposta sul capitale. Essa offre ai Cantoni la possibilità di computare l'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale. L'aliquota di imposta è stabilita dal legislatore cantonale.

Per quanto riguarda l'imposta sull'utile, le società con uno statuto fiscale cantonale beneficiano di un'aliquota ridotta per l'imposta sul capitale.

Nel mese di dicembre del 2008, con l'annuncio della Riforma III dell'imposizione delle imprese il Consiglio federale aveva parimenti prospettato una misura in ambito di imposta cantonale sul capitale. I Cantoni avrebbero dovuto fruire della possibilità di rinunciare alla sua riscossione. La proposta è stata giudicata negativamente, poiché provoca ingenti costi per i Cantoni e mina definitivamente l'armonizzazione fiscale in ambito di imposta sul capitale.

Tuttavia, occorre osservare che in caso di soppressione dello statuto fiscale cantonale decade automaticamente anche la summenzionata aliquota ridotta. Con l'introduzione di misure nell'ambito dell'imposta sull'utile si potrebbero adottare normative corrispondenti a livello di imposta sul capitale. Sarebbe possibile una regolamentazione nell'ambito della LAID che preveda il trattamento privilegiato di determinate attività a livello di imposta sul capitale. Si tratta principalmente di agevolazioni a favore delle partecipazioni, dei mutui interni ai gruppi e dei beni immateriali.

Imposta sulla stazza

Con l'introduzione dell'imposta sulla stazza (*tonnage tax*) vengono privilegiate diverse attività nel contesto della navigazione. Vi rientrano in particolare:

- le attività a bordo di navi e impianti che entrano nel campo di applicazione dell'imposta sulla stazza, effettuate a titolo principale o accessorio di un'attività commerciale (costi di trasporto che sono inclusi nel prezzo di vendita delle merci);
- le attività indissociabili vincolate alle attività principali o indispensabili alla realizzazione delle attività principali;
- le attività di trasporto fluviale o lacustre, purché connesse al trasporto marittimo;
- le attività di gestione degli equipaggi e di gestione tecnica delle navi (*ship management*);
- i redditi provenienti da attività di *charter out* di navi e impianti che rientrano nel campo di applicazione dell'imposta sulla stazza, spettanti a società svizzere e non svizzere, ma che sono membri del medesimo gruppo della società svizzera assoggettata all'imposta sulla stazza;
- i redditi provenienti dalla vendita o dallo scambio di capacità;
- i redditi di operazioni su derivati per attività di copertura dei rischi (*hedging*);

- i redditi di dividendi provenienti da filiali svizzere o estere detenute direttamente dalla società svizzera in ragione di oltre il 50 per cento (diritti di voto).

In questi settori l'imposta sulla stazza subentra all'imposta sull'utile. L'entità dell'imposta dipende dal peso delle merci trasportate.

L'imposizione della stazza riguarda esclusivamente gli utili conseguiti dalle società del settore marittimo e non potrebbe essere applicato agli utili conseguiti dalle società commerciali con il commercio di materie prime. Essa non costituisce pertanto un'alternativa possibile allo statuto di società mista, applicabile attualmente alle società commerciali di materie prime.

L'introduzione dell'imposta sulla stazza potrebbe invece accrescere l'attrattiva della Svizzera per le attività di navigazione e permetterebbe di mantenere nel nostro Paese le imprese stabilite in Svizzera già attive in questo settore. In assenza di nuove misure volte a migliorare la competitività della Svizzera in questo campo è probabile che le società di navigazione si trasferiscano all'estero.

Computo globale d'imposta

Le convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI) stabiliscono che la Svizzera può tassare i dividendi, gli interessi e i canoni di licenza provenienti da un altro Stato contraente se sono versati a una persona residente in Svizzera. Se anche lo Stato della fonte riscuote un'imposta (limitata) sui medesimi redditi (cosiddetta «imposta residua»), un «articolo di metodo» della CDI prevede come eliminare la doppia imposizione residua (esempi: art. 24 par. 2 n. 2 della CDI con la Germania; art. 25 lett. b n. 2 della CDI con la Francia). Secondo le CDI, lo sgravio delle imposte svizzere può consistere:

- a) nel computo delle imposte riscosse nello Stato della fonte, ossia nella deduzione delle imposte riscosse nell'altro Stato contraente e concernenti i medesimi proventi;
- b) in una riduzione forfettaria delle imposte svizzere;
- c) in un'esenzione parziale dei proventi esteri dalle imposte svizzere, ma almeno nella deduzione delle imposte dell'altro Stato contraente dall'importo lordo dei proventi esteri.

Il genere di sgravio e la procedura sono affidati al disciplinamento da parte della Svizzera. La Svizzera non ha potuto introdurre il metodo del mero computo proposto dal modello di convenzione dell'OCSE (secondo la summenzionata lett. a),

- perché le imposte svizzere sono riscosse su tre diversi livelli (Confederazione, Cantoni e Comuni). L'imposta residua alla fonte non può essere computata su una sola imposta; e neppure la medesima imposta residua può essere computata integralmente per tre volte (una volta per ogni livello Confederazione / Cantoni / Comuni);
- perché queste sovranità fiscali riscuotono le loro imposte applicando prescrizioni differenti, ragione per la quale il reddito imponibile, le aliquote di imposta e l'onere fiscale possono variare fortemente.

Per questo motivo si è dovuto optare a favore di una riduzione forfettaria delle imposte svizzere (procedura secondo la lett. b più sopra) che fosse consona alle particolarità del sistema fiscale svizzero, il cui volume tuttavia è calcolato in linea di massima secondo i medesimi

approcci del metodo di mero computo d'imposta previsto dal modello di convenzione dell'OCSE. È quanto ha concretizzato il Consiglio federale emanando l'ordinanza del 22 agosto 1967 sul computo globale dell'imposta, nel cui contesto ha stabilito il genere di sgravio (computo globale dell'imposta secondo la lett. b qui sopra) e la procedura.

Gli elementi forfettari dell'ordinanza sul computo globale dell'imposta sono:

- il computo di imposta è effettuato in maniera complessiva sulle imposte riscosse dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni;
- gli importi computati sono ripartiti alle sovranità fiscali Confederazione / Cantoni e Comuni in funzione di una chiave forfettaria di ripartizione. Si accettano imprecisioni dell'onere proporzionale;
- in caso di imposizione parziale (allorquando una delle sovranità fiscali rinuncia all'imposizione dei redditi aventi diritto al computo globale d'imposta) l'imposta alla fonte residua computabile è ridotta forfettariamente;
- per calcolare l'importo massimo nel caso delle persone fisiche si ammettono tariffe forfettarie a onere medio ponderato.

Il computo globale d'imposta è destinato esclusivamente a eliminare la doppia imposizione dei redditi tassati in entrambi gli Stati ai sensi di una CDI. Ciò concerne i dividendi, gli interessi e i canoni di licenza, nonché ricavi da prestazioni di servizi nel quadro di alcune convenzioni. Ai sensi del modello di convenzione dell'OCSE, l'importo del computo, con riferimento ai soggetti fiscali svizzeri, non può essere superiore all'imposta alla fonte residua o alla parte di imposta svizzera afferente ai redditi provenienti dall'altro Stato. Nel caso dei redditi che sottostanno a un'imposta unicamente in Svizzera o che sono stati eccettuati dal calcolo dell'imposta svizzera vale il principio secondo il quale non è data nessuna doppia imposizione.

L'obiettivo del computo globale d'imposta in vigore non è il computo illimitato dell'imposta alla fonte residua su tutte le imposte afferenti alla Svizzera (senza considerare gli elementi di reddito effettivamente afferenti). Ai sensi del modello di convenzione dell'OCSE il computo si limita alle imposte svizzere sul reddito e sull'utile afferenti ai redditi gravati da un'imposta alla fonte residua. La doppia imposizione stessa esiste soltanto in questa misura. Con riferimento all'importo residuo di imposta alla fonte che viene effettivamente computato ai sensi dell'ordinanza in vigore è data la presente situazione: le persone fisiche e giuridiche che versano le imposte ordinarie a tutte e tre le sovranità fiscali ottengono il computo integrale dell'imposta residua se le imposte svizzere afferenti ai redditi netti superano questa imposta (normalmente a contare dal 15 % di imposte sull'importo netto). Nel caso di mere società *holding*, che non versano alcuna imposta cantonale e comunale sull'utile, la possibilità di computo si limita all'imposta residua di 1/3, sempreché questo terzo raggiunga l'imposta afferente a questi redditi ai sensi della CDI. Nel caso delle società miste questo terzo aumenta dell'importo dell'imposta cantonale e comunale ridotta sull'utile. In questo senso è soppressa la doppia imposizione effettiva. Il fatto che a seconda delle circostanze una parte dell'imposta residua non possa essere computata è riconducibile alla diversa imposizione in Svizzera e nello Stato della fonte.

Nel quadro dei lavori di progetto le cerchie dell'economia esigono un adeguamento del sistema del computo globale d'imposta. Le relative questioni sono di particolare importanza per le imprese che beneficiano di un'imposizione privilegiata e/o percepiscono entrate da licenze. Su questo sfondo sembra opportuno esaminare un eventuale adeguamento del sistema del computo globale d'imposta soltanto quando sarà stata fatta chiarezza in merito all'adeguamento di normative esistenti o all'introduzione di nuove normative sui redditi mobili nel quadro della Riforma III dell'imposizione delle imprese.

In Parlamento è già pendente una mozione Pelli (13.3184). La mozione esige che il campo di applicazione del computo globale d'imposta sia esteso anche agli stabilimenti d'impresa gestite da imprese estere. Il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione. I dibattiti parlamentari sono attualmente in corso.

3.2.5 Valutazione generale

Licence box

L'introduzione di un *licence box* a livello cantonale è una misura fondamentale competitiva per i redditi da diritti immateriali finora afferenti alle società con statuto fiscale. Dato tuttavia che questi redditi sono svariati, il grado di competitività della misura dipende dalla sua struttura concreta. In merito va osservato quanto più ampio è definito il box tanti più redditi attualmente tassati in maniera privilegiata ne possono beneficiare e tanto maggiori divengono il dispendio amministrativo e gli effetti di trascinamento. Si tratta altresì di tenere conto degli sviluppi internazionali. I *licence boxes* sono attualmente in vigore in numerosi Paesi dell'UE, e pure gli USA ne prospettano l'introduzione. Anche l'OCSE si occupa di soluzioni box e una verifica di determinati box è attualmente in corso nell'UE. L'esito di queste verifiche e dei lavori non è noto (cfr. n. 2.1).

In linea di massima il box deve essere strutturato in maniera possibilmente competitiva ed equivalente ai box esistenti nei Paesi dell'UE.

Il box trova i propri limiti quando gli *effetti di trascinamento* divengono troppo elevati. Gli approcci per limitare gli effetti di trascinamento sono costituiti in particolare dagli ostacoli all'entrata e dalla definizione dei diritti immateriali qualificanti. L'inclusione, ad esempio, di mere conoscenze potrebbe avere per conseguenza che praticamente ogni impresa potrebbe beneficiare dei box, circostanza equiparabile dal profilo dei costi a una riduzione generale delle aliquote dell'imposta sull'utile.

Con riferimento al dispendio amministrativo occorre osservare in generale che le «deviazioni dal principio della determinazione» sono all'origine di casi di delimitazione e quindi di un aumento del dispendio. Per contenere questo dispendio a un livello ragionevole, la strutturazione deve seguire *criteri di delimitazione efficaci*. Essi sono destinati a garantire in una prima fase che gli accertamenti sulla possibilità per l'impresa di beneficiare o meno dei box possano essere conclusi rapidamente. Essi favoriscono altresì la posizione dei box e la certezza di pianificazione delle imprese. In una fase ulteriore occorre anche seguire chiari *concetti giuridici* nella definizione dei diritti immateriali. Per questo tramite si possono anche evitare box senza limiti e lunghe discussioni tra autorità e consulenti. Sono inoltre di grande rilievo nel contesto del *licence box* gli studi dei prezzi di trasferimento. Tali studi comportano un notevole dispendio sia per le imprese che per le autorità fiscali, ragione per la quale il loro numero

deve essere mantenuto possibilmente basso. Per questo motivo il *metodo* di calcolo *indiretto* del reddito rilevante deve essere *preferito* al metodo diretto. Occorre nondimeno prestare attenzione al dibattito internazionale in corso su questo tema.

L'organo di coordinamento raccomanda l'introduzione vincolante per tutti i Cantoni del *licence box* nella legge sull'armonizzazione delle imposte. I Cantoni devono tuttavia disporre di un certo margine di manovra riguardo alla sua strutturazione. Compete in particolare ai Cantoni stabilire l'entità dello sgravio.

Imposta sull'utile con deduzione degli interessi

Attualmente il finanziamento interno ai gruppi è effettuato in particolare nel quadro della Swiss Finance Branch e dello statuto di *holding*. Nell'ipotesi che entrambe le normative vengano soppresse senza sostituzione e che l'onere fiscale, competitivo a livello internazionale, per il finanziamento interno ai gruppi rimanga ai livelli attuali, si prevede che le attività di finanziamento vengano insediate all'esterno. Il trasferimento di queste attività provocherebbe minori entrate.

L'imposta sull'utile con deduzione degli interessi intesa come nuova misura possibile può offrire condizioni quadro fiscali competitive al finanziamento interno ai gruppi (compresi il *leasing* e il *factoring* interni ai gruppi secondo la prassi attuale della Swiss Finance Branch). Ciò vale anche per l'imposta sull'utile con deduzione degli interessi con limitazione della deduzione dell'interesse di protezione al capitale proprio superiore alla media purché la quota di capitale proprio di base per i mutui interni ai gruppi sia stabilita a un livello basso. Una quota di capitale proprio di base talmente bassa è ben giustificabile, poiché in un approccio consolidato gli averi e i crediti da mutui interni al gruppo si pareggiano. Per questo motivo anche i mutui attivi interni al gruppo delle società di gruppo non devono essere coperti con quote elevate di capitale proprio.

Questa misura costituisce peraltro una condizione, affinché i gruppi svizzeri possano centralizzare in Svizzera la loro funzione di tesoreria. Per istituire condizioni quadro competitive in questo ambito sono tuttavia necessarie ulteriori misure a livello di imposta preventiva. Il passaggio dal principio del debitore al principio dell'agente pagatore permetterebbe di creare queste condizioni.

Nel caso di un'aliquota statutaria invariata dell'imposta sull'utile, a causa della deduzione dell'interesse di protezione diminuiscono l'onere fiscale medio effettivo e l'onere fiscale marginale effettivo delle società che dispongono di un capitale proprio di garanzia. Ne approfittano due tipi di imprese:

- le società con un capitale proprio di garanzia provenienti dall'estero. Per queste società la misura esplica i medesimi effetti di una riduzione generale dell'imposta sull'utile;
- le società con un capitale proprio di garanzia già insediate in Svizzera che effettuano nuovi investimenti per il tramite di finanziamenti in partecipazioni e autofinanziamenti. Queste società possono dedurre dalla base di calcolo dell'imposta sull'utile tutti i costi di finanziamento risultanti da un investimento supplementare, ossia gli interessi passivi sul capitale di terzi e gli interessi calcolatori sul capitale proprio. Pertanto l'onere fiscale marginale effettivo di queste società scende a zero, ragion per cui nel loro ca-

so l'impulso di investimento è maggiore rispetto a quello nel caso di una riduzione generale dell'imposta sull'utile di dimensioni equivalenti.

Nel caso invece delle società che non dispongono di un capitale proprio di garanzia la misura non può esplicare alcun effetto, ragion per cui – diversamente da una riduzione generale dell'imposta sull'utile – non si assiste all'insediamento di imprese né a un impulso supplementare di investimento da parte delle imprese già insediate.

Per le imprese questa misura procura vantaggi in termini di neutralità di finanziamento e di investimento dell'imposizione. Le decisioni delle imprese tra percorsi di finanziamento e progetti alternativi di investimento subiscono minori distorsioni fiscali. La soppressione di queste distorsioni è tuttavia limitata alle imprese che dispongono di un capitale proprio di garanzia.

Se gli investitori sono investitori istituzionali esentati dall'imposta o investitori esteri occorre limitare l'approccio alle imprese. Se invece l'investitore è una persona fisica svizzera, ai fini delle sue decisioni è rilevante l'onere cumulato delle imprese e delle economie domestiche. In questo caso l'autofinanziamento costituisce già la migliore forma di finanziamento nel quadro della legislazione vigente a causa dell'assenza dell'imposta sugli utili in capitale. La deduzione dell'interesse di protezione dal capitale proprio di garanzia riduce i finanziamenti in partecipazioni e gli autofinanziamenti. Se tale riduzione è tendenzialmente auspicata nel caso dei finanziamenti in partecipazioni, essa accresce ulteriormente le distorsioni a favore dell'autofinanziamento.

La determinazione delle quote di capitale di base e del capitale proprio di garanzia legittimati alla deduzione dell'interesse di protezione esige un dispendio supplementare da parte delle società contribuenti e delle autorità fiscali. Le società contribuenti devono compilare un modulo supplementare. Le autorità fiscali devono verificare la deduzione dell'interesse di protezione calcolata per mezzo di questo modulo.

Interazioni tra le diverse misure

Scioglimento delle riserve latenti e imposta sul capitale

Lo scioglimento delle riserve latenti nel bilancio fiscale determina un aumento corrispondente del capitale proprio. Ne consegue anche un incremento della base di calcolo *dell'imposta cantonale sul capitale* e quindi, in assenza di correttivi di politica fiscale, un maggiore onere fiscale.

Scioglimento delle riserve latenti e imposta sull'utile con deduzione degli interessi

Lo scioglimento delle riserve latenti (compreso il *goodwill* come differenza positiva tra valore di reddito e valore di sostanza) si ripercuote anche sull'*imposta sull'utile con deduzione degli interessi* se il bilancio fiscale è determinante per stabilire la deduzione dell'interesse di protezione e se non viene adottata alcuna misura correttiva. Ciò si applica in ogni caso all'imposta cantonale sull'utile; ne è pure interessata la Confederazione nell'ipotesi che il valore del capitale proprio, stabilito ai fini dell'imposta cantonale sull'utile, sia determinante anche ai fini dell'imposta federale diretta.

Se per stabilire la deduzione dell'interesse di protezione è invece determinante il bilancio commerciale, lo scioglimento delle riserve latenti non ha alcun influsso sull'imposta sull'utile con deduzione degli interessi.

Ove sia determinante il bilancio fiscale, il capitale proprio supplementare consecutivo allo scioglimento qualifica ai fini del capitale proprio legittimato alla deduzione dell'interesse di protezione. Per questo tramite la deduzione dell'interesse di protezione può aumentare fortemente. Aumentano successivamente le minori entrate consecutive all'introduzione dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi.

Nel caso dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi sul capitale proprio superiore alla media le ripercussioni dipendono dalla quota di capitale proprio con la quale devono essere coperte le riserve latenti sciolte sulle singole rubriche di attivi. Ciò è particolarmente importante per il *goodwill*. Se la quota di copertura del capitale proprio sul *goodwill* supera il 100 per cento tale quota non determina un incremento del capitale proprio di garanzia nè accresce la deduzione dell'interesse di protezione e non diminuisce per corrispondenza le entrate provenienti dall'imposta sull'utile. Una quota di copertura inferiore al 100 per cento provoca invece minori entrate dell'imposta sull'utile consecutive allo scioglimento del *goodwill*.

Riduzione delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile

I Cantoni possono decidere liberamente l'entità delle aliquote dell'imposta sull'utile. In virtù dell'articolo 129 capoverso 2 Cost. la Confederazione non può emanare prescrizioni a destinazione dei Cantoni in questo ambito. La Confederazione e i Cantoni possono tuttavia coordinare a livello politico le loro misure nel quadro di una strategia comune.

La necessità di una riduzione delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile dipende in misura notevole dall'impostazione delle nuove normative sui redditi mobili. Quanto più restrittiva è l'impostazione delle nuove regolamentazioni, tanto più peso acquista l'elemento della riduzione delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile.

3.3 Ripercussioni sulla perequazione delle risorse

3.3.1 Necessità di adeguamento e direttive

La perequazione delle risorse introdotta dalla NPC¹⁷ persegue lo scopo di ridurre le differenze in termini di capacità finanziaria tra i Cantoni e di garantire risorse finanziarie minime ai Cantoni. La perequazione delle risorse si basa sul cosiddetto potenziale di risorse dei Cantoni, che comprende la base imponibile aggregata (BIA) di tre anni e riproduce pertanto le risorse fiscalmente sfruttabili di un Cantone. La perequazione delle risorse vigente tiene conto del fatto che gli utili delle società con statuto speciale possono essere sgravati fiscalmente rispetto agli utili normali. Infatti, gli utili di queste società non sono considerati integralmente nella BIA, ovvero nel potenziale di risorse. In questo modo si tiene conto della ridotta sfruttabilità fiscale di questi utili. Gli utili delle società miste confluiscono attualmente nel potenziale di risorse con una ponderazione del 12,5 per cento (il cosiddetto fattore beta). Anche nelle società holding e nelle società di domicilio, meno importanti rispetto alle società miste, vengono utilizzati fattori di ponderazione (2,7 od 8,8 %).

¹⁷ Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

Se gli statuti fiscali cantonali fossero aboliti, verrebbe a mancare la base di questa minore ponderazione, nel senso 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 in linea di massima rientrerebbero integralmente (come le società soggette a imposizione ordinaria) nel potenziale di risorse. A livello nazionale l'eliminazione dei fattori beta a parità delle altre condizioni (ossia senza adeguamento del sistema e con il presupposto che queste società non si trasferiscano all'estero) potrebbe causare un brusco aumento del potenziale di risorse.

I Cantoni sarebbero colpiti da questo aumento in maniera molto diversa, poiché le società che hanno uno statuto fiscale cantonale sono concentrate in pochi Cantoni e soprattutto in quelli finanziariamente forti. In questi Cantoni aumenterebbero notevolmente sia il potenziale sia l'indice delle risorse anche quando non si verificano mutamenti nella situazione economica. Nei Cantoni in cui si contano poche società di questo tipo il potenziale di risorse rimarrebbe pressoché immutato. Poiché, però, la media nazionale aumenta, in questi Cantoni diminuisce l'indice delle risorse. Ciò determina un forte incremento delle disparità tra i Cantoni. Per questo motivo, il calcolo del potenziale di risorse deve essere adeguato, affinché la compensazione delle risorse possa conseguire i propri obiettivi costituzionali anche con le nuove condizioni quadro relative all'imposizione delle imprese e continui ad essere accettata sotto il profilo politico.

Le modalità dettagliate di esecuzione di questo adeguamento dipendono dalle misure concrete in materia di politica fiscale all'interno della Riforma III dell'imposizione delle imprese. Pertanto, attualmente si possono indicare solo gli orientamenti strategici dell'adeguamento. Secondo l'organo di coordinamento devono essere osservate in particolare le seguenti prescrizioni:

- il concetto di base della perequazione delle risorse deve stabilire quanto segue:
 - la ripartizione verticale e orizzontale viene effettuata dopo aver esaminato i potenziali delle risorse cantonali,
 - la perequazione si basa su norme definite chiaramente; le definizioni discrezionali sono limitate alla dotazione periodica dei fondi perequativi,
 - il calcolo dei versamenti di compensazione è trasparente e viene effettuato utilizzando dati ufficiali e verificabili.
- La ponderazione degli utili nella BIA deve essere effettuata in maniera possibilmente realistica dopo l'eliminazione dei fattori beta: sono interessate dalla Riforma III dell'imposizione delle imprese soltanto gli utili delle persone giuridiche, mentre gli altri elementi del potenziale di risorse non sono toccati.
- Il nuovo sistema non può generare falsi incentivi (in particolare nessuna considerazione diretta della politica fiscale cantonale).
- L'andamento dei versamenti di compensazione nel tempo deve essere possibilmente stabile.
- Sono escluse le richieste di riforma che non sono connesse con la Riforma III dell'imposizione delle imprese. Tematiche come ad esempio una zona neutrale (iniziativa

del Cantone di Svitto), il fattore alfa (ponderazione della sostanza) ecc. saranno trattate nel contesto opportuno, ossia nel rapporto sull'efficacia della NPC.

3.3.2 Ponderazione degli utili delle imprese

A causa dei fattori beta gli utili imponibili confluiscono nella BIA con una ponderazione in media ridotta rispetto al reddito delle persone fisiche. Nell'anno di riferimento 2014, ad esempio, la ponderazione media nella BIA di tutti gli utili delle imprese è del 50 per cento circa. Questa più bassa ponderazione tiene conto del fatto che la sfruttabilità degli utili delle imprese è inferiore a quella del reddito delle persone fisiche.

Premesso che con la Riforma III dell'imposizione delle imprese una quota sostanziale dei redditi attualmente privilegiati non potrà più essere tassata in maniera privilegiata nonostante le misure mirate, la continuazione analoga del sistema attuale (ossia minori ponderazioni soltanto per i redditi tassati in maniera privilegiata, segnatamente i redditi dei box) provocherebbe un incremento del potenziale di risorse (cfr. riquadro alla fine del n. 3.3.3). Ciò sarebbe in contraddizione con la realtà fiscale: la possibilità limitata di un privilegio fiscale mirato a favore delle basi fiscali mobili riduce la redditività dell'imposizione delle imprese perché il mantenimento della competitività delle basi fiscali mobili è possibile, perlomeno parzialmente, soltanto mediante una riduzione *generale* dell'imposta sull'utile. Questo significa che in generale la sfruttabilità fiscale degli utili subisce un calo. Alla luce di queste considerazioni, la ponderazione degli utili nel potenziale di risorse dovrebbe tendenzialmente diminuire rispetto ad oggi.

L'organo di coordinamento propone pertanto che d'ora in poi *tutti* gli utili delle persone giuridiche siano contemplati nella BIA con una ponderazione ridotta. Al riguardo occorre notare che le decisioni di politica fiscale di un Cantone (segnatamente la riduzione dell'imposta sull'utile) non dovrebbero avere alcun influsso sul potenziale di risorse di questo Cantone perché ciò comporterebbe falsi incentivi¹⁸. Per determinare questa ponderazione deve pertanto essere utilizzato il valore *medio* dello sfruttamento fiscale in tutti i Cantoni. Questo valore viene rilevato separatamente per i redditi delle persone fisiche e per gli utili delle persone giuridiche dividendo i rispettivi 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 funge da fattore di ponderazione per gli utili ai fini della determinazione della BIA (fattore di sfruttamento fiscale relativo, fattore SFR). Il fattore SFR è inferiore a 1 perché (o se) lo sfruttamento fiscale degli utili è inferiore a quello dei redditi.

¹⁸ Per contro, analogamente a quanto già accade, tali decisioni svolgono indirettamente un ruolo determinante, poiché le modifiche dell'aliquota d'imposta possono causare, ad esempio, insediamenti o trasferimenti di basi fiscali e influenzare quindi il potenziale di risorse di un Cantone.

Ripercussioni sulla perequazione delle risorse di un'imposta sull'utile con deduzione degli interessi

Nell'ipotesi dell'introduzione di un'imposta sull'utile con deduzione degli interessi anche a livello federale, non sussiste alcuna necessità di adeguare il meccanismo della perequazione delle risorse. Nel potenziale di risorse sono presi di volta in volta in considerazione gli utili imponibili ai sensi dell'imposta federale diretta. La deduzione degli interessi si ripercuoterebbe in maniera corrispondente sulla base di calcolo e quindi direttamente sul potenziale di risorse.

Il vantaggio di questo metodo risiede nella sua semplicità, in quanto si basa su dati ufficiali e il calcolo è trasparente e verificabile. Nella ponderazione confluiscono automaticamente diversi sviluppi dello sfruttamento fiscale di persone fisiche e giuridiche e in presenza di nuovi dati è possibile aggiornare senza problemi i fattori di ponderazione. Lo svantaggio di questo approccio consiste nel fatto che la ponderazione è legata a un parziale scostamento dalle basi dell'attuale perequazione delle risorse. Nel sistema attuale (ad eccezione della presa in considerazione del reddito dei frontalieri e del calcolo del gettito fiscale standardizzato) non viene utilizzato il gettito fiscale reale, ma solo basi imponibili.

L'organo di coordinamento propone d'altra parte di *applicare in maniera differenziata* il concetto del fattore SFR all'interno e all'esterno del *licence box*: i redditi di un Cantone esterni al box sono ponderati con lo sfruttamento fiscale relativo medio di questi soli redditi, in maniera analoga ai redditi interni al box. In questo senso gli utili tassati in maniera privilegiata saranno ponderati nel potenziale di risorse con valori inferiori a quelli tassati in via ordinaria. È così possibile – in maniera analoga, seppure meno marcata, al sistema attuale – tenere conto nel potenziale di risorse delle diverse mobilità (e quindi anche delle diverse sfruttabilità) del substrato dell'imposta sull'utile. Non sarebbe questo il caso se il fattore di sfruttamento venisse applicato in maniera uniforme a tutti gli utili e quindi i Cantoni sarebbero poco interessati a mantenere o ad attirare basi mobili di imposta sull'utile: un franco supplementare di substrato di imposta sull'utile incrementerebbe in uguale misura il potenziale di risorse a prescindere dal fatto che si tratti o meno di basi mobili o immobili di imposta sull'utile. In caso di cambiamento di sistema le modifiche in ambito di versamenti di compensazione dovrebbero inoltre essere meno marcate utilizzando due fattori SFR che non utilizzando un unico fattore, perché già nel sistema attuale si opera una differenziazione in funzione della mobilità.

Condizione indispensabile all'utilizzazione di due fattori SFR è tuttavia l'introduzione obbligatoria in tutti i Cantoni di normative fiscali corrispondenti (segnatamente i *licence boxes*). Nel caso contrario, con la considerazione separata degli utili tassati in maniera privilegiata insorgerebbero falsi incentivi poiché con le loro decisioni di politica fiscale i Cantoni potrebbero influenzare direttamente il loro potenziale di risorse.

3.3.3 Simulazioni

Il calcolo delle ripercussioni dell'adeguamento della perequazione delle risorse descritto sopra è difficile per tre motivi:

- innanzitutto non sono ancora stati stabiliti i valori di riferimento delle nuove norme sostitutive (in particolare del *licence box*);
- in secondo luogo, non è possibile prevedere la reazione dei Cantoni alle nuove condizioni quadro. In particolare non si può intuire se e in quale misura i Cantoni dovranno

no ridurre il loro onere ordinario dell'imposta sull'utile per poter trattenere in Svizzera le società altamente mobili. Per questo motivo attualmente i fattori SFR possono essere stimati solo in modo approssimativo;

- in terzo luogo, non è possibile valutare in che misura le imprese e quindi la base di calcolo dell'imposta reagiranno alle nuove condizioni quadro fiscali: da un canto non è prevedibile se nei singoli Cantoni si verificheranno insediamenti o trasferimenti. D'altro canto si può stimare solo approssimativamente la parte del gettito fiscale che confluisce all'interno o all'esterno del *licence box*.

Tuttavia, in base a ipotesi approssimative, di seguito sono illustrate le modalità di applicazione dell'adeguamento della perequazione delle risorse. Le simulazioni riportate di seguito si basano sui dati raccolti ai fini di una stima approssimativa delle ripercussioni finanziarie delle riduzioni delle imposte cantonali sull'utile. Ciò significa che i calcoli

- sono effettuati per l'anno di riferimento 2014 della perequazione delle risorse (anni di calcolo 2008–2010);
- sono effettuati per due box di diverse dimensioni (ristretto: brevetti; ampio: brevetti e marchi);
- sono statici, ovvero sono effettuati partendo dal presupposto che la base complessiva dell'imposta sull'utile dei singoli Cantoni rimanga invariata;
- si basano sulle stesse stime medie delle imposte cantonali sull'utile e sulle stime approssimative delle ripercussioni finanziarie delle riduzioni delle imposte cantonali sull'utile. Per i fattori SFR si utilizzano margini di fluttuazione (cfr. tabella 8). Al riguardo, lo sfruttamento fiscale del reddito e della sostanza delle persone fisiche rimane invariato rispetto allo status quo (24,5 %) ¹⁹.

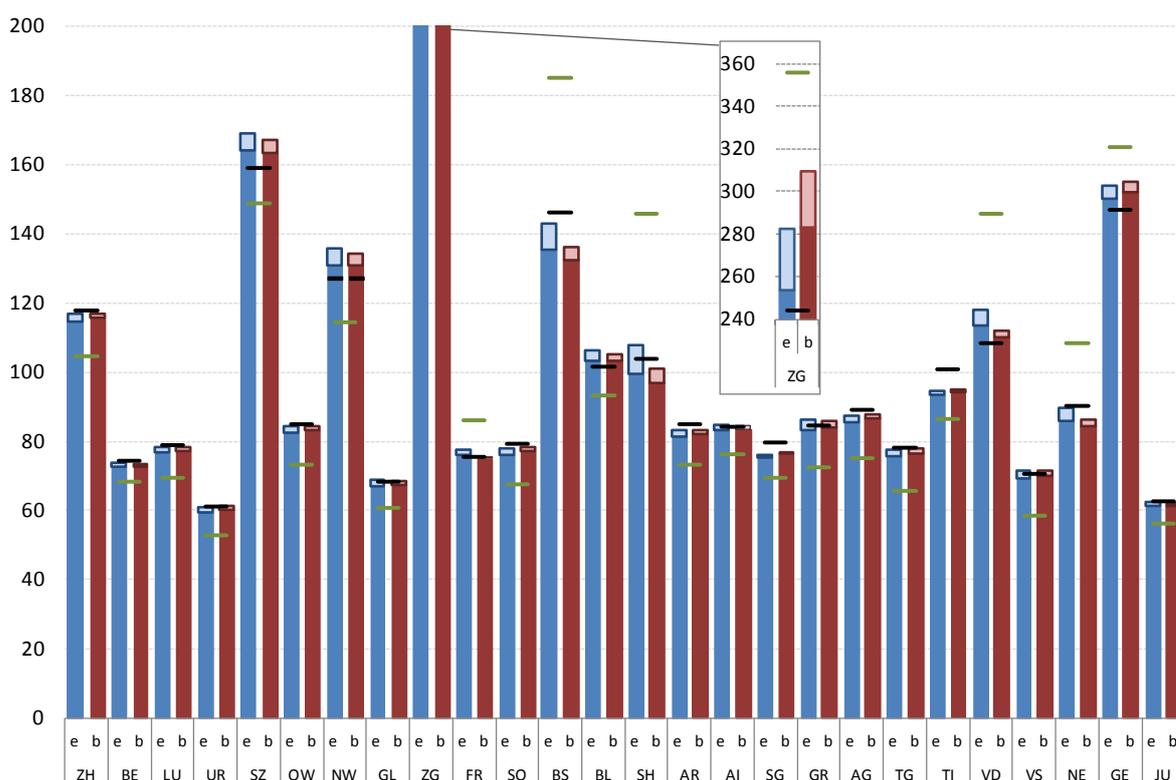
Tabella 8: Fattori SFR su cui si fondano le simulazioni

		Minimo	Valore medio	Massimo
Box ristretto	Redditi soggetti a imposizione ordinaria (esterni al box)	27,3%	36,0%	44,8%
	Redditi soggetti a un trattamento fiscale privilegiato (interni al box)	5,6%	7,5%	9,3%
Box ampio	Redditi soggetti a imposizione ordinaria (esterni al box)	44,3%	52,8%	61,3%
	Redditi soggetti a un trattamento fiscale privilegiato (interni al box)	9,2%	11,0%	12,8%

La figura 6 illustra l'indice delle risorse che ne risulta (blu: box ristretto; rosso: box ampio; con i relativi margini di fluttuazione di colore più chiaro. A titolo di paragone: trattino nero = IR secondo il sistema vigente nell'anno di riferimento 2014 e trattino verde: soppressione dei fattori beta, ovvero ponderazione con il 100 %).

¹⁹ Il relativo sfruttamento fiscale degli utili delle imprese da parte dei Cantoni e dei Comuni risulta dalla moltiplicazione del fattore SFR della tabella 8 per 0,245.

Figura 6: Ripercussioni sull'indice delle risorse (anno di riferimento 2014)



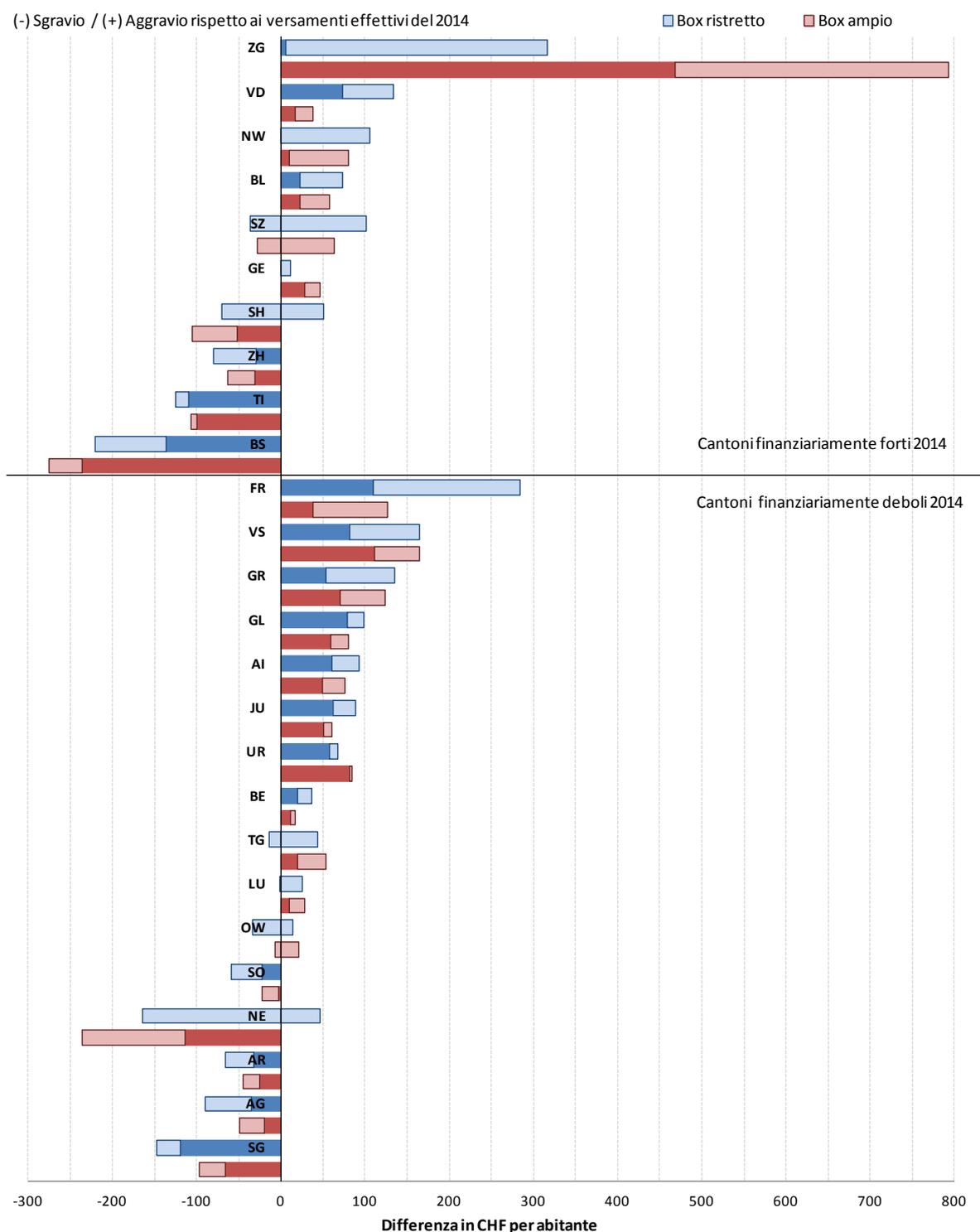
I margini di fluttuazione dei Cantoni finanziariamente deboli sono molto ridotti in entrambi i box e non si scostano praticamente dall'indice delle risorse secondo il sistema vigente. Le due principali eccezioni sono costituite dai Cantoni San Gallo e in particolare Neuchâtel, che al momento della simulazione hanno presentato un indice delle risorse sensibilmente inferiore rispetto a quello attuale.

Nel caso dei Cantoni finanziariamente forti – ad eccezione di Zurigo – le ripercussioni sono sensibilmente più marcate. Sia i margini di fluttuazione sia le differenze rispetto al sistema attuale sono notevoli, tenuto conto che nel caso del box ampio i margini di fluttuazione sono inferiori rispetto a quelli del box ristretto.

Presentano un indice delle risorse sensibilmente superiore i Cantoni con una quota ridotta di persone giuridiche al potenziale di risorse (SZ, NW) o quelli con una quota rilevante di società specializzate nel commercio all'ingrosso (ZG, GE). Nel caso del Cantone di Zugo, con il box ampio l'incremento risulta ancora più marcato, poiché le imprese registrate nel Cantone presentano un gettito dei marchi relativamente ridotto. Anche nel Cantone di Vaud un box ristretto determina un forte incremento dell'indice. Per contro, l'indice si riduce nei Cantoni di Basilea Città e Ticino, tenuto conto che quello di Basilea Città ne trarrebbe notevoli benefici nel caso di un box ampio.

La figura 7 illustra le ripercussioni sui versamenti di compensazione se la dotazione della perequazione finanziaria orizzontale e della perequazione finanziaria verticale sarebbe la stessa di quella dell'anno di riferimento 2014. Le barre blu corrispondono a un box ristretto (margine di fluttuazione: blu chiaro) e le barre rosse a un box ampio (margini di fluttuazione: rosso chiaro).

Figura 7: Ripercussioni sui versamenti di compensazione (anno di riferimento 2014)



Le variazioni dei versamenti di compensazione rispecchiano le variazioni dell'indice delle risorse. Nel caso dei Cantoni finanziariamente forti (area ombreggiata), il box ampio comporterebbe un forte sgravio in particolare per il Cantone di Basilea Città e un'imposizione ancora più marcata rispetto a quella attuale nel Cantone di Zugo. Nel caso di un box ampio, la maggior parte dei Cantoni donatori sarebbe più vicina agli attuali versamenti di compensazione.

Per quanto riguarda i Cantoni finanziariamente deboli, i box hanno ripercussioni diverse. In caso di box ristretto in particolare il Cantone di Friburgo riceverebbe versamenti di compen-

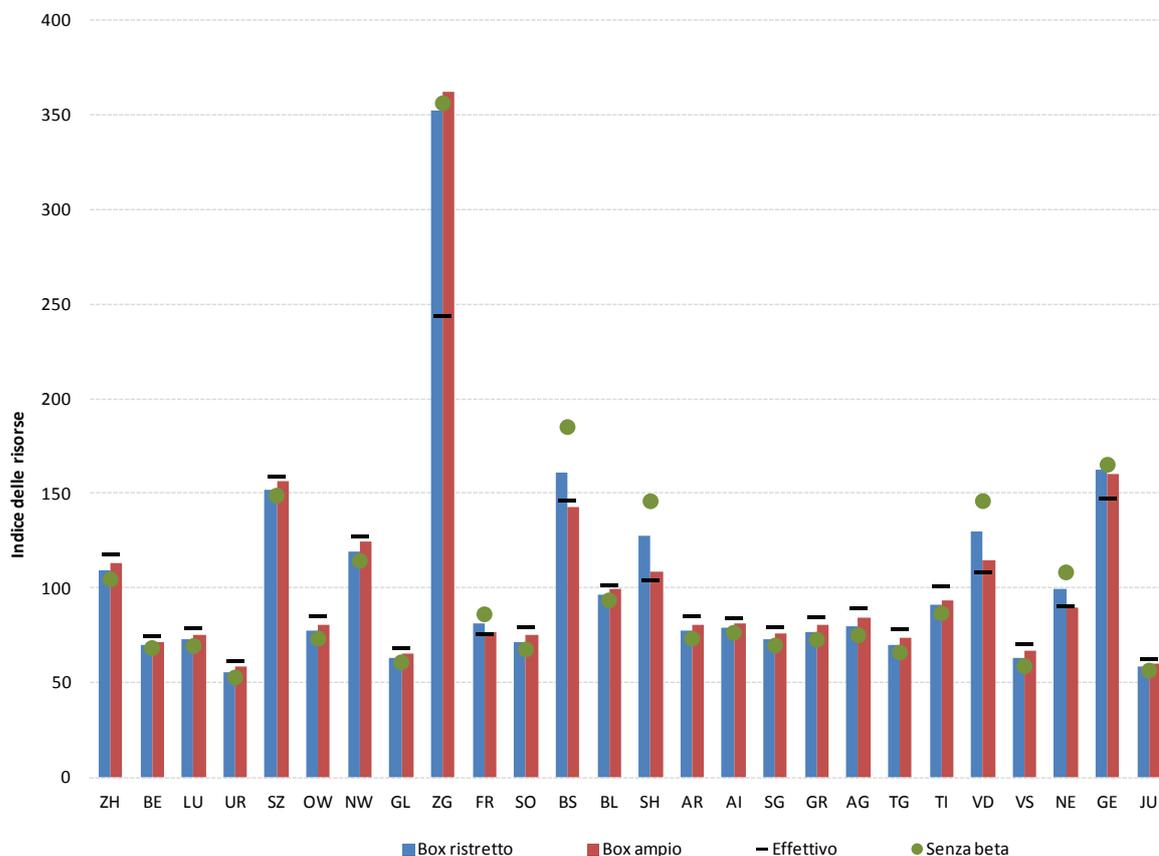
szazione di entità nettamente inferiore rispetto a quelli in caso di box ampio. A prescindere dalle dimensioni del box, i quattro Cantoni finanziariamente più deboli, ovvero Uri, Giura, Glarona e Vallese, ricevono versamenti di compensazione di entità nettamente inferiori rispetto a quelli attuali. Occorre tuttavia osservare che in entrambe le simulazioni (volume di dotazione 2014) tutti i Cantoni raggiungono l'obiettivo minimo di dotazione dell'85 per cento delle risorse svizzere.

Continuazione del fattore beta

Una continuazione del sistema con il fattore beta significherebbe che gli utili soggetti a imposizione ordinaria confluirebbero nella BIA in ragione del 100 per cento, mentre i redditi dei box vi confluirebbero con una ponderazione ridotta. Sulla scorta dei dati delle basi fiscali cantonali, una ponderazione del 20 per cento dei redditi dei box (ossia la quota di redditi dei box utilizzata come base di calcolo) determinerebbe una ponderazione media degli utili delle imprese di circa l'80 per cento (box ristretto) e di circa il 60 per cento (box ampio). Nel complesso gli utili delle imprese sarebbero ponderati nel potenziale di risorse in misura nettamente superiore a oggi.

Dato che questa nuova ponderazione è molto diversa nei singoli Cantoni, risulterebbero squilibri in ambito di indice delle risorse. La figura 8 illustra i relativi risultati della simulazione in base all'anno di riferimento 2014 (cfr. anche n. 3.3.3). Le ripercussioni sono simili per la maggior parte dei Cantoni, come se non venissero utilizzati fattori beta, in particolare nel caso del box ristretto. Soltanto nel caso dei Cantoni con un grande numero di società con statuto speciale si riscontrano notevoli differenze rispetto alla variante senza fattori beta. Nel caso del box ampio, l'indice delle risorse del Cantone di Zugo si scosta ancora di più dall'attuale valore effettivo rispetto alla variante senza fattori beta.

Figura 8: Indice delle risorse con un fattore beta per il licence box



3.3.4 Periodo transitorio

Nell'adeguamento della perequazione delle risorse occorre prestare attenzione al fatto che esso sia obbligatoriamente legato a un lungo periodo transitorio. I dati fiscali necessari al calcolo del potenziale di risorse si riferiscono ad anni di calcolo risalenti da quattro a sei anni prima rispetto all'anno di riferimento corrispondente. Ne consegue che per determinare la perequazione delle risorse nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Riforma III dell'imposizione delle imprese, dovranno essere ancora utilizzati dati riguardanti le condizioni quadro di politica fiscale attualmente in vigore.

Qui di seguito è riportato il modello temporale del calcolo del potenziale di risorse. Partendo dal presupposto che le nuove norme fiscali entreranno in vigore il 1° gennaio 2018²⁰, i dati della BIA confluiranno come segue nel calcolo del potenziale di risorse per il periodo 2018–2014:

Figura 9: Calcolo del potenziale di risorse nel periodo transitorio

2018	BIA 2012, 2013, 2014	Periodo 2018–2021 (fase I): le BIA utilizzate provengono dal quadro giuridico previgente.
2019	BIA 2013, 2014, 2015	
2020	BIA 2014, 2015, 2016	
2021	BIA 2015, 2016, 2017	
2022	BIA 2016, 2017, 2018	Periodo 2022–2023 (fase II): per le BIA utilizzate nel 2018 e 2019 decade la differenziazione tra società tassate in via ordinaria e società con statuto speciale.
2023	BIA 2017, 2018, 2019	
2024	BIA 2018, 2019, 2020	Periodo dal 2024 (fase III): per la definizione del potenziale di risorse sono completamente disponibili dati del nuovo quadro giuridico.
...		

Il differimento temporale dei dati fa in modo che solo nel settimo anno successivo all'introduzione della Riforma III dell'imposizione delle imprese possano confluire nel calcolo della perequazione delle risorse esclusivamente dati risultanti dalle nuove condizioni quadro di politica fiscale. Per quanto riguarda la disponibilità dei dati si possono distinguere tre periodi, fermo restando che le fasi I e II corrispondono al periodo transitorio.

L'organo di coordinamento propone di mantenere il sistema vigente nella fase I. Nel caso di un passaggio al nuovo sistema, i fattori SFR dovrebbero essere stimati senza base affidabile già a contare dal primo anno successivo all'entrata in vigore della Riforma III dell'imposizione delle imprese; sarebbe quindi grande il pericolo di effettuare modifiche ingiustificate dei versamenti della perequazione delle risorse. D'altro canto, il mantenimento temporaneo del sistema vigente favorisce la continuità: le modifiche dei versamenti di compensazione a seguito dell'adeguamento del sistema vengono effettuate soltanto quattro anni dopo l'entrata in vigore della riforma. Questo implica una garanzia dei diritti acquisiti e impedisce che i singoli

²⁰ L'esempio parte inoltre dal presupposto che 1° gennaio 2018 gli statuti fiscali cantonali non esistano più. In questo modo si esclude una sovrapposizione delle norme fiscali attuali con quelle nuove.

Cantoni vengano messi sotto pressione sotto il profilo della politica finanziaria a seguito delle misure di politica fiscale e dell'adeguamento dei versamenti della perequazione delle risorse.

Nella fase II sarà automaticamente livellata la transizione verso la fase III (definitiva), poiché successivamente confluirà nel potenziale di risorse una BIA annua aggiuntiva risultante dal nuovo contesto fiscale.

Ripercussioni sulla compensazione dei casi di rigore della NPC

La compensazione dei casi di rigore attenua per un periodo transitorio gli effetti dell'introduzione della perequazione finanziaria nazionale, introdotta nel 2008, per i Cantoni finanziariamente deboli. Il volume della compensazione dei casi di rigore ammonta attualmente a 359 milioni. Essa è finanziata nella misura di due terzi dalla Confederazione e di un terzo dai Cantoni, proporzionalmente al loro numero di abitanti. Dal 2016 diminuirà del 5 per cento all'anno rispetto all'importo iniziale e terminerà nel 2036. I Cantoni di Berna, Lucerna, Obvaldo, Glarona, Friburgo, Neuchâtel e del Giura ricevono risorse dalla compensazione dei casi di rigore. I mezzi finanziari maggiori sono versati ai Cantoni di Friburgo e Neuchâtel. Se un Cantone beneficiario diventa finanziariamente forte, perde il diritto alla compensazione dei casi di rigore..

Gli adeguamenti della perequazione delle risorse nell'ambito della Riforma III dell'imposizione delle imprese possono causare variazioni più consistenti degli indici delle risorse e possono pertanto influire sul diritto di un Cantone di ottenere versamenti della compensazione dei casi di rigore in virtù del sistema vigente. La questione se la compensazione dei casi di rigore esistente possa essere mantenuta senza modifiche dovrà essere chiarita alla luce dell'adeguamento della perequazione delle risorse e delle misure verticali di compensazione della Confederazione.

3.3.5 Conclusione

Se gli statuti cantonali vengono soppressi, occorre adeguare la ponderazione degli utili delle persone giuridiche nel potenziale di risorse. Il motivo risiede nel fatto che a livello fiscale questi utili possono essere sfruttati in misura minore rispetto al reddito delle persone fisiche. Dal rapporto tra lo sfruttamento fiscale delle persone giuridiche (ossia la quota di entrate fiscali provenienti dalle persone giuridiche rispetto al totale degli utili imponibili) e lo sfruttamento fiscale delle persone fisiche (ossia la quota di entrate fiscali provenienti dalle persone fisiche rispetto al totale degli utili imponibili) risulta il *fattore di sfruttamento fiscale relativo* (fattore SFR) proposto.

L'introduzione di un box consente il calcolo separato di un fattore SFR per gli utili all'interno e all'esterno del box. In questo modo si può tenere conto in maniera più differenziata della diversa mobilità del sostrato relativo agli utili rispetto a un fattore uniforme per tutte le categorie di utili. Entrambi i fattori SFR sono calcolati sulla base di dati nazionali e aggiornati annualmente.

Le ripercussioni sulla perequazione delle risorse possono essere stimate solo approssimativamente, perché la struttura dei boxes non è ancora stata fissata e perché non si possono anticipare le reazioni di politica fiscale dei Cantoni, né gli effetti dinamici del sostrato fiscale. La perequazione finanziaria adeguata sarà introdotta sull'arco di un lungo periodo transitorio. A seguito dell'impiego di medie triennali della base d'imposizione aggregata per il calcolo del potenziale di risorse, il relativo effetto verrà livellato. In questo modo non sarà tuttavia possibile impedire che a lungo termine la perequazione delle risorse comporti modifiche dei ver-

samenti di compensazione. Questi ultimi devono essere valutati in combinazione con le misure verticali di compensazione della Confederazione (cfr. n. 3.4).

3.4 Misure verticali di compensazione

3.4.1 Condizioni quadro

L'orientamento di politica fiscale poggia sull'ipotesi che l'imposizione di determinate attività, esercitate da imprese che usufruiscono di agevolazioni fiscali (ad es. diritti di licenza), possa continuare a essere privilegiata, ma che per determinate altre attività non esista, per motivi di consenso a livello internazionale, alcuna soluzione di politica fiscale mirata (determinati redditi del commercio all'ingrosso). Affinché la Svizzera possa rimanere competitiva a livello internazionale, per questo tipo di imposizione dell'utile su basi mobili, è necessario ridurre tendenzialmente l'onere ordinario dell'imposta sull'utile nei singoli oppure in tutti Cantoni.

Se si intende promuovere la competitività fiscale dei Cantoni, la portata delle necessarie riduzioni dell'imposta sull'utile dipenderà dall'attuazione concreta delle misure di politica fiscale. Più il tenore delle nuove norme sarà restrittivo, maggiore dovrà essere il loro impatto affinché l'utile possa continuare a essere tassato su basi mobili.

Le minori entrate che ne risultano saranno sopportate dai Cantoni (o dai loro Comuni); si tratta di determinare in quale misura la Confederazione debba sostenerle attraverso misure di compensazione. Per rispondere a questa domanda è fondamentale sapere quale livello statale trae maggiore profitto dal mantenimento della mobilità delle basi fiscali:

- direttamente (ovvero sotto forma di sfruttamento fiscale delle basi mobili di utile) è la Confederazione a beneficiarne maggiormente, poiché continuerà, per mezzo dell'IFD, a imporre l'utile a un'aliquota invariata d'imposta dell'8,5 per cento. In altri termini, la maggior parte delle entrate provenienti dall'imposta sull'utile continuerà a essere destinata alla Confederazione;
- indirettamente sono invece i Cantoni a trarne maggior beneficio: da un lato attraverso gli utili delle imprese, che nella catena di valore aggiunto dipendono da società che attualmente beneficiano di agevolazioni fiscali (oggi sottoposte a un'imposizione ordinaria) e, dall'altro, attraverso i redditi dei collaboratori di società che beneficiano di basi imponibili mobili per l'imposizione dell'utile nonché di società a valle. Nel caso delle imprese tassate in via ordinaria nonché del reddito delle persone fisiche lo sfruttamento fiscale dei Cantoni è in media superiore a quello della Confederazione.

Si può pertanto affermare che la Confederazione e i Cantoni traggono entrambi beneficio dal mantenimento della mobilità delle basi fiscali. Per questo motivo l'organo di coordinamento è dell'opinione che debba essere garantita una simmetria di sacrifici tra Confederazione e Cantoni, ossia che la Confederazione debba partecipare in misura paragonabile, mediante misure verticali di compensazione, agli oneri finanziari delle misure di politica fiscale.

Le eventuali misure verticali di compensazione della Confederazione accrescono il margine di manovra di politica fiscale dei Cantoni affinché essi possano reagire alle nuove condizioni quadro di politica fiscale. L'assegnazione delle risorse ai Cantoni non può però dipendere

dalla politica fiscale del singolo Cantone, altrimenti sarebbe possibile che i Cantoni influenzino il contributo della Confederazione per il tramite della loro propria politica.

Le misure verticali di compensazione della Confederazione, oltre a essere auspicabili dal punto di vista politico-fiscale, devono essere fattibili da quello politico-finanziario. Per rispettare le direttive del freno all'indebitamento è necessario che la Confederazione compensi interamente i relativi oneri supplementari (cfr. n. 3.5).

3.4.2 Natura della compensazione

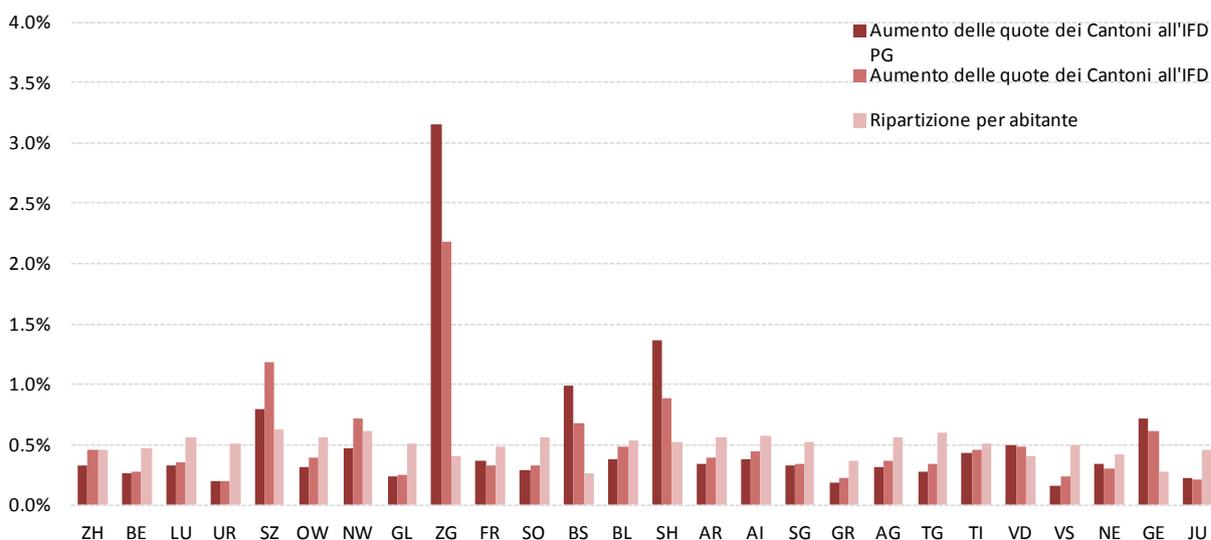
Le misure di compensazione non devono distorcere la concorrenza fiscale tra i Cantoni. Per questo motivo esse non devono essere unicamente orientate sul modo in cui un Cantone è toccato dalla soppressione. I Cantoni devono piuttosto essere compensati in modo globale e duraturo per le diminuzioni delle entrate derivanti dall'imposizione dell'utile delle imprese. Il primo aspetto centrale è costituito dalle entrate fiscali degli enti pubblici svizzeri. Esse offrono alla Confederazione tre possibilità di sostegno ai Cantoni:

- a) **sgravi fiscali a livello di Confederazione:** gli sgravi fiscali a livello di Confederazione agiscono in modo sostitutivo alle riduzioni delle imposte cantonali allentando la pressione al ribasso delle imposte nei Cantoni. Vanno menzionati al riguardo l'introduzione di un'imposta sull'utile con deduzione degli interessi (purché venga introdotta anche a livello federale) nonché le altre misure di rafforzamento dell'attrattiva della piazza di cui al numero 3.2.4 che sono (parimenti) attuate a livello federale (segnatamente la soppressione della tassa d'emissione sul capitale proprio, la riforma della deduzione per partecipazioni, adeguamenti negli ambiti di imposta preventiva e di computo globale di imposta). Va sottolineato che nella misura in cui provocano minori entrate per la Confederazione, queste misure sono in concorrenza politico-finanziaria con altre misure della Confederazione (in particolare con le misure esposte alla lettera c);
- b) **ampliamento della base di calcolo delle imposte dirette:** a livello di Confederazione, tramite l'adeguamento della LIFD e della LAID, esiste la possibilità di ampliare la base di calcolo delle imposte dirette per le persone fisiche. Questo potrebbe avvenire garantendo un rapporto equilibrato tra l'imposizione delle imprese e dei proprietari d'impresa (in particolare adeguando la procedura d'imposizione parziale o introducendo un'imposta sugli utili da partecipazioni) oppure sopprimendo o riducendo le agevolazioni fiscali. Per motivi politici il potenziale è tuttavia relativamente ridotto;
- c) **adeguamento della ripartizione delle entrate tra Confederazione e Cantoni:** se la Riforma III dell'imposizione delle imprese limiterà i privilegi fiscali di cui oggi beneficiano alcune società e se il sostrato di queste società finora soggetto a imposizione ordinaria benefica di un'imposizione ridotta, il sostrato dell'imposta sull'utile diminuirà. Concretamente i Cantoni che ricorrono maggiormente alle basi imponibili mobili dovrebbero ridurre l'onere ordinario dell'imposta sull'utile per evitare un trasferimento. Se l'onere d'imposta sull'utile non subirà alcuna modifica a livello di Confederazione, ne risulterà un trasferimento della quota delle entrate a scapito dei Cantoni. Pertanto, quale evidente misura di compensazione la Confederazione aumenterà la partecipazione dei Cantoni alle sue entrate, accrescendo in particolare la partici-

zione dei Cantoni all'IFD o all'IP^{21 22}. Sarebbe infine ipotizzabile adeguare la distribuzione del computo globale d'imposta tra Confederazione e Cantoni (attualmente 1/3 a 2/3) a favore dei Cantoni

La figura 10 mostra a titolo d'esempio l'effetto di ripartizione per un importo di 500 milioni.

Figura 10: Effetto di ripartizione per le varianti relative alla quota dei Cantoni all'imposta federale diretta (solo persone giuridiche e complessivamente) e alla ripartizione per abitante sull'esempio di un importo di 500 milioni (in % delle entrate complessive medie dei Cantoni e dei loro Comuni degli anni 2008–2010)



Delle misure in tal senso sarebbero neutrali sotto il profilo della concorrenza fiscale poiché, in linea di massima, andrebbero a beneficiare tutti i Cantoni, sostenendoli e ricompensandoli nei loro sforzi per mantenere o rafforzare la loro competitività fiscale. Inoltre è stato esaminato un aumento della *perequazione dell'aggravio sociodemografico* (senza modificare la dotazione della perequazione dell'aggravio geotopografico). L'organo di coordinamento considera questa proposta come misura inadeguata di compensazione, perché la determinazione degli importi di compensazione dovrebbe essere decisa nell'ambito dell'apposito rapporto sull'efficacia della NPC. In linea di massima, l'organo di coordinamento sconsiglia anche un adeguamento a livello delle uscite: una nuova impostazione della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni esulerebbe dall'ambito della Riforma III dell'imposizione delle imprese e pregiudicherebbe l'intera riforma o perlomeno la ritarderebbe. Le uniche eccezioni sarebbero costituite dalle prestazioni complementari (PC) all'AVS e all'AI (parte «minimo esistenziale»), poiché in tale ambito l'esecuzione del diritto federale da parte dei Cantoni è relativamente limitata.

Una compensazione degli oneri della riforma non deve limitare l'autonomia dei Cantoni. In particolare nei casi in cui la compensazione viene effettuata in forma diretta (segnatamente mediante un aumento delle quote dei Cantoni alle entrate della Confederazione), i Cantoni

²¹ In questo contesto la TTPCP e l'imposta sugli oli minerali sono inadeguate a causa del loro volume esiguo e della loro destinazione vincolata nel bilancio della Confederazione.

²² Le quote dei Cantoni all'imposta federale diretta e all'imposta preventiva sono stabilite dalla Costituzione federale (art. 128 cpv. 4, risp. art. 132 cpv. 2). La quota all'IFD fissata nella Costituzione federale costituisce però un valore minimo. Di conseguenza può essere aumentato possibile senza modifica costituzionale.

dispongono dei corrispondenti mezzi finanziari senza vincolo di destinazione e sono quindi liberi di scegliere come impiegarli.

3.4.3 Conclusione

Per mantenere la concorrenza fiscale non si può escludere la necessità di una riduzione dello sgravio ordinario sull'imposta sull'utile nei Cantoni. Dato che ne beneficia anche la Confederazione, essa deve garantire una simmetria dei sacrifici mediante una partecipazione finanziaria sotto forma di misure verticali di compensazione. Le misure di compensazione della Confederazione a favore dei Cantoni – misure che dovranno essere completate da un impegno paragonabile da parte dei Cantoni – devono essere strutturate in maniera tale da non distorcere la concorrenza fiscale tra i Cantoni. Inoltre, queste misure di compensazione non devono interferire nella ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Una nuova impostazione della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni esulerebbe dall'ambito della Riforma III dell'imposizione delle imprese e potrebbe pregiudicare o perlomeno ritardare l'intera riforma. Come approcci in vista delle misure si possono prendere in considerazione sgravi fiscali a livello federale, un ampliamento della base di calcolo delle imposte dirette e un adeguamento della ripartizione delle entrate tra Confederazione e Cantoni (imposta federale diretta o imposta preventiva).

La portata delle misure verticali di compensazione della Confederazione dipende dalla struttura concreta delle misure fiscali: più il tenore delle nuove norme sarà restrittivo e più la necessità di ridurre l'imposta sull'utile sarà maggiore tanto più maggiore sarà il volume. La misura ovvia è l'aumento della quota dei Cantoni all'imposta federale diretta. Infatti, per quanto riguarda le entrate delle persone giuridiche le maggiori ripercussioni finanziarie a seguito della riforma si devono attendere presso i Cantoni. Tuttavia, nella definizione delle misure verticali di compensazione devono essere considerate anche le ripercussioni sui singoli Cantoni derivanti dall'adeguamento della perequazione delle risorse (cfr. in merito anche n. 3.3 e 4.3). Sulla base degli oneri complessivi dei Cantoni, il Consiglio federale dovrà decidere nel quadro della procedura di consultazione in merito al volume e al tipo di misure verticali di compensazione.

3.5 Controfinanziamento a livello federale

Le ripercussioni finanziarie della Riforma III dell'imposizione delle imprese per la Confederazione dipendono fortemente dall'orientamento della politica fiscale. A seconda della loro impostazione, le misure della Riforma III dell'imposizione delle imprese possono gravare il bilancio federale in misura maggiore rispetto alle riforme fiscali più recenti.

Le restrizioni di politica finanziaria della Confederazione sono dettate dal freno all'indebitamento, che esige un bilancio in equilibrio sul piano strutturale. Finché non sussistono eccedenze strutturali, i maggiori oneri della Confederazione derivanti dalla Riforma III dell'imposizione delle imprese devono quindi essere compensati in altro modo. Poiché la pianificazione finanziaria si estende soltanto fino al 2017, non è ancora possibile formulare previsioni sulla situazione di bilancio del 2018, anno più vicino di entrata in vigore della Riforma III dell'imposizione delle imprese.

3.5.1 Potenziale di sgravio sul fronte delle uscite

Nuovo margine di manovra di politica finanziaria

Sul fronte delle uscite occorre osservare che entro l'entrata in vigore della Riforma III dell'imposizione delle imprese, nell'ottica attuale il bilancio federale verrà sgravato di circa 500 milioni grazie a due *windfall profits*:

- il bilancio della Confederazione documenta un impegno nei confronti del «finanziamento speciale del traffico stradale». Al riguardo si tratta di entrate a destinazione vincolata del passato devolute per altri scopi. Attualmente vengono abbattuti circa 300–400 milioni all'anno di questi impegni. Essi saranno verosimilmente estinti nel 2017. A partire da questa data tale importo sarà disponibile per altri scopi;
- nel quadro delle misure per il risanamento dell'AI, la Confederazione si è impegnata a finanziare gli *interessi passivi dell'AI* fino al 2017. Il bilancio sarà successivamente sgravato in modo corrispondente (160 mio. all'anno, con tendenza al calo).

A partire dal 2016 la progressiva diminuzione della *compensazione dei casi di rigore* offre un margine di manovra limitato per il controfinanziamento della Riforma III dell'imposizione delle imprese (contributo della Confederazione 250 mio.; diminuzione annua del 5 %). Nel quadro dell'accordo sul PCon 12/13, Confederazione e Cantoni hanno convenuto di esaminare a tempo debito «le modalità di utilizzo, conformemente agli interessi cantonali, delle risorse della Confederazione divenute libere». L'impiego dei mezzi finalizzati alla compensazione verticale dei Cantoni nel quadro della Riforma III dell'imposizione delle imprese sarebbe compatibile con questo accordo. Qualora Confederazione e Cantoni decidano di abrogare anzitempo la compensazione dei casi di rigore a seguito del cambiamento strutturale dovuto all'adeguamento della perequazione delle risorse, i mezzi finanziari sarebbero interamente disponibili per misure verticali di compensazione della Confederazione.

Principi di sgravio sul fronte delle uscite

Gli sgravi di ampia portata sul fronte delle uscite devono essere effettuati *senza un trasferimento degli oneri* ai Cantoni. Nei programmi di risparmio del passato, la Confederazione si è sempre orientata a questo principio. Anche per quanto riguarda il controfinanziamento della Riforma III dell'imposizione delle imprese è imperativo attenersi a questo principio, tanto più che dal punto di vista della politica finanziaria i Cantoni verranno messi sotto pressione dalle misure di politica fiscale.

Per poter effettuare altri sgravi sul fronte delle uscite (vale a dire sgravi che vanno oltre i «windfall profit») è inoltre indispensabile *evitare profonde riforme strutturali* nell'adempimento dei compiti della Confederazione. In caso contrario esiste il rischio che le misure di sgravio vengano ritardate a seguito del vincolo a progetti politici o che il progetto di Riforma III dell'imposizione delle imprese sia sovraccaricato.

Potenziale di controfinanziamento sul fronte delle uscite

Queste due restrizioni limitano il potenziale di sgravio sul fronte delle uscite. Oltre al settore proprio, sono ipotizzabili risparmi solo per le uscite a destinazione libera nel settore dei trasferimenti (una riduzione lineare dei relativi crediti del 2 % corrisponde a circa 400 mio.).

Il grado di compensazione della riforma III dell'imposizione delle imprese sul fronte delle uscite dipende dalla realizzazione di profitti imprevisti (*windfall profits*) o dalla liberazione effettiva e dall'utilizzazione anticipata o meno nel settore non vincolato delle risorse generate da altre misure di risparmio, ossia per il controfinanziamento di altri oneri supplementari. Nell'ottica attuale il potenziale di sgravio sul fronte delle uscite non raggiunge che 1 miliardo.

3.5.2 Misure di controfinanziamento sul fronte delle entrate

In considerazione del margine di manovra limitato di un controfinanziamento sul fronte delle uscite, non è possibile adottare ampie misure di compensazione della Confederazione a favore dei Cantoni, né sopportare eventuali minori entrate, senza ricorrere a misure sul fronte delle entrate per il controfinanziamento. In primo piano figurano misure di politica fiscale che procurano maggiori entrate alla Confederazione e sono correlate alla Riforma III dell'imposizione delle imprese, segnatamente il passaggio al principio dell'agente pagatore in ambito di imposta preventiva e l'introduzione di un'imposta sugli utili da partecipazione. La prima di queste misure è stata descritta al numero 3.2.4, dato che fornisce un contributo anche al rafforzamento dell'attrattiva della piazza. L'introduzione di un'imposta sugli utili da partecipazione è invece descritta qui appresso.

Imposta sugli utili da partecipazione

Concetto di un'imposta sugli utili da partecipazione

Gli utili da partecipazione detenuti nella sostanza privata delle persone fisiche sono attualmente esenti da imposta. Con l'introduzione di un'imposta sugli utili da partecipazione gli utili in capitale provenienti dall'alienazione di titoli diverrebbero imponibili e le perdite di capitale deducibili. Sul piano fiscale, il trasferimento di un contribuente dalla Svizzera è trattata come un'alienazione. È quindi dovuta l'imposta sul reddito sulla differenza tra i costi di investimento di una partecipazione e il suo valore venale al momento del trasferimento.

L'imposizione degli utili da partecipazione determina quanto segue:

- l'imposizione dei redditi da sostanza mobiliare è effettuata conformemente ai principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure giusta il principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.);
- l'esenzione fiscale degli utili privati in capitale non viene abrogata, ma limitata;
- l'imposizione delle azioni gratuite, per lungo tempo contestata dalla dottrina, viene abbandonata, mentre le distribuzioni da liquidazioni sono tassate soltanto nella misura dell'arricchimento effettivo del beneficiario;
- le contromisure riguardo la sottoimposizione dovuta al sistema possono essere stralciate senza sostituzione²³. Ciò comporta una notevole semplificazione del diritto in materia di imposta sul reddito e maggiore certezza del diritto;

²³ Trasposizione, liquidazione parziale diretta o indiretta, mantello giuridico, elusione dell'imposta al riscatto delle proprie azioni mediante una seconda via commerciale, obbligazioni a interesse unico preponderante (UIP), periodo di attesa per l'alienazione in caso di conversione di una società di persone in una società di capitali, commercio professionale di titoli.

- il rimborso esente da imposta di capitale sociale o azionario e di conferimenti alle riserve di capitale è equiparato a un'alienazione. Ciò comporta una riduzione dei costi di acquisizione delle partecipazioni. Nel risulta un aumento dell'utile in capitale imponibile all'atto dell'alienazione successiva della partecipazione a un prezzo superiore ai costi di investimento;
- ripercussioni finanziarie.

Il potenziale di entrate di un'imposta sugli utili da partecipazione sulla sostanza mobiliare può essere stimato in base alla statistica della sostanza delle economie private della Banca nazionale svizzera (BNS). Secondo i dati del 2010 la potenziale base di calcolo (utili in capitale) si aggira sui 3,5 miliardi di franchi.

Tassando gli utili in capitale unitamente agli altri redditi si presume che a livello di Confederazione essi soggiacciano in media a un'aliquota fiscale marginale del 9 per cento e, a livello di Cantoni, a un'aliquota fiscale marginale del 22 per cento.

a) Computo restrittivo di perdite di capitale:

se le perdite di capitale possono essere computate esclusivamente con utili in capitale, ammettendo però il riporto illimitato nel tempo delle perdite di capitale su periodi futuri, si possono prevenire le seguenti maggiori entrate annuali:

- senza procedura di imposizione parziale degli utili in capitale provenienti da diritti di partecipazione il potenziale di entrate fiscali della Confederazione è stimato a 317 milioni di franchi e quello dei Cantoni e Comuni a 774 milioni di franchi;
- se agli utili in capitale provenienti da diritti di partecipazione, pregravati da un'imposta sull'utile, si applica invece una procedura di imposizione parziale con un fattore di imposizione parziale del 70 per cento, il potenziale di entrate fiscali della Confederazione diminuisce a 257 milioni di franchi e quello dei Cantoni e Comuni a 627 milioni di franchi.

b) Computo generoso di perdite di capitale:

il gettito fiscale è inferiore se si strutturano in maniera più generosa le possibilità di far valere le perdite di capitale. In questo caso le perdite di capitale possono essere computate non solo con gli utili in capitale, ma anche con altre forme di reddito²⁴. Il principio di realizzazione offre nuove possibilità di pianificazione fiscale. Concretamente esiste un incentivo a realizzare perdite di valore e a lasciare irrealizzati gli aumenti di valore, cosicché l'onere fiscale su altri elementi del reddito diminuisce grazie al computo delle perdite di capitale. L'entità della riduzione del potenziale di entrate dipende per l'essenziale dai proventi con i quali si possono computare le perdite di capitale.

²⁴ Nel computo delle perdite di capitale occorre distinguere due dimensioni: nell'ambito della *prima dimensione* si tratta degli elementi del reddito con i quali possono essere computate le perdite di capitale. Una variante restrittiva prevede che le perdite di capitale possono essere computate unicamente con utili in capitale. Una variante più generosa prevede il computo delle perdite con gli utili in capitale e i redditi dei capitali. Il computo più vasto delle perdite si estende alla totalità del reddito. La *seconda dimensione* riguarda il volume temporale del computo delle perdite. Il computo è più restrittivo quando le perdite di capitale possono essere computate unicamente con il reddito dell'anno corrente. Soluzioni meno restrittive prevedono il riporto delle perdite sui periodi futuri e il loro riporto a ritroso sui periodi passati.

Altre possibilità di compensazione sul fronte delle entrate

In linea di massima è anche ipotizzabile una compensazione mediante maggiori entrate nell'ambito di altre imposte della Confederazione. Le opzioni per un controfinanziamento sul fronte delle entrate sono le seguenti:

- *aumento dell'imposizione indiretta*: la Riforma III dell'imposizione delle imprese può avere come conseguenza nei Cantoni un aumento delle imposte dirette delle persone fisiche. Pertanto, nel quadro della Riforma III dell'imposizione delle imprese eventuali aumenti di imposta a livello federale dovrebbero limitarsi alle imposte indirette, in particolare all'imposta sul valore aggiunto: nel confronto internazionale l'onere legato all'imposta sul valore aggiunto in Svizzera è piuttosto basso. Si può inoltre argomentare che secondo la teoria economica l'IVA è un'imposta che pone meno ostacoli alla crescita rispetto alle imposte dirette. Ciononostante da un punto di vista politico un aumento di questa imposta deve essere valutato in modo piuttosto critico a causa dell'effetto di ripartizione. Anche i pareri presentati nel quadro della consultazione sul rapporto intermedio dell'organo di coordinamento si esprimono in questo senso;
- *ampliamento della base di calcolo*: un ampliamento della base di calcolo (oltre all'introduzione di un'imposta sugli utili da partecipazione) potrebbe avvenire tramite l'abolizione o la riduzione di agevolazioni fiscali (ad es. deduzione per i pasti presi fuori casa). Nel caso dell'imposta federale diretta l'onere fiscale delle imprese verrebbe tuttavia trasferito alle persone fisiche; un vantaggio di queste misure adottate sarebbe l'aumento del potenziale di entrate supplementari anche per i Cantoni (in ragione dell'armonizzazione fiscale formale) che potrebbe essere impiegato per sgravare i loro bilanci. Sarebbe pure ipotizzabile un ampliamento della base di calcolo mediante un incremento della densità dei controlli da parte dell'AFC.

3.5.3 Conclusione

Le ripercussioni finanziarie della Riforma III dell'imposizione delle imprese per la Confederazione non sono invero state quantificate, ma possono essere notevoli. Per osservare le prescrizioni del freno all'indebitamento, nel controfinanziamento di questi oneri devono applicarsi i seguenti principi:

- il controfinanziamento deve essere parte integrale del progetto di Riforma III dell'imposizione delle imprese;
- se la riforma III dell'imposizione delle imprese determina oneri supplementari troppo elevati nel bilancio federale, il controfinanziamento deve prevedere anche elementi sostanziali a livello di entrate;
- le compensazioni sul fronte delle uscite non devono essere combinate con riforme strutturali fondamentali o essere effettuate trasferendo gli oneri ai Cantoni.

A prescindere dalle misure con le quali vengono compensati i maggiori oneri della Confederazione, è importante che vengano evitati cambiamenti improvvisi di rotta della politica finanziaria o fiscale. Per questo motivo il Consiglio federale ha già annunciato nel suo rapporto sul piano finanziario 2015–2017 che intende istituire tempestivamente il margine di manovra di politica finanziaria necessario alla Riforma III dell'imposizione delle imprese.

4 Ripercussioni

4.1 Scenario di riferimento

Osservazioni preliminari sulla certezza della pianificazione e del diritto

In relazione alle sue ripercussioni, una riforma viene confrontata normalmente con lo status quo, in modo che lo status quo costituisce lo scenario di riferimento al quale la riforma deve essere commisurata per quanto riguarda le sue ripercussioni. Questo modo di procedere risulta conforme se, oltre alle condizioni quadro legali ai sensi del diritto vigente, rimangono stabili anche le condizioni quadro effettive, cosicché le grandezze necessarie alla stima delle ripercussioni finanziarie ed economiche restano stabili nel tempo, ovvero seguono la tendenza di crescita.

Attualmente questi presupposti non sono tuttavia adempiuti in ambito di imposizione delle imprese. Se le condizioni quadro legali rimangono immutate, ci si deve aspettare che l'erosione del consenso internazionale nei confronti di diversi statuti fiscali e prassi normative della Svizzera provochi cambiamenti drastici delle condizioni quadro effettive. Di conseguenza lo scenario di riferimento dovrebbe essere determinato in modo tale che si scosti dalle procedure abituali.

Il fatto di appigliarsi al diritto vigente nonostante il consenso internazionale nei confronti di tale diritto è in calo, pregiudica la certezza del diritto e della pianificazione delle società insediate in Svizzera di gruppi attivi a livello internazionale, certezza che con riferimento alla competitività fiscale e all'entità dell'onere fiscale riveste un'importanza centrale per queste società.

Se è stabilita dalla Svizzera, la certezza del diritto e della pianificazione non è pregiudicata. Nel caso delle imprese attive a livello transfrontaliero non è rilevante la certezza del diritto e della pianificazione solo in Svizzera, ma anche quella all'estero.

L'elemento estero della certezza del diritto e della pianificazione è stabilito dai responsabili decisionali esteri. Questo elemento si rispecchia, da un lato, nella politica che gli Stati esteri perseguono con le convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI) concluse con la Svizzera, e dall'altro, risulta da eventuali misure extrafiscali unilaterali che gli Stati esteri minacciano di adottare o adottano effettivamente nei confronti della Svizzera. In merito si distinguono diversi gradi di misure che spaziano da semplici critiche a contromisure incisive.

Scenario concreto di riferimento

Per questi motivi è necessario che le ripercussioni delle misure della Riforma III dell'imposizione delle imprese non siano confrontate soltanto con la situazione attuale, ma anche con uno scenario che tenga conto degli sviluppi summenzionati. Tale scenario può essere descritto come segue:

- la Confederazione non effettua alcun adeguamento del diritto fiscale;
- i Cantoni introducono misure per limitare per quanto possibile ripercussioni finanziarie ed economiche negative che risultano dall'inasprimento della concorrenza della piazza nonché dalle contromisure attese da altri Stati.

Le misure autonome dei Cantoni sono correlate ai seguenti rischi ed effetti concomitanti:

- come conseguenza delle misure «autonome» dei Cantoni, il diritto fiscale sarebbe disarmonizzato sia a livello orizzontale che a livello verticale. Questo complica ulteriormente la situazione, in particolare per le imprese attive in diversi Cantoni e comporta una perdita della certezza del diritto;
- la concorrenza intercantonale per l'insediamento di società mobili potrebbe tendenzialmente inasprirsi. Sussiste il rischio che nei Cantoni vengano adottate anche a livello di prassi nuove misure che sarebbero poi applicate sia alle imposte cantonali sia all'imposta federale diretta (ad es. estensione del concetto di stabilimento d'impresa);
- a breve termine le misure «autonome» possono dare respiro ai Cantoni interessati. A medio termine, però, le nuove normative introdotte a livello cantonale saranno conosciute anche all'estero, tra l'altro grazie allo strumento dell'assistenza amministrativa. È possibile che siano poi adottate misure mirate nei confronti di determinati Cantoni e che anche la Confederazione venga a trovarsi ulteriormente sotto pressione.

Le misure autonome cantonali possono compensare parzialmente, ma non integralmente, le ripercussioni negative delle misure adottate da Stati esteri. A seguito del peggioramento delle condizioni della piazza rispetto all'estero non verrebbe soltanto a mancare l'arrivo di nuove società, ma le società attualmente insediate potrebbero incorporare alcune funzioni all'estero oppure trasferirsi completamente. Ciò avrebbe ripercussioni negative sulla creazione di valore aggiunto in Svizzera, sui posti di lavoro e sul gettito fiscale.

Ripercussioni finanziarie

Per quanto riguarda le ripercussioni finanziarie, nello scenario di riferimento il potenziale degli effetti diretti rispetto alla situazione attuale si calcola come segue:

- per il 2010 su un gettito dell'imposta sull'utile di 7,6 miliardi di franchi per la Confederazione e di 8,2 miliardi di franchi per i Cantoni e Comuni, le entrate dell'imposta sull'utile consecutive agli statuti fiscali cantonali ai sensi dell'articolo 28 LAID sono stimate a 3,6 miliardi di franchi per la Confederazione e a 1,3 miliardi di franchi per i Cantoni e i Comuni. Se vi si aggiunge la quota dei Cantoni del 17 per cento all'imposta federale diretta, le entrate consecutive agli statuti fiscali cantonali ammontano a 2,9 miliardi di franchi per la Confederazione e a 1,9 miliardi di franchi per i Cantoni e i Comuni;
- queste entrate sarebbero potenzialmente pregiudicate nello scenario di riferimento. Per i motivi qui di seguito queste entrate non verrebbero a mancare neppure nella peggiore delle ipotesi:
 - prima di un trasferimento dalla Svizzera o di una delocalizzazione di talune funzioni all'estero, i gruppi attualmente insediati in Svizzera esaminerebbero le possibilità di una pianificazione fiscale per adeguarsi alle mutate condizioni quadro effettive,
 - occorre partire dal presupposto che diversi Cantoni adottino misure di politica fiscale con l'obiettivo di rafforzare la competitività internazionale del proprio Cantone e di poter quindi limitare le minori entrate. Al riguardo il

ventaglio di misure spazia da riduzioni dell'aliquota dell'imposta sull'utile a misure che riguardano la base di calcolo fino a singole soluzioni a livello di prassi amministrativa. Ciò vale in particolare per i Cantoni che hanno un'aliquota dell'imposta sull'utile piuttosto elevata e un numero importante di società che beneficiano dell'attuale statuto fiscale per le società di domicilio e le società miste,

- invece di trasferimenti all'estero ci si dovrebbero parzialmente aspettare delocalizzazioni intercantionali che sostanzialmente non avrebbero ripercussioni per la Confederazione, ma che potrebbero causare squilibri tra i Cantoni;
- la quantificazione è ancora più difficile per quanto riguarda le ripercussioni degli effetti indiretti e indotti nello scenario di riferimento rispetto allo status quo. In questo contesto gli studi di impatto sulle società a statuto fiscale cantonale²⁵ che la Créa ha effettuato per il Cantone di Ginevra ed eventualmente quelli sulle agevolazioni fiscali cantonali²⁶ che tale istituto ha effettuato per il Cantone di Vaud possono fornire alcune indicazioni sullo status quo. I risultati di questi studi non possono tuttavia essere ripresi tali e quali. Ulteriori conclusioni in merito allo status quo possono essere fornite dai dati relativi al conto economico e al bilancio provenienti da un'inchiesta effettuata presso le amministrazioni cantonali delle contribuzioni, nonché dalle indicazioni sulle spese per il personale.

Questo scenario di riferimento prevedono nel complesso sostanziali minori entrate dell'imposta sull'utile per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, rispetto allo status quo. Risultano minori entrate di imposta sul reddito anche per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni nonché una perdita a livello di creazione di valore aggiunto e di posti di lavoro. A ciò si aggiungono un inasprimento della concorrenza intercantionale nonché una disarmonizzazione del diritto cantonale, compresa la perdita di trasparenza che vi è vincolata. A livello internazionale la Svizzera subisce una perdita di reputazione.

4.2 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

L'obiettivo della Riforma III dell'imposizione delle imprese è rafforzare la competitività fiscale in ambito di imposizione di imprese. Sebbene non si possano fare previsioni precise sul comportamento delle imprese, si presume che con il pacchetto di misure fiscali a livello di diritto federale e con le riduzioni di imposta cantonale sull'utile si possano mantenere le imprese attualmente insediate e ristabilire (se è già stata frenata dalle incertezze della pianificazione) la dinamica di insediamento e delocalizzazione delle imprese pari alla media degli ultimi anni. In questo contesto sono possibili trasferimenti a seguito della concorrenza fiscale intercantionale; che però non presentano ripercussioni a livello federale.

²⁵ Délia Nilles, *Sociétés auxiliaires et sociétés liées aux sociétés auxiliaires: Impacts direct, indirect et induit sur l'économie genevoise*, Créa Institut de macroéconomie appliquée, giugno 2012.

²⁶ Délia Nilles, *Etablissements bénéficiant d'exonérations fiscales: Impacts direct, indirect et induit sur l'économie genevoise*, Créa Institut de macroéconomie appliquée, novembre 2012.

Sulla base di questa ipotesi, sostenibile secondo lo stato attuale delle conoscenze, non ci sono ripercussioni per quanto concerne il gettito dell'imposta sull'utile a causa del trasferimento di attività mobili. Se un'imposta sull'utile con deduzione degli interessi è applicata a livello federale, ne deriva un gettito minore (ca. 500 mio., cfr. n. 3.2.2). Poiché la Confederazione beneficia in ampia misura del sostrato fiscale mobile in seguito all'imposizione con l'aliquota ordinaria, essa sosterrà i Cantoni e parteciperà ai costi della riforma in misura analoga. L'entità di questa partecipazione sarà stabilita nel quadro dei lavori relativi al progetto da porre in consultazione. Per questo motivo si presuppone che le ripercussioni per i Cantoni ammonteranno a 500 milioni di franchi (esempio di calcolo).

A ciò si aggiungono perdite di entrate consecutive a ulteriori misure di politica fiscale per rafforzare l'attrattiva della piazza, ad esempio la soppressione della tassa d'emissione sul capitale proprio (cfr. n. 3.2.4).

Queste minori entrate come pure le misure verticali di compensazione dovranno essere controfinanziate sul fronte delle entrate o su quello delle uscite (cfr. n. 3.5). La figura 11 compendia le ripercussioni non ancora quantificabili.

Figura 11: Ripercussioni finanziarie a livello federale

Fronte delle entrate

Imposta federale diretta (persone giuridiche)	Invariato (nessun trasferimento delle attività mobili); per un'imposta sull'utile con deduzione degli interessi ca. 500 mio.
Altre misure fiscali per rafforzare l'attrattiva della piazza	minori entrate (volume da stabilire nel progetto da porre in consultazione)
Controfinanziamento sul fronte delle entrate	maggiori entrate (volume da stabilire nel progetto da porre in consultazione)

Fronte delle uscite

Misure verticali di compensazione per i Cantoni	maggiori uscite (volume da stabilire nel progetto da porre in consultazione)
Controfinanziamento sul fronte delle uscite	minori uscite (volume da stabilire nel progetto da porre in consultazione)

Se si prende come base lo scenario illustrato al numero 4.1, si presume che si riuscirà a mantenere il sostrato fiscale mobile. Le misure verticali di compensazione, le ulteriori misure di politica fiscale della Confederazione e il relativo controfinanziamento costituiscono il «prezzo» da pagare per evitare le ripercussioni negative attese.

4.3 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni

Le ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni delle misure di politica fiscale dipendono dalla struttura esatta e in particolare dal volume delle riduzioni cantonali dell'imposta sull'utile.

La figura 10 al numero 3.4.2 illustra l'effetto della ripartizione delle diverse misure di compensazione sull'esempio di un importo di 500 milioni di franchi. Nella valutazione delle ripercussioni finanziarie di queste misure, occorre prendere in considerazione anche le modifiche dei versamenti della perequazione delle risorse consecutive all'adeguamento del sistema (cfr. n. 3.3.3).

Le figure 12 e 13 illustrano le ripercussioni complessive delle misure di compensazione (sull'esempio di un importo di 500 mio. fr.) e dei versamenti nell'ambito della perequazione delle risorse, questo per i due scenari rispettivi del box ristretto e del box ampio. Per quanto riguarda la perequazione delle risorse si è utilizzato il valore medio del margine di fluttuazione del fattore di sfruttamento fiscale relativo.

Figura 12: Effetto di perequazione nello scenario box ristretto (in % del gettito totale dei Cantoni e dei loro Comuni)

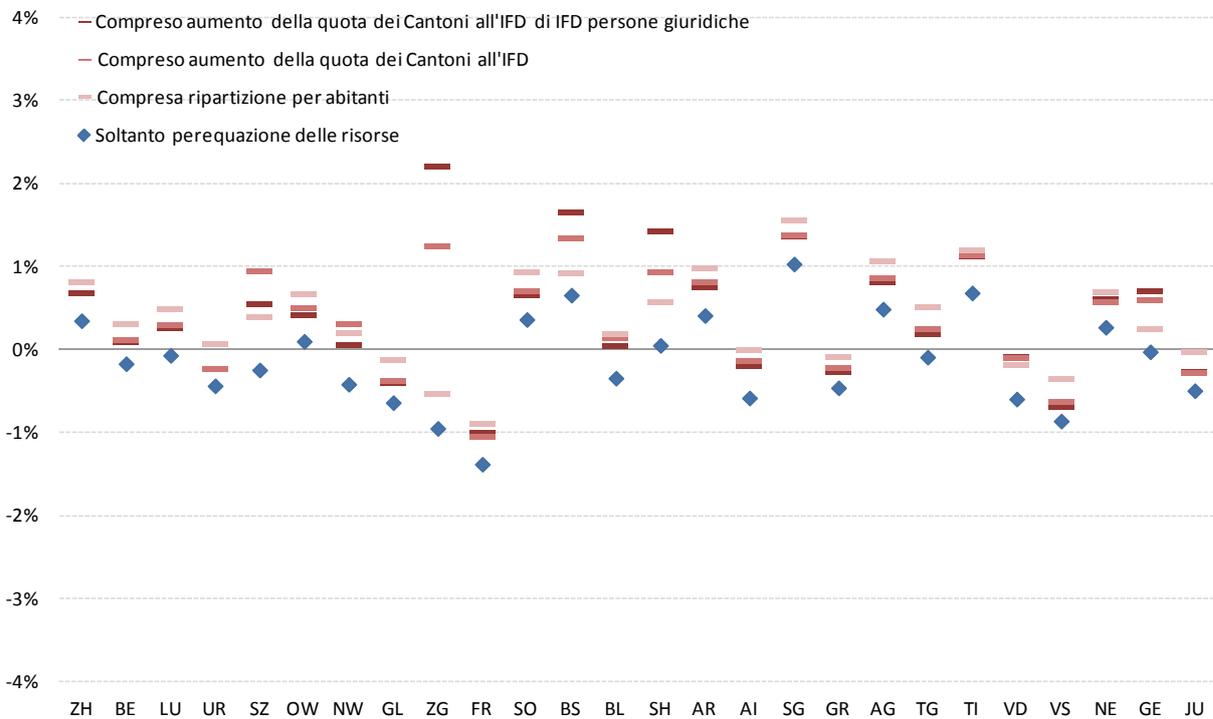
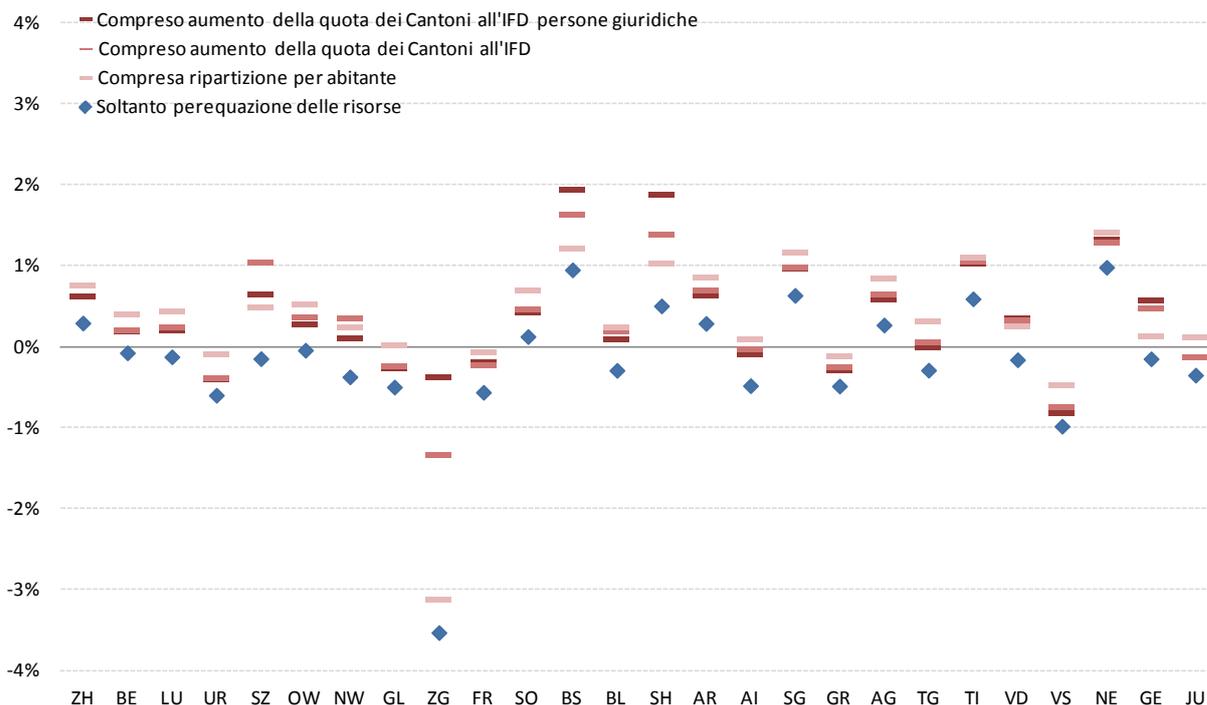


Figura 13: Effetto di perequazione nello scenario box ampio (in % del gettito totale dei Cantoni e dei loro Comuni)



I risultati possono essere riassunti come segue:

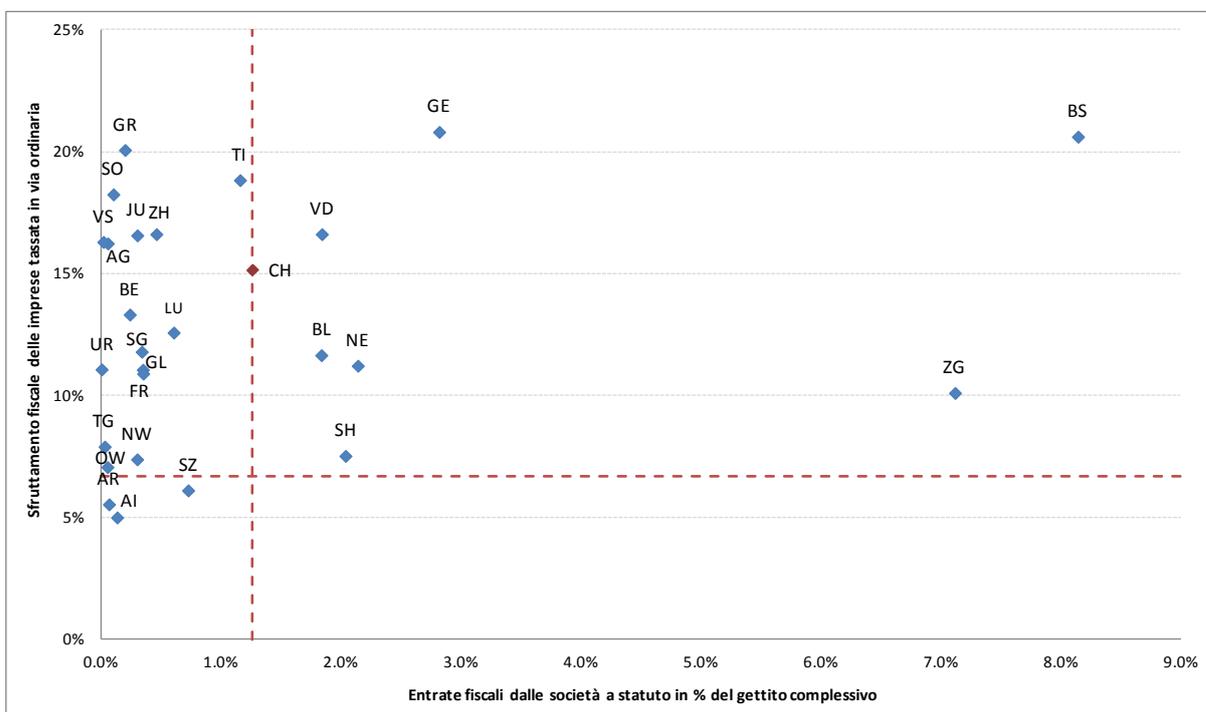
- la «ripartizione verticale» è occultata dalla «ripartizione orizzontale» in seguito all'adeguamento della perequazione delle risorse. Di conseguenza, malgrado le maggiori entrate, alcuni Cantoni potrebbero subire ripercussioni negative. L'adeguamento della perequazione delle risorse riduce pertanto l'effetto e l'adeguatezza delle misure di compensazione della Confederazione;
- i Cantoni finanziariamente forti beneficiano in modo sovrapporzionale di un aumento della loro quota all'imposta federale diretta. Per tale motivo questa misura è adatta al sostegno dei Cantoni direttamente interessati dalla modifica delle condizioni quadro della politica fiscale (in maggioranza i Cantoni finanziariamente forti; profilo di coinvolgimento I: cfr. figura 14). Le ripercussioni negative dell'adeguamento della perequazione delle risorse in questo gruppo di Cantoni possono pertanto essere eliminate in ampia misura. All'interno del gruppo sussistono tuttavia differenze relativamente sostanziali per quanto riguarda le ripercussioni finanziarie delle misure di compensazione (perequazione delle risorse e misure verticali di compensazione). Le differenze sono meno marcate quando la quota dei Cantoni all'imposta federale diretta viene aumentata in generale (ovvero quando non si limita solo alle entrate delle persone giuridiche);
- per quanto riguarda i Cantoni interessati solo indirettamente dalla modifica delle condizioni quadro di politica fiscale (profilo II), l'adeguamento della perequazione delle risorse si ripercuoterebbe negativamente proprio su quelli finanziariamente più deboli. Questi Cantoni beneficerebbero solo in misura minore di un aumento delle quote dei Cantoni all'imposta federale diretta. Per loro sarebbero più adatte delle misure di so-

stegno per abitante (segnatamente tramite un aumento della quota dei Cantoni all'imposta preventiva).

Profili di coinvolgimento dei Cantoni

La seguente figura illustra la posizione dei singoli Cantoni in base all'importanza finanziaria delle società con statuto speciale e dello sfruttamento fiscale delle imprese tassate in via ordinaria. Lo sfruttamento fiscale costituisce un indicatore dell'onere di imposta effettivo e ordinario sull'utile in un Cantone. Le linee di demarcazione sono tracciate per la media nazionale della quota di entrate e per uno sfruttamento fiscale del 6,7 per cento (unitamente all'imposta federale diretta ciò corrisponde a un onere fiscale effettivo del 14 %).

Figura 14: Profilo di coinvolgimento dei Cantoni sulla base dell'importanza delle entrate fiscali (Cantoni e Comuni) provenienti da società con statuto fiscale speciale e dallo sfruttamento fiscale delle imprese tassate in via ordinaria (medie degli anni 2008–2010)



Su questa base risultano tre profili standard di coinvolgimento cantonale. Al riguardo vale il principio secondo cui più un Cantone si distanzia dalle linee di demarcazione che suddividono il piano in quattro quadranti, più le caratteristiche del suo profilo saranno accentuate (nel quadrante 4 non figura alcun Cantone).

- I. I Cantoni con una quota elevata di entrate provenienti da società con statuto fiscale cantonale e aliquote dell'imposta sull'utile generalmente elevate sarebbero finanziariamente molto colpiti dalla soppressione degli statuti fiscali e non potrebbero assumersi da soli le riduzioni di imposta che mirano a evitare il trasferimento.
- II. I Cantoni con una quota bassa di entrate e aliquote generali dell'imposta sull'utile elevate subirebbero danni finanziari piuttosto sopportabili in seguito all'abolizione degli statuti fiscali. Di conseguenza, per tali Cantoni, una riduzione generale dell'imposta sull'utile non risulta necessaria. Essi verrebbero messi sotto pressione solo se altri Cantoni reagissero all'abolizione dello statuto con riduzioni dell'imposta. Infatti, in caso di necessità, essi non potrebbero reagire con i propri mezzi a questi «cicli di riduzioni dell'imposta».
- III. Le perdite di entrate dei Cantoni con una quota bassa di entrate e aliquote generali dell'imposta sull'utile relativamente modeste sarebbero ancora più esigue rispetto a quelle del secondo quadrante. Questi Cantoni non sarebbero pertanto messi direttamente sotto pressione da ulteriori riduzioni dell'imposta. Inoltre, essi sarebbero in grado di sostenere dei «cicli di riduzioni dell'imposta».

4.4 Ripercussioni per l'economia

Per quanto concerne la redditività fiscale non viene considerata la rilevanza delle società con statuto fiscale speciale per l'economia nazionale. Diverse attività di queste società con statuto fiscale speciale richiedono notevoli risorse di personale e investimenti. Il fatto che tali società siano tuttavia mobili è da attribuire in primo luogo alla realtà dei gruppi internazionali, che sono spesso flessibili nella scelta della piazza imprenditoriale, ma che necessitano comunque di risorse per svolgere le loro attività, come dimostrano diversi studi²⁷.

L'obiettivo della riforma è di mantenere il substrato fiscale mobile già situato in Svizzera e di continuare lo sviluppo in corso. In caso di successo, per la Svizzera non risultano importanti ripercussioni. A livello di Cantoni si può nondimeno assistere a trasferimenti in seguito alla – mutata – concorrenza fiscale.

Risultano inoltre ripercussioni economiche dal controfinanziamento delle misure verticali di compensazione a favore dei Cantoni, sia attraverso aumenti di imposta sia mediante tagli sul fronte delle uscite. Le ripercussioni potranno essere esaminate quando le misure corrispondenti saranno state stabilite nel quadro della procedura di consultazione.

5 Conclusioni

Nell'ambito dell'imposizione delle imprese esiste un'intensa concorrenza internazionale. Attualmente tale concorrenza avviene solo in misura limitata attraverso le aliquote generali dell'imposta sull'utile. In numerosi Stati sono piuttosto diffuse normative speciali applicabili a determinate attività e tipi di imprese che comportano un effettivo basso onere fiscale. Diversi Stati puntano anche sullo strumento dei sussidi diretti.

L'OCSE e l'UE hanno intensificato i loro sforzi volti a definire e imporre regole contro la concorrenza fiscale abusiva. L'OCSE, in particolare, ha lanciato unitamente al G20 il BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), un ampio progetto che ha lo scopo di tassare gli utili sul luogo dell'attività economica effettiva nonché di impedire le pianificazioni fiscali aggressive e la non imposizione internazionale. Questo progetto può necessitare modifiche profonde dell'imposizione delle imprese a livello internazionale e determinare lo sviluppo ulteriore degli attuali standard di imposizione delle imprese come pure l'introduzione di nuovi standard. Il BEPS dovrebbe tendenzialmente far cessare l'applicazione di determinate forme di regimi fiscali, ragione per cui l'aliquota generale dell'imposta sull'utile dovrebbe diventare più importante rispetto a quella attuale. Al momento, tuttavia, i risultati tecnici concreti del progetto BEPS non possono ancora essere previsti. Sta comunque di fatto che la concorrenza fiscale internazionale svolgerà un ruolo importante anche in futuro.

La Svizzera non può e non deve escludersi da questi sviluppi. L'osservanza degli standard dell'OCSE, generalmente riconosciuti a livello internazionale, costituisce una condizione di base per ottenere il consenso internazionale a favore del sistema fiscale svizzero e quindi per la certezza del diritto e della pianificazione delle imprese attive in Svizzera.

²⁷ Come ad esempio lo studio condotto su incarico del Cantone di Ginevra dalla CREA (Università di Losanna) nel mese di giugno del 2012 (*Sociétés auxiliaires et sociétés liées – impacts direct, indirect et induit sur l'économie genevoise*); BAKBASEL, *Volkswirtschaftliche Bedeutung der Statusgesellschaften in der Schweiz*, su mandato del Cantone di Basilea-Città, agosto 2013.

L'orientamento a standard internazionali ancora in fase di sviluppo che potranno essere soggetti a modifiche anche in futuro rappresenta per la Svizzera una sfida istituzionale..

Nel quadro di questa concorrenza, la Svizzera ha ottimi presupposti per avere successo anche in futuro. Come risposta a questo contesto dinamico il nostro Paese necessita di una strategia di politica fiscale che sia sufficientemente flessibile. L'organo di coordinamento si esprime pertanto a favore di un orientamento composto dai tre elementi:

- sostituzione delle attuali norme per l'attività mobili con norme nuove che aumentano il consenso internazionale;
- riduzione delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile, laddove un Cantone lo ritiene necessario al mantenimento della propria competitività internazionale;
- ulteriori misure fiscali per rafforzare in modo generale l'attrattiva della piazza.

Nell'ottica attuale il primo elemento dovrebbe assumere la massima importanza nel contesto della Riforma III dell'imposizione delle imprese. Attualmente diversi Stati – anche all'interno dell'UE – applicano normative speciali in particolare nell'ambito dei diritti immateriali che determinano oneri fiscali effettivi inferiori al 10 per cento. In considerazione di questo retroscena l'organo di coordinamento raccomanda l'introduzione di un *licence box* anche in Svizzera. Questo box può servire nel contempo come sostituzione parziale dell'attuale statuto fiscale cantonale. Esso dovrà limitarsi al livello delle imposte cantonali e orientarsi a un *licence box* applicato con successo in uno Stato membro dell'OCSE. Al riguardo occorre inoltre prestare attenzione alla politica fiscale dell'UE per garantire il consenso.

Sempre nell'ottica attuale, l'organo di coordinamento ritiene che valga la pena esaminare anche l'introduzione di un'imposta sull'utile con deduzione degli interessi in relazione al finanziamento interno al gruppo. Al riguardo non va però verificato il modello di base, bensì una variante che si fonda sul capitale proprio di sicurezza di un'impresa. Questa normativa è destinata particolarmente a fare in modo che nel settore delle attività di finanziamento dei gruppi, la Svizzera offra un onere fiscale competitivo, soprattutto in considerazione degli oneri fiscali molto bassi su piazze concorrenti per simili attività.

La struttura di entrambi questi strumenti sarà ulteriormente concretizzata in vista del progetto da porre in consultazione. A tale scopo si dovranno prendere in considerazione, da un lato, gli sviluppi rilevanti a livello internazionale e, dall'altro, le ripercussioni finanziarie di queste normative per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

In seguito all'introduzione di un *licence box* e di un'imposta sull'utile con deduzione degli interessi, il secondo elemento della strategia assumerebbe complessivamente una minore importanza. Con riferimento alla concorrenza fiscale internazionale, le riduzioni dell'aliquota dell'imposta cantonale sull'utile risulterebbero piuttosto rilevanti per i Cantoni che attualmente applicano un'aliquota legale dell'imposta sull'utile comparativamente elevata e nei quali si sono in genere insediate imprese attive nel commercio piuttosto che imprese attive nel settore della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione.

Anche il terzo elemento della strategia è piuttosto secondario. Come misura di rafforzamento generale dell'attrattiva della piazza figura in primo piano la soppressione della tassa di emissione sul capitale proprio. Questa misura è già in fase di dibattito parlamentare e anche il Consiglio federale si è espresso favorevolmente in merito. Si potrebbero inoltre rivelare op-

portuni adeguamenti in ambito di imposta cantonale sul capitale. Misure più ampie di politica fiscale a livello di Confederazione, che sono vincolate a minori entrate, non sembrano invece raggiungere l'obiettivo prefissato. La Confederazione dovrebbe piuttosto dare la priorità a prestazioni di compensazione a favore dei Cantoni, affinché questi dispongano di un sufficiente margine di politica finanziaria e affinché sia garantita una simmetria di sacrifici per quanto riguarda le ripercussioni finanziarie della riforma fiscale.

L'organo di coordinamento ribadisce nondimeno che la strategia di politica fiscale deve essere costituita dai tre elementi summenzionati e che non deve limitarsi all'introduzione di nuove normative per attività mobili. Non si può escludere che nel contesto degli sviluppi internazionali si possa delineare una nuova situazione iniziale con riferimento alle normative perseguite. Ciò può determinare che il secondo e il terzo elemento assumano maggiore importanza. L'organo di coordinamento ritiene possibile che le misure di politica fiscale possano subire modifiche nel quadro dell'ulteriore processo politico della Riforma III dell'imposizione delle imprese. La strategia proposta consente di reagire in maniera flessibile a una nuova situazione iniziale.

Nell'attuale contesto dinamico internazionale la Svizzera – come del resto gli altri Stati – non può offrire alle imprese una futura certezza assoluta della pianificazione. La Riforma III dell'imposizione delle imprese deve illustrare la chiara volontà della Confederazione e dei Cantoni di mantenere anche in futuro l'attrattiva fiscale della piazza. Occorre garantire simultaneamente che le imprese attive in Svizzera possano fornire anche in futuro un contributo essenziale al finanziamento dei compiti dello Stato.

Le ripercussioni finanziarie per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni della Riforma III dell'imposizione delle imprese sono attualmente ancora incerte, ma dovrebbero essere notevoli. Gli oneri degli enti pubblici dovuti alla riforma III dell'imposizione delle imprese non devono essere confrontati solo con lo status quo, ma anche con le perdite di entrate imputabili a una sostanziale perdita di attrattiva fiscale della Svizzera..

Nell'ottica attuale il bilancio della Confederazione non prevede margini di manovra per maggiori oneri sostanziali, ragione per cui il sostegno ai Cantoni dovrà essere controfinanziato, se del caso anche sul fronte delle entrate.

Dal punto di vista della politica finanziaria, per i Cantoni è inoltre importante il modo in cui potrà essere adeguata la *perequazione delle risorse* alle nuove condizioni quadro della politica fiscale. Con la NPC questo strumento di perequazione ha assunto un ruolo principale nella garanzia di un quadro corretto nella competitività fiscale intercantonale. Per poter continuare a svolgere questa funzione, il sistema dovrà essere adeguato in modo che anche in futuro la capacità finanziaria dei Cantoni si rifletta adeguatamente nel potenziale di risorse. Il mero adeguamento dell'attuale sistema con una minore ponderazione degli utili tassati in maniera privilegiata darebbe un'immagine distorta della realtà fiscale e quindi del potenziale di risorse. L'organo di coordinamento ritiene pertanto che d'ora in poi tutti gli utili delle imprese debbano essere ponderati con la loro imponibilità fiscale in relazione al reddito delle persone fisiche. È prevedibile che questo cambiamento non sia possibile senza determinati trasferimenti nell'ambito dei versamenti di compensazione. È comunque di fondamentale importanza che gli adeguamenti di sistema non vengano in prima linea impostati in modo da limitare al massimo questi cambiamenti, ma che tengano conto del funzionamento a lungo termine e del consenso politico del sistema. Se, nonostante le misure di compensazione della Confe-

derazione a favore dei Cantoni, dovessero sorgere notevoli problemi finanziari in singoli Cantoni in ragione del cambiamento di sistema della perequazione delle risorse, sarebbero da preferire misure di sostegno complementari limitate nel tempo piuttosto che un adeguamento ad hoc della perequazione delle risorse.

Tutto sommato, per la Confederazione e i Cantoni la riforma III dell'imposizione delle imprese rappresenta una *sfida di politica fiscale e finanziaria*. Il periodo relativamente lungo di attuazione della riforma può essere un vantaggio. Infatti, gli enti pubblici potranno prepararsi in tempo agli oneri supplementari e valutare pertinenti misure correttive.

6 Ulteriore modo di procedere

Sulla base del presente rapporto, il Consiglio federale ha incaricato il DFF di effettuare una consultazione dei Cantoni. Al riguardo è previsto che in occasione della loro seduta plenaria del 31 gennaio 2014, i direttori cantonali delle finanze prendano posizione in merito. In occasione della seduta plenaria della CdC del 21 marzo 2014, i Governi cantonali avranno l'occasione di presentare un parere consolidato sul rapporto.

Sulla base dei risultati della consultazione nonché degli sviluppi internazionali occorsi nel frattempo, il DFF presenterà al Consiglio federale un rapporto e una richiesta per l'elaborazione di un progetto da porre in consultazione. I relativi lavori saranno seguiti dall'attuale organizzazione di progetto. La procedura di consultazione verrà presumibilmente avviata nell'estate del 2014.

7 Allegato

Organizzazione di progetto

Il 21 settembre 2012 il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) hanno istituito un'organizzazione di progetto comune per gli ulteriori lavori della Riforma III dell'imposizione delle imprese (USTR III). Questa organizzazione di progetto è formata da comitati composti in modo paritetico a diversi livelli gerarchici ed è l'espressione della stretta collaborazione tra Confederazione e Cantoni in questo importante progetto.

L'organo di coordinamento quale ente supremo di questa organizzazione di progetto è composto da quattro rappresentanti della Confederazione e di quattro rappresentanti dei Cantoni:

Confederazione:

Eveline Widmer-Schlumpf (capo del DFF, presidente dell'organo di coordinamento);

Jacques de Watteville (segretario di Stato per le questioni finanziarie internazionali);

Adrian Hug (direttore dell'Amministrazione federale delle contribuzioni);

Serge Gaillard (direttore dell'Amministrazione federale delle finanze).

Cantoni:

Eva Herzog (direttrice delle finanze del Cantone di Basilea Città);

Roland Brogli (direttore delle finanze del Cantone di Argovia);

Peter Hegglin (direttore delle finanze del Cantone di Zugo);

Maurice Tornay (direttore delle finanze del Cantone del Vallese).