

**Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione
sulla legge federale concernente misure fiscali volte a rafforzare la competitività della piazza imprenditoriale svizzera (Legge sulla Riforma III dell'imposizione delle imprese)**

del 19 settembre 2014

Compendio

La Riforma III dell'imposizione delle imprese (RI imprese III) intende accrescere l'attrattiva della piazza imprenditoriale svizzera nel contesto internazionale. Le misure di politica fiscale proposte nel presente progetto rappresentano in tal senso un pacchetto globale equilibrato e garantiscono inoltre che le imprese continuino a fornire anche in futuro un contributo sostanziale al finanziamento dei compiti statali. Le misure di politica finanziaria determinano un'equa ripartizione degli oneri tra i livelli statali e definiscono inoltre le condizioni che permetteranno una concorrenza fiscale leale tra i Cantoni anche dopo l'introduzione della RI imprese III.

Situazione iniziale

Già nel mese di novembre del 2008 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare una proposta 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. Nella primavera del 2012 il Consiglio federale ha pertanto incaricato il DFF (DCF del 1° giugno 2012) di proseguire, in collaborazione con i Cantoni e consultando gli ambienti economici interessati, i lavori concernenti il progetto di misure in materia di imposizione delle imprese.

Successivamente il DFF, congiuntamente alla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF), ha incaricato un gruppo paritetico di organizzare il progetto. Il mandato comprendeva l'elaborazione di proposte miranti a un equilibrio ottimale tra attrattiva fiscale della piazza economica, redditività finanziaria e consenso internazionale.

Il gruppo incaricato di organizzare il progetto ha in seguito sviluppato una strategia per la RI imprese III e proposto diverse misure fiscali da introdurre o da esaminare ulteriormente. Ha inoltre stabilito che le ripercussioni finanziarie della riforma dovessero essere ripartite equamente tra i livelli statali mediante misure verticali di compensazione. Infine ha esaminato e raccomandato misure nell'ambito dell'attuale perequazione delle risorse e del controfinanziamento a livello federale.

Contenuto del progetto

Con la presente riforma si intende raggiungere tre obiettivi: garantire che l'imposizione fiscale delle imprese continui a essere competitiva, ristabilire il consenso internazionale e assicurare la redditività finanziaria dell'imposta sull'utile per Confederazione, Cantoni e Comuni. Tra questi obiettivi sussistono in parte conflitti importanti. Ad esempio, regimi fiscali altamente competitivi sono costantemente in contrasto con gli sforzi internazionali volti a limitare le possibilità di pianificazione fiscale delle imprese. Al contrario, le riduzioni generali dell'aliquota dell'imposta sull'utile, fino a un certo valore conciliabili con gli standard internazionali, determinano consistenti minori entrate e rappresentano quindi soluzioni

meno mirate rispetto a normative speciali per i redditi conseguiti in un contesto di mobilità.

Per far fronte a questa situazione in un contesto internazionale particolarmente dinamico, appare efficace l'indirizzo strategico di politica fiscale composto dei seguenti tre elementi:

- *introduzione di nuove norme che corrispondano agli standard internazionali per i redditi conseguiti in un contesto di mobilità;*
- *riduzione delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile;*
- *altre misure volte a migliorare la sistematica della legislazione tributaria sulle imprese.*

In considerazione dei futuri sviluppi internazionali, questo indirizzo garantisce in particolare di poter agire in modo flessibile, attribuendo eventualmente ai singoli elementi un peso maggiore o minore. È inevitabile che le misure concrete per l'attuazione della strategia debbano essere esaminate periodicamente e, se necessario, adeguate.

Il modello «licence box» proposto e l'imposta sull'utile con deduzione degli interessi tengono conto del fatto che nel confronto internazionale determinate attività imprenditoriali sono sottoposte a un'imposizione ridotta. Queste due misure dovrebbero permettere alla Svizzera di rimanere competitiva.

Le misure volte a migliorare la sistematica della legislazione tributaria sulle imprese non presentano un nesso di natura tecnica con gli sviluppi a livello internazionale. Contengono sia elementi di sgravio che di aggravio fiscale e intendono perfezionare il diritto tributario delle imprese eliminando i casi di imposizioni insufficienti e di imposizioni eccessive. Questo approccio implica la soppressione di falsi incentivi, la semplificazione del sistema fiscale e una maggiore certezza del diritto.

Le misure proposte nel quadro del presente progetto rappresentano un pacchetto globale equilibrato che rafforza l'attrattiva della piazza fiscale svizzera per i prossimi anni e garantisce, nel contempo, che le imprese continuino a fornire un contributo sostanziale al finanziamento dei compiti statali. Anche le decisioni di politica fiscale dei Cantoni diverranno fondamentali. Il Consiglio federale rispetta l'autonomia garantita loro dalla Costituzione, in particolare per quanto concerne la determinazione delle tariffe fiscali. Con la RI imprese III la Confederazione intende stabilire un quadro di riferimento che fornisca ai Cantoni un punto di partenza ottimale per la scelta della loro strategia in ambito di politica fiscale. In questo senso, anche le misure verticali di compensazione e l'adeguamento della perequazione delle risorse forniscono un contributo importante alla riforma, nel senso che determinano un'equa ripartizione degli oneri tra i livelli statali e definiscono inoltre le condizioni che permetteranno una concorrenza fiscale leale tra i Cantoni anche dopo l'introduzione della RI imprese III.

Indice

1 Punti essenziali del progetto	8
1.1 Situazione iniziale	8
1.1.1 Sviluppi a livello internazionale	8
1.1.1.1 Recenti sviluppi in seno all'OCSE	10
1.1.1.2 Controversia con l'UE	10
1.1.2 Diritto fiscale vigente	12
1.1.2.1 Statuti fiscali cantionali	13
1.1.2.2 Imposizione delle società principali	14
1.1.2.3 Swiss Finance Branch	14
1.1.2.4 Deduzione per partecipazioni	14
1.1.2.5 Sgravi fiscali	15
1.1.3 Diritto internazionale comparato	15
1.1.4 Importanza politico-finanziaria dell'imposizione delle imprese	18
1.1.5 Importanza delle società con statuto speciale per l'economia pubblica	19
1.1.6 Lavori svolti finora	20
1.1.6.1 Organizzazione del progetto LRI imprese III	20
1.1.6.2 Rapporto e raccomandazioni del gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto	20
1.1.6.3 Risultato della consultazione preliminare	23
1.2 Orientamento di base della riforma	24
1.2.1 Obiettivi della riforma	24
1.2.2 Panoramica dei singoli elementi della riforma	25
1.2.3 Misure di politica fiscale	26
1.2.3.1 Abolizione dello statuto fiscale cantonale	26
1.2.3.2 Licence box	27
1.2.3.3 Imposta sull'utile con deduzione degli interessi	30
1.2.3.4 Adeguamenti in ambito di imposta sul capitale	34
1.2.3.5 Scioglimento di riserve occulte	34
1.2.3.6 Abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio	35
1.2.3.7 Adeguamenti in ambito di compensazione delle perdite	36
1.2.3.8 Adeguamenti della deduzione per partecipazioni	36
1.2.3.9 Imposta sugli utili da capitale applicata ai titoli	37
1.2.3.10 Adeguamenti in ambito di procedura d'imposizione parziale	38
1.2.4 Misure verticali di compensazione	38
1.2.4.1 Entità della compensazione verticale	39
1.2.4.2 Impostazione delle misure verticali di compensazione	45
1.2.4.3 Valutazione delle misure verticali di compensazione	49
1.2.5 Adeguamento della perequazione delle risorse	50
1.2.5.1 Necessità di adeguamento e direttive	50
1.2.5.4 Periodo transitorio	55
1.2.5.5 Ulteriore modo di procedere	60
1.2.6 Controfinanziamento a livello federale	62
1.2.6.1 Misure sul fronte delle entrate	63
1.2.6.2 Costituzione di eccedenze strutturali	63

1.2.6.3	Gestione del fattore di incertezza	65
1.3	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	66
1.3.1	Pacchetto complessivo delle misure di politica fiscale	66
1.3.2	Importanza delle singole misure in materia di politica fiscale per la piazza imprenditoriale svizzera	66
1.3.3	Misure verticali di compensazione	68
1.3.4	Adeguamento della perequazione delle risorse	69
1.3.5	Controfinanziamento a livello federale	72
1.3.5.1	Aumento delle imposte	72
1.3.5.2	Ampliamento della base di calcolo	74
1.4	Attuazione	76
1.5	Interventi parlamentari	76
1.6	Altri progetti di riforma fiscale rilevanti per la piazza imprenditoriale svizzera	77
1.6.1	Riforma dell'imposta preventiva	77
1.6.2	Iniziativa parlamentare 09.503 «Abolire progressivamente le tasse di bollo e creare nuovi posti di lavoro», depositata dal Gruppo liberale-radical	79
2	Commento alle singole disposizioni dell'avamprogetto	79
2.1	Commento alle modifiche della legge federale sull'imposta federale diretta	79
2.2	Commento alle modifiche della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni	89
2.3	Commento alle modifiche della legge federale sull'imposta preventiva	92
2.4	Commento alle modifiche della legge federale sulle tasse di bollo	92
2.5	Commento alle modifiche della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC)	93
3	Ripercussioni	96
3.1	Scenario di riferimento	96
3.1.1	Condizioni quadro giuridiche stabili producono condizioni quadro effettive instabili	96
3.1.2	Peggioramento delle condizioni quadro effettive nello scenario di riferimento	97
3.1.3	I benefici economici e finanziari derivanti dalle società con statuto fiscale speciale nello status quo	97
3.1.4	Stima delle ripercussioni finanziarie nello scenario di riferimento	99
3.2	Ripercussioni finanziarie della LRI imprese III	100
3.2.1	Ripercussioni delle misure di politica fiscale	100
3.2.1.1	Modello del <i>licence box</i> e scioglimento delle riserve occulte	100
3.2.1.3	Abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio	103
3.2.1.4	Adeguamenti in ambito di imposta sul capitale	103
3.2.1.5	Adeguamenti nella deduzione per partecipazioni e riporto illimitato delle perdite	103
3.2.1.6	Imposta sugli utili da capitale applicata ai titoli	104

3.2.1.7	Adeguamento della procedura di imposizione parziale degli utili distribuiti	104
3.2.1.8	Qualità delle stime	105
3.2.2	Ripercussioni finanziarie per la Confederazione	106
3.2.3	Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni	109
	La seguente tabella sintetizza le ripercussioni finanziarie delle misure di politica fiscale per i Cantoni e i Comuni.	109
3.3	Ripercussioni per l'economia pubblica	110
3.3.1	Politica fiscale orientata agli obiettivi	110
3.3.2	Ripercussioni per l'obiettivo riguardante la piazza imprenditoriale	111
3.3.2.1	Abolizioni relative allo statuto fiscale, alle società principali e alla categoria Swiss Finance Branch	111
3.3.2.2	Introduzione del modello del <i>licence box</i>	111
3.3.2.3	Scioglimento delle riserve occulte	112
3.3.2.4	Imposta sull'utile con deduzione degli interessi sul capitale proprio superiore alla media	112
3.3.2.5	Abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio	113
3.3.2.6	Adeguamenti della deduzione per partecipazioni e compensazione illimitata delle perdite	114
3.3.2.7	Riduzioni dell'imposta cantonale sull'utile	115
3.3.2.8	Altre misure	116
3.3.3	Ripercussioni sull'obiettivo riguardante l'efficienza	116
3.3.3.1	Moderata imposizione degli investimenti marginali	116
3.3.3.2	Imposizione neutrale rispetto alle decisioni imprenditoriali	118
	Imposizione massima di un partecipante a una società di persone rispetto a un partecipante a una società di capitali con partecipazione qualificante, 2012	118
3.4	Possibilità di conciliare gli impegni internazionali della Svizzera con le raccomandazioni internazionali	124
3.4.1	Osservazioni generali	124
3.4.2	Accordo di libero scambio del 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (ALS)	124
3.4.3	Raccomandazioni dell'OCSE – Piano d'azione BEPS	125
3.4.4	Dialogo con l'UE in materia di imposizione delle imprese	130
3.4.5	Principi di politica fiscale dell'UE	131
3.4.5.1	Codice di condotta per l'imposizione delle imprese	131
3.4.5.2	Divieto di concedere aiuti statali	131
3.4.6	Esame del modello <i>licence box</i>	132
3.4.6.1	Piano d'azione BEPS	132
3.4.6.2	Principi di politica fiscale dell'UE	133
3.4.7	Esame dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi	133
3.4.7.1	Piano d'azione BEPS	133
3.4.7.2	Principi di politica fiscale dell'UE	134
3.4.8	Esame dello scioglimento delle riserve occulte	134
3.4.9	Esame degli adeguamenti alla deduzione per partecipazioni	134
3.5	Opportunità in sede di esecuzione	135
	4 Aspetti giuridici	137

4.1	Costituzionalità	137
4.1.1	In generale	137
4.1.2	Armonizzazione fiscale	137
4.2	Subordinazione al freno alle spese	138
	Titolo dell'atto giuridico (<i>avamprogetto</i>)	139

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Sviluppi a livello internazionale

L'imposizione delle imprese è al centro dell'attenzione dalla metà degli anni Duemila. Tuttavia negli ultimi due anni le iniziative, in particolare quelle dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE – Organisation for Economic Co-operation and Development), del Gruppo dei 20 principali Paesi industrializzati ed emergenti (G20) e dell'Unione europea (UE), hanno ritrovato un nuovo slancio. Il progetto più significativo e completo è il Piano d'azione dell'OCSE per la lotta contro l'erosione dell'imponibile e il trasferimento degli utili (BEPS – Base Erosion and Profit Shifting). Sostanzialmente gli Stati intendono limitare il margine di manovra delle multinazionali nell'ambito dell'imposizione delle imprese nonché lo sfruttamento delle lacune esistenti nel settore della fiscalità internazionale. L'attenzione è rivolta in particolare ai redditi derivanti da fattori connotati da mobilità aziendale e le relative possibilità di pianificazione fiscale, che minano il substrato fiscale degli Stati e possono determinare oneri fiscali molto bassi sugli utili delle imprese. Questi sviluppi si ripercuotono anche sulla politica tributaria svizzera e sul consenso internazionale nei confronti del regime fiscale elvetico riguardante le imprese.

Digressione: redditi derivanti da fattori connotati da mobilità

Se la piazza economica su cui una singola impresa o un gruppo consegue il proprio utile non è definita a priori, la base imponibile dell'imposta sull'utile, ovvero la base di calcolo dell'imposta sull'utile risultante dalla differenza tra ricavi e costi, riguardando più enti territoriali presenta una certa mobilità. Tale mobilità può interessare l'impresa nel suo insieme o determinate funzioni all'interno di un gruppo. Nel primo caso l'impresa stabilisce in quale tra le diverse potenziali piazze economiche intende stabilirsi. Nel secondo caso, un gruppo composto da più società insediate in diversi enti territoriali decide in quale società del gruppo intende svolgere funzioni centrali.

Le imprese o le funzioni possono essere attribuite in linea di massima a uno dei seguenti quattro segmenti in funzione della mobilità della base imponibile nel contesto internazionale.

Il primo segmento comprende le imprese connotate da immobilità. Per queste imprese non si pone la questione di scegliere la piazza economica, dal momento che essa è data a priori. È il caso ad esempio dei modelli aziendali che richiedono il contatto diretto con i clienti e rendono quindi indispensabile la presenza sul posto, come avviene per i commercianti locali, ma anche per le succursali locali di grandi imprese attive nel commercio al dettaglio, nel «retail banking» o in attività assicurative per clienti privati e commerciali. Devono essere considerate imprese legate al territorio anche quelle che sfruttano risorse naturali vincolate all'ubicazione. Tra queste rientrano, ad esempio, le imprese minerarie o le centrali idroelettriche. Per essere considerate imprese legate al territorio è però necessario che i loro costi, compreso il

rendimento di mercato del capitale proprio vincolato, siano inferiori al prezzo di mercato dei loro prodotti. A questa condizione le imprese hanno una redditività superiore alla media e conseguono una rendita economica. Nell'ambito di questi mercati, gli offerenti i cui proventi coprono appena i costi di produzione sono per contro connotati da mobilità.

A causa dell'assenza di concorrenza, a queste imprese vengono imposti oneri fiscali elevati. Dal momento che in Svizzera oltre alla concorrenza internazionale è pure presente la concorrenza tra Cantoni, nel segmento delle imprese connotate da immobilità a livello internazionale esistono anche società che a livello intercantonale risultano mobili. Questa circostanza limita il margine di manovra dei Cantoni per quanto concerne la determinazione delle imposte.

Gli altri tre segmenti comprendono le imprese o le attività imprenditoriali per le quali si pone fundamentalmente la questione riguardo al luogo di ubicazione. La scelta dell'ubicazione dipende da diversi fattori che possono essere di natura fiscale o non fiscale¹. I tre segmenti possono essere distinti tra loro in base all'importanza dei fattori di natura fiscale nella determinazione della scelta dell'ubicazione.

Nel secondo segmento figurano le imprese e le attività imprenditoriali connotate da minore mobilità. Anche se in questo caso gli aspetti fiscali vengono comunque considerati, sono i fattori di natura non fiscale ad avere un ruolo preponderante. Tra le singole piazze economiche esiste una concorrenza monopolistica, che risulta dall'insieme dei fattori di localizzazione preesistenti, o creati in modo politicamente consapevole, dei singoli enti territoriali.

Nel terzo segmento rientrano le imprese e le attività imprenditoriali connotate da mobilità. In questo caso gli aspetti fiscali hanno un peso maggiore rispetto al secondo segmento, ma alcuni fattori di natura non fiscale sono altrettanto importanti. Il complesso di fattori di localizzazione che gli enti territoriali preposti alla tassazione possono offrire per attrarre le imprese connotate da mobilità è più omogeneo rispetto a quello del secondo segmento. La concorrenza fiscale e quella basata sui prezzi sono più forti e il numero di enti territoriali che si rivolgono a questo segmento è inferiore. La concorrenza tra enti territoriali assume pertanto la struttura di un oligopolio.

Le imprese e le attività imprenditoriali ad alta mobilità figurano nel quarto segmento. In questo caso i fattori di localizzazione di natura non fiscale passano in secondo piano. Pertanto, gli aspetti fiscali rappresentano (praticamente) l'unico criterio per la scelta dell'ubicazione.

¹ Tra i fattori di localizzazione di natura non fiscale sono rilevanti:

- una posizione centrale con eccellenti collegamenti alla rete dei trasporti internazionali;
- un'infrastruttura sviluppata;
- un buon sistema di formazione;
- il plurilinguismo;
- la presenza di un eccellente centro di ricerca;
- l'esistenza di cluster tecnologici;
- la grande disponibilità di manodopera qualificata;
- un mercato del lavoro flessibile;
- un sistema bancario performante;
- l'alta qualità della vita;
- la stabilità politica e la pace sociale.

1.1.1.1 Recenti sviluppi in seno all'OCSE

Sotto l'influenza del G20, l'OCSE ha deciso di lottare contro l'erosione dell'imponibile e il trasferimento degli utili. Il 19 luglio 2013 ha pubblicato il piano d'azione BEPS, che il 20 luglio 2013 è stato approvato dai ministri delle finanze e dai governatori delle banche centrali e il 13 settembre 2013 dai capi di Stato e di Governo dei Paesi membri del G20. Il piano, che prevede 15 azioni, si prefigge in particolare di fare in modo che gli utili siano tassati nel luogo in cui viene effettivamente esercitata l'attività economica, che siano impediti pianificazioni fiscali aggressive ed evitate esenzioni internazionali. I diversi gruppi di lavoro a cui la Svizzera partecipa attivamente hanno iniziato la loro attività nell'autunno del 2013. I primi risultati, comprese le raccomandazioni riguardanti l'emanazione o l'adeguamento di norme e prassi, sono stati approvati dal Comitato degli affari fiscali dell'OCSE nel mese di giugno del 2014 e sono stati pubblicati dall'OCSE il 14 settembre 2014. I lavori relativi alla concretizzazione delle azioni dovrebbero concludersi entro la fine del 2015. A questa fase dovrebbe far seguito l'attuazione dei risultati.

Nel mese di novembre del 2012 il Forum dell'OCSE sulle pratiche fiscali dannose (FHTP – Forum on Harmful Tax Practices) ha iniziato a esaminare i regimi identificati, tra i quali rientrano, in particolare, i modelli «*licence box*» di numerosi Stati europei e sei regimi fiscali svizzeri², che sono essenzialmente anche oggetto dei dibattiti con l'UE.

Appare chiaro che almeno i tre statuti fiscali cantonali e una prassi riguardante l'imposta federale saranno considerati dannosi dall'OCSE.

Il Forum si occupa anche dei requisiti relativi alla sostanza economica che deve essere alla base dell'imposizione privilegiata da parte di un regime fiscale. I criteri da elaborare serviranno a valutare i regimi degli Stati membri, in primo luogo i *licence box*. Il Forum definisce inoltre un quadro di riferimento per lo scambio automatico e obbligatorio di informazioni mediante procedure di *ruling* proposte nell'ambito di tali regimi fiscali. Un rapporto sui lavori correnti del Forum è stato approvato nel mese di giugno del 2014 dal Comitato degli affari fiscali dell'OCSE ed è stato pubblicato dall'OCSE il 16 settembre 2014. Il piano d'azione BEPS prevede inoltre ulteriori provvedimenti, in particolare la definizione di una strategia per il coinvolgimento di altri Stati nonché la possibilità di adeguare o completare entro il 2015 la normativa, datata 1998 e tuttora vigente, riguardante le pratiche fiscali dannose.

1.1.1.2 Controversia con l'UE

La controversia riguardo all'imposizione delle imprese grava dal 2005 sui rapporti tra la Svizzera e l'UE. Nel 2007 la Commissione europea ha decretato unilateralmente l'incompatibilità del regime fiscale cantonale delle imprese con le disposizioni in materia di assistenza previste dall'Accordo di libero scambio Svizzera-UE del 1972. La Svizzera ha sempre considerato infondata tale decisione. Un tentativo di risolvere il conflitto è fallito nel 2009.

² Il Forum esamina attualmente i seguenti regimi fiscali svizzeri: i) società di domicilio, ii) società miste, iii) società holding, iv) cosiddette «strutture principali», v) agevolazioni fiscali concesse nel quadro della politica regionale e vi) *licence box* del Cantone di Nidvaldo.

Nel caso dei modelli svizzeri di imposizione delle imprese che l'UE considera quale 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) cosiddette «strutture principali» e vii) agevolazioni fiscali concesse nel quadro della politica regionale³.

Nel mese di giugno del 2010 l'UE ha proposto alla Svizzera di avviare un dialogo sull'adozione di un codice di condotta riguardante la tassazione delle imprese. Questo codice di condotta rappresenta uno strumento politico interno all'UE, mediante il quale gli Stati membri si impegnano a lottare contro la concorrenza dannosa nell'ambito dell'imposizione delle imprese. Oggetto del codice sono le disposizioni e le prassi fiscali che portano a una tassazione effettiva chiaramente più bassa rispetto all'abituale imposizione applicata all'interno dello Stato membro interessato. In questo contesto la Svizzera ha ribadito esplicitamente la sua sovranità e la concorrenza fiscale equa, rifiutando l'obbligo di adottare il codice di condotta, strumento applicato all'interno dell'UE. Tuttavia, si è dimostrata disposta a intrattenere colloqui con l'UE riguardo alle questioni controverse. Sono quindi stati discussi i regimi fiscali che generano distorsioni, in particolare quelli che presentano elementi di un'imposizione privilegiata dei redditi da fonti estere (*ring fencing*). Anche le contromisure degli Stati membri dell'UE sono state oggetto delle discussioni. Dopo aver consultato le Commissioni parlamentari competenti e i Cantoni, il 4 luglio 2012 il Consiglio federale ha licenziato il mandato relativo al dialogo con l'UE sull'imposizione delle imprese, nel quale ha definito i seguenti tre obiettivi:

- mantenere e sviluppare ulteriormente l'attrattiva fiscale della piazza imprenditoriale svizzera;
- promuovere il consenso internazionale riguardo alla normativa fiscale svizzera;
- garantire entrate sufficienti per il finanziamento di attività statali di Confederazione, Cantoni e Comuni.

Nell'ambito di numerosi colloqui tecnici e politici con i servizi competenti della Commissione europea, la Svizzera ha potuto riaffermare il proprio punto di vista e nei mesi di maggio e novembre del 2013 ha esposto agli Stati membri dell'UE la propria posizione in seno al gruppo Codice di condotta (Code of Conduct Group). Secondo la proposta di allora, il Consiglio federale si sarebbe impegnato a sopprimere in tempi brevi cinque regimi fiscali⁴ e a impostare eventuali misure in modo che corrispondessero agli standard dell'OCSE riconosciuti a livello internazionale. Per contro, gli Stati membri avrebbero dovuto abbandonare le contromisure adottate nei confronti dei regimi fiscali svizzeri e rinunciare a introdurre nuove contromisure durante il periodo di attuazione (la cosiddetta clausola «standstill»). Gli Stati membri hanno riconosciuto i grandi progressi realizzati, esprimendo però riserve, in particolare per quanto riguarda la richiesta di rinuncia a nuove contromisure avanzata dalla Svizzera. Nella seduta del 10 dicembre 2013 il Consiglio per l'economia e le finanze (Consiglio ECOFIN) ha invitato la Commissione europea a proseguire il dialogo con la Svizzera e a concluderlo entro la fine di giugno del 2014. Nella prima metà del 2014, in occasione di diversi colloqui, i delegati hanno convenuto un testo

³ Le agevolazioni fiscali concesse nel quadro della politica regionale sono oggetto di colloqui tecnici tra il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e la Direzione generale della Concorrenza della Commissione europea.

⁴ Al riguardo si tratta di: i) società di domicilio, ii) società miste, iii) società holding, iv) cosiddette «strutture principali» e v) stabilimenti finanziari d'impresa.

comune privo della clausola «standstill» e di scadenze per l'attuazione della riforma svizzera d'imposizione delle imprese, dove viene ribadita l'intenzione del Consiglio federale di sopprimere i cinque regimi fiscali cantonali nel quadro della LRI imprese III e di orientare le nuove misure agli standard internazionali dell'OCSE. Le contromisure degli Stati membri dell'UE nei confronti dei singoli regimi saranno invece rimosse non appena questi verranno soppressi. Il Consiglio dell'UE ha approvato il testo il 20 giugno 2014. Lo stesso giorno il Consiglio federale ha conferito il mandato relativo alla sua parafatura, avvenuta il 1° luglio 2014. Il Consiglio federale deciderà in merito all'autorizzazione a firmare.

1.1.1.3 Sviluppi all'interno dell'UE

Nella sua seduta del 10 dicembre 2013 il Consiglio ECOFIN ha incaricato il gruppo Codice di condotta di esaminare tutti i modelli *licence box* presenti nell'UE, compresi quelli già esaminati in precedenza. Il gruppo intende verificare che tutti questi modelli siano conformi al principio della parità di trattamento e che tengano conto degli sviluppi internazionali, in particolare il progetto BEPS dell'OCSE.

Secondo il diritto dell'UE le misure fiscali possono anche rappresentare aiuti di Stato illeciti. Per la valutazione è responsabile in primo luogo l'UE e non gli Stati membri, e in questo ambito la Commissione europea dispone di ampie competenze. All'interno dell'UE la normativa sugli aiuti di Stato è oggetto di regolari indagini riguardanti le pratiche fiscali dei suoi Stati membri. In questo contesto la Commissione europea ha avviato, a complemento dei lavori del gruppo Codice di condotta, accertamenti per stabilire se i *licence box* possano costituire aiuti di Stato illeciti. L'11 giugno 2014⁵ ha quindi avviato inchieste approfondite su tre casi specifici riguardanti la prassi degli Stati membri in materia di *ruling*, per verificare se le decisioni delle autorità fiscali in merito all'imposizione delle imprese siano conformi alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato.

1.1.2 Diritto fiscale vigente

Le imposte sull'utile sono il tipo di imposta più importante per la piazza imprenditoriale. In Svizzera vengono riscosse a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni. Mentre il calcolo dell'utile imponibile è stato ampiamente uniformato nella legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)⁶, i Cantoni sono liberi di stabilire l'ammontare dell'aliquota dell'imposta sull'utile. L'imposizione fiscale effettiva 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 nella normativa fiscale. Il principio della determinazione presenta un vantaggio fondamentale: rispetto ad altri Stati il calcolo dell'utile imponibile, e pertanto la dichiarazione fiscale, risulta estremamente semplice sotto il profilo amministrativo.

⁵ IP/14/663.

⁶ Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14)

Per le imprese, nel caso ad esempio di decisioni concernenti l'ubicazione e gli investimenti, sono importanti anche altri tipi di imposte, in particolare le imposte sul reddito delle persone fisiche e le «imposte accessorie», come l'imposta preventiva e le tasse di bollo vigenti a livello federale o l'imposta sul capitale a livello cantonale.

1.1.2.1 Statuti fiscali cantionali

Un'importante eccezione al principio della determinazione è costituito dai tre statuti fiscali cantionali applicabili alle società holding e alle società di gestione, disciplinati all'articolo 28 LAID. Essi riguardano esclusivamente le imposte cantionali e sono vincolanti per tutti i Cantoni. Per quanto concerne l'imposta federale diretta, l'imposizione segue le regole ordinarie che si applicano anche a tutti gli altri tipi di società.

Le società holding si caratterizzano per il fatto che la loro attività principale è costituita dalla detenzione e dall'amministrazione a lungo termine di partecipazioni. Non esercitano pertanto alcuna attività commerciale in Svizzera. A livello cantonale 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 e assumono unicamente funzioni di amministrazione oppure 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 cantionali hanno essenzialmente lo scopo di offrire un'imposizione fiscale concorrenziale a livello internazionale per determinate attività connotate da mobilità. L'onere fiscale effettivo varia, a seconda della situazione, tra il 7,8 e il 12 per cento circa. Le attività tipiche svolte da queste imprese sono la detenzione di partecipazioni, le funzioni di direzione del gruppo, 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 cantionali permettono a tutti i Cantoni, anche a quelli che applicano un'aliquota dell'imposta sull'utile relativamente elevata, di rimanere competitivi a livello internazionale nei riguardi di queste imprese. Nel contempo, la concorrenza fiscale intercantionale viene attenuata dal fatto che per le imprese che godono di tali statuti l'imposizione applicata nei diversi Cantoni presenta differenze relativamente esigue.

Gli statuti fiscali cantionali sono sottoposti a grandi pressioni a livello internazionale e vengono soppressi con la presente riforma. Questa soppressione non si ripercuote sull'imposta federale diretta. Per contro, la perdita dello statuto fiscale cantonale ha ripercussioni fondamentali sulle imposte cantionali e comunali poiché d'ora in poi le società interessate saranno sottoposte all'imposizione ordinaria. Ne consegue un onere latente riguardante l'imposta sull'utile applicata alle riserve occulte detenute da queste imprese. Se successivamente queste riserve occulte vengono realizzate, subentrano le relative ripercussioni fiscali, ossia un'imposizione all'aliquota ordinaria dell'imposta cantonale sull'utile.

Simili casi di passaggio dall'imposizione privilegiata all'imposizione ordinaria sono già contemplati nella legislazione in vigore. Per motivi di sistematica fiscale è giustificato che all'atto del passaggio all'imposizione ordinaria le riserve occulte costituite quando l'impresa era ancora sottoposta a un trattamento fiscale privilegiato siano

sciolte e possano essere fatte valere come riserve occulte tassate nel bilancio fiscale cantonale. Al riguardo risultano conseguenze fiscali pari alla quota finora già imponibile. Lo scioglimento deve essere effettuato nell'ultimo periodo fiscale durante il quale l'impresa fruisce dello statuto fiscale. La valutazione delle riserve occulte deve essere effettuata applicando le norme di valutazione generalmente riconosciute. Le riserve occulte sciolte in questo modo possono essere ammortizzate con ripercussioni sul piano fiscale nel corso degli anni successivi. Questo trattamento fiscale delle riserve occulte è approvato anche dal Tribunale federale purché, specularmente, non vengano prese in considerazione le eventuali perdite insorte nel periodo di assoggettamento allo statuto fiscale cantonale.

1.1.2.2 Imposizione delle società principali

I gruppi che operano a livello internazionale concentrano spesso le loro strutture in unità di dimensioni maggiori, centralizzando così in una società principale funzioni, responsabilità e rischi interni al gruppo secondo gruppi di prodotti o mercati. In base a una prassi⁷ pubblicata dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) riguardante l'imposta federale diretta, se tale società principale si trova in Svizzera si procede a una vantaggiosa ripartizione fiscale rispetto alla società di distribuzione situata all'estero. Il reddito così ripartito all'estero non è talvolta considerato a fini fiscali. Per quanto concerne le imposte cantionali, le società principali sono in gran parte tassate come società miste. Ne risulta quindi un'imposizione effettiva dell'utile del 5 per cento circa.

1.1.2.3 Swiss Finance Branch

Un'ulteriore particolarità è costituita dalla Swiss Finance Branch. In questo caso alla società finanziaria con sede all'estero viene concesso un indennizzo d'uso per il capitale messo a disposizione degli stabilimenti d'impresa in Svizzera. Questo trattamento si fonda su una prassi non pubblicata dell'AFC e delle autorità fiscali cantionali e determina un'imposizione effettiva dell'utile del 2-3 per cento circa.

1.1.2.4 Deduzione per partecipazioni

La deduzione per partecipazioni (art. 69 seg. della legge federale sull'imposta federale diretta del 14 dicembre 1990⁸ [LIFD], art. 28 cpv. 1, 1^{bis} e 1^{ter} LAID) serve a evitare imposizioni multiple all'interno di un gruppo. Questo tipo di imposizioni indesiderate sotto il profilo fiscale si verificano quando una filiale distribuisce alla propria società madre dividendi già tassati come utili, che la società madre deve dichiarare come ricavi. Quest'ultima versa quindi ai titolari delle sue quote tali dividendi, che a loro volta devono essere dichiarati come redditi. In questo esempio la deduzione per partecipazioni si applica alla società madre e determina a questo livello una riduzione dell'imposta sull'utile.

Nel diritto vigente l'importo dell'imposta viene ridotto proporzionalmente al ricavo netto da partecipazioni rispetto all'utile netto complessivo. In questo caso si tratta di una cosiddetta esenzione indiretta di ricavi da partecipazioni.

⁷ Circolare n. 8 dell'AFC, Ripartizione fiscale internazionale delle società principali.

⁸ RS 642.11

Il concetto della deduzione per partecipazioni, ovvero l'eliminazione di imposizioni multiple, è riconosciuto a livello internazionale.

1.1.2.5 Sgravi fiscali

Le nuove imprese possono beneficiare di sgravi fiscali a livello comunale, cantonale e federale. Un cambiamento essenziale dell'attività aziendale è equiparato alla costituzione di una nuova impresa.

A livello cantonale e comunale, ai sensi della LAID i Cantoni possono prevedere a favore delle imprese che servono gli interessi economici del Cantone sgravi fiscali fino a un massimo di dieci anni.

A livello federale, la legge sulla politica regionale⁹ definisce il campo di applicazione degli sgravi fiscali. Questi ultimi possono essere concessi per progetti che soddisfano una serie di condizioni, in particolare se vengono creati nuovi posti di lavoro o riorientati quelli esistenti, se il progetto è attuato in regioni povere di strutture e se il Cantone interessato concede anch'esso uno sgravio fiscale ¹⁰.

1.1.3 Diritto internazionale comparato

La LRI imprese III intende rafforzare la piazza finanziaria svizzera nell'ambito della concorrenza internazionale. Per questo motivo è indispensabile conoscere l'entità dell'imposizione fiscale applicata dalle piazze concorrenti.

Tabella 1: Imposizione statutaria dell'utile applicata alle società tassate in via ordinaria nell'anno 2014 in diversi Paesi, espressa in percentuale:

Paese	Aliquota	Paese	Aliquota	Paese	Aliquota
Bulgaria	10,00	Finlandia	20,00	Canada	26,50
Svizzera, min., Meggen LU	11,48	Croazia	20,00	Norvegia	27,00
Irlanda	12,50	Russia	20,00	Nuova Zelanda	28,00
Liechtenstein	12,50	Estonia	21,00	Lussemburgo	29,22
Cipro	12,50	Gran Bretagna	21,00	Germania	29,58
Lettonia	15,00	Svezia	22,00	Australia	30,00
Lituania	15,00	Slovacchia	22,00	Spagna	30,00
Romania	16,00	Portogallo	23,00	Italia	31,40
Hong Kong	16,50	Repubblica di Corea	24,20	Francia	33,33
Singapore	17,00	Svizzera, max., div. Comuni GE	24,43	Belgio	33,99
Slovenia	17,00	Danimarca	24,50	Malta	35,00
Polonia	19,00	Paesi Bassi	25,00	Giappone	35,64
Repubblica Ceca	19,00	Austria	25,00	Stati Uniti	40,00

⁹ Legge federale del 6 ottobre 2006 sulla politica regionale (RS **901.0**)
¹⁰ La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e la Conferenza dei direttori dell'economia pubblica hanno avviato un processo comune per lo sviluppo concettuale della nuova politica regionale e commissionato un rapporto al riguardo. I risultati di questo rapporto dovrebbero confluire nel messaggio concernente la promozione della piazza economica 2016–19, che dovrebbe essere sottoposto all'Assemblea federale nel 2015.

Ungheria	19,00	Grecia	26,00
Fonte: KPMG			

La *Tabella 1* mostra che, per quanto concerne l'imposizione statutaria dell'utile, nel complesso la Svizzera occupa una posizione ottimale. Le aliquote statutarie sono però poco significative nel confronto fiscale internazionale e sono rilevanti unicamente nelle relazioni transfrontaliere. Per le imprese sono estremamente importanti, in particolare, le aliquote d'imposta effettive, che tengono conto non solo dell'aliquota statutaria, ma anche della determinazione della base di calcolo dell'imposta sull'utile e dell'onere causato da imposte accessorie (ad es. imposta sul capitale, tassa d'emissione). L'imposizione media effettiva è determinante per i gruppi che devono decidere dove insediare una società o uno stabilimento d'impresa.

Tabella 2: Imposizione media effettiva applicata alle imprese tassate in via ordinaria (in %) nei capoluoghi cantonali o nella capitale economica di un Paese nell'anno 2013:

Piazza econ.	Aliquota	Piazza econ.	Aliquota	Piazza econ.	Aliquota
Hong Kong	9,9 %	SG	14,4 %	Copenhagen	22,1 %
AR	10,0 %	Lubiana	15,1 %	Vienna	22,4 %
NW	10,1 %	Singapore	15,6 %	Pechino	23,3 %
LU	10,2 %	Praga	16,2 %	Londra	23,8 %
OW	10,8 %	Varsavia	17,0 %	Milano	24,6 %
SZ	11,3 %	BE	17,2 %	Bruxelles	24,7 %
UR	11,9 %	ZH	17,5 %	Lussemburgo	24,8 %
ZG	12,2 %	Budapest	18,9 %	Oslo	25,7 %
GL	13,0 %	Stoccolma	18,9 %	Monaco	29,3 %
GR	13,1 %	BS	19,6 %	Madrid	31,2 %
TG	13,2 %	Bratislava	19,7 %	Parigi	32,5 %
SH	13,5 %	Amsterdam	20,9 %	New York	41,1 %
Dublino	14,1 %	Helsinki	21,7 %		
Fonte: ZEW / BAKBASEL					

Anche per quanto concerne l'imposizione effettiva, alcuni Cantoni occupano una posizione di primo piano nel confronto internazionale (cfr. Tabella 2). Oltre all'imposizione ordinaria, in questo contesto rivestono un ruolo fondamentale anche l'uso mirato di diversi sistemi fiscali da parte di imprese che operano su scala mondiale nonché norme speciali per i redditi conseguiti in un contesto di mobilità aziendale.

Nel primo caso, grazie alla pianificazione fiscale, si cerca di impostare le attività del gruppo affinché risulti un'esenzione internazionale, ad esempio, nel caso in cui le società del gruppo versino canoni a un'impresa associata che non soggiace ad alcuna imposizione. A sua volta l'impresa associata distribuisce questi redditi derivanti da licenze come dividendi alla società madre; i redditi da dividendi in seno alla società madre non vengono tassati.

Spesso le norme speciali per i redditi conseguiti in un contesto di mobilità aziendale non sono disciplinate a livello di legge nei Paesi interessati, bensì convenute direttamente con le singole imprese tramite le cosiddette procedure di *ruling*¹¹. Questa circostanza impedisce di fornire una descrizione chiara e verificabile di tali norme speciali. Può tuttavia essere documentato con chiarezza il fatto che il modello di base dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi viene applicato in Belgio e nel Principato del Liechtenstein. Anche i diversi *licence box* degli Stati dell'UE sono documentati relativamente bene (cfr. Tabella 3).

Tabella 3: Diversi modelli di licence box in una selezione di Stati

	Belgio	Liechtenstein	Lussemburgo	Paesi Bassi	Spagna	Regno Unito
IP (diritti di proprietà intellettuale) privilegiati	Nessuna definizione particolare / Riferimento al manuale Frascati dell'OCSE con limitazioni	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 e diversi certificati protettivi complementari
Imposizione effettiva	6,8 %	2,5 %	5,84 %	5 %	15 %	10 %
Trattamento delle spese per ricerca e sviluppo	Le spese sono interamente deducibili o possono essere ammortizzate nell'arco di tre anni	Le spese riducono i redditi privilegiati nel <i>licence box</i>	Le spese riducono i redditi privilegiati nel <i>licence box</i>	Le spese riducono i redditi privilegiati nel <i>licence box</i>	Le spese sono interamente deducibili	Imposizione residua (v. n. 1.2.3.2)
Anche IP acquisiti successivamente?	Sì, se ulteriormente sviluppati in Belgio	Sì	Sì, eccettuate le società del gruppo	Sì, se ulteriormente sviluppati nei Paesi Bassi	No	Sì, se ulteriormente sviluppati nel Regno Unito

Uso in proprio di IP?	Sì	No	Sì	Sì	Sì	Sì
Forme giuridiche privilegiate	Tutte le imprese e gli stabilimenti d'impresa	Tutte le imprese	Persone giuridiche	Tutte le imprese	Tutte le imprese e gli stabilimenti d'impresa	Tutte le società nonché le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente

Elaborazione propria 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; EUROPEAN COMMISSION, State aid N 480/2007 - Spain – The reduction of tax from intangible assets, C(2008)467 final; CLAUDIA PRENDINA

¹¹ L'OCSE definisce come segue il concetto di *ruling*: qualsiasi parere rivolto a un contribuente specifico o a un gruppo di contribuenti specifici da un'autorità fiscale, qualsiasi informazione o atto di questo tipo che riguarda la situazione fiscale di queste persone e su cui esse possono contare.

1.1.4 Importanza politico-finanziaria dell'imposizione delle imprese

Il sistema attuale di imposizione delle imprese riveste notevole importanza sotto il profilo della redditività. A livello cantonale, comunale e federale, le società che beneficiano di uno statuto fiscale cantonale forniscono un contributo fondamentale al finanziamento delle attività statali.

Tabella 4: Stima delle entrate annuali dell'imposta sull'utile e quote delle società che beneficiano di uno statuto fiscale cantonale alle entrate annuali dell'imposta sull'utile dei Cantoni e dei Comuni, compresa la quota dei Cantoni all'imposta federale diretta (IFD) delle persone giuridiche, media 2008–2010 (in mio. fr.):

	A Società tassate in via ordinaria (mio. fr.)	B Società con statuto speciale secondo l'art. 28 LAID (mio. fr.)	A+B Totale (mio. fr.)	C Quota delle società tassate in via ordinaria	D Quota delle società con statuto speciale secondo l'art. 28 LAID
ZH	1 830,4	148,6	1 979,0	92,5 %	7,5 %
BE	677,8	54,3	732,1	92,6 %	7,4 %
LU	249,2	35,8	285,1	87,4 %	12,6 %
UR	16,2	0,4	16,6	97,5 %	2,5 %
SZ	64,3	26,2	90,5	71,1 %	28,9 %
OW	15,5	0,8	16,4	95,0 %	5,0 %
NW	16,9	3,4	20,3	83,1 %	16,9 %
GL	16,9	2,8	19,7	85,8 %	14,2 %
ZG	224,6	233,7	458,3	49,0 %	51,0 %
FR	162,6	28,5	191,2	85,1 %	14,9 %
SO	255,0	5,6	260,6	97,9 %	2,1 %
BS	331,5	455,6	787,1	42,1 %	57,9 %
BL	145,2	90,9	236,2	61,5 %	38,5 %
SH	56,2	43,0	99,2	56,6 %	43,4 %
AR	20,5	1,3	21,8	93,8 %	6,2 %
AI	4,8	0,9	5,7	84,8 %	15,2 %
SG	355,3	32,2	387,5	91,7 %	8,3 %
GR	175,7	10,1	185,7	94,6 %	5,4 %
AG	610,9	8,3	619,2	98,7 %	1,3 %
TG	106,8	2,6	109,4	97,6 %	2,4 %
TI	419,9	137,5	557,4	75,3 %	24,7 %
VD	708,2	284,4	992,6	71,4 %	28,6 %
VS	196,3	1,5	197,8	99,3 %	0,7 %
NE	151,0	65,5	216,5	69,8 %	30,2 %
GE	902,2	416,9	1 319,1	68,4 %	31,6 %
JU	48,3	4,4	52,7	91,7 %	8,3 %

CH	7 762,2	2 095,1	9 857,3	78,9 %	21,1 %
----	---------	---------	---------	--------	--------

Queste cifre comprendono solo le ripercussioni dirette sulle entrate dell'imposta sull'utile. A queste si aggiungono effetti indiretti e indotti (ad es. nel caso delle entrate dell'imposta sull'utile di aziende fornitrici o delle imposte sul reddito di impiegati, cfr. n. 3.1).

Gli statuti fiscali cantonali svolgono inoltre un ruolo significativo per il calcolo del potenziale delle risorse nel quadro della vigente perequazione finanziaria nazionale (cfr. nel dettaglio il n. 1.2.3).

Negli anni 2008–2010, complessivamente le entrate della Confederazione (imposta federale diretta) da imprese con uno statuto fiscale cantonale ammontavano in media a circa 3,6 miliardi di franchi (compresa la quota dei Cantoni). Ciò corrisponde quasi al 50 per cento delle entrate complessive provenienti dall'imposizione degli utili.

Queste cifre dimostrano che la LRI imprese III riveste un'importanza determinante sia dal punto di vista della politica fiscale che dal punto di vista della politica finanziaria. Alla luce degli sviluppi internazionali il mantenimento dello status quo non è un'opzione realistica. Una pianificazione difficoltosa e una minore certezza del diritto per le imprese determinerebbero un'erosione della competitività fiscale che pregiudicherebbe in maniera considerevole la redditività dell'imposizione delle imprese. Partendo da questo presupposto, è importante confrontare le ripercussioni della LRI imprese III non solo con la situazione attuale, ma pure con lo scenario che non prevede una riforma (cfr. in merito le spiegazioni al numero 3.1).

1.1.5 Importanza delle società con statuto speciale per l'economia pubblica

La seguente tabella fornisce un'indicazione sull'importanza delle società con statuto speciale per l'economia pubblica. Particolarmente rilevante è la loro quota al gettito fiscale: 48,3 per cento a livello di Confederazione e 21,1 per cento a livello di Cantoni e Comuni. Anche la stima della loro quota alle uscite per la ricerca e lo sviluppo (44,8 %) è altrettanto importante. Questa quota comprende, per la maggior parte, le attività di ricerca e di sviluppo effettuate in seno alle società stesse (intramuros) e, in minima parte, anche le attività di ricerca e di sviluppo affidate a terzi (extramuros). Con il 4,3 per cento, la quota delle società con statuto speciale alle spese per il personale, e di conseguenza all'occupazione, a prima vista appare meno significativa. Tuttavia, questa percentuale corrisponde a un numero di impiegati compreso tra 150 000 e 180 000 unità. Occorre anche considerare che le società con statuto speciale sono spesso incorporate in un gruppo e ciò contribuisce, grazie alle condizioni attrattive della piazza, alla creazione di valore aggiunto e all'occupazione nelle società del gruppo tassate in via ordinaria sul territorio svizzero. Infine, le società con statuto fiscale producono effetti indiretti e indotti sulla creazione di valore aggiunto e sull'occupazione tramite l'imposizione ordinaria dei loro fornitori e le spese di consumo dei loro impiegati.

Tabella 5: Stima delle quote delle società, suddivise per statuto fiscale, alle entrate fiscali, alle spese per il personale e alle uscite per la ricerca e lo sviluppo, media 2008–2010:

	A Società tassate in via ordinaria	B Società con statuto speciale secondo l'art. 28 LAID
Entrate fiscali		
- Confederazione	51,7 %	48,3 %
- Cantoni e Comuni	78,9 %	21,1 %
Spese per il personale	95,7 %	4,3 %
Spese per la ricerca e lo sviluppo (intra ed extramu- ros)	55,2 %	44,8 %
Fonte: AFC		

1.1.6 Lavori svolti finora

1.1.6.1 Organizzazione del progetto LRI imprese III

Già nel mese di novembre del 2008 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare una proposta per la Riforma III dell'imposizione delle imprese (RI imprese III). Gli elementi di riforma ivi previsti non sono però bastati per ristabilire il consenso internazionale nei confronti del sistema svizzero di imposizione delle imprese. Nel mese di giugno del 2012 il Consiglio federale ha pertanto incaricato il DFF di proseguire, in collaborazione con i Cantoni e consultando gli ambienti interessati dell'economia, il lavoro al progetto di misure in materia di imposizione delle imprese.

Successivamente, il DFF, congiuntamente alla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF), ha istituito un gruppo paritetico incaricato di organizzare il progetto. Il mandato consiste nell'elaborazione di proposte di riforma dell'imposizione delle imprese che consentano un equilibrio ottimale tra attrattiva fiscale della piazza economica, redditività finanziaria e consenso internazionale.

Il gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto ha in seguito sviluppato una strategia per la LRI imprese III e proposto diverse misure fiscali da introdurre o da esaminare ulteriormente. Ha inoltre stabilito che le ripercussioni finanziarie della riforma debbano essere ripartite equamente tra i livelli statali mediante misure verticali di compensazione. Infine ha esaminato e raccomandato misure nell'ambito dell'attuale perequazione delle risorse e del controfinanziamento a livello federale.

Con decisione del 18 dicembre 2013 il Consiglio federale ha preso conoscenza del rapporto del gruppo e ha incaricato il DFF di avviare al riguardo una consultazione tra i Cantoni.

Con decisione del 30 aprile 2014 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della consultazione dei Cantoni relativa al rapporto del gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto.

1.1.6.2 Rapporto e raccomandazioni del gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto

Secondo il rapporto del gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto l'imposizione delle imprese è attualmente al centro degli interessi politici interna-

zionali. In particolare l'esenzione internazionale e il trasferimento di capitali mobili rappresentano un punto cruciale. I Paesi dotati di un regime fiscale secondo il modello «no or low taxation» sono presi di mira dall'OCSE e dall'UE. La Svizzera si ritrova pertanto sotto pressione a causa degli statuti fiscali applicati dai Cantoni alle società holding, alle società di domicilio e miste, dell'imposizione delle società principali, come pure della prassi riguardante gli stabilimenti finanziari di impresa (Swiss Finance Branch). Tuttavia, in particolare gli statuti fiscali cantonali rivestono attualmente *grande rilievo finanziario ed economico* per la Confederazione e per molti Cantoni. Se gli statuti fiscali cantonali dovessero essere soppressi a causa della mancanza di consenso internazionale, ciò comporterebbe una limitazione della competitività internazionale della Svizzera e l'inasprimento della concorrenza fiscale intercantonale. Inoltre, questa situazione rischierebbe di diminuire in modo sostanziale le entrate fiscali e i posti di lavoro. Per questo motivo il gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto ritiene indispensabile che l'eventuale soppressione degli statuti fiscali cantonali e di altre prassi normative venga *compensata con misure mirate*. Il gruppo si esprime pertanto a favore di un *indirizzo di politica fiscale* costituito dai seguenti tre elementi:

- introduzione di nuove norme per determinati redditi conseguiti in un contesto di mobilità aziendale;
- riduzione delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile;
- soppressione di determinati oneri fiscali al fine di aumentare in modo generale l'attrattiva della piazza.

Le nuove norme per i redditi conseguiti in un contesto di mobilità devono soddisfare integralmente i seguenti criteri:

- sono conformi agli standard dell'OCSE riconosciuti a livello internazionale e in particolare non contengono alcun elemento di *ring fencing* né mirano a una esenzione internazionale;
- sono giustificate dalla sistematica fiscale oppure si orientano a norme che vengono applicate in modo comprovato anche da uno Stato membro dell'OCSE. Per garantire il consenso occorre inoltre considerare la politica fiscale dell'UE.

In base ai summenzionati criteri, nel suo rapporto il gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto ha esaminato diverse possibili regolamentazioni e propone l'introduzione di un modello «*licence box*» a livello di imposizione cantonale 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 deduzione degli interessi limitando la deduzione dell'interesse figurativo al capitale proprio superiore alla media.

Queste norme per i redditi conseguiti in un contesto di mobilità dovrebbero consentire alla Svizzera di continuare ad essere fiscalmente attrattiva per una parte rilevante di tali redditi. Il gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto 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. Il gruppo ha inoltre espresso la propria volontà di mantenere il grado di armonizzazione formale raggiunto nell'ambito delle imposte dirette.

Quale altro elemento, i Cantoni possono inoltre ricorrere allo strumento della riduzione dell'aliquota dell'imposta sull'utile nella misura in cui lo considerino necessario per mantenere la loro competitività. Vale il principio secondo cui quanto più restrittiva è l'impostazione delle nuove norme, tanto più peso acquista l'elemento della riduzione delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile. La relativa decisione definitiva rientra nell'ambito dell'autonomia cantonale.

Per rafforzare l'attrattiva della piazza imprenditoriale svizzera dovrebbe anche essere esaminata la possibilità di ridurre 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.

Il gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto è dell'avviso che gli oneri finanziari della riforma debbano essere equamente ripartiti: la Confederazione dovrebbe lasciare ai Cantoni un margine di manovra in ambito 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 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 pertanto la Confederazione debba rinunciare a importanti entrate fiscali.

L'entità della partecipazione finanziaria della Confederazione tramite misure verticali di compensazione dipende dalla configurazione delle misure di politica fiscale: più il tenore delle nuove norme sarà restrittivo e l'imposta cantonale sull'utile dovrà essere ridotta per mantenere la sua base imponibile in un contesto di mobilità aziendale, maggiore sarà tendenzialmente la partecipazione della Confederazione tramite misure verticali di compensazione. Il gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto è tuttavia 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 l'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 con le nuove condizioni quadro in materia di politica fiscale. Nel corso della riforma dell'imposizione delle imprese saranno necessari adeguamenti al sistema della perequazione delle risorse per poter prendere in considerazione le nuove realtà a livello di politica fiscale. Il gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto ha raccomandato di introdurre la ponderazione di tutti gli utili delle imprese secondo il loro possibile sfruttamento fiscale nell'ambito del potenziale di risorse. Sebbene in questo modo le differenti capacità finanziarie dei Cantoni possano essere meglio rappresentate rispetto alla mera adozione dell'attuale sistema dei fattori beta, questo adeguamento sarà pressoché impossibile senza modificare i versamenti di compensazione cantonali.

Confederazione e Cantoni dovranno compensare gli oneri supplementari derivanti dalla LRI imprese III affinché non sorgano squilibri nelle finanze. Per il *controfinanziamento* a livello federale dovranno valere i seguenti principi:

- la questione del controfinanziamento deve essere parte integrante della LRI imprese III;

- se la LRI imprese III 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 né essere effettuate trasferendo oneri ai Cantoni.

La durata della procedura legislativa ordinaria svizzera offre alla Confederazione e ai Cantoni la possibilità di affrontare per tempo la problematica del 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.

1.1.6.3 Risultato della consultazione preliminare

Le misure di politica fiscale proposte dal gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto fondamentalmente hanno ricevuto l'approvazione dei Cantoni. Tutti i Cantoni che hanno partecipato alla consultazione concordano in particolare sul fatto che a seguito dell'evoluzione internazionale la Svizzera debba sopprimere lo statuto fiscale cantonale per le società holding, le società di domicilio e le società miste. La maggioranza dei Cantoni ritiene anche che le misure di politica fiscale proposte siano idonee a consolidare l'attrattiva fiscale della Svizzera in un mutato contesto internazionale. Secondo la maggioranza dei Cantoni la soluzione del modello «*licence box*» va esaminata in maniera approfondita e introdotta in tempi brevi. Al riguardo occorre anche valutare l'introduzione di un *licence box* a livello federale. Alcuni Cantoni sono del parere che soltanto le riduzioni delle aliquote dell'imposta cantonale sull'utile costituiscano una misura efficace per conservare l'attrattiva della piazza. I Cantoni considerano lo scioglimento delle riserve occulte una misura altrettanto prioritaria. L'imposta sull'utile con deduzione degli interessi è stata valutata criticamente dai Cantoni. Le critiche si concentrano sul timore che tale misura generi effetti di trascinamento eccessivi e sull'incertezza del consenso a livello internazionale. La maggioranza dei Cantoni dubita pure dei vantaggi prodotti dagli adeguamenti in ambito di deduzione per partecipazioni. Gran parte dei Cantoni non considera prioritarie le altre misure di politica fiscale (abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio, adeguamenti dell'imposta preventiva, agevolazioni a livello di imposta sul capitale, imposta sulla stazza, imposizione forfettaria).

I Cantoni sostengono in linea di massima il fatto che la Confederazione istituisca a loro favore, mediante misure verticali di compensazione, il margine di manovra in ambito di politica finanziaria necessario alla riduzione dell'aliquota dell'imposta sull'utile. Per quanto riguarda la forma concreta della compensazione dalla consultazione emerge che la preferenza va a un adeguamento della ripartizione delle entrate tra Confederazione e Cantoni.

Tutti i Cantoni riconoscono la necessità di adeguare la perequazione finanziaria nazionale nel corso della riforma dell'imposizione delle imprese. Una maggioranza chiede tuttavia di esaminare altri modelli rispetto alla ponderazione in funzione dello sfruttamento fiscale relativo proposta nel rapporto.

Tutti i Cantoni che hanno presentato un parere sono d'accordo con i principi di controfinanziamento postulati nel rapporto. L'aumento dell'imposta sul valore aggiunto è respinto dalla maggioranza dei Cantoni. Sempre la maggioranza dei

Cantoni ritiene opportuno valutare l'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale applicabile ai titoli.

1.2 Orientamento di base della riforma

1.2.1 Obiettivi della riforma

Gli sviluppi internazionali menzionati al numero 1.1.1, in particolare a livello di OCSE e G20, influiscono sulla situazione iniziale della LRI imprese III come segue:

- In ambito di imposizione delle imprese l'OCSE promuove lo sviluppo di standard internazionali nuovi o l'aggiornamento di quelli esistenti. Si può presumere che l'attuazione di determinati standard non sia a discrezione dei singoli Stati membri, bensì che l'OCSE, con l'ausilio del G20, ne imponga l'osservanza, analogamente agli standard in ambito di scambio di informazioni. Il margine di manovra del legislatore nazionale viene quindi limitato, non solo in Svizzera.
- Con l'avvio del progetto BEPS, l'OCSE ha assunto la direzione a livello internazionale. I criteri sviluppati dall'UE nell'ambito dell'imposizione delle imprese hanno pertanto perso momentaneamente importanza per uno Stato non membro come la Svizzera.
- Le relazioni bilaterali con gli Stati membri dell'UE continuano comunque a essere importanti per il nostro Paese, in particolare quelle con gli Stati limitrofi, ovvero Germania, Francia e Italia.
- In linea di massima il progetto BEPS intende ampliare la base di calcolo limitando i regimi fiscali intesi in senso ampio. Una simile evoluzione comporterebbe una maggiore rilevanza dell'aliquota generale dell'imposta sull'utile per la concorrenza internazionale tra piazze finanziarie rispetto ad oggi. Nel contempo viene creato un margine di manovra in ambito di politica finanziaria per gli Stati che intendono ridurre tale aliquota. Un'evoluzione di questo tipo in linea di principio è da considerare positiva per la piazza finanziaria svizzera, dato che il nostro Paese presenta già oggi aliquote d'imposta generalmente basse e occupa una buona posizione per quanto concerne la concorrenza in questo ambito. Tuttavia, i Cantoni con aliquote comparativamente elevate potrebbero essere sottoposti a una certa pressione.
- Per la piazza finanziaria svizzera sarebbero invece dannosi gli sforzi intesi a limitare la concorrenza tramite le aliquote d'imposta. La Svizzera dovrebbe evitare di incoraggiare questi sforzi mantenendo le aliquote d'imposta previste dalla legge a un livello analogo a quello delle piazze concorrenti rilevanti (ad es. 12,5 %) e facendo in modo che non scendano al di sotto di un simile benchmark.
- Al momento i risultati tecnici concreti del progetto BEPS sono ancora incerti e difficilmente prevedibili. Si presume che i risultati saranno pubblicati in varie fasi e che i risultati parziali potranno essere considerati solo nell'ambito del messaggio del Consiglio federale al Parlamento o nel corso dei dibattiti parlamentari.
- Anche dopo il raggiungimento dei traguardi preannunciati nel progetto BEPS entro la fine del 2015, i lavori dell'OCSE in ambito di imposizione

delle imprese proseguiranno. La Svizzera deve quindi prepararsi al fatto che diverranno necessarie altre riforme dell'imposizione delle imprese per tener conto degli sviluppi internazionali.

Nonostante le suddette incertezze negli sviluppi internazionali, la Svizzera deve modificare o abolire determinate norme fiscali, dal momento che già oggi non sono più accettate a livello internazionale. In assenza di simili adeguamenti la Svizzera sarà viepiù esposta a contromisure, circostanza che si ripercuoterebbe negativamente sulla piazza economica Svizzera.

La LRI imprese III si prefigge di rafforzare la piazza imprenditoriale svizzera mediante adeguamenti appropriati. Per raggiungere questo obiettivo, le misure proposte dalla LRI imprese III dovrebbero seguire tre obiettivi parziali:

- imposizione competitiva;
- consenso internazionale;
- redditività finanziaria.

Nell'ambito dell'imposizione delle imprese sussiste tuttora un'intensa concorrenza internazionale, soprattutto per i redditi conseguiti in un contesto di mobilità aziendale (in particolare proventi derivanti da interessi e da diritti su beni immateriali). In diversi Paesi dell'UE esistono infatti norme speciali per questi redditi, che determinano oneri fiscali compresi tra il 2 e il 10 per cento circa. Tuttavia, come illustrato, queste norme speciali sono sempre più oggetto di critiche da parte dell'opinione pubblica e non è chiaro se e, in caso affermativo, quali di queste norme saranno ancora in vigore in futuro. In questo contesto il Consiglio federale propone un indirizzo in ambito di politica fiscale che corrisponde a quello sviluppato dal gruppo paritetico incaricato dell'organizzazione del progetto e che si compone dei seguenti elementi:

- introduzione di nuove norme sui redditi conseguiti in un contesto di mobilità aziendale, conformi agli standard internazionali;
- riduzione delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile;
- altre misure volte a migliorare la sistematica della legislazione tributaria sulle imprese.

1.2.2 Panoramica dei singoli elementi della riforma

La soppressione degli statuti fiscali cantonali costituisce il punto di partenza della LRI imprese III. Conformemente all'indirizzo definito vengono pure proposte nuove norme per i redditi conseguiti in un contesto di mobilità aziendale, che corrispondono agli standard internazionali, in particolare l'introduzione del modello «*licence box*» a livello cantonale e l'imposta sull'utile con deduzione degli interessi sul capitale proprio superiore alla media. Inoltre, dovrebbero essere effettuati adeguamenti nell'ambito dell'imposta cantonale sul capitale.

Formalmente le riduzioni dell'aliquota dell'imposta cantonale sull'utile non fanno parte della riforma in questione poiché la decisione relativa all'ammontare di tali aliquote cantonali rientra nell'esclusiva competenza dei Cantoni. Indirettamente esse rivestono tuttavia una certa importanza all'interno del pacchetto di riforme. La riduzione dell'imposizione ordinaria dell'utile determina a breve e medio termine un calo delle entrate fiscali nei Cantoni interessati (fermo restando che a lungo termine dovrebbero anche subentrare ripercussioni positive). Dal momento che anche la Confederazione beneficerebbe, dal punto di vista fiscale, del mantenimento della

competitività fiscale, dovrebbe creare un margine di manovra politico-finanziario per i Cantoni mediante misure verticali di compensazione. In questo modo la Confederazione parteciperebbe agli oneri della riforma e garantirebbe una «simmetria di sacrifici» tra i livelli statali. Il Consiglio federale parte tuttavia dal presupposto che i Cantoni opereranno le riduzioni dell'aliquota dell'imposta sull'utile in modo moderato.

Il terzo elemento dell'indirizzo, ovvero il miglioramento della sistematica della legislazione tributaria sulle imprese, si prefigge di uniformare e completare le norme esistenti, di eliminare conseguenze inopportune sotto il profilo della sistematica fiscale di determinate regolamentazioni in vigore e di garantire un'imposizione fiscale equilibrata nell'ambito dei redditi da capitale. Al riguardo vengono proposte sia misure di aggravio che di sgravio fiscale:

- introduzione di una regolamentazione unitaria per lo scioglimento delle riserve occulte;
- abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio;
- adeguamenti in ambito di compensazione delle perdite;
- adeguamenti in ambito di deduzione per partecipazioni;
- introduzione di un'imposta sugli utili da capitale applicabile ai titoli;
- adeguamenti in ambito di procedura d'imposizione parziale.

L'adeguamento dell'imposizione delle imprese si ripercuote sotto il profilo finanziario sulle relazioni tra i Cantoni: per poter prendere in considerazione le nuove realtà in ambito di politica fiscale consecutive alla riforma, sono necessari adeguamenti del calcolo del potenziale di risorse.

Gli elementi della riforma menzionati comportano un onere notevole per le finanze federali. Le misure relative al controfinanziamento necessarie per il rispetto del principio del freno all'indebitamento devono quindi essere avviate tempestivamente.

Le relazioni tra gli effetti illustrano il carattere complessivo della LRI imprese III, che si presenta come un pacchetto che integra misure di politica fiscale e finanziaria.

1.2.3 Misure di politica fiscale

1.2.3.1 Abolizione dello statuto fiscale cantonale

Gli statuti fiscali cantonali non sono più accettati a livello internazionale. Questa situazione è fonte di incertezza del diritto e di incertezze a livello di pianificazione per le imprese interessate situate in Svizzera e, non da ultimo, pregiudica anche l'attrattiva del nostro Paese nella concorrenza internazionale relativa all'insediamento delle imprese. Per questo motivo in futuro si intende rinunciare a tali regolamentazioni.

Anche la prassi normativa in materia di ripartizione speciale per le società principali e quella relativa alla categoria Swiss Finance Branch dovrebbero essere adeguate o soppresse. Dato che non necessitano di modifiche di legge, formalmente questi adeguamenti non rientrano nella riforma in questione, ma dovrebbero essere intrapresi contestualmente all'entrata in vigore della riforma.

L'abolizione di queste normative va di pari passo con una perdita di competitività, che come menzionato deve essere compensata mediante altre misure conformi agli

standard internazionali. Per quanto concerne l'imposta federale diretta, il gettito fiscale degli statuti fiscali cantionali ammonta in media a circa 3,0 miliardi di franchi per gli anni 2008–2010 (risp. quasi 3,6 mia. fr. prima della deduzione la quota dei Cantoni), a fronte di entrate complessive di 6,3 miliardi di franchi, importo che comprende anche le società tassate in via ordinaria (e che compresa la quota dei Cantoni ammonta a circa 7,5 mia. fr.). Tale importo include inoltre il gettito fiscale stimato delle società principali di circa 440 milioni di franchi (compresa la quota dei Cantoni) e delle Swiss Finance Branch di circa 180 milioni di franchi (compresa la quota dei Cantoni). Questo gettito fiscale sarebbe minacciato qualora le attuali normative fossero sopresse senza sostituzione e queste società potessero beneficiare di norme fiscali più interessanti nelle piazze concorrenti. A ciò si aggiungono altri fattori, in particolare l'imposta sul reddito dei collaboratori, nonché effetti indiretti su altre imprese (piazza finanziaria, aziende fornitrici ecc.).

1.2.3.2 Licence box

Per mezzo del modello «*licence box*» i redditi provenienti dai diritti sui beni immateriali sono separati dagli altri redditi dell'impresa e tassati in maniera ridotta, quindi inseriti in uno speciale «box». Si parla in questo caso anche di una cosiddetta «incentivazione dell'output» nel settore della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione (R&S&I).

L'impostazione concreta di un *licence box* lascia, dal punto di vista tecnico, un ampio margine di manovra. Il modello «*licence box*» proposto di seguito si basa su un box attualmente applicato con successo in uno Stato membro dell'UE. Occorre tuttavia notare che, in particolare in seno all'OCSE, nel quadro del progetto BEPS sono attualmente in corso di definizione nuovi criteri per simili box. I lavori si concentrano soprattutto su requisiti più severi riguardo alla sostanza (vedi n. 3.4.6.1). Queste dovrebbero evitare che i redditi possano essere trasferiti arbitrariamente da Paesi con imposte elevate a Paesi con imposte esigue. I lavori sono tuttora in corso. Pertanto, non è escluso che debbano essere effettuate modifiche al modello presentato in questa sede non appena saranno fissati i criteri elaborati in seno all'OCSE.

Il modello «*licence box*» svizzero dovrebbe essere introdotto obbligatoriamente a livello cantonale. Diversi motivi spiegano la sua limitazione ai Cantoni. Da un lato, il *licence box* rappresenta un provvedimento per l'imposizione di fattori connotati da mobilità aziendale, come gli statuti fiscali finora esistenti unicamente a livello cantonale. Di conseguenza, la limitazione a questo livello determina un onere fiscale pressoché identico a quello attuale per le imprese contemplate. D'altro lato, l'imposizione a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni ammonterebbe complessivamente almeno al 10 per cento circa. Sotto il profilo del consenso internazionale, questa limitazione garantirebbe un onere fiscale adeguato, che sarebbe anche paragonabile a quello delle piazze concorrenti e delle società che attualmente beneficiano di uno statuto fiscale cantonale. A ciò si aggiungono le restrizioni politico-finanziarie della Confederazione. Con l'introduzione di un *licence box* a livello federale le misure verticali di compensazione (cfr. n. 1.2.4) risulterebbero meno incisive per i Cantoni nella misura delle minori entrate della Confederazione.

Il modello «*licence box*» proposto poggia sui seguenti parametri:

(a) *soggetto fiscale*: possono beneficiare del *licence box* le persone giuridiche che sono proprietarie o beneficiarie di un diritto qualificante su beni immateriali. Anche

le persone giuridiche titolari di una licenza esclusiva per il diritto qualificante su beni immateriali dovrebbero poter beneficiare del box. Il carattere esclusivo della licenza si riferisce perlomeno al territorio svizzero.

(b) diritti qualificanti su beni immateriali: brevetti, certificati protettivi complementari, una licenza esclusiva per un brevetto e la cosiddetta protezione concessa al primo richiedente conformemente all'articolo 12 della legge sugli agenti terapeutici¹² possono qualificare per il *licence box*. Nel periodo in cui il brevetto è stato richiesto ma non ancora rilasciato, l'impresa non può beneficiare del box. Le tassazioni già passate in giudicato vengono tuttavia rivedute non appena il brevetto viene rilasciato.

(c) requisiti riguardanti la sostanza: si intendono stabilire determinati requisiti riguardanti la sostanza in modo da garantire che il *licence box* svizzero soddisfi i requisiti internazionali vigenti. È pertanto richiesto un contributo determinante allo sviluppo o allo sviluppo ulteriore dell'invenzione su cui si basa il diritto sui beni immateriali da parte della società che intende beneficiare del box. È considerato quale contributo determinante anche il controllo sullo sviluppo in caso di società di gruppo, come pure l'appartenenza al gruppo che versa il contributo determinante in caso di usufrutto o di licenza esclusiva.

(d) calcolo del reddito determinante: il reddito da sottoporre a un regime fiscale privilegiato dovrebbe essere calcolato con il cosiddetto metodo residuale. Il funzionamento del metodo è il seguente:

Fase 1

Dall'utile complessivo al lordo delle imposte di una persona giuridica vengono dedotti tutti i redditi e i costi connessi con il finanziamento dell'impresa (ad es. dividendi, interessi ecc.).

Fase 2

Tutti i redditi e i costi che non si basano su licenze o sulla vendita di un prodotto / sulla fornitura di una prestazione con un diritto sui beni immateriali qualificante vengono scorporati e soggiacciono all'imposizione ordinaria.

Fase 3a

Tutti i proventi di terzi e di persone vicine derivanti da licenze e contabilizzati nel conto economico rientrano al 100 per cento nel box se sono conformi al principio del libero mercato. Lo stesso vale per i costi connessi ai proventi da licenze come quelli per la ricerca e lo sviluppo, gli ammortamenti ecc.

Fase 3b

In base alla sistematica del metodo residuale, nella fase 3b devono essere dedotti gli utili per funzioni di routine e compensi derivanti dall'uso di un marchio. Le funzioni di routine vengono esercitate, ad esempio, da subcontraenti, commissionari e altri distributori «a basso rischio» nonché da società di servizi. Per compenso derivante dall'uso di un marchio si intende la parte del prezzo di vendita di un prodotto che viene versata per il marchio.

L'importo rimanente corrisponde al provento del box.

(e) Entità dello sgravio: lo sgravio dovrebbe essere applicato alla base di calcolo. Tuttavia, può essere escluso dalla base di calcolo al massimo l'80 per cento del

¹² RS 812.21

provento del box. In questo modo si tiene conto di eventuali imprecisioni nel metodo di calcolo e si garantisce un'imposizione minima adeguata dei redditi derivanti da diritti sui beni immateriali. I Cantoni possono ridurre ulteriormente lo sgravio se nel singolo caso la quota relativa al diritto qualificante sui beni immateriali contribuisce in misura minore al reddito.

Se i criteri definiti dall'OCSE dovessero determinare importanti restrizioni per i *licence box*, bisognerà chiedersi se sia opportuno introdurre un'ulteriore deduzione per le spese nel settore R&S&I (cosiddetta incentivazione dell'input)¹³. Attualmente le imprese possono dedurre fiscalmente tutte le spese derivanti da attività nel settore R&S&I. Nella legislazione in materia di imposta federale diretta sussiste inoltre la possibilità di costituire accantonamenti per futuri mandati di ricerca e di sviluppo conferiti a terzi fino al 10 per cento dell'utile imponibile, ma complessivamente non oltre 1 milione di franchi. Ciò determina vantaggi in termini di interessi e di liquidità. Oggigiorno la maggior parte degli Stati membri dell'OCSE offre già alle proprie imprese simili forme di promozione fiscale, ad esempio tramite una maggiore deducibilità fiscale delle spese per la ricerca e lo sviluppo o sotto forma di crediti d'imposta. Con il *licence box* proposto viene tuttavia presentato un modello competitivo sul piano internazionale per le entrate provenienti da diritti sui beni immateriali. Un ulteriore sgravio a livello di spese comporterebbe consistenti perdite di entrate e dal punto di vista della competitività della piazza imprenditoriale al momento non appare necessario.

Digressione: incentivazione fiscale dei settori ricerca, sviluppo e innovazione sulla base dell'input

Un'incentivazione fiscale di R&S&I può essere stabilita non solo a livello di output, ma anche a livello di input. Al riguardo è possibile distinguere tra diversi sistemi di incentivazione. In primo luogo, i singoli sistemi vengono suddivisi a seconda che si tratti di un'incentivazione basata sul volume o di un'incentivazione incrementale. Un'incentivazione basata sul volume agevola l'intero volume delle spese nel settore R&S&I, mentre un'incentivazione incrementale o basata su un incremento riguarda unicamente la variazione delle spese nel settore R&S&I in relazione a un periodo di riferimento. Secondariamente, l'incentivazione può interessare la base di calcolo, ad esempio mediante una maggiore deducibilità delle spese in questo settore oppure tramite una riduzione del debito fiscale («credito d'imposta»). Infine, occorre stabilire se in caso di perdita debba essere concessa una liquidazione. Di seguito viene considerata un'incentivazione del volume sotto forma di una maggiore deducibilità delle spese nel settore R&S&I pari al 150 per cento. I vantaggi e gli svantaggi concreti sono però simili a quelli risultanti da un credito d'imposta.

Un'incentivazione dell'input di R&S&I può rimediare a un fallimento del mercato se quest'ultimo è provocato da effetti di spillover. Quando un'impresa sviluppa nuovi prodotti è possibile conseguire un utile solo se altri soggetti economici non imitano tale tecnologia. Per questi soggetti sarebbe vantaggioso imitare l'innovazione, dato che non ne dovrebbero sostenere i costi di sviluppo. L'impresa

¹³ Con il postulato 10.3894 e la mozione 08.3853 il Consiglio federale è stato incaricato di esaminare le ripercussioni di misure di sostegno fiscali nel campo della ricerca e dello sviluppo.

innovativa non considera che anche altre imprese (o economie domestiche) potrebbero beneficiare dell'innovazione, motivo per cui si verificherebbe tendenzialmente un livello insufficiente di R&S&I e si renderebbe necessario un successivo intervento correttivo da parte dello Stato. Un'incentivazione dell'input può aumentare anche l'attrattiva della piazza imprenditoriale, dal momento che potrebbero beneficiarne imprese in fase di insediamento che effettuano attività di R&S&I.

Un altro vantaggio dell'incentivazione dell'input è il suo vasto utilizzo negli Stati membri dell'OCSE, che favorisce il consenso nei confronti di questo strumento sul piano internazionale.

Tuttavia, un'incentivazione dell'input a livello di base di calcolo comporterebbe costi amministrativi. Per la delimitazione delle spese per R&S&I da quelle non incentivabili, la maggior parte degli Stati membri dell'OCSE si basa sul manuale Frascati dell'OCSE. Nel singolo caso concreto una distinzione più rigorosa potrebbe comportare un elevato onere amministrativo.

In caso di deducibilità delle spese per R&S&I pari al 150 per cento, il vantaggio fiscale corrisponderebbe a circa 10 centesimi per ogni franco di spesa a fronte di un'aliquota fiscale media del 20 per cento circa. Nel 2012 le spese intramuros delle imprese svizzere per R&S&I ammontavano a circa 13 miliardi di franchi. Lo strumento comporterebbe quindi perdite fiscali fino a 1,3 miliardi di franchi nel caso in cui le attività di R&S&I siano svolte unicamente da società tassate in via ordinaria. Dato che una quota non indifferente delle spese per R&S&I riguarda le società che beneficiano di uno statuto fiscale cantonale, secondo un approccio statico le minori entrate dovrebbero ammontare a circa 1 miliardo di franchi (ca. 330 mio. fr. per la Confederazione e 670 mio. fr. per i Cantoni).

1.2.3.3 Imposta sull'utile con deduzione degli interessi

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 oneri giustificati dall'uso commerciale. L'imposta sull'utile con deduzione degli interessi¹⁴ rispetto all'attuale deduzione degli interessi maturati sul capitale di terzi estende la deduzione dei costi di finanziamento, permettendo di dedurre dalla base di calcolo anche gli interessi figurativi¹⁵ sul capitale proprio.¹⁶

Modello di base

¹⁴ Nella letteratura economica di lingua tedesca si parla di «zinsbereinigte Gewinnsteuer» («imposta sull'utile con deduzione degli interessi»), mentre nell'area anglosassone si utilizza l'espressione «allowance for corporate equity» (ACE). Nella letteratura destinata ai consulenti fiscali si ritrovano sovente, riprendendo la terminologia belga, le circonlocuzioni «déduction des intérêts notionnels» e «notional interest deduction».

¹⁵ Se investe il suo capitale proprio in sostanza immobiliare, l'impresa non lo può investire sul mercato dei capitali e quindi non consegue alcun ricavo a titolo di interessi. Dato che rinuncia all'investimento sul mercato dei capitali che frutterebbe interessi, per l'impresa risulta un cosiddetto costo di opportunità sotto forma di mancato ricavo. L'ammontare di questo costo viene calcolato mediante un tasso d'interesse figurativo.

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

Nel modello di base, così come viene applicato in Belgio o nel Principato del Liechtenstein, il capitale proprio complessivo inteso come somma degli attivi dedotto il capitale di terzi (compresi gli accantonamenti) oppure come somma del capitale azionario o sociale, delle riserve da apporti di capitale e delle altre riserve – costituite con gli utili capitalizzati ed eventualmente ridotte dalle perdite, dai riporti di perdite e dalle proprie quote di capitale – costituisce il punto di partenza per la determinazione del capitale proprio dal quale è possibile dedurre l'interesse figurativo. Da questo importo devono essere dedotte diverse voci contabili di rettifica:

- le partecipazioni alle società di capitali devono ridurre il capitale proprio determinante se i redditi da partecipazioni e gli utili derivanti dall'alienazione di tali partecipazioni per l'impresa detentrica sono esenti da imposta. Questo adeguamento è necessario per escludere agevolazioni multiple (effetto cascata), poiché le filiali hanno già potuto dedurre l'interesse figurativo sul capitale proprio nella misura del valore contabile delle partecipazioni;
- sotto il profilo della sistematica fiscale appare corretta anche la deduzione della sostanza netta sotto forma di immobili o di stabilimenti d'impresa situati all'estero, perché gli utili che ne derivano sono tassati all'estero. La norma non distingue tra l'investimento in uno stabilimento di impresa o in un immobile effettuato all'estero da un'impresa svizzera oppure da un'impresa residente in questo Stato estero¹⁷;
- nel caso delle rettifiche contabili degli attivi non necessari all'esercizio si tratta di una disposizione in materia di abusi. Essa intende impedire che investitori privati utilizzino una società di capitali che controllano 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 nell'ambito delle perdite.

Se l'aliquota d'imposta statutaria rimane invariata, l'imposizione dell'utile con deduzione degli interessi comporta un minor gettito la cui entità dipende dall'aliquota dell'interesse figurativo. Nel caso di un'aliquota dell'interesse figurativo del 3 per cento, nell'ambito dell'imposta federale diretta le minori entrate sono stimate, in base alla media degli anni 2008–2010, a quasi 1 miliardo di franchi. Se l'aliquota d'imposta statutaria rimanesse invariata, i Cantoni e i Comuni dovrebbero prospettare un minor gettito dell'imposta cantonale sull'utile dell'ordine di 1,15 miliardi di franchi¹⁸.

Se l'aliquota d'imposta statutaria non subisce variazioni, a seguito dell'imposizione dell'utile con deduzione degli interessi l'imposizione media effettiva si riduce. Questa riduzione influisce positivamente sull'attrattiva della piazza economica. Nel contempo, l'imposizione marginale effettiva delle imprese scende a zero e, di conseguenza, il volume degli investimenti delle imprese residenti non viene più pregiudicato nel caso in cui gli investitori non soggiacciano all'imposta sul reddito. Inoltre l'imposizione dell'utile con deduzione degli interessi non comporta ripercussioni finanziarie per le imprese e per l'imposizione dell'utile.

¹⁷ La deduzione è però contraria alla libertà di stabilimento secondo l'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

¹⁸ Queste minori entrate potrebbero essere compensate interamente o in parte aumentando l'aliquota d'imposta statutaria. Tuttavia, nel caso dell'imposta federale diretta ciò richiederebbe una modifica dell'articolo 128 Cost.

Modello che prevede la limitazione della deduzione dell'interesse figurativo al capitale proprio superiore alla media

Il modello di base dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi limita il capitale proprio qualificante ai fini della deduzione dell'interesse figurativo solo mediante queste rettifiche giustificate dalla sistematica fiscale e, nel caso in cui l'aliquota d'imposta statutaria rimanesse invariata, comporta consistenti minori entrate. Questo modello è stato rifiutato principalmente perché ritenuto troppo ampio. Si propone invece di limitare la deduzione dell'interesse figurativo al capitale proprio superiore alla media. Al riguardo la deduzione figurativa dal capitale proprio è concessa soltanto sull'importo di capitale proprio che supera un finanziamento proprio medio adeguatamente definito.

Nel singolo caso l'adeguatezza viene determinata dai rischi relativi ai diversi attivi di una società. A tale scopo il capitale proprio è suddiviso in due componenti, ovvero nel capitale proprio di base e nel capitale proprio a titolo di garanzia:

- il capitale proprio di base di un'impresa è il capitale che l'impresa necessita a lungo termine per la sua attività aziendale. Il capitale proprio di base è calcolato in funzione dei valori dell'imposta sull'utile di diverse categorie di attivi. A seconda dell'entità delle quote di capitale proprio di base per categoria di attivi, risultano requisiti con diverso grado di severità da applicare al capitale proprio di base di una società;
- si definisce capitale proprio a titolo di garanzia la parte di capitale proprio che eventualmente supera l'importo del capitale proprio di base. Sul capitale proprio a titolo di garanzia è concessa la deduzione degli interessi figurativi. Tramite tale deduzione si intende quindi avvantaggiare unicamente i finanziamenti propri superiori alla media e adeguatamente definiti in funzione dei rischi degli attivi, ossia il capitale proprio a titolo di garanzia.

La limitazione della deduzione figurativa dal capitale proprio si basa sull'idea che una parità di trattamento fiscale tra capitale proprio e di terzi sia necessaria solo nella misura in cui essi rappresentino fonti di finanziamento effettivamente sostituibili nel quadro della struttura del capitale dell'impresa. Il capitale proprio di base di un'impresa, indispensabile per ragioni economico-aziendali, non legittima quindi una deduzione dell'interesse figurativo.

Il tasso d'interesse figurativo sul capitale proprio può essere calcolato in base a diversi criteri, in particolare secondo l'obiettivo di efficienza o l'obiettivo del rafforzamento della piazza imprenditoriale.

In funzione dell'obiettivo di efficienza il tasso dell'interesse figurativo dovrebbe essere stabilito in maniera tale che l'imposta non influenzi l'entità della redditività minima richiesta (attesa) dagli investitori e quindi non provochi distorsioni sulle decisioni in merito agli investimenti. A tale scopo il tasso d'interesse figurativo sul capitale proprio deve corrispondere a quello con il quale i finanziatori del capitale proprio scontano il risparmio fiscale derivante dalle future deduzioni dell'interesse figurativo della società. Tale tasso di sconto dipende dal grado di rischio dei risparmi fiscali. Questi sono totalmente sicuri se viene effettuata una compensazione completa delle perdite. È il caso in cui le perdite producono un avere d'imposta versato 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 liqui-

dazione o di fallimento. Poiché in queste condizioni non sussiste alcun rischio, i finanziatori del capitale proprio scontano il risparmio fiscale derivante dalla deduzione degli interessi con un tasso esente da rischi. È sufficiente fissare un tasso d'interesse figurativo 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 basato sulla considerazione del valore liquido, perché non è garantita una compensazione completa delle perdite. Secondo la presente proposta di riforma (vedi n. 1.2.3.7) in futuro le perdite potranno essere riportate illimitatamente nel tempo (diritto vigente: 7 anni), ma sui riporti di perdite non verrà applicato alcun interesse. Vanno inoltre persi i riporti di perdite che intervengono al momento della cessazione dell'assoggettamento fiscale in seguito a liquidazione o a insolvenza. Sussiste pertanto un rischio per quanto concerne la deduzione degli interessi. Tale rischio varia per le singole imprese a seconda di quanto sono colpite dalle limitazioni in ambito di compensazione delle perdite.

In questo senso la compensazione incompleta delle perdite può giustificare una maggiorazione del tasso d'interesse figurativo sul capitale proprio, superando il tasso d'interesse esente da rischi. Tale maggiorazione deve comunque coprire unicamente il rischio che le future deduzioni figurative dell'interesse sul capitale proprio non vengano attuate completamente, non però la maggiore incertezza dei finanziatori del capitale proprio in merito ai futuri redditi sottostanti al progetto.

Il tasso d'interesse figurativo sul capitale proprio 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. Come grandezza di riferimento per il tasso d'interesse figurativo sul capitale proprio viene preso in considerazione il rendimento dei prestiti a lungo termine della Confederazione, a cui vanno aggiunti al massimo 50 punti di base oppure il rendimento medio dei prestiti nel settore industriale svizzero.

D'altra parte, per quanto concerne l'obiettivo del rafforzamento della piazza imprenditoriale, è prioritario il principio secondo il quale il finanziamento del gruppo possa essere effettuato a partire dalla Svizzera a condizioni competitive a livello internazionale. Un'imposta sull'utile con deduzione degli interessi dovrebbe pertanto valutare il margine di interesse dei mutui interni al gruppo (compresi il leasing e il factoring interni al gruppo secondo la prassi attuale della categoria Swiss Finance Branch) nel quadro dei benchmark internazionali.

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 classico questi margini sono bassi, ragione per cui anche un interesse figurativo sul capitale proprio che secondo il criterio dell'efficienza si orienta all'interesse esente da rischi e che comporta solo una lieve maggiorazione rispetto a quest'ultimo, risulta competitivo. Nel caso tipico delle multinazionali, che comprendono gruppi esposti a maggiori rischi – ad esempio sulle piazze dei mercati emergenti o in Paesi in via di sviluppo – il premio di rischio può tuttavia essere elevato. In questi casi il tasso d'interesse figurativo sul capitale proprio orientato all'interesse esente da rischi non è sufficientemente competitivo.

Concretamente si propone di orientare il tasso d'interesse figurativo sul capitale proprio all'obiettivo di efficienza. Esso dovrebbe essere fissato in base al rendimento dei prestiti decennali della Confederazione, a cui vanno aggiunti 50 punti di base,

fermo restando che il tasso d'interesse minimo dovrebbe ammontare al 2 per cento. Con la regola del tasso d'interesse minimo si intende limitare gli attriti sul mercato che, come accade attualmente, sul mercato dei capitali si manifestano temporaneamente in un calo degli interessi della Confederazione superiore alla media rispetto alle condizioni di finanziamento del settore privato.

La deduzione degli interessi può determinare una perdita imponibile o l'ulteriore aumento di una perdita prima della deduzione. Tali perdite possono essere interamente riportate.

1.2.3.4 Adeguamenti in ambito di imposta sul capitale

Nel mese di dicembre del 2008, con l'annuncio della LRI imprese III il Consiglio federale aveva parimenti prospettato una misura nell'ambito dell'imposta cantonale sul capitale. I Cantoni avrebbero dovuto fruire della possibilità di rinunciare alla sua riscossione. La proposta è stata giudicata negativamente sia dal gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto che dalla maggior parte dei Cantoni interpellati poiché comporterebbe costi molto elevati per i Cantoni.

Occorre tuttavia considerare che le società che sottostanno a uno statuto fiscale cantonale a livello di imposta sull'utile, nel diritto vigente beneficiano anche di un'aliquota ridotta per l'imposta sul capitale. Per evitare una perdita di attrattiva, d'ora in poi i Cantoni potranno tassare a un'aliquota ridotta il capitale proprio riconducibile a partecipazioni, a diritti su beni immateriali e a mutui concessi a società di gruppo anche nell'ambito dell'imposta sul capitale.

Questa misura dovrebbe servire principalmente a mantenere l'attuale competitività dell'imposta sul capitale.

1.2.3.5 Scioglimento di riserve occulte

Le imprese dispongono regolarmente di riserve occulte, che risultano in seguito a una sottovalutazione degli attivi o di una sopravvalutazione dei passivi. Possono inoltre essere create obbligatoriamente, a causa di prescrizioni di diritto commerciale relative alla valutazione massima degli attivi, oppure in maniera arbitraria, a seguito di ammortamenti o accantonamenti eccessivi autorizzati dal diritto commerciale. Nel caso di realizzazione, ad esempio tramite la vendita dell'attivo in questione, in linea di massima costituiscono un utile imponibile.

Si pone la questione di come trattare le riserve occulte di una persona giuridica nel caso in cui intervengano cambiamenti relativi all'assoggettamento. Nei Cantoni esistono in parte basi legali e prassi per lo scioglimento di riserve occulte nel caso di imposizione privilegiata ed è prassi molto diffusa quella di sciogliere, senza incidenze fiscali, le riserve occulte in caso di passaggio da un'imposizione privilegiata a una tassazione ordinaria. Tale prassi è stata riconosciuta anche dal Tribunale federale. Inoltre, in caso di trasferimento all'estero di un'impresa, a livello federale e cantonale vengono conteggiate anche le riserve occulte. Nel quadro della presente riforma, si intende disciplinare in maniera uniforme tutti i casi analoghi a livello di Confederazione e Cantoni. Sotto il profilo della sistematica fiscale è opportuno tassare integralmente solo i redditi che riguardano l'aumento di valore creatosi durante l'assoggettamento alla tassazione ordinaria in Svizzera. Al contrario, l'imposizione dovrebbe risultare inferiore o non avere luogo nel caso di un aumento di valore risalente a un periodo di imposizione privilegiata o di mancato assoggetta-

mento. Questo principio può essere garantito sciogliendo le riserve occulte all'atto del cambiamento di assoggettamento. Come indicato, uno scioglimento di questo tipo a carico del contribuente viene già effettuato sulla base del diritto vigente in caso di trasferimento all'estero di una società. In tal modo le riserve occulte create durante il periodo di assoggettamento ordinario in Svizzera possono essere effettivamente tassate. In maniera speculare, d'ora in poi dovrebbe aver luogo anche uno scioglimento a favore del contribuente in caso di insediamento di un'impresa in Svizzera. Dato che prima dell'insediamento non sussiste alcun obbligo fiscale in Svizzera, le riserve occulte costituite precedentemente non dovrebbero essere assoggettate all'imposta sull'utile svizzera. A tal fine, le riserve occulte vengono sciolte al momento dell'insediamento e possono essere ammortizzate negli anni successivi con incidenza sull'imposta sull'utile. Gli stessi principi dovrebbero essere applicati anche in caso di adesione o di rinuncia a un'imposizione privilegiata, in caso di inizio e cessazione dell'esenzione dall'assoggettamento soggettivo e di trasformazione di un ente in una persona giuridica e viceversa.

All'inizio dell'assoggettamento le riserve occulte, compreso il *goodwill* generato internamente (valore aggiunto dell'azienda), possono ora essere dichiarate nel bilancio senza incidenze fiscali. Le riserve occulte sciolte sui singoli attivi possono essere ammortizzate in base alle aliquote di ammortamento elencate nel Promemoria A¹⁹. Tuttavia, il *goodwill* esposto nel bilancio fiscale deve essere ammortizzato in modo lineare entro dieci anni al massimo. Nella misura in cui derivano da tali ammortamenti, le perdite dell'esercizio in corso non possono essere riportate ma decadono definitivamente.

Per quanto concerne la competitività, la misura risulta equilibrata poiché viene applicata sia a favore che a carico dei contribuenti.

1.2.3.6 Abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio

Con la presente riforma si intende abolire la tassa d'emissione sul capitale proprio²⁰.

La misura si ripercuote positivamente su tutte le società che emettono nuovo capitale proprio, dal momento che riduce l'onere effettivo dell'imposta sull'utile riguardante il finanziamento delle partecipazioni. È il caso, in particolare, delle società in fase di insediamento che detengono un capitale ingente e delle direzioni dei gruppi, ma anche delle imprese con sede sul territorio svizzero e con grandi progetti di investimento. La misura contribuisce inoltre a migliorare la neutralità del finanziamento, dal momento che il finanziamento del capitale proprio non è più gravato ulteriormente dalla tassa d'emissione.

¹⁹ In virtù degli articoli 27 capoverso 2 lettera a, 28 e 62 LIFD, l'AFC ha pubblicato promemoria per diverse tipologie di imprese, che definiscono le aliquote di ammortamento ammesse.

²⁰ L'iniziativa parlamentare 09.503 «Abolire progressivamente le tasse di bollo e creare posti di lavoro» chiede anche l'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio. Nel suo parere (FF 2013 985, 989), il Consiglio federale è favorevole a questa misura e propone di attuarla nell'ambito della LRI imprese III.

1.2.3.7 Adeguamenti in ambito di compensazione delle perdite

Secondo il diritto vigente possono essere dedotte le perdite di sette esercizi precedenti il periodo fiscale. Se dopo sette anni non sono stati effettuati tutti i riporti di perdite, tale possibilità decade definitivamente. Considerando la durata della vita di un'impresa, questo principio può condurre a imposizioni eccessive e a un diverso trattamento delle imprese che subiscono perdite molto elevate una tantum rispetto alle imprese che subiscono perdite più contenute ma sull'arco di diversi periodi fiscali. Con la presente riforma si intende pertanto abolire questa limitazione temporale. D'ora in poi le perdite potranno essere riportate senza limiti temporali. In tal modo si tiene maggiormente conto del principio dell'imposizione secondo la capacità economica.

Le entrate fiscali dovrebbero essere livellate prescrivendo che ogni anno il 20 per cento dell'utile netto ante compensazione delle perdite deve essere tassato. Ne consegue che:

- d'ora in poi in una situazione di profitto l'impresa verserà sempre l'imposta sull'utile;
- il diritto a far valere il riporto delle perdite si protrarrà maggiormente nel tempo.

Questa misura non determina ripercussioni rilevanti per quanto concerne l'attrattiva della piazza imprenditoriale.

1.2.3.8 Adeguamenti della deduzione per partecipazioni

Sotto il profilo della sistematica fiscale, l'attuale esenzione indiretta dei redditi da partecipazioni comporta conseguenze negative. È infatti possibile che le perdite degli anni precedenti siano compensate con redditi da partecipazioni o che ammortamenti e rettifiche di valore sulle partecipazioni non più giustificati siano tassati interamente. La LRI imprese III dovrebbe pertanto introdurre un'esenzione diretta con estensione all'azionariato diffuso. Nel previsto sistema i redditi da partecipazioni e gli utili da capitale derivanti da partecipazioni non rientrano più nella base di calcolo, e pertanto non confluiscono più nel calcolo dell'utile netto imponibile. Le spese di finanziamento e di amministrazione proporzionali alla partecipazione continuano a non essere considerate. In questo modo le suddette conseguenze negative possono essere evitate.

Nel nuovo sistema gli ammortamenti e le rettifiche di valore sulle partecipazioni non influiranno più sull'ammontare dell'utile imponibile, dato che a loro volta anche i redditi e gli utili da partecipazioni non vi influiranno più. Lo stesso vale per le perdite derivanti da partecipazioni, che non avranno più incidenze fiscali. La limitazione temporale della compensazione delle perdite finora applicata potrebbe comportare che a determinate condizioni una perdita non possa essere fatta valere né a livello di società madre né a livello di filiale. Questa conseguenza negativa costituisce un ulteriore motivo per eliminare la limitazione temporale nell'ambito della compensazione delle perdite (si veda la misura precedente). In tal modo viene garantita la possibilità di far valere a livello di società madre le perdite definitive delle filiali.

Per quanto concerne le banche occorre osservare che l'estensione della deduzione per partecipazioni all'azionariato diffuso determinerebbe l'esenzione diretta del risultato di un loro ramo di attività (risultato da attività commerciali). Viene pertanto introdotta una deroga per le banche nell'ambito dell'esenzione diretta di redditi e utili da capitale a proprietà diffusa, che evita questa conseguenza indesiderata.

1.2.3.9 Imposta sugli utili da capitale applicata ai titoli

Nel diritto vigente gli utili da capitale di natura privata sono esentati dall'imposta sul reddito, fatta eccezione per gli utili da sostanza immobiliare a livello cantonale. D'ora in poi si intende limitare questo principio assoggettando all'imposta sul reddito gli utili da capitale derivanti da titoli. Viceversa, le perdite di capitale possono ora essere compensate con gli utili da capitale e riportate.

Il calcolo di tutti i redditi imponibili derivanti da titoli avviene secondo il principio oggettivo dell'origine. Questo significa che viene tassata la differenza tra il provento dell'alienazione e i costi d'investimento dei titoli. Le eccedenze di liquidazione da diritti di partecipazione sono ora considerate come proventi dell'alienazione.

Per il calcolo degli utili da capitale imponibili occorre distinguere tra utili da capitale da diritti di partecipazione e utili da capitale derivanti da altri titoli. Conformemente alla procedura d'imposizione parziale (si veda la misura successiva) i primi vengono considerati nel computo nella misura del 70 per cento, mentre gli ultimi integralmente. Occorre operare questa distinzione anche nel caso in cui gli utili da capitale vengano distribuiti nel quadro di investimenti collettivi di capitale, nel senso che gli utili da capitale da diritti di partecipazione e quelli derivanti da altri titoli dovrebbero essere distribuiti mediante cedola separata. L'alienazione delle quote di investimenti collettivi di capitale soggiace parimenti all'imposta sugli utili da capitale applicata ai titoli.

Questa misura determina tuttavia una semplificazione sostanziale del diritto fiscale poiché è possibile eliminare senza sostituzione diverse fattispecie connesse con la delimitazione tra proventi imponibili e utili da capitale esenti da imposta. Al riguardo si tratta delle seguenti fattispecie: trasposizione, liquidazione parziale diretta, liquidazione parziale indiretta, mantello di azioni, riscatto delle proprie azioni mediante una seconda via commerciale, obbligazioni preponderantemente a interesse unico, periodo di attesa per l'alienazione in caso di conversione di una società di persone in una società di capitali e «quasi commercio» di titoli. La soppressione di tutte queste fattispecie, legate nella prassi a complesse questioni di delimitazione, determina una maggiore certezza del diritto. D'altro canto, l'imposta sugli utili da capitale comporta un onere di riscossione supplementare.

Inoltre, questa misura attenua il calo delle entrate dovuto all'introduzione del principio degli apporti di capitale. Se in futuro la società rimborserà riserve da apporti di capitale, questa operazione mitigherà i costi d'investimento della partecipazione sostenuti dal titolare delle quote. All'atto della vendita della partecipazione, l'utile imponibile derivante dalla vendita aumenterà di conseguenza. Pertanto, il rimborso esente da imposta di riserve da apporti di capitale appare ormai oggettivamente giustificato.

La misura non influisce sull'attrattiva dell'imposizione delle imprese.

1.2.3.10 Adeguamenti in ambito di procedura d'imposizione parziale

La procedura d'imposizione parziale è stata introdotta nell'ambito della riforma II dell'imposizione delle imprese e a livello federale è entrata in vigore il 1° gennaio 2009. In base alla LAID i Cantoni sono liberi di decidere se introdurre la procedura d'imposizione parziale e, in caso affermativo, con quali modalità. I Cantoni possono in particolare scegliere se introdurre uno sgravio a livello della base di calcolo oppure dell'aliquota d'imposta nonché l'entità dello sgravio. Il senso e lo scopo della procedura d'imposizione parziale è l'attenuazione della doppia imposizione economica. Questa si verifica quando un dividendo viene dapprima preso in considerazione a livello della società tramite l'imposta sull'utile e successivamente a livello del titolare delle quote tramite l'imposta sul reddito. Il diritto vigente prevede al riguardo una quota minima di partecipazione del 10 per cento. Per quanto concerne l'imposta federale diretta, lo sgravio ammonta al 40 per cento se le quote vengono detenute nella sostanza privata e al 50 per cento se vengono detenute nella sostanza commerciale.

La LRI imprese III dovrebbe permettere di effettuare determinate modifiche a questo sistema. Da un lato, la quota minima di partecipazione dovrebbe essere eliminata e la procedura d'imposizione parziale dovrebbe essere estesa ai buoni di godimento, dato che la suddetta doppia imposizione economica si verifica anche in questi casi. Per quel che riguarda la quota minima di partecipazione, anche il Tribunale federale si è espresso in questo senso e ha constatato che non vi sono motivi che giustificino un'imposizione più elevata dei dividendi di un piccolo socio rispetto a quelli di un titolare di quote più elevate. Un simile modo di procedere viola il principio costituzionale dell'uguaglianza dell'imposizione²¹. D'altro lato, lo sgravio dovrebbe essere limitato al 30 per cento a livello di Confederazione e Cantoni, dato che negli ultimi anni l'onere dell'imposta sull'utile è tendenzialmente diminuito (e sarà nuovamente ridotto nel quadro della LRI imprese III) e che in singoli Cantoni la doppia imposizione economica è più che compensata dagli sgravi vigenti. Decade quindi l'incentivo creato nei singoli Cantoni di percepire dividendi al posto del salario, in modo da evitare minori entrate nell'ambito dell'AVS.

La misura non influisce sull'attrattiva dell'imposizione delle imprese.

1.2.4 Misure verticali di compensazione

L'indirizzo della riforma in ambito di politica fiscale intende continuare a tassare in maniera privilegiata una parte delle basi di calcolo dell'imposta sull'utile in un contesto di mobilità aziendale mediante il modello «*licence box*». Per determinati redditi conseguiti in tale contesto, in particolare per i proventi del commercio all'ingrosso, non esiste tuttavia una soluzione mirata di politica fiscale a causa della mancanza di consenso a livello internazionale. Gli utili corrispondenti che non rientrano nel box dopo la soppressione degli statuti fiscali cantonali saranno tassati in via ordinaria.

La permanenza in Svizzera di queste società con statuto speciale dipende, tra l'altro, anche dall'onere fiscale generale, determinato in base all'aliquota d'imposta sull'utile dell'imposta federale diretta e all'aliquota del rispettivo Cantone. Poiché l'imposizione dell'utile a livello federale rimane invariata, alcuni Cantoni dovranno ridurre la propria imposizione ordinaria dell'utile per poter continuare a essere

²¹ DTF 136 I 65 consid. 5.5.

competitivi sul piano internazionale per queste basi di calcolo dell'imposta sull'utile connesse a un contesto di mobilità ed evitare una delocalizzazione.

Le minori entrate che ne risultano interesseranno i Cantoni (e i Comuni). Nell'ipotesi in cui non si verifichi una delocalizzazione, il gettito dell'imposta sull'utile della Confederazione rimarrebbe per contro invariato. Senza la partecipazione della Confederazione alle minori entrate cantonali il rapporto tra costi e benefici sarebbe ripartito in modo asimmetrico tra i due livelli statali. Sebbene *sia* la Confederazione *sia* i Cantoni beneficerebbero del mantenimento delle basi di calcolo dell'imposta sull'utile connesse a un contesto di mobilità, i costi legati al mantenimento della competitività internazionale sarebbero sostenuti unicamente dai Cantoni.

Pertanto l'indirizzo della LRI imprese III in ambito di politica fiscale prevede che la Confederazione crei un margine di manovra politico-finanziario per i Cantoni mediante misure verticali di compensazione, affinché essi siano in grado di ridurre l'imposizione ordinaria delle imprese. Dato che per i Cantoni e i Comuni le minori entrate connesse con la riduzione dell'imposizione dell'utile sono di natura durevole, anche le misure verticali di compensazione dovranno essere durature.

Per quanto concerne l'impostazione di queste misure si pongono due questioni:

- *volume globale*: a quanto dovrebbe ammontare la compensazione verticale?
- *tipo di compensazione*: in che modo dovrebbe essere ripartito il volume globale tra i Cantoni?

Entrambi questi aspetti saranno trattati separatamente nei due seguenti sottoparagrafi.

1.2.4.1 Entità della compensazione verticale

Garanzia della «simmetria dei sacrifici»

Nel fissare l'entità della compensazione verticale è fondamentale la misura in cui i livelli statali beneficiano fiscalmente delle attuali normative tributarie per attività imprenditoriali esercitate in un contesto di mobilità aziendale (segnatamente gli statuti fiscali cantonali). Come illustrato al numero 1.1.4, a livello di Confederazione le entrate dell'imposta sull'utile di imprese che beneficiano di uno statuto fiscale cantonale sono circa il 50 per cento più alte rispetto ai Cantoni e ai loro Comuni (tenuto conto della quota dei Cantoni all'IFD).

Oltre a questo sfruttamento fiscale diretto, devono essere prese in considerazione anche le entrate fiscali generate dall'imposizione dei redditi dei collaboratori di imprese con basi di calcolo dell'imposta sull'utile connotate da mobilità. Nonostante questi effetti indotti siano difficilmente quantificabili, le entrate fiscali aggregate indicano che in questo caso i Cantoni e i Comuni beneficiano maggiormente rispetto alla Confederazione delle imprese con uno statuto fiscale cantonale.²²

Pertanto, le imprese con uno statuto fiscale cantonale comportano un vantaggio fiscale considerevole per Confederazione e Cantoni. Uno studio dell'Università di

²² Le imposte dirette aggregate delle persone fisiche a livello cantonale e comunale sono circa 5 volte più elevate di quelle della Confederazione.

Losanna²³ commissionato dal Cantone di Ginevra rivela che, tenuto conto dell'imposizione delle società con statuto fiscale cantonale e dei loro impiegati, i vantaggi dei due livelli statali sono equiparabili. Anche se i risultati dello studio non possono essere applicati direttamente a livello nazionale, l'ipotesi di una simmetria di benefici è plausibile.

Dato che la Confederazione e i Cantoni beneficiano in misura analoga dell'imponibile connotato da mobilità, il Consiglio federale è dell'avviso che il calcolo delle misure verticali di compensazione debba basarsi sul principio della «simmetria dei sacrifici» e che la Confederazione debba partecipare per metà agli oneri complessivi della riforma.

Riduzione dell'imposta sull'utile nei Cantoni

Per conferire ai Cantoni certezza nella pianificazione, l'entità delle misure verticali di compensazione deve essere stabilita in anticipo. La difficoltà principale risiede tuttavia nel fatto che gli oneri finanziari della riforma non sono noti ex ante. Procedere a stime corrispondenti è estremamente complesso. Le ripercussioni finanziarie variano a seconda che i Cantoni riducano o meno l'imposizione ordinaria dell'utile e in quale misura lo facciano, ma pure di come reagiscono le imprese alle misure fiscali.

Entrambe le opzioni dipendono inoltre essenzialmente dall'evoluzione del contesto fiscale internazionale. La variazione dell'imposizione nelle piazze concorrenti è tuttavia difficile da prevedere, anche perché attualmente gli standard internazionali per l'imposizione delle imprese evolvono in maniera particolarmente dinamica. A causa di queste incertezze le misure verticali di compensazione devono essere stabilite in base a ipotesi.

La questione principale è rappresentata dalla misura in cui i Cantoni ridurranno la loro imposizione ordinaria dell'utile per poter mantenere il substrato fiscale connotato da mobilità. Questa riduzione comporta minori entrate per le imprese finora tassate in via ordinaria. Tuttavia, a causa della mobilità delle imprese attualmente tassate in maniera privilegiata, minori entrate risultano anche se un Cantone decide di rinunciare a riduzioni dell'imposta. Dal punto di vista della redditività i Cantoni si trovano quindi di fronte a un dilemma: sia l'esecuzione che la rinuncia a riduzioni dell'imposta comportano tendenzialmente minori entrate.

L'importanza di questo dubbio dipende dall'imposizione degli utili tassati in via ordinaria e dalla quota degli utili tassati in maniera privilegiata rispetto all'utile imponibile complessivo nella situazione attuale:

- Quanto più alta è l'aliquota ordinaria dell'imposta sull'utile in un Cantone, tanto più ampia sarà tendenzialmente la portata della riduzione dell'imposta. Più la diminuzione dell'imposizione dell'utile sarà marcata, maggiori saranno le minori entrate che risulteranno a causa dell'imposizione alla nuova aliquota (più bassa) degli utili precedentemente tassati in via ordinaria. Di conseguenza, i Cantoni con un'elevata imposizione fiscale (*ceteris paribus*) dovranno sopportare minori entrate più consistenti se ridurranno l'imposizione dell'utile a un livello competitivo nel contesto internazionale.

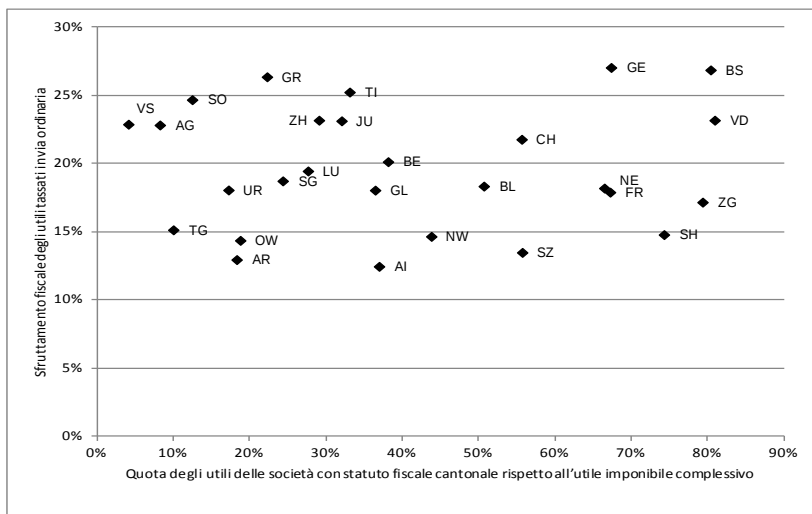
²³ Sociétés auxiliaires et sociétés liées – impacts direct, indirect et induit sur l'économie genevoise, 2012.

Se un Cantone con un'aliquota elevata dell'imposta sull'utile non riduce l'imposizione fiscale, la soppressione degli statuti fiscali cantonali determina un forte aumento dell'onere fiscale per le imprese interessate e quindi una più intensa delocalizzazione. Per contro, se le aliquote ordinarie dell'imposta sull'utile sono basse, in caso di abolizione del trattamento fiscale privilegiato si verificherebbero comunque delocalizzazioni e corrispondenti minori entrate, ma queste risulterebbero meno marcate rispetto al caso di un Cantone con un'elevata imposizione fiscale.

- Se la quota del substrato dell'imposta sull'utile tassato in maniera privilegiata rispetto all'intero substrato aumenta, in caso di mancata riduzione dell'imposta da un lato le minori entrate risulterebbero maggiori (e viceversa). D'altro lato, in caso di riduzione dell'imposta sull'utile le minori entrate sono meno consistenti a causa del minore effetto di trascinamento dell'utile imponibile finora tassato in via ordinaria (e viceversa).

La figura 1 mostra la situazione iniziale nei singoli Cantoni in relazione a questi due fattori determinanti. Per misurare l'imposizione (effettiva) dell'utile viene utilizzato lo sfruttamento fiscale degli utili tassati in via ordinaria (ovvero le entrate dell'imposta sull'utile divise per la relativa base di calcolo). Al riguardo si tiene conto dell'onere fiscale generato dall'imposta federale diretta. I dati impiegati figurano nell'allegato 1.

Figura 1: Situazione iniziale nei Cantoni in relazione all'imposizione ordinaria dell'utile e quota degli utili delle società con statuto fiscale cantonale (media 2008–2010)



Le ripercussioni finanziarie rilevanti e quindi l'entità delle misure verticali di compensazione sono determinate essenzialmente dall'insieme delle decisioni di politica fiscale dei singoli Cantoni. La reazione politico-finanziaria ottimale alle nuove condizioni quadro varia tuttavia a seconda del Cantone. Non esiste una strategia di politica fiscale che sia ugualmente vantaggiosa per tutti i Cantoni.

In ragione dell'autonomia fiscale cantonale, ogni Cantone risolverà a suo modo il suddetto dilemma. Deciderà quindi autonomamente se e in quale misura ridurre l'imposizione ordinaria dell'utile. Per stabilire l'entità delle misure verticali di compensazione, la Confederazione deve cercare di stimare la portata delle riduzioni delle imposte cantionali con l'ausilio di un modello. Al riguardo si presume che i Cantoni agiscano in maniera ottimale per quanto concerne la redditività. Questa ipotesi si basa sul fatto che, conformemente agli obiettivi della LRI imprese III, il sistema d'imposizione delle imprese deve garantire un equilibrio ottimale tra consenso internazionale, competitività fiscale e redditività. Concretamente si presuppone che i Cantoni risolvano il dilemma menzionato in precedenza nel miglior modo possibile. I costi per il mantenimento della competitività fiscale a livello internazionale per Confederazione, Cantoni e Comuni non dovrebbero dunque superare quelli della rinuncia a un'imposizione competitiva sul piano globale. Il modello non illustra la politica dei singoli Cantoni ma fornisce soltanto indicazioni sui valori medi e aggregati a livello nazionale.

Ipotesi per la determinazione dell'importo della compensazione verticale

Sulla base dell'imposizione media dell'utile a livello nazionale e partendo dal presupposto che i Cantoni agiscano in modo ottimale per quanto concerne la redditività, le ripercussioni finanziarie delle decisioni di politica fiscale dei Cantoni, e quindi la

portata necessaria della compensazione verticale, possono essere dedotte con l'ausilio di un modello. Una descrizione dettagliata di questo modello figura nell'allegato 2.

Sulla scorta dei calcoli di questo modello si presuppone che i Cantoni riducano l'imposizione effettiva dell'utile (compresa l'IFD) dall'attuale media del 22 per cento circa a una quota compresa tra il 13 e il 20 per cento, da cui risulta un valore medio ponderato del 16 per cento circa. In questi calcoli si tiene anche conto del fatto che circa un terzo degli utili delle società con uno statuto fiscale cantonale continuerà a essere tassato in maniera privilegiata a seguito dell'introduzione del modello «*licence box*». Si considera inoltre che in alcuni Cantoni le riduzioni dell'imposta intraprese allo scopo di rimanere competitivi a livello internazionale, nella concorrenza fiscale *nazionale* aumentano la pressione sulle aliquote dell'imposta sull'utile negli altri Cantoni.

La soppressione degli statuti fiscali cantionali, le nuove norme di diritto fiscale introdotte nonché le riduzioni dell'imposta sull'utile a livello cantonale dovrebbero esplicare due effetti dinamici contrapposti per quanto concerne il substrato dell'imposta sull'utile. Da un lato, come illustrato in precedenza, bisogna attendersi che alcuni redditi connessi alla mobilità aziendale siano trasferiti all'estero, in particolare dai Cantoni con imposte elevate che non riducono l'imposizione dell'utile in maniera significativa. D'altro lato, le nuove norme e le riduzioni dell'imposta sull'utile determinano ripercussioni positive sotto forma di insediamenti o di impulsi alla crescita nell'ambito del substrato attualmente tassato in via ordinaria. Occorre partire dal presupposto che, come già menzionato, Confederazione e Cantoni beneficino pressoché in ugual misura di questi effetti positivi. Per questo motivo, nell'ottica della ripartizione degli oneri della LRI imprese III tra Confederazione e Cantoni, tali effetti possono essere trascurati. Per quanto concerne le ripercussioni finanziarie della riforma per la Confederazione (cfr. n. 3.2), si presume per contro una situazione di equilibrio tra le minori entrate a seguito di delocalizzazioni e le maggiori entrate dovute agli effetti dinamici positivi.

Sulla base dei dati attualmente disponibili (media 2008–2010), lo scenario delineato comporta minori entrate per il bilancio pubblico di circa 2,2 miliardi di franchi (Confederazione: 0,5 mia., Cantoni e Comuni: 1,8 mia.). In caso di trasferimento di imponibile connesso alla mobilità aziendale da un Cantone, vengono considerate dapprima le suddette ripercussioni (negative) indotte sulle altre entrate fiscali e, secondariamente, un parziale trasferimento all'interno della Svizzera di redditi conseguiti in un contesto di mobilità (nei Cantoni che riducono le loro imposte a un livello competitivo sul piano internazionale). Infine, si presuppone un effetto di trascinamento nell'ambito dell'introduzione del «*licence box*», ovvero che una determinata quota dei redditi attualmente tassati in via ordinaria d'ora in poi sarà tassata in maniera privilegiata (ca. 5 %).

Se si escludono gli effetti dinamici positivi (dato che secondo le stime si ripercuotono simmetricamente su Confederazione e Cantoni), a livello di Confederazione risultano minori entrate poiché, nonostante le misure fiscali, bisogna attendersi il trasferimento all'estero di una parte dei redditi legati alla mobilità aziendale.

Come spiegato in precedenza, la determinazione della portata delle misure verticali di compensazione si basa sul principio della simmetria dei sacrifici tra Confederazione e Cantoni. Affinché risultino gli stessi oneri per entrambi i livelli statali, sono necessari versamenti di compensazione ai Cantoni da parte della Confederazione di circa 0,65 miliardi di franchi. Partendo da minori entrate complessive di 2,2 miliardi,

si ha una ripartizione simmetrica quando Confederazione e Cantoni (e i loro Comuni) sostengono ciascuno oneri pari a 1,1 miliardi. Con una compensazione verticale della Confederazione dell'ordine di 0,65 miliardi, l'onere di quest'ultima passa da 0,5 a 1,1 miliardi, mentre quello di Cantoni e Comuni si riduce da 1,8 a 1,1 miliardi.

La somma di 0,65 miliardi è stata determinata sulla base dei dati degli anni 2008–2010. Se si considera la crescita attesa del gettito dell'imposta federale diretta nel 2019 (presumibilmente l'anno di attuazione della LRI imprese III nei Cantoni) risulta un importo di circa 1 miliardo di franchi.

Equilibrio del pacchetto globale di misure di politica fiscale

La determinazione del volume globale delle misure verticali di compensazione è incentrata sulle ripercussioni finanziarie delle riduzioni dell'imposta sull'utile nei Cantoni in aggiunta al modello «*licence box*». Per garantire la simmetria dei sacrifici tra i livelli statali occorre tuttavia prendere in considerazione anche le ripercussioni finanziarie degli altri elementi di politica fiscale proposti dalla riforma. Al riguardo sono di particolare rilievo l'introduzione di un'imposta sull'utile con deduzione degli interessi sul capitale proprio superiore alla media, l'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale applicabile ai titoli, gli adeguamenti in ambito di deduzione per partecipazioni e di procedura d'imposizione parziale nonché l'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio.

Nella misura in cui sia possibile quantificare questi elementi della riforma, le minori entrate nette a livello di Confederazione si situano tra i 5400 e i 5450 milioni di franchi. Nei Cantoni e nei Comuni le ripercussioni finanziarie variano tra -20 e +40 milioni di franchi. In proposito si tiene conto del fatto che i Cantoni partecipano all'imposta federale diretta con una quota del 17 per cento. Rispetto allo status quo questi elementi della LRI imprese III gravano quindi maggiormente sulla Confederazione di circa 500 milioni in più rispetto ai Cantoni e ai Comuni.

Il motivo principale dell'onere più esiguo a livello cantonale risiede nell'introduzione dell'imposta sugli utili da capitale su titoli, che comporta maggiori entrate stimate per i Cantoni di ben 800 milioni e di circa 300 milioni per la Confederazione. Inoltre, l'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio determina minori entrate soltanto per la Confederazione (200 mio.). Viceversa, le perdite di entrate dall'imposta sull'utile con deduzione degli interessi sono più consistenti a livello cantonale che a livello federale (approssimativamente 350 mio. e 250 mio. fr.). I dettagli in merito alle ripercussioni finanziarie figurano al numero 3.2.

Nell'ambito di questo confronto occorre tuttavia considerare che nel caso dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi, lo status quo e le ripercussioni finanziarie non rappresentano il valore di riferimento più adatto. Infatti, in caso di rinuncia a questo elemento della riforma bisogna presumere che le attività di finanziamento di imprese operanti a livello internazionale vengano dislocate all'estero, poiché per queste attività ad alta mobilità non sarebbe più possibile offrire un'imposizione competitiva sul piano internazionale. Il gettito fiscale di circa 400 milioni generato nello status quo verrebbe quindi a mancare. Dato che le attività di finanziamento riguardano principalmente lo statuto fiscale cantonale delle società holding, queste minori entrate risulterebbero prevalentemente a livello federale. Se confrontati con questo scenario di riferimento, per i diversi livelli statali gli oneri netti del pacchetto globale in esame sarebbero quindi pressoché equivalenti.

Va comunque osservato che in caso di soppressione degli statuti fiscali cantonali, le riserve occulte che negli anni successivi potranno essere ammortizzate fiscalmente saranno sciolte conformemente alla sistematica fiscale. Gli ammortamenti di queste riserve occulte riducono l'imposta sull'utile e di conseguenza l'onere fiscale. Quando tutte le riserve occulte sciolte sotto il profilo della sistematica fiscale saranno ammortizzate, l'imposizione ordinaria nel rispettivo Cantone esplicherà interamente i suoi effetti (cfr. n. 1.1.2). Il Consiglio federale non ravvisa quindi la necessità di concedere integralmente ai Cantoni la compensazione verticale già a partire dall'attuazione della riforma. Le misure di compensazione dovrebbero invece essere introdotte gradualmente sull'arco di quattro anni.

La determinazione della portata delle misure verticali di compensazione delineata più sopra si basa sugli oneri finanziari della Confederazione, da un alto, e dei Cantoni e dei loro Comuni, dall'altro. La ripartizione all'interno di un Cantone degli oneri della riforma tra il livello cantonale e quello comunale dipende dalle specifiche peculiarità fiscali (ed eventualmente dal sistema di perequazione finanziaria intracantonale). Pertanto, non è possibile affermare in maniera univoca come potrà essere raggiunta anche all'interno dei Cantoni la simmetria dei sacrifici tra i livelli statali (ad es. mediante la partecipazione dei Comuni alle misure verticali di compensazione della Confederazione a favore dei Cantoni). I Cantoni dovranno esaminare la possibilità di effettuare adeguamenti ai sistemi di perequazione finanziaria intracantonali nel corso della LRI imprese III.

All'interno del pacchetto di riforma globale le misure verticali di compensazione costituiscono il principale onere finanziario della Confederazione. Per poter rispettare le direttive del freno all'indebitamento è necessario che la Confederazione compensi altrimenti questo onere supplementare. Oltre alla garanzia della simmetria dei sacrifici tra i livelli statali devono essere osservate anche le restrizioni politico-finanziarie della Confederazione (al riguardo cfr. anche il n. 1.2.6).

1.2.4.2 Impostazione delle misure verticali di compensazione

Orientamento ai Cantoni interessati vs. neutralità sotto il profilo della concorrenza fiscale

Oltre all'entità delle misure verticali di compensazione occorre stabilire *in che modo* l'importo calcolato più sopra debba essere ripartito tra i Cantoni. Al riguardo la Confederazione si trova in una situazione conflittuale: la compensazione verticale deve orientarsi ai Cantoni direttamente interessati dalla riforma fiscale (cosiddetto *orientamento ai Cantoni interessati*)? Oppure le misure di compensazione dovrebbero permettere in linea di massima a tutti i Cantoni di affermare la propria posizione nella concorrenza fiscale internazionale e intercantonale o addirittura di migliorarla (cosiddetta *neutralità sotto il profilo della concorrenza fiscale*)?

L'orientamento ai Cantoni interessati implica una concentrazione sui «Cantoni problematici», ovvero sui Cantoni che a seguito della soppressione degli statuti fiscali cantonali saranno sottoposti a una pressione finanziaria immediata. Per contro, la neutralità sotto il profilo della concorrenza fiscale implica che le misure verticali di compensazione non possano creare condizioni di disparità tra i Cantoni e suggerisce piuttosto un'ampia ripartizione dei mezzi.

Il Consiglio federale ritiene che un mero orientamento delle misure verticali di compensazione ai Cantoni interessati non sia una soluzione auspicabile. Implicherebbe infatti che la Confederazione sovvenzioni riduzioni dell'imposta solo in Cantoni scelti, approccio che sarebbe in contraddizione con l'autonomia fiscale cantonale.

Inoltre, ogni Cantone deve poter decidere liberamente come mantenere o migliorare l'attrattiva della propria piazza imprenditoriale. Oltre alla riduzione della pressione fiscale sulle imprese, ciò può avvenire ad esempio anche con una diminuzione dell'imposizione dei redditi o con investimenti più cospicui nell'infrastruttura. Alla luce di quanto precede, il Consiglio federale propone di impostare le misure verticali di compensazione della Confederazione come trasferimenti senza vincoli di destinazione a favore dei Cantoni.

Aumento della quota dei Cantoni all'imposta federale diretta

La premessa secondo cui la compensazione degli oneri della riforma non deve limitare l'autonomia dei Cantoni può essere considerata nel miglior modo possibile adeguando la ripartizione delle entrate. I Cantoni dispongono dei corrispondenti mezzi finanziari senza vincolo di destinazione e sono quindi liberi di scegliere come impiegarli. Inoltre, una perequazione verticale di questo tipo è tendenzialmente neutrale sotto il profilo della concorrenza fiscale poiché va a beneficio di tutti i Cantoni, che vengono compensati in modo globale e duraturo per la diminuzione delle entrate derivanti dall'imposizione dell'utile delle imprese.

Il Consiglio federale considera prioritaria una maggiore partecipazione dei Cantoni all'imposta federale diretta. Questa imposta viene riscossa dai Cantoni e versata alla Confederazione. Una partecipazione più consistente da parte dei Cantoni dovrebbe incentivare maggiormente a mantenere o ad aumentare il relativo substrato mediante misure volte ad accrescere l'attrattiva della piazza imprenditoriale.

Attualmente il 17 per cento dell'intero gettito dell'imposta federale diretta rimane nel Cantone che ha riscosso l'imposta. Questa quota cantonale è fissata nella Costituzione federale (art. 128 cpv. 4 Cost.) quale quota minima. Un aumento è quindi possibile a livello legislativo.

L'aumento della quota dei Cantoni all'imposta federale diretta può avvenire in due modi.

- *Aumento della quota dei Cantoni alle entrate dell'IFD riguardanti le persone giuridiche*

Dato che a seguito della riforma è lecito attendersi che nell'ambito delle entrate concernenti le persone giuridiche le ripercussioni finanziarie più importanti riguarderanno i Cantoni, una misura ovvia è data dall'aumento della quota dei Cantoni alle entrate dell'IFD riguardanti le persone giuridiche, ovvero l'aumento della quota dell'IFD sulle persone giuridiche che un Cantone riscuote e può trattenere. L'aumento sarebbe quindi direttamente connesso ai costi di una riduzione dell'imposta sull'utile a livello cantonale.

Il gettito fiscale dell'imposta federale diretta derivante dall'imposizione dell'utile delle persone giuridiche è direttamente correlato alla quota delle entrate fiscali riguardanti le società che beneficiano di uno statuto fiscale cantonale rispetto alle entrate complessive. Tendenzialmente ne beneficerebbero quindi soprattutto i Can-

toni direttamente interessati dalla riforma. Il solo aumento della quota dei Cantoni al gettito relativo alle persone giuridiche avrebbe quindi il carattere di una misura di sostegno mirata a favore di questi Cantoni e garantirebbe una definizione relativamente circoscritta del coinvolgimento diretto dei Cantoni.

Tuttavia, le riduzioni dell'imposta da parte dei Cantoni direttamente interessati tenderanno ad aumentare la pressione nell'ambito della concorrenza fiscale nazionale. Anche i Cantoni che sono toccati meno direttamente dalla soppressione degli statuti fiscali cantonali dovranno tendenzialmente ridurre il loro onere fiscale per poter preservare la competitività sul piano nazionale. Al fine di evitare una distorsione della concorrenza fiscale intercantonale, anche questi Cantoni dovrebbero poter beneficiare delle misure verticali di compensazione. Per questo motivo il Consiglio federale è dell'avviso che la compensazione non dovrebbe avvenire unicamente mediante un aumento della quota dei Cantoni alle entrate correlate alle persone giuridiche.

- *Aumento della quota dei Cantoni alle entrate dell'IFD riguardanti le persone fisiche*

Un aumento della quota dei Cantoni all'IFD orientato esclusivamente alle persone giuridiche non sarebbe neutrale nemmeno sotto il profilo della concorrenza fiscale, in quanto tale concorrenza tenderebbe a trasferirsi dalle persone fisiche a quelle giuridiche. La competitività riguardo all'imposizione delle persone fisiche perderebbe quindi importanza. La possibilità che ciascun Cantone scelga su quali basi fiscali concentrarsi nella concorrenza fiscale intercantonale non dovrebbe essere pregiudicata dall'impostazione del meccanismo di compensazione. Dopotutto ogni Cantone deve poter decidere liberamente come mantenere o migliorare l'attrattiva della propria piazza imprenditoriale. Oltre alla riduzione della pressione fiscale sulle imprese, ciò può avvenire ad esempio anche con una diminuzione dell'imposizione dei redditi. Questa possibilità può essere valutata dal momento che una parte dei versamenti di compensazione è orientata al reddito delle persone fisiche.

L'ammontare di questo reddito è solo debolmente correlato al gettito fiscale generato dalle società con statuto fiscale cantonale. Di conseguenza, questo canale di compensazione non è connotato da una forte orientamento ai Cantoni interessati. Se combinato con un aumento della quota alle entrate dell'IFD relative alle persone giuridiche, un incremento della quota dell'IFD nell'ambito delle persone fisiche determina una compensazione più ampia e meno concentrata rispetto a un orientamento rivolto esclusivamente agli utili generati dalle persone giuridiche.

Determinazione della chiave di ripartizione

Come spiegato più sopra, il volume globale della compensazione verticale, attualizzato al 2019, è di un miliardo di franchi. Per evitare effetti redistributivi unilaterali, questo importo viene ripartito in parti pressoché uguali tra i Cantoni attraverso i due canali di compensazione descritti in precedenza.

A tale scopo, la quota dei Cantoni alle entrate complessive dell'imposta federale diretta viene aumentata di 3,5 punti percentuali, dall'attuale 17 al 20,5 per cento. Attualizzato al 2019, il 3,5 per cento dell'IFD corrisponde a un miliardo.

Dato che le entrate complessive dell'IFD provengono approssimativamente per metà da persone fisiche e per metà da persone giuridiche, questa regola implica che en-

trambe le categorie ricevano circa la metà dell'intero importo della compensazione ripartita tra i Cantoni secondo la suddetta chiave di ripartizione. La *Tabella 6* indica in quale misura i singoli Cantoni beneficiano delle misure verticali di compensazione così impostate.

Tabella 6: Ripartizione della compensazione verticale tra i Cantoni

	Quota dei Cantoni in relazione alle persone fisiche	Quota dei Cantoni in relazione alle persone giuridiche	Totale delle misure di compensazione
ZH	112 049 905	63 697 406	175 747 311
BE	37 929 761	35 040 105	72 969 866
LU	16 573 051	14 083 797	30 656 848
UR	915 617	889 625	1 805 242
SZ	23 119 150	11 779 863	34 899 014
OW	1 915 474	1 274 958	3 190 432
NW	4 108 488	2 032 709	6 141 197
GL	1 309 752	1 148 712	2 458 465
ZG	20 921 239	56 451 705	77 372 943
FR	10 330 050	13 791 762	24 121 812
SO	10 612 703	8 475 642	19 088 344
BS	15 828 422	45 318 770	61 147 192
BL	18 803 918	12 734 948	31 538 866
SH	3 505 666	13 006 656	16 512 321
AR	2 698 298	2 044 839	4 743 136
AI	852 773	679 874	1 532 647
SG	19 296 311	19 604 851	38 901 163
GR	9 069 039	6 430 972	15 500 011
AG	29 078 697	21 855 131	50 933 828
TG	10 401 573	7 335 666	17 737 239
TI	19 633 667	18 352 099	37 985 766
VD	51 227 017	56 518 936	107 745 953
VS	11 907 789	6 575 136	18 482 925
NE	6 906 045	8 753 279	15 659 324
GE	52 325 463	76 764 011	129 089 474

JU	1 915 569	2 123 111	4 038 681
CH	493 235 435	506 764 565	1 000 000 000

Dato che le misure verticali di compensazione dovrebbero essere introdotte gradualmente sull'arco di quattro anni, nei primi tre anni la quota dei Cantoni sarà aumentata di volta in volta di un punto percentuale affinché nel quarto anno vengano raggiunte le suddette percentuali.

Tuttavia, nel valutare le ripercussioni della compensazione verticale sui singoli Cantoni devono essere considerate anche le ripercussioni causate dagli adeguamenti della perequazione delle risorse, in particolare il contributo complementare proposto per i Cantoni finanziariamente più deboli (cfr. n. 1.2.5 e 3.2.3).

1.2.4.3 Valutazione delle misure verticali di compensazione

Le misure verticali di compensazione a favore dei Cantoni dovrebbero permettere di ottenere una ripartizione equilibrata degli oneri della LRI imprese III tra Confederazione e Cantoni. L'entità della compensazione viene stabilita ex ante sulla base di ipotesi. Dopo l'introduzione della LRI imprese III occorrerà verificare, nell'ambito di una valutazione, se con le misure di compensazione sia stato possibile raggiungere gli obiettivi fissati.

Occorrerà esaminare, a un livello aggregato, se l'importo stabilito ex ante è adeguato. L'approccio utilizzato per determinare l'entità della compensazione implica una riduzione media dell'imposizione effettiva dell'utile dall'attuale 22 per cento circa al 16 per cento in tutti i Cantoni. Una valutazione degli effetti delle misure di compensazione sui singoli Cantoni richiederebbe l'esistenza di un valore di riferimento per ogni Cantone relativamente all'imposizione dell'utile. Se la Confederazione formulasse simili valori di riferimento, andrebbe contro il principio dell'autonomia finanziaria dei Cantoni e contro la concezione svizzera dello Stato. Per questo motivo, la valutazione dell'adeguatezza dell'entità può avvenire soltanto a un livello aggregato.

Per la valutazione si può utilizzare una serie di indicatori. In primo piano figurano in particolare:

- l'evoluzione dell'imposizione fiscale delle imprese (imposizione ordinaria e privilegiata) in Svizzera;
- l'evoluzione dell'utile determinante delle persone giuridiche (utile all'interno e al di fuori del box);
- l'evoluzione del reddito determinante;
- le entrate derivanti dall'imposizione delle persone fisiche e giuridiche.

Una particolare sfida consiste nel separare, laddove possibile, le conseguenze di fattori determinanti indipendenti dalla LRI imprese III dalle ripercussioni provocate dal cambiamento delle condizioni quadro fiscali. Occorre quindi considerare, ad esempio, l'influsso della congiuntura sulle entrate fiscali. Per valutare l'evoluzione dell'imposizione dell'utile in Svizzera sono anche importanti i cambiamenti che si verificano nel contesto fiscale internazionale. Non sarebbe quindi opportuno, ad esempio, che la Confederazione aumenti a posteriori le misure verticali di compensazione nel caso in cui le riduzioni d'imposta in Svizzera dovessero essere più

marcate del previsto, sempre che queste non siano giustificate da una più intensa concorrenza fiscale a livello internazionale.

La valutazione delle misure verticali di compensazione dovrebbe avvenire nell'ambito del quarto rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni (cfr. n. 1.2.5). Questa soluzione appare giustificata, in quanto sussiste una stretta correlazione con la perequazione finanziaria. L'evoluzione dell'imposizione fiscale e della competitività fiscale vengono regolarmente esaminate nell'ambito del rapporto sull'efficacia. Inoltre, nell'analisi delle ripercussioni della LRI imprese III devono essere inclusi di volta in volta anche gli effetti sulla perequazione delle risorse.

Se dalla valutazione dovesse emergere la necessità di effettuare adeguamenti, se ne farà menzione nelle raccomandazioni del rapporto sull'efficacia e lì si porrà in discussione congiuntamente alle raccomandazioni sulla dotazione dei fondi di perequazione e a eventuali adeguamenti legislativi. Un eventuale adeguamento riguarderebbe solo gli anni a venire. Non è prevista una correzione retroattiva.

1.2.5 Adeguamento della perequazione delle risorse

1.2.5.1 Necessità di adeguamento e direttive

La perequazione delle risorse introdotta dalla NPC 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 media aggregata (BIA) di tre anni e riproduce pertanto le risorse fiscalmente sfruttabili di un Cantone.

La perequazione delle risorse attualmente in vigore tiene conto del fatto che gli utili realizzati all'estero da società con statuto fiscale cantonale secondo l'articolo 28 LAID possono essere sgravati fiscalmente rispetto agli utili normali. In tal modo, ad esempio gli utili esteri delle società miste confluiscono attualmente nel potenziale di risorse con una ponderazione del 12,5 per cento (il cosiddetto «fattore beta»). Anche per le società holding e le società di domicilio, meno importanti rispetto alle società miste, vengono utilizzati fattori beta (2,7 od 8,8 %) per la ponderazione degli utili realizzati all'estero nel potenziale di risorse.

Con la soppressione degli statuti fiscali cantonali viene a mancare la base legale e di dati per 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, e quindi come gli utili delle società tassate in via 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 di tutta la Svizzera.

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. Di conseguenza, in questi Cantoni aumenterebbero notevolmente sia il potenziale sia l'indice delle risorse anche quando non si dovessero verificare 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 aumenterebbe, in questi Cantoni diminuirebbe l'indice delle risorse. Di conseguenza le disparità tra Cantoni aumenterebbero notevolmente e si registrerebbero grossi squilibri nei pagamenti destinati alla perequazione delle risorse (una simulazione al riguardo si trova nell'allegato 3).

Il Consiglio federale è pertanto del parere che la perequazione delle risorse debba essere adeguata alle nuove condizioni quadro fiscali create con la LRI imprese III, affinché essa possa continuare ad adempiere gli obiettivi della perequazione finanziaria e rimanga politicamente credibile. Al riguardo anche tutti i Cantoni si sono fondamentalmente pronunciati a favore nella consultazione relativa al rapporto finale del gruppo incaricato dell'organizzazione del progetto della Riforma III dell'imposizione delle imprese.

Secondo il Consiglio federale, l'adeguamento della perequazione delle risorse deve limitarsi alla considerazione degli utili delle imprese nel potenziale di risorse, poiché la LRI imprese III si concentra prevalentemente sugli utili delle persone giuridiche. Gli altri elementi del potenziale di risorse non sono toccati.

I principi di base della perequazione delle risorse sono rispettati:

- la ripartizione verticale e orizzontale viene effettuata dopo aver esaminato i potenziali delle risorse cantonali;
- la perequazione si basa su regole 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.

Inoltre il nuovo sistema non può generare falsi incentivi (in particolare nessuna considerazione diretta della politica fiscale cantonale) e l'evoluzione dei versamenti di compensazione nel tempo deve essere possibilmente stabile.

Infine, le richieste di riforma che non sono connesse con la LRI imprese III devono essere escluse. Le tematiche come ad esempio una zona neutrale (iniziativa del Cantone di Svitto) o il fattore alfa (ponderazione della sostanza) saranno trattate nel contesto opportuno, ossia nel rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni.

1.2.5.2 Nuova ponderazione degli utili delle imprese (fattori zeta)

Nel sistema attuale, 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 rispecchia il fatto che la sfruttabilità degli utili delle imprese è in media inferiore a quella del reddito delle persone fisiche.

Nonostante misure mirate, con la LRI imprese III non sarà più possibile tassare in maniera privilegiata una quota sostanziale dei redditi attualmente privilegiati.²⁴ Portare avanti il sistema attuale in maniera analoga, ossia prevedere una minore

²⁴ Secondo un'inchiesta eseguita presso le amministrazioni cantonali delle contribuzioni, si prevede che circa un terzo degli utili conseguiti da società con uno statuto fiscale cantonale possa essere coperto dal *licence box* (cfr. allegato 1); questa stima è tuttavia molto incerta.

ponderazione soltanto per i redditi tassati in maniera privilegiata, segnatamente i redditi dei box, provocherebbe un netto incremento del potenziale di risorse. Ciò sarebbe in contraddizione con la realtà fiscale: la possibilità limitata di privilegiare fiscalmente in modo mirato le basi fiscali connesse a un contesto di mobilità riduce la redditività dell'imposizione delle imprese perché il mantenimento della competitività di tali basi 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.

Ponderazione più bassa di tutti gli utili delle persone giuridiche

Dato che l'eliminazione degli statuti fiscali cantonali renderà più difficile la differenziazione tra utili generati in un contesto di mobilità (ovvero utili fiscalmente meno sfruttabili) e di minore mobilità, il Consiglio federale ritiene che in futuro *tutti* gli utili conseguiti dalle persone giuridiche dovranno essere contemplati nella BIA con una ponderazione ridotta. Idealmente queste ponderazioni dovrebbero rispecchiare lo sfruttamento fiscale potenziale, ovvero la *sfruttabilità fiscale* degli utili delle imprese. Tuttavia, non è possibile stabilire esattamente la sfruttabilità fiscale; essa dovrebbe essere determinata, ad esempio, attraverso la stima econometrica dell'elasticità degli utili delle imprese rispetto all'onere fiscale. A seconda dei dati e dei metodi utilizzati, gli indicatori di questo tipo potrebbero subire variazioni ed essere poco trasparenti. Alla luce di queste considerazioni, il Consiglio federale propone un metodo pragmatico: determinare la ponderazione degli utili delle imprese in base allo *sfruttamento fiscale effettivo*.

Al riguardo occorre osservare che le decisioni di politica fiscale di un Cantone (segnatamente la riduzione dell'imposta sull'utile) non devono avere alcun influsso sul potenziale di risorse di questo Cantone perché ciò comporterebbe falsi incentivi.

Per determinare la 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 gli utili delle persone giuridiche dividendo i singoli gettiti fiscali complessivi dei Cantoni e dei Comuni (inclusa la quota dei Cantoni all'imposta federale diretta) per la relativa base di calcolo conformemente all'imposta federale diretta. Il quoziente tra lo sfruttamento fiscale degli utili conseguiti da persone giuridiche e lo sfruttamento fiscale dei redditi delle persone fisiche serve poi nella BIA come fattore di ponderazione per gli utili conseguiti dalle persone giuridiche. Questo fattore di sfruttamento fiscale relativo viene definito fattore zeta.²⁵ Una rappresentazione dettagliata del calcolo si trova nell'allegato 3. Poiché gli utili delle imprese sono fiscalmente meno sfruttati rispetto ai redditi delle persone fisiche, il fattore zeta è inferiore a 1.

Il vantaggio di questo metodo sta nella sua trasparenza in quanto si basa su dati ufficiali e il calcolo è verificabile anche da terzi. Nella ponderazione confluiscono automaticamente delle variazioni nello sfruttamento fiscale di persone fisiche e/o

²⁵ L'introduzione dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi non incide sul meccanismo della perequazione delle risorse. La riduzione della base imponibile è già considerata nei dati di base dell'imposta federale diretta e nelle entrate provenienti dall'imposta sull'utile, per cui confluisce anche nei fattori zeta e nel potenziale di risorse.

giuridiche; quando vengono forniti nuovi dati è possibile aggiornare i fattori di ponderazione senza problemi. Lo svantaggio di questo approccio consiste nel fatto che la ponderazione è legata a un parziale scostamento dai principi 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 le basi imponibili.

Fattori zeta distinti all'interno e all'esterno del *licence box*

Il fattore zeta deve essere applicato in maniera differenziata ai redditi interni e a quelli esterni al *licence box*, nel senso che i redditi di un Cantone esterni al box sono ponderati con lo sfruttamento fiscale relativo medio di questi soli redditi; lo stesso vale per i redditi interni al box. In questo modo gli utili tassati in maniera privilegiata sono 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 della diversa mobilità (e quindi anche della diversa 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 utile imponibile conseguito in un contesto di mobilità: un franco supplementare di substrato dell'imposta sull'utile incrementerebbe in uguale misura il potenziale di risorse a prescindere dal fatto che tale substrato sia connesso o meno a un contesto di mobilità. In caso di cambiamento di sistema le modifiche in ambito di versamenti di compensazione dovrebbero inoltre essere meno marcate utilizzando due fattori zeta che non utilizzando un unico fattore, perché già nel sistema attuale si opera una differenziazione in funzione della mobilità.

Anche se, rispetto allo status quo, con il gettito fiscale nazionale svizzero si introduce nella perequazione delle risorse un elemento che è legato al comportamento dei Cantoni, non sussiste alcun rischio che un singolo Cantone possa influenzare i propri versamenti di compensazione con misure fiscali. Le simulazioni mostrano, ad esempio, che dimezzare le aliquote dell'imposta sull'utile per i redditi esterni al box comporta nel Cantone di Zurigo un leggero abbassamento del relativo fattore zeta, ma che le ripercussioni finanziarie sui versamenti di compensazione nell'ambito della perequazione delle risorse rimangono modeste. In un Cantone più piccolo, gli effetti della riduzione dell'imposta sull'utile non sarebbero neppure percettibili sui versamenti di compensazione. Di conseguenza l'introduzione dei fattori zeta non produce falsi incentivi di politica fiscale e non sussiste neppure il rischio che le imposte sugli utili possano in tal modo essere eccessivamente ridotte.

Mitigare l'oscillazione dei fattori zeta

I calcoli effettuati in base alla BIA e al gettito fiscale degli ultimi anni hanno mostrato che di anno in anno lo sfruttamento fiscale relativo può subire forti variazioni. Vi è pertanto il rischio che i fattori zeta calcolati annualmente possano determinare variazioni nei versamenti di compensazione. Per attenuare questo effetto, i fattori zeta devono essere ricalcolati all'inizio di ogni quadriennio e poi rimanere invariati per quattro anni. Questa regola si applica oggi anche ai fattori beta. I fattori zeta sono calcolati sulla base dei dati concernenti gli ultimi sei anni di calcolo relativi agli anni di riferimento del quadriennio precedente. Questo modo di procedere

permette inoltre di esaminare l'evoluzione a lungo termine dei fattori zeta nel quadro del rapporto sull'efficacia. Se, a seguito di sviluppi particolari al momento non ancora prevedibili, i valori assunti dai fattori dovessero far sì che il potenziale di risorse non rispecchi più la realtà economica, si potranno adottare tempestivamente delle contromisure, che potrebbero consistere nell'introduzione di un limite minimo o eventualmente di un limite massimo per i fattori zeta.

Prima tappa: definizione dei principi

Dal momento che i dati fiscali dei Cantoni confluiscono con un ritardo di 4-6 anni nel potenziale di risorse, le modifiche previste della perequazione delle risorse esplicheranno concretamente i loro effetti solo tra circa dieci anni. A seguito di questo lungo orizzonte temporale, al momento attuale devono essere definiti solo i principi della revisione. Nella legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) dovranno essere disciplinate segnatamente la considerazione del diverso sfruttamento fiscale di utili e redditi nonché la differenziazione tra utili tassati in via ordinaria e utili tassati all'aliquota ridotta nel *licence box*.

Sebbene gli esatti metodi di calcolo del potenziale di risorse siano illustrati nel presente rapporto, questi saranno comunque disciplinati in un'ordinanza solo in un secondo tempo. Questo modo di procedere graduale permette di tenere conto degli ulteriori sviluppi non prevedibili. A tempo debito, il Consiglio federale sottoporrà ai Cantoni per parere le pertinenti modifiche di ordinanza.

1.2.5.3 Effetti

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

- in primo 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 ridurranno la loro imposizione ordinaria dell'utile per poter trattenerne in Svizzera le società connotate da alta mobilità. Pertanto, al momento attuale i fattori zeta possono essere solo stimati sulla base di ipotesi;
- in secondo luogo, non è possibile valutare in che misura le imprese e quindi la base di calcolo dell'imposta reagiranno alle nuove condizioni quadro in ambito fiscale: da un canto non è prevedibile se nei singoli Cantoni si verificheranno insediamenti o trasferimenti di imprese. D'altro canto si può stimare solo approssimativamente la parte del gettito fiscale che confluirà all'interno o all'esterno del *licence box*.

Tuttavia, in base a ipotesi approssimative, di seguito sono illustrati i possibili effetti risultanti dall'adeguamento della perequazione delle risorse. I calcoli

- sono effettuati per l'anno di riferimento 2014 della perequazione delle risorse (anni di calcolo 2008-2010), per cui entro l'attuazione della LRI imprese III subiranno in parte ancora modifiche sostanziali riguardo ai singoli Cantoni;
- sono statici, ovvero sono effettuati partendo dal presupposto che la base complessiva dell'imposta sull'utile dei singoli Cantoni rimanga invariata; e

- poggiano sull'ipotesi secondo cui una quota (specifica cantonale) degli utili compresi nel box viene tassata e le aliquote medie cantonali dell'imposta sull'utile vengono ridotte dal 22 al 16 per cento. Al riguardo, lo sfruttamento fiscale del reddito e della sostanza delle persone fisiche rimane invariato rispetto allo status quo (26,7 %).

I dettagli relativi ai dati e alla simulazione sono illustrati negli allegati 1 e 3. Il risultato si differenzia parecchio tra i Cantoni finanziariamente forti e quelli deboli.

Rispetto al metodo attuale, le ripercussioni sono relativamente modeste per gran parte dei Cantoni finanziariamente deboli. Tenzialmente gli indici delle risorse sono in leggero calo rispetto allo status quo. L'eccezione è costituita dal Cantone di Friburgo, il cui indice di risorse aumenta con i fattori zeta. In base alla simulazione, questo Cantone riceve anche versamenti di compensazione chiaramente inferiori.

Nel caso dei Cantoni finanziariamente forti le ripercussioni sono nettamente maggiori. Presentano un aumento consistente dell'indice delle risorse i Cantoni con una quota ridotta di persone giuridiche al potenziale delle risorse (ad es. SZ) o quelli con una quota elevata di società con statuto speciale che, in base ai dati utilizzati, in gran parte non possono approfittare della soluzione del box (ad es. ZG, VD). A queste condizioni, nell'ambito dei versamenti di compensazione sono sgravati in particolare i Cantoni di Basilea Città, Ticino e Zurigo. Gli oneri maggiori risultano per i Cantoni di Zugo e Vaud.

Sebbene non sia possibile evitare variazioni dei versamenti di compensazione, si può concludere che l'utilizzazione dei fattori zeta nella perequazione delle risorse rappresenta la soluzione migliore. Questi fattori compensano chiaramente la soppressione degli attuali fattori beta, cosicché i risultati si avvicinano maggiormente allo status quo che allo scenario basato sull'eliminazione senza sostituzione dei fattori beta.

Come già menzionato in precedenza, queste simulazioni presuppongono che nei Cantoni non si verifichino trasferimenti o insediamenti di imprese che potrebbero incidere sulla base fiscale. Anche le supposizioni concernenti il gettito fiscale previsto in futuro poggiano su stime approssimative. Esso dipende dalla reazione dei Cantoni riguardo alle aliquote fiscali applicate e dall'entità di sostrato fiscale tassata in maniera privilegiata nel *licence box*. Entrambi i criteri influenzano il fattore zeta e quindi la perequazione delle risorse. Oltre ai risultati quantitativi, nell'allegato 3 sono pertanto riportate anche le analisi di sensitività.

Inoltre occorre nuovamente ricordare che le simulazioni si basano sui dati disponibili per il 2014. Potrebbero quindi trascorrere ancora circa dieci anni prima che tutti i dati di base della perequazione delle risorse vengano inseriti nel nuovo sistema. Considerate le notevoli variazioni dei potenziali di risorse cantonali degli ultimi sei anni dall'introduzione della NPC, non si può escludere che le ripercussioni effettive possano differire nettamente dalle simulazioni.

1.2.5.4 Periodo transitorio

Occorre rivolgere una particolare attenzione al passaggio dal vigente sistema di perequazione delle risorse a quello nuovo e ciò per diversi motivi:

- i dati fiscali necessari al calcolo del potenziale di risorse si riferiscono ad anni di calcolo risalenti a 4-6 anni prima, ciò che implica un *differimento*

temporale finché le nuove condizioni quadro in ambito di politica fiscale non si ripercuoteranno sui versamenti della perequazione delle risorse;

- per il calcolo del potenziale di risorse di un anno di riferimento si utilizzano i dati di diversi anni di calcolo dell'imposta. Dal momento in cui sono disponibili i primi dati secondo le nuove normative fiscali fino al momento in cui la perequazione delle risorse è effettuata integralmente secondo il nuovo sistema dovrà pertanto passare un po' di tempo;
- il nuovo metodo di calcolo del potenziale di risorse implica una cesura strutturale, nel senso che i potenziali di risorse secondo il vecchio e il nuovo sistema non sono paragonabili tra loro. Di questa circostanza bisogna tenere conto al momento della determinazione del volume della compensazione. Inoltre, le riforme potrebbero modificare anche l'obiettivo della dotazione minima.

Qui di seguito viene illustrato in dettaglio come questi aspetti debbano essere considerati nel periodo transitorio.

Differimento temporale del cambiamento di sistema

I dati fiscali necessari al calcolo del potenziale di risorse si riferiscono ad anni di calcolo che, rispetto all'anno di riferimento corrispondente, risalgono da quattro a sei anni prima. Ne consegue che per determinare la perequazione delle risorse nei primi anni successivi all'entrata in vigore della LRI imprese III dovranno essere ancora utilizzati dati riguardanti le condizioni quadro attualmente in vigore in ambito di politica fiscale.

Di seguito è riportato il modello del calcolo del potenziale di risorse in funzione dell'elemento temporale. Nell'ipotesi che le nuove normative fiscali vengano attuate nei Cantoni a partire dal 2019,²⁶ i dati della BIA confluiscono nel calcolo del potenziale di risorse dal 2019 nel modo seguente:

Figura 2: Calcolo del potenziale di risorse nel periodo transitorio

Anno di riferimento	Basi imponibili (BIA)	
2019	2013, 2014, 2015	Periodo 2019–2022 (fase I): tutte le BIA utilizzate provengono dal quadro giuridico previgente.
2020	2014, 2015, 2016	
2021	2015, 2016, 2017	
2022	2016, 2017, 2018	
2023	2017, 2018, 2019	Periodo 2023–2025 (fase II): a partire dalla BIA del 2019 decade la differenziazione tra società tassate in via ordinaria e società con statuto speciale. L'aggiornamento avviene secondo il PIL (vedi sottocapitolo più sotto) e i fattori zeta vengono calcolati annualmente.
2024	2018, 2019, 2020	
2025	2019, 2020, 2021	
2026	2020, 2021, 2022	
		Periodo 2026–2029 (fase III): per la definizione

²⁶ Inoltre si parte dal presupposto che dal 1° gennaio 2019 non esisterà più lo statuto fiscale cantonale. In questo modo si esclude una sovrapposizione delle norme fiscali attuali con quelle nuove.

2027	2021, 2022, 2023	del potenziale di risorse sono completamente disponibili dati risultanti dal nuovo quadro giuridico. L'aggiornamento della dotazione avviene in via ordinaria. I fattori zeta vengono ancora calcolati annualmente.
2028	2022, 2023, 2024	
2029	2023, 2024, 2025	
2030	2024, 2025, 2026	Periodo dopo il 2030 (fase IV): l'intero calcolo (compresi i fattori zeta) avviene in via ordinaria.
...		

Il differimento temporale dei dati fa in modo che solo nel settimo anno successivo all'attuazione della LRI imprese III, quindi nel 2025, nei Cantoni possano confluire nel calcolo della perequazione delle risorse esclusivamente dati risultanti dalle nuove condizioni quadro in materia di politica fiscale. Per quanto riguarda la disponibilità dei dati si possono distinguere quattro periodi:

La *fase I* prevede di mantenere il sistema attuale. Nel caso di passaggio al nuovo sistema, i fattori zeta dovrebbero essere stimati senza base affidabile già a contare dal primo anno; 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'attuazione della riforma. Questo implica una garanzia riguardo allo stato patrimoniale e impedisce che singoli Cantoni vengano messi doppiamente sotto pressione sotto il profilo della politica finanziaria, sia mediante le misure di politica fiscale che a seguito dell'adeguamento dei versamenti della perequazione delle risorse.

La *fase II* rappresenta una fase transitoria per quanto riguarda la determinazione del potenziale di risorse. Si procede a un livellamento, poiché successivamente nel potenziale di risorse confluirà una base imponibile annua aggiuntiva risultante dal nuovo contesto fiscale.

Nella *fase III* sono disponibili dati completi sul potenziale di risorse risultanti dal nuovo sistema.

Per quanto riguarda i fattori zeta, sia la fase II che la fase III sono ancora incomplete. I fattori zeta devono essere stabiliti all'inizio di ogni quadriennio sulla base dei sei anni di calcolo del periodo precedente. Poiché nelle fasi II e III non sono ancora disponibili sei anni di calcolo, i fattori zeta verranno determinati utilizzando la media degli anni di calcolo disponibili. Di conseguenza, per il primo anno del nuovo regime fiscale (anno di calcolo 2019) sarà disponibile un solo valore. Negli anni successivi si determinerà poi ogni volta un valore medio. Questo modo di procedere porterà a un livellamento dei fattori zeta nel corso del tempo. Solo dal 2029 sarà possibile utilizzare sei anni di calcolo per il calcolo dei fattori zeta. Non è da escludere che nella fase iniziale i fattori zeta possano presentare importanti variazioni. Per questo motivo bisognerà eventualmente considerare la possibilità di fissare un limite inferiore o superiore, soluzione che tuttavia al momento attuale appare prematura. A tempo debito si dovrà esaminare questa eventualità nel quadro del rapporto sull'efficacia.

Nella *fase IV* vengono stabiliti i fattori zeta per un quadriennio sulla base della media del periodo precedente; in questa fase si conclude il passaggio al nuovo sistema.

Considerare lo scioglimento delle riserve occulte nel potenziale di risorse

È previsto di ancorare nella LAID la prassi secondo cui al passaggio dall'imposizione privilegiata a quella ordinaria le riserve occulte sono sciolte senza incidenze fiscali per poi essere ammortizzate nel bilancio fiscale (cfr. n. 1.2.3.5 e n. 2.2). Nel caso delle società che a seguito della soppressione dello statuto fiscale cantonale attivano tali riserve e successivamente le ammortizzano, si pone la questione della considerazione di tali riserve nel potenziale di risorse. Dal momento che lo statuto fiscale cantonale è applicato solo all'imposizione cantonale sugli utili, lo scioglimento e l'ammortamento di riserve occulte riguardano unicamente il livello cantonale. Di norma, per stabilire il potenziale di risorse è tuttavia determinante la base di calcolo secondo l'imposta federale diretta. Con l'approccio illustrato più sopra concernente l'adeguamento della perequazione delle risorse gli ammortamenti non sono pertanto considerati. Di conseguenza gli utili imponibili secondo l'imposta federale diretta risultano più elevati rispetto a quelli soggetti all'imposta cantonale.

Al riguardo occorre però considerare che – a causa dell'utilizzazione differita dei dati nella perequazione delle risorse – nei primi quattro anni del nuovo regime si applicheranno in ogni caso ancora i «precedenti fattori beta». Questo differimento permette di affrontare il problema perlomeno già all'inizio. Un eventuale adeguamento interesserebbe soltanto gli anni successivi al termine di ammortamento (10 anni).

Tuttavia, nel quadro della consultazione bisognerà esaminare unitamente ai Cantoni se continuare a considerare lo scioglimento e l'ammortamento di riserve occulte nel calcolo del potenziale di risorse rappresenti una soluzione fattibile e auspicabile.

Cesura strutturale nell'ambito del potenziale di risorse e dell'obiettivo della dotazione minima

La considerazione del primo anno di calcolo dopo l'attuazione della LRI imprese III crea una cesura strutturale, poiché, a seguito di una diversa ponderazione degli utili delle persone giuridiche, nel nuovo regime fiscale il livello del potenziale di risorse sarà probabilmente più basso rispetto a quello calcolato con il metodo attuale. La portata di questa cesura strutturale non può tuttavia essere quantificata previamente. Considerando tre anni di calcolo per ogni anno di riferimento, nella fase II è possibile livellare leggermente tale cesura strutturale. Ciononostante non è possibile adeguare, come finora, le dotazioni della perequazione verticale e orizzontale delle risorse semplicemente all'evoluzione del potenziale di risorse di tutti i Cantoni o a quello dei Cantoni finanziariamente forti. Un calo del potenziale di risorse dovuto alla cesura strutturale si ripercuoterebbe sull'aggiornamento della dotazione. Per evitare questo effetto, il Consiglio federale propone di adeguare la dotazione durante tre anni, ovvero nel quinto, sesto e settimo anno dopo l'introduzione della LRI imprese III nei Cantoni, in base all'evoluzione del prodotto interno lordo (PIL) nominale. Questa determinazione temporanea verrà integrata nella LPFC. Il PIL è un indicatore generalmente riconosciuto per la misurazione della creazione di valore da parte dell'economia nazionale. L'evoluzione del potenziale di risorse è pertanto – perlomeno a lungo termine – correlata in maniera relativamente stretta all'evoluzione del PIL.

Inoltre, la LRI imprese III comporta probabilmente anche una cesura strutturale riguardo al cosiddetto obiettivo della dotazione minima. Secondo la Costituzione federale (art. 135 cpv. 2 lett. b Cost.), la perequazione delle risorse deve garantire ai Cantoni risorse finanziarie minime. In altre parole, la compensazione deve permettere a ogni Cantone di finanziare i propri compiti centrali senza gravare eccessivamente sui propri cittadini. Quest'obiettivo è concretizzato nella LPFC: i versamenti di compensazione devono essere tali che un Cantone con uno sfruttamento fiscale medio del suo potenziale di risorse raggiunga almeno l'85 per cento della media svizzera del gettito fiscale standardizzato (GFS) per abitante. Il GFS medio per abitante corrisponde al gettito (cantonale) medio per abitante in tutta la Svizzera. Se il substrato fiscale rimane costante, è ipotizzabile che gli introiti fiscali diminuiscano a causa dell'attesa riduzione dell'imposta cantonale sull'utile. Di conseguenza l'obiettivo della dotazione minima definito nella LPFC diminuirebbe in termini nominali, ovvero l'85 per cento del GFS medio per abitante sarebbe solo sufficiente per finanziare una prestazione statale minore. In questo caso il valore percentuale di riferimento dovrebbe essere aumentato. Ex ante non è invece possibile prevedere se e in che misura sia necessario procedere a una rettifica dell'obiettivo legale della dotazione minima percentuale, in particolare perché non sono noti né la portata della riduzione dell'imposta sull'utile da parte dei Cantoni né lo sviluppo della base imponibile dell'imposta sull'utile.

Il Consiglio federale suggerisce pertanto di mantenere per ora invariato il valore di riferimento e di proporre solo ex post, nel quadro del rapporto sull'efficacia e in base a dati certi, l'eventuale adeguamento di tale valore, che ora ammonta all'85 per cento. Nel frattempo, per impedire casi di rigore nei Cantoni finanziariamente deboli, il Consiglio federale propone tuttavia di sostituire l'obiettivo dell'85 per cento con un valore di riferimento temporaneo per la perequazione delle risorse. Quale base per la determinazione di questo valore di riferimento servirà l'obiettivo della dotazione minima nell'anno di riferimento in cui sono utilizzati per l'ultima volta esclusivamente anni di calcolo relativi al vecchio regime fiscale. In concreto si tratta del quarto anno dopo l'entrata in vigore della LRI imprese III nei Cantoni. L'importo in franchi che rappresenta l'85 per cento del GFS medio per abitante in questo anno di riferimento dovrà essere applicato per un periodo di sette anni come obiettivo nominale temporaneo. In questi sette anni l'obiettivo della dotazione minima nella perequazione delle risorse non dovrà più essere definito quale percentuale della media svizzera dell'anno corrispondente, ma come importo in franchi. Questa disposizione sarà inserita temporaneamente nella LPFC. Per verificare il raggiungimento dell'obiettivo, per un Cantone finanziariamente debole si utilizzerà il GFS (ovvero le sue risorse determinanti) nel quarto anno dopo l'entrata in vigore della LRI imprese III e si addizioneranno i versamenti di compensazione nell'attuale anno di riferimento. La somma va poi confrontata con l'obiettivo nominale temporaneo.

Contributo complementare

Unitamente al valore di riferimento temporaneo è prevista l'introduzione di un cosiddetto contributo complementare da parte della Confederazione a favore dei Cantoni finanziariamente deboli. Questo contributo sarà alimentato da mezzi finanziari della Confederazione liberati con la compensazione dei casi di rigore. Dal 2016 il volume della compensazione dei casi di rigore diminuirà annualmente del cinque per cento. Se si cumulano i contributi ridotti fino al 2029 e si distribuiscono su

sette anni, risulta un volume di 180 milioni di franchi all'anno, che può essere ripartito nel quadro del contributo complementare. In questo modo è possibile sostenere in maniera mirata i Cantoni finanziariamente più deboli, che d'altronde traggono meno benefici dalle misure verticali di compensazione rispetto agli altri Cantoni. La ripartizione dei contributi complementari è effettuata in due tappe. Nella prima fase i mezzi finanziari vengono elargiti ai Cantoni che non raggiungono l'obiettivo temporaneo. Nella fase successiva ai Cantoni finanziariamente più deboli vengono assegnate in modo proporzionale le rimanenti risorse, ovvero la differenza tra i 180 milioni di franchi e l'importo versato nella prima fase. L'ordine di successione dei Cantoni classificati in base all'indice del GFS dopo il versamento dei contributi complementari non può essere modificato.

Secondo le simulazioni effettuate, l'importo di 180 milioni di franchi dovrebbe essere sufficiente per garantire ai Cantoni interessati il raggiungimento dell'obiettivo temporaneo della dotazione minima. Se, contro ogni aspettativa, la somma non dovesse bastare, i contributi complementari destinati ai Cantoni interessati verrebbero ridotti proporzionalmente, affinché il limite massimo di 180 milioni di franchi non sia superato. Tuttavia, una simile garanzia effettiva della dotazione minima è prevista solo per il citato periodo di sette anni. Successivamente alla verifica del raggiungimento dell'obiettivo della dotazione minima nel quadro del rapporto sull'efficacia e all'eventuale adeguamento della corrispondente disposizione nella LPFC bisognerà perseguire, come finora, l'obiettivo della dotazione minima espresso in percentuale della media svizzera. Il valore di riferimento temporaneo e il contributo complementare vengono pertanto a cadere. Dal 2030 il Parlamento stabilirà nuovamente ogni quattro anni il contributo di base della dotazione poggiandosi sui risultati del rapporto sull'efficacia.

Ad eccezione delle risorse federali liberate con la compensazione dei casi di rigore, l'attuale compensazione dei casi di rigore non è toccata dagli adeguamenti previsti dalla LRI imprese III.

1.2.5.5 Ulteriore modo di procedere

Considerato l'elevato grado di insicurezza, è opportuno stabilire ex ante principi e norme procedurali. Le soluzioni concrete vengono elaborate di volta in volta nel quadro del rapporto sull'efficacia. Nel terzo rapporto sull'efficacia (RE3), che comprende gli anni di riferimento 2016-2019, bisognerà ad esempio chiarire se e come dovranno essere fissati il limite minimo e quello massimo dei fattori zeta. Dato che il passaggio dal vecchio al nuovo sistema non avviene parallelamente al periodo di analisi quadriennale del rapporto sull'efficacia, occorre prevedere un periodo intermedio, che riguarderà il quarto rapporto sull'efficacia. Il Consiglio federale propone di estendere questo periodo a sei anni (anni di riferimento 2020-2025) per i seguenti tre motivi:

- in questo modo i periodi di analisi corrispondono alle singole fasi di transizione. Ciò permette di analizzare la fase corrispondente mediante i rapporti sull'efficacia e, se necessario, di proporre misure per la fase successiva. Applicando un periodo di quattro anni, il quarto rapporto (2020-2023) non fornirebbe ancora sufficienti informazioni sul funzionamento del nuovo sistema;

- il Parlamento fissa i contributi di base destinati alla perequazione delle risorse sia per il secondo e il terzo anno sia per il periodo dal quarto al settimo anno dopo l'introduzione della LRI imprese III nei Cantoni. Nei momenti determinanti esso può stabilire la nuova dotazione ed eventualmente adeguare il sistema. Altrimenti vi è il rischio che si debba discutere di eventuali misure in un momento (leggi 2023) in cui non sono ancora completamente note le ripercussioni della LRI imprese III sulla perequazione delle risorse;
- durante il passaggio al nuovo sistema i Cantoni dispongono di una maggiore certezza in materia di pianificazione. Il meccanismo proposto permetterà di ridurre la cesura strutturale che verrà a crearsi nonostante le misure suggerite.

Il quarto rapporto sull'efficacia comprenderà inoltre una valutazione delle misure verticali di compensazione (cfr. n. 1.2.4.3).

Oltre a ciò, in questo periodo di sei anni, il Consiglio federale propone di sottoporre al Parlamento dopo due anni (ovvero nel 2020) un rapporto (rapporto supplementare, RS) in cui esaminerà le informazioni più recenti sul comportamento dei Cantoni e delle imprese. In caso di sviluppi imprevisti, tale proposta consentirà di apportare adeguamenti al sistema transitorio e alla dotazione della perequazione delle risorse. Il modo di procedere è identico a quello previsto per il rapporto sull'efficacia. Contrariamente a questo ultimo, il rapporto supplementare non comprenderà tuttavia una valutazione del raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria, ma si limiterà al passaggio al nuovo sistema e alla dotazione della perequazione delle risorse.

Infine, il quinto rapporto sull'efficacia (anni di riferimento 2026-2029) esaminerà in particolare l'obiettivo della dotazione minima e proporrà i fattori zeta per il quadriennio successivo, che sarà il primo dopo la conclusione del periodo transitorio.

Dopo il periodo transitorio di sei anni si potrà nuovamente riprendere il ritmo quadriennale originario per determinare i contributi di base della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri nonché per fornire il rendiconto nel quadro del rapporto sull'efficacia. Come esposto più sopra, i termini di adeguamento si riferiscono a un'attuazione delle nuove normative fiscali nei Cantoni fino al 2019. In caso di attuazione anticipata o posticipata, il calendario qui proposto dovrebbe essere adeguato rispettando le fasi menzionate.

Figura 3: Introduzione degli adeguamenti nella perequazione delle risorse nel corso del tempo:

Fase	Anno di calcolo	Anno di riferimento			Anni di calcolo utilizzati (grassetto = nuovo sistema)	Fattori zeta utilizzati	Valutazione		
							Periodo di analisi	Consultazioni	Dibattito parlamentare
I	2018	2019	2013, 2014, 2015		-	2016–19		RE3	
I	2019	2020	2014, 2015, 2016		-	2020–25	RS	RS	
I	2020	2021	2015, 2016, 2017		-	2020–25	RS		
I	2021	2022	2016, 2017, 2018		-	2020–25			
II	2022	2023	2017, 2018, 2019		2019	2020–25			
II	2023	2024	2018, 2019, 2020		2019–20	2020–25	RE4	RE4	
II	2024	2025	2019, 2020, 2021		2019–21	2020–25	RE4		
III	2025	2026	2020, 2021, 2022		2019–22	2026–29			
III	2026	2027	2021, 2022, 2023		2019–23	2026–29			
III	2027	2028	2022, 2023, 2024		2019–24	2026–29	RE5	RE5	
III	2028	2029	2023, 2024, 2025		2020–25	2026–29	RE5		
IV	2029	2030	2024, 2025, 2026		2020–25	2030–33			
IV	2030	2031	2025, 2026, 2027		2020–25	2030–33			
IV	2031	2032	2026, 2027, 2028		2020–25	2030–33	RE6	RE6	
IV	2032	2033	2027, 2028, 2029		2020–25	2030–33	RE6		
IV	2033	2034	2028, 2029, 2030		2024–29	2034–37			
...	...	...	...		...	...			

1.2.6 Controfinanziamento a livello federale

Le restrizioni di natura politico-finanziaria della Confederazione sono dettate dal freno all’indebitamento. Affinché le finanze federali rimangano strutturalmente in equilibrio, gli oneri supplementari dovuti alla LRI imprese richiedono un controfinanziamento. La strategia del controfinanziamento prevede due approcci: sia l’adozione di misure sul fronte delle entrate, sia la costituzione di eccedenze strutturali in vista della riforma grazie a un’adeguata crescita delle uscite e allo sfruttamento di sgravi sul fronte delle uscite («windfall profit»).

1.2.6.1 Misure sul fronte delle entrate

Tra le misure di politica fiscale illustrate al numero 1.3.1, l'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale riscossa su titoli genera entrate supplementari. Essa fa in modo che le minori entrate risultanti dalle altre misure fiscali (segnatamente l'introduzione di un'imposta sull'utile con deduzione degli interessi come pure l'abolizione della tassa di emissione sul capitale proprio) nonché le uscite supplementari effettuate per le misure verticali di compensazione siano compensate.

Aumentando il numero degli ispettori fiscali, il Consiglio federale intende inoltre fornire un contributo supplementare sul versante delle entrate alla compensazione degli aggravii dovuti alla LRI imprese III.

Al fine di portare nuovamente allo stato del 2006 gli intervalli tra i controlli in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA), di imposta preventiva e di tasse di bollo e per assorbire la crescita di numero e di complessità dei casi, il Consiglio federale ha deciso di potenziare le risorse di personale nell'ambito dei controlli fiscali interni ed esterni operati dall'AFC iscrivendo i corrispondenti mezzi finanziari nel Preventivo 2015.

Nel complesso, scaglionati sugli anni 2015–2018, saranno creati 75 nuovi posti nell'ambito dei controlli fiscali interni ed esterni operati dall'AFC. Per quanto riguarda il controllo esterno nell'ambito dell'IVA, annualmente per ogni ispettore fiscale sono addebitati retroattivamente circa 545 000 franchi di IVA. Nell'ambito dei controlli interni le riprese fiscali ammontano a circa 225 000 franchi. Per l'imposta preventiva e le tasse di bollo la ripresa fiscale media è di circa 7,6 milioni di franchi per ogni collaboratore attivo nel controllo esterno e in quello interno. Sulla base di questi valori medi e presupponendo che i ricavi medi diminuiscano gradualmente, dal 2019 risulterà un gettito fiscale supplementare di circa 250 milioni di franchi all'anno.

Tendenzialmente, un eventuale passaggio al principio dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva genererebbe pure entrate supplementari. Sebbene la corrispondente revisione della legge non faccia parte della LRI imprese III, tali entrate supplementari potrebbero comunque essere impiegate per il controfinanziamento della presente riforma poiché tale revisione fornirebbe pure un contributo al rafforzamento dell'attrattiva della piazza svizzera sul fronte delle attività di finanziamento.

Adottare su più vasta scala ulteriori misure fiscali riguardanti le imprese non è possibile, in quanto queste misure pregiudicherebbero la competitività della piazza imprenditoriale svizzera. Per contro, gravare maggiormente sulle persone fisiche ridurrebbe sensibilmente le probabilità di successo della riforma.

1.2.6.2 Costituzione di eccedenze strutturali

L'onere finanziario della riforma che risulta dopo la compensazione sul fronte delle entrate è stimato a circa un miliardo. Per evitare drastici e improrogabili tagli alle uscite con l'introduzione della LRI imprese III, si dovrà sfruttare il tempo rimanente per costituire eccedenze strutturali nelle finanze federali. All'entrata in vigore della LRI imprese III gli oneri supplementari dovuti alla riforma potranno quindi essere assorbiti da queste eccedenze strutturali.

La costituzione di eccedenze strutturali non richiede una base legale particolare ed è conforme alle disposizioni del freno all'indebitamento, poiché tale strumento rappresenta soltanto una prescrizione minima.

Per costituire eccedenze strutturali è necessario che nei prossimi anni la crescita delle uscite rimanga al di sotto della crescita delle entrate (rettificate in funzione della congiuntura). A tal fine si potrebbero sfruttare anche fattori straordinari con effetti di sgravio (cosiddetti «windfall profit»):

- nel quadro delle misure per il risanamento dell'AI, la Confederazione si è impegnata a finanziare gli interessi passivi dell'AI fino al 2017. In seguito il bilancio sarà sgravato in modo corrispondente (di ca. 160 mio. di fr. ogni anno);
- a medio termine risulta inoltre, a partire dal 2016, uno sgravio dovuto alla progressiva diminuzione della compensazione dei casi di rigore della NPC (contributo della Confederazione di 250 mio. di fr.; 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. Alla luce di questo contesto, queste risorse federali dovranno essere impiegate per il finanziamento del contributo supplementare fornito dalla Confederazione ai fini della perequazione delle risorse (cfr. n. 1.2.5).

Le eccedenze strutturali determinano una maggiore diminuzione del debito, da cui risulteranno anche riduzioni dei tassi di interesse sul debito della Confederazione nel bilancio globale di circa 100 milioni di franchi all'anno.

Secondo l'attuale pianificazione, la riforma sarà attuata a partire dal 2019. Le ripercussioni dei costi integrali della riforma sulle finanze federali sono attese nel 2022. Di conseguenza, nei primi anni della riforma, concretamente dal 2019 al 2021, bisognerà continuare a mantenere eccedenze strutturali, ma in misura tendenzialmente decrescente (ad es. nel 2021: 500 mio. di fr.).

Il Consiglio federale ha già iniziato a orientare la sua pianificazione finanziaria in tal senso, con lo scopo *di costituire entro il 2019 eccedenze strutturali dell'ordine di 1,1 miliardi di franchi, per attenuare gli oneri derivanti dalla RI imprese III*. Secondo il Piano finanziario 2016-2018 del 20 agosto 2014 le finanze federali presentano eccedenze strutturali di 1,3 (2017) e 2,8 miliardi di franchi (2018). Queste cifre presuppongono che il pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 (PCon 2014) proposto dal Consiglio federale possa essere realizzato e che le entrate, in particolare quelle provenienti dall'imposta federale diretta, si sviluppino in maniera dinamica.

Nell'ottica attuale, l'obiettivo formulato è pertanto già raggiunto senza ulteriori sforzi. Tuttavia, questa situazione comporta notevoli rischi, nel senso che solitamente nel penultimo e soprattutto nell'ultimo anno del piano finanziario vi sono oneri rilevanti non ancora esposti, dato che i lavori di preparazione dei progetti non sono

in una fase molto avanzata da consentire un'esposizione nel piano finanziario.²⁷ D'altra parte, le stime delle entrate comportano determinati rischi. Infatti, in particolare l'evoluzione dell'imposta federale diretta riscossa presso le persone giuridiche è connotata da una notevole incertezza.

Per questi motivi, nei prossimi mesi e anni il Consiglio federale seguirà con molta attenzione lo sviluppo delle prospettive finanziarie. In concreto, adotterà le necessarie decisioni nel quadro del piano finanziario di legislatura 2017-2019. In questo ambito stabilirà, da un canto, i limiti massimi per le decisioni finanziarie pluriennali, che coprono il periodo 2017/2018-2020/2021, concernenti i settori della formazione, della ricerca e dell'innovazione, delle infrastrutture dei trasporti, della difesa nazionale, dell'agricoltura e della cooperazione internazionale. D'altro canto, definirà le priorità in materia di politica della spesa pubblica fino al 2014 ed eventualmente ordinerà riforme strutturali, qualora queste fossero necessarie per raggiungere gli obiettivi in materia di politica fiscale e di politica della spesa pubblica e in particolare per conservare un margine di manovra sufficiente al controfinanziamento della LRI imprese III.

1.2.6.3 Gestione del fattore di incertezza

I tempi lunghi fino all'attuazione della riforma e la contemporanea elevata dinamica della competitività fiscale internazionale comportano una notevole incertezza riguardo alle minori entrate nell'ambito dell'imposta federale diretta dovute al trasferimento del substrato dell'imposta sull'utile generato in un contesto di mobilità aziendale. Il fatto che la riforma espliciti effetti anche prima della sua entrata in vigore potrebbe determinare inaspettate ripercussioni negative già prima dell'attuazione della LRI imprese III. In questo caso occorre mantenere le eccedenze strutturali già realizzate o ricostituirle attraverso rettifiche sul fronte delle uscite. Dato il tempo disponibile, gli sforzi da intraprendere in tal senso possono protrarsi su diversi anni, ciò che permette di evitare interventi improvvisi.

È altresì ipotizzabile che le perdite di entrate registrate al momento dell'attuazione risultino più elevate del previsto e che le eccedenze strutturali costituite siano troppo esigue. La legge federale sulle finanze della Confederazione prevede che le uscite impreviste che superano l'importo massimo ammesso dal freno all'indebitamento siano addebitate al conto di compensazione. Data la sua elevata dotazione, questo conto permetterebbe un meccanismo di compensazione automatico cosicché i correttivi di politica finanziaria sarebbero necessari soltanto dopo circa due anni.

²⁷ Secondo l'articolo 5 dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione, nella pianificazione finanziaria vengono ripresi atti normativi, decisioni finanziarie e assegnazioni dotati di efficacia giuridica, progetti adottati dalla Camera prioritaria nonché messaggi adottati dal Consiglio federale. I progetti posti in consultazione dal Consiglio federale sono presi in considerazione solo se la loro portata finanziaria può essere stimata.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Pacchetto complessivo delle misure di politica fiscale

Con la presente riforma si intendono perseguire tre obiettivi: mantenere un'imposizione delle imprese competitiva, ristabilire in consenso internazionale nei confronti delle caratteristiche centrali del regime svizzero di imposizione delle imprese nonché garantire la redditività finanziaria dell'imposta sull'utile per Confederazione, Cantoni e Comuni. Tra questi obiettivi risultano in parte importanti conflitti d'interesse. Ad esempio, i regimi fiscali altamente competitivi sono regolarmente in contrasto con gli sforzi internazionali volti a limitare le possibilità di pianificazione fiscale delle imprese. D'altra parte, le riduzioni dell'imposta sull'utile fino a un certo punto sono perfettamente compatibili con gli standard internazionali, ma comportano notevoli minori entrate e sono pertanto meno mirate rispetto alle normative speciali applicate ai ricavi conseguiti in un contesto di mobilità aziendale.

Per tenere conto di questa situazione di partenza in un contesto internazionale molto dinamico, si può considerare valido l'indirizzo strategico di politica fiscale composto dai tre elementi seguenti:

- introduzione di nuove normative conformi agli standard internazionali per i ricavi conseguiti in un contesto di mobilità aziendale;
- riduzione delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile;
- ricorso a ulteriori misure per migliorare la sistematica del diritto in materia di imposizione delle imprese.

Tale indirizzo garantisce in particolare la possibilità di reagire in modo flessibile ai futuri sviluppi internazionali attraverso una ponderazione maggiore o minore dei singoli elementi. Non è possibile evitare una verifica periodica e casomai un adeguamento delle misure concrete finalizzate all'attuazione della strategia.

Secondo il Consiglio federale, le misure proposte nel presente progetto costituiscono un pacchetto globale equilibrato che rafforza l'attrattiva della piazza imprenditoriale svizzera nei prossimi anni, garantendo nel contempo che le imprese contribuiscano pure in futuro al finanziamento dei compiti statali. Per contro, anche le decisioni di politica fiscale dei Cantoni saranno particolarmente decisive. Il Consiglio federale rispetta la loro autonomia garantita dalla Costituzione, in particolare in relazione alla determinazione delle aliquote fiscali. Con la LRI imprese III la Confederazione intende definire un quadro che assicuri ai Cantoni la migliore situazione di partenza possibile per la scelta della loro strategia nell'ambito della politica fiscale.

1.3.2 Importanza delle singole misure in materia di politica fiscale per la piazza imprenditoriale svizzera

Le misure che rientrano nel primo punto dell'indirizzo di politica fiscale (*licence box*, imposta sull'utile con deduzione degli interessi e adeguamenti dell'imposta sul capitale) sono motivate sotto il profilo della politica della piazza imprenditoriale svizzera. Esse mirano in particolare a determinati redditi o attivi nel settore delle attività esercitate in un contesto di mobilità aziendale. Corrispondono o sono simili a

misure che sono già state adottate con successo in altri Paesi e in generale sono ritenute interessanti. Con queste misure la Svizzera potrà far fronte alla competitività internazionale e ai suoi concorrenti anche in futuro, cioè dopo la soppressione dello statuto fiscale cantonale.

Anche le riduzioni cantonali dell'aliquota fiscale dell'imposta sull'utile, che formalmente non rientrano nella LRI imprese III pur facendo parte della strategia, servono a garantire l'attrattiva della piazza svizzera e per di più non sono legate a oneri amministrativi supplementari per le imprese interessate.

Le misure che rientrano nel terzo punto dell'indirizzo servono a migliorare la sistematica della legislazione tributaria concernente le imprese e quindi anche la certezza del diritto. Esse riducono pertanto anche l'influsso del diritto tributario sulle decisioni imprenditoriali. Queste norme non sono tecnicamente correlate agli sviluppi internazionali che determinano la Riforma III dell'imposizione delle imprese. Indipendentemente da ciò, nel complesso consentono di accrescere l'attrattiva della piazza. L'abolizione della tassa di emissione sul capitale proprio incentiva gli investimenti in Svizzera. Gli adeguamenti della deduzione per partecipazioni e la compensazione illimitata nel tempo delle perdite consentono di eliminare completamente oneri economici multipli per i gruppi e di far valere interamente le perdite che ricadono sulle imprese. La nuova norma in ambito di deduzione per partecipazioni è leggermente meno attrattiva di quella attuale in caso di perdite su partecipazioni, ma in compenso risulta più interessante in presenza di utili. Lo scioglimento delle riserve occulte crea un sistema uniforme. A livello di Confederazione e in parte anche nei Cantoni viene effettuata già oggi un'imposizione in caso di trasferimento. È corretto che specularmente venga effettuato uno scioglimento delle riserve occulte anche in caso di insediamento e che tutti i casi analoghi siano trattati allo stesso modo. Gli adeguamenti dell'imposizione parziale degli utili distribuiti e l'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale applicata ai titoli tengono conto della critica del Tribunale federale concernente l'imposizione parziale vigente e si avvicinano al principio della neutralità riguardo alla forma giuridica e al finanziamento. Già oggi esistono in parte incentivi fiscali per avviare un'attività imprenditoriale scegliendo la forma della società di capitali e non dell'attività lucrativa indipendente. Questa tendenza si acuisce se la Riforma III dell'imposizione delle imprese comporta riduzioni dell'aliquota dell'imposta cantonale sull'utile. Con un'imposizione corretta dei detentori di partecipazioni si riducono questi influssi indesiderati del diritto tributario sull'attività imprenditoriale. Nell'ottica della neutralità riguardo al finanziamento, alla diminuzione dei maggiori costi dei modelli di finanziamento a livello imprenditoriale si contrappone un rincaro dell'autofinanziamento mediante l'imposizione degli utili da capitale a livello di economie domestiche. Oltre a una migliore neutralità del sistema fiscale, sotto il profilo della politica della piazza svizzera ne deriva anche un trasferimento interessante dell'onere fiscale dal livello imprenditoriale a quello degli investitori. Nel contempo l'imposizione degli utili da capitale applicata ai titoli comporta una maggiore certezza del diritto, poiché vengono a cadere le attuali e assai complesse questioni di delimitazione.

1.3.3 Misure verticali di compensazione

Sono state esaminate diverse alternative per impostare le misure di sostegno previste dalla Confederazione.

Oltre alla quota del 17 per cento dell'imposta federale diretta, i Cantoni dispongono anche di quote dei proventi derivanti dall'imposta preventiva, dalla TTPCP e dall'imposta sugli oli minerali. Considerati il volume esiguo e la destinazione vincolata nell'ambito del bilancio della Confederazione, la TTPCP e l'imposta sugli oli minerali non possono tuttavia essere utilizzate come strumenti di compensazione verticale. In linea di massima sarebbe tuttavia possibile aumentare l'aliquota dei Cantoni all'imposta preventiva. Il prodotto dell'imposta preventiva è però soggetto a forti oscillazioni che inciderebbero sui versamenti di compensazione. Nella stima del preventivo non è possibile integrare gli elementi all'origine di questa volatilità, in quanto per loro natura sono imprevedibili. Ciò complicherebbe la prevedibilità dei versamenti di compensazione attesi per i Cantoni e comprometterebbe l'attuazione di una politica finanziaria lungimirante. Di conseguenza, per il Consiglio federale l'aumento dell'aliquota dei Cantoni all'imposta preventiva non rappresenta una soluzione praticabile.

Anche la ripartizione cantonale delle risorse provenienti dalla compensazione verticale in funzione della popolazione residente è stata respinta. Un'assegnazione, perlomeno parziale, rispetto a questa chiave di ripartizione sarebbe eventualmente giustificata con riferimento ai Cantoni finanziariamente più deboli, in quanto questi beneficino della quota dell'imposta federale diretta solo in misura minore in termini proporzionali. Il Consiglio federale è pertanto dell'avviso che l'aggravio finanziario derivante dalla LRI imprese III dovrebbe risultare maggiore per i Cantoni finanziariamente forti. Inoltre i Cantoni finanziariamente più deboli ricevono un sostegno mirato con l'assegnazione del contributo complementare.

Un'ulteriore alternativa alla concessione della compensazione verticale è la riduzione a livello federale dell'imposta sull'utile. In questo modo si allenta la pressione al ribasso delle imposte nei Cantoni, ovvero per certi versi si procederebbe indirettamente a una compensazione verticale. Il Consiglio federale è contrario a questa alternativa per i seguenti due motivi: in primo luogo, a livello federale una riduzione dell'imposta sull'utile rafforzerebbe la concorrenza fiscale tra i Cantoni, poiché l'aggravio di base, uguale per tutti i Cantoni, diminuisce. In secondo luogo in questo modo in alcuni Cantoni risulterebbe un'imposta sull'utile molto bassa rispetto ad altre piazze concorrenti, circostanza che potrebbe essere problematica per raggiungere un consenso internazionale.

L'adeguamento della ripartizione delle entrate tra Confederazione e Cantoni corrisponde a una redistribuzione verticale che non incide sulle aliquote fiscali. Una redistribuzione analoga potrebbe di principio avvenire anche con un adeguamento della ripartizione dei compiti e delle uscite. È stato pertanto esaminato anche l'incremento dei contributi della Confederazione in determinati settori di compiti. Poiché con la LRI imprese III non si intende proporre una nuova impostazione della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, le potenziali misure di compensazione sul fronte delle uscite si limitano all'aumento dei contributi della Confederazione nell'ambito degli attuali compiti da svolgere congiuntamente. Al riguardo entrano in considerazione solo i settori di compiti con un volume sufficientemente alto (>200 mio. di fr.):

- prestazioni complementari all'AVS e all'AI (PC);

- riduzione individuale dei premi nei Cantoni (RIP);
- finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF);
- traffico d'agglomerato;
- traffico regionale viaggiatori (TRV);
- università cantonali;
- scuole universitarie professionali (SUP);
- formazione professionale.

Occorre tuttavia considerare il principio di equivalenza conformemente all'articolo 43a della Costituzione federale, in particolare il capoverso 3: «La collettività che assume i costi di una prestazione statale può decidere in merito a questa prestazione». In caso di aumento sostanziale della partecipazione della Confederazione bisognerebbe quindi esaminare la necessità di adeguare di conseguenza le possibilità di cogestione. Alla luce di questa circostanza, i compiti in comune nei settori dell'educazione (università, scuole universitarie, formazione professionale), dei trasporti (traffico regionale viaggiatori, finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, traffico d'agglomerato) e della sanità (riduzione individuale dei premi) sono esclusi come possibili canali di compensazione. Infatti, con l'aumento dei contributi della Confederazione a livello federale si renderebbero necessari adeguamenti di natura politica che andrebbero ben oltre il quadro della riforma. Soltanto le prestazioni complementari all'AVS e all'AI, e in particolare solo il settore «minimo esistenziale», si presterebbero in linea di massima a una compensazione (parziale). In questo caso i Cantoni applicano il diritto federale e dispongono di un margine di manovra relativamente limitato; l'adeguamento delle competenze della Confederazione non sarebbe necessario alla luce di questa situazione. Ciononostante, anche in questo caso il Consiglio federale intende evitare di confondere la politica fiscale e la politica concreta, tanto più che, a seguito dell'attuale evoluzione dei costi, viene discussa la possibilità di attuare riforme nell'ambito delle prestazioni complementari. Queste riforme non dovrebbero essere associate alla LRI imprese III.

1.3.4 Adeguamento della perequazione delle risorse

Per considerare le misure della LRI imprese III nella perequazione delle risorse sono state esaminate diverse opzioni alternative:

- il Consiglio federale ha respinto la soluzione che prevede di *continuare a utilizzare i fattori beta* per le seguenti ragioni:
in primo luogo vi si oppongono motivi pratici, ovvero bisognerebbe garantire che le società con statuto fiscale speciale interessate possano essere chiaramente identificate anche nel nuovo regime fiscale. Inoltre queste società dovrebbero continuare a tenere un conto distinti (suddivisione tra redditi conseguiti in Svizzera e all'estero), sebbene questo non sia più rilevante dal profilo del diritto fiscale. Tenere un conto distinto o differenziare tra redditi generati all'estero e in Svizzera è una condizione necessaria per poter effettuare una ponderazione ridotta con i fattori beta. Questo poiché solo i redditi generati all'estero sono limitatamente sfruttabili fiscalmente, mentre gli utili conseguiti in Svizzera dalle società con statuto fiscale speciale soggiacciono all'imposizione ordinaria e nel potenziale di risorse sono quindi trattati in maniera identica agli utili delle società tassate in via

ordinaria. Vi sono seri dubbi che dopo l'abolizione degli statuti fiscali speciali i dati relativi ai conti distinti delle società interessate possano soddisfare le esigenze in fatto di qualità ai fini del calcolo della perequazione delle risorse. Inoltre non è neppure chiaro in che modo andrebbero attuati gli standard in materia di qualità e se dati di questo tipo possano essere sottoposti a una revisione.

Qualora non fossero più allestiti conti distinti, la quota degli utili conseguiti all'estero dovrebbe essere determinata sulla base di quote fisse (specifiche per i Cantoni e le imprese). In questo modo viene trascurata l'elevata volatilità, empiricamente comprovata, ovvero la struttura dinamica degli utili conseguiti da società con statuto fiscale cantonale. Sussiste quindi il rischio che il potenziale di risorse rifletta in maniera distorta la capacità economica di un Cantone.

Occorre inoltre chiedersi come trattare le società interessate in caso di ristrutturazioni, fusioni e acquisizioni. Infine bisogna considerare che un aggiornamento dei fattori beta non sarebbe possibile nel nuovo regime fiscale, poiché le società con statuto fiscale speciale non esisteranno più. I calcoli poggierebbero quindi su dati risalenti ad anni sempre più lontani nel tempo.

Una riserva generale contro un ulteriore utilizzo dei fattori beta consiste nel fatto che per il calcolo del potenziale di risorse si ignorerebbe la nuova realtà fiscale proseguendo virtualmente con l'attuale regime fiscale. Sarebbe difficile spiegare perché il meccanismo della perequazione delle risorse non debba essere adeguato alla nuova realtà.

Ciò implicherebbe anche una disparità di trattamento, dato che le attuali società con statuto speciale sarebbero ponderate in misura minore rispetto alle nuove società insediate che nel regime fiscale finora in vigore avrebbero adempiuto le condizioni per uno statuto fiscale speciale. In questo modo, il proseguimento dei fattori beta significherebbe una garanzia dello stato patrimoniale per i Cantoni che presentano già un'elevata quota di società di questo tipo, mentre verrebbero penalizzati i Cantoni che attirano nuovo substrato fiscale correlato alla mobilità e che non rientra nella soluzione dei box.

Inoltre si presume che gli utili derivanti dallo statuto fiscale speciale (che non sono coperti dal box) possano essere maggiormente sfruttati fiscalmente rispetto allo status quo, senza doversi attendere delocalizzazioni di imprese. Per questi motivi il proseguimento dei fattori beta porterebbe tendenzialmente a una sottovalutazione il potenziale di risorse.

Un'alternativa da esaminare d'intesa con i Cantoni consiste nella considerazione dello scioglimento delle riserve occulte nel potenziale di risorse (cfr. n. 1.2.5.4).

- L'opzione di *continuare a ponderare in misura minore* nel potenziale di risorse *solo gli utili con un'imposizione privilegiata (utili del box)* è stata esaminata e poi respinta. Gli utili rimanenti che soggiacciono all'imposizione ordinaria confluirebbero integralmente nel potenziale di risorse. È ipotizzabile che, nel quadro di un modello *licence box*, solo una parte degli utili delle attuali società con statuto speciale sarà ancora tassata in maniera privilegiata e i rimanenti utili di queste società saranno tassati

in via ordinaria. Prevedere una ponderazione ridotta solo per gli utili del box significherebbe che gli utili delle imprese sarebbero considerati integralmente nel nuovo regime fiscale con una ponderazione sensibilmente maggiore rispetto allo status quo. Considerata la notevole importanza degli utili delle società con statuto speciale, attualmente la ponderazione degli utili delle imprese ammonta complessivamente, come summenzionato, a circa il 50 per cento. Se una parte non insignificante degli utili attualmente coperti dallo statuto fiscale speciale confluisse integralmente nel potenziale di risorse, ciò provocherebbe notevoli distorsioni degli indici delle risorse (cfr. simulazione nell'allegato 3).

- È stata altresì respinta l'opzione della *determinazione «politica» dei fattori di ponderazione*. La determinazione arbitraria di singoli parametri del meccanismo della perequazione finanziaria nazionale rappresenterebbe un elemento estraneo al sistema attuale. La perequazione finanziaria è un sistema basato su determinate regole. A livello politico vengono decise le dotazioni dei singoli fondi per la durata di un quadriennio, come pure eventuali modifiche o adeguamenti delle regole. Questi adeguamenti sono effettuati sulla base di una valutazione del sistema globale. Se ora il potere politico decidesse in merito a un parametro del sistema, sussisterebbe il rischio che altri parametri possano seguire, ciò che minerebbe il sistema globale consolidato basato su regole, dato che la perequazione finanziaria diverrebbe viepiù il risultato di decisioni politiche singole e ad hoc.

In sintesi il Consiglio federale giunge quindi alla conclusione che i fattori zeta basati sull'approccio dello sfruttamento relativo costituiscano l'unica opzione valida per una nuova ponderazione degli utili delle persone giuridiche nel potenziale di risorse.

Secondo il Consiglio federale il contributo complementare destinato ai Cantoni finanziariamente deboli si giustifica per due motivi: in primo luogo serve a raggiungere l'obiettivo costituzionale secondo cui tramite la perequazione finanziaria bisogna garantire risorse finanziarie minime ai Cantoni. Il valore di riferimento, pari all'85 per cento, stabilito nella LPFC costituisce un «obiettivo auspicato». In linea di massima è quindi un fenomeno intrinseco al sistema il fatto che, a seguito delle variazioni dei parametri determinanti per la perequazione delle risorse, questo obiettivo non venga raggiunto ogni anno. Con ogni probabilità i necessari adeguamenti della perequazione delle risorse dovuti alle nuove condizioni quadro di politica fiscale comporteranno tuttavia variazioni che vanno oltre i valori ordinari. Di conseguenza è giustificato che ai Cantoni finanziariamente più deboli si conceda limitatamente nel tempo un margine finanziario supplementare. In secondo luogo il contributo complementare esplica i suoi effetti anche in modo accessorio alle misure verticali di compensazione. Pure i Cantoni finanziariamente più deboli percepiranno una pressione a livello di politica fiscale (primariamente a seguito della concorrenza fiscale intercantonale). Questi Cantoni potranno però trarre vantaggio solo limitatamente dalle misure verticali di compensazione. Nel complesso il contributo complementare svolgerà una funzione simile a quella della compensazione dei casi di rigore al momento dell'introduzione della NPC, che aveva come obiettivo di attenuare le perdite finanziarie subite dai Cantoni finanziariamente deboli con il passaggio al nuovo sistema. Come la compensazione dei casi di rigore, anche il contributo complementare è limitato nel tempo e in termini nominali. Rispetto alla compensazione dei casi di rigore, il contributo complementare è però finanziato esclusivamente dalla Confederazione.

1.3.5 Controfinanziamento a livello federale

La LRI imprese III richiede un piano flessibile di controfinanziamento. L'incertezza è notevole, dato che l'attuazione della riforma fiscale è ripartita su un periodo relativamente lungo. Inoltre non è possibile formulare una previsione attendibile della situazione politico-finanziaria della Confederazione tra 5-10 anni. Questa incertezza può essere contrastata con la costituzione di eccedenze strutturali. In questo modo si evita che le uscite della Confederazione vengano dapprima aumentate e poi diminuite con l'entrata in vigore della riforma, scenario che porterebbe a una politica finanziaria poco prevedibile. Un tasso di crescita delle uscite leggermente inferiore, associato a misure sul fronte delle entrate, è considerato una strategia più valida dagli attori interessati.

Sono state esaminate diverse altre possibilità di compensazione a livello di entrate. Oltre ad aumenti di imposte sarebbe ipotizzabile anche un ampliamento della base di calcolo. I risultati dell'esame sono riassunte qui di seguito.

1.3.5.1 Aumento delle imposte

La verifica delle misure sul fronte delle entrate si è limitata alle entrate fiscali. Secondo il Consiglio federale, un aumento delle entrate di natura non fiscale non è una soluzione praticabile, poiché questa non prevede alcun margine di manovra né possibilità d'intervento (ad es. entrate da partecipazioni, distribuzione di utili della Banca nazionale svizzera, entrate a titolo d'interessi, fiscalità del risparmio dell'UE). Inoltre, l'aumento sostanziale sarebbe oggettivamente ingiustificato (tasse, emolumenti) e potrebbe persino compromettere l'adempimento dei compiti (entrate per investimenti).

Il Consiglio federale valuta gli aumenti delle principali entrate fiscali come segue:

- *imposta federale diretta*: le aliquote d'imposta massime sono sancite nella Costituzione federale²⁸; la facoltà di riscuotere tale imposta decade alla fine del 2020. Un aumento delle aliquote massime per il controfinanziamento della LRI imprese III richiederebbe pertanto un processo politico più lungo e una votazione popolare. Ad avviso del Consiglio federale, un aumento non sarebbe però nemmeno auspicabile. In particolare un aumento dell'imposta sull'utile avrebbe tendenzialmente effetti negativi sulla competitività fiscale internazionale della Svizzera e sarebbe contrario agli obiettivi della LRI imprese III.
- *Imposta sul valore aggiunto (IVA)*: anche le aliquote massime di questa imposta sono sancite nella Costituzione federale. All'inizio del 2018, una volta scaduto il termine dell'aumento temporaneo a favore dell'assicurazione invalidità, l'imposta sul valore aggiunto sarà ridotta di 0,4 punti percentuali (aliquota ordinaria). Allo stesso tempo saranno riscossi 0,1 punti percentuali supplementari a favore del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (limitato al 2030). Nel quadro della riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020», il Consiglio federale intende inoltre aumentare l'IVA a favore dell'AVS. Un aumento aggiuntivo dell'IVA a favore dei conti pubblici va pertanto respinto.

- *Imposta preventiva*: il Consiglio federale ha deciso recentemente di esaminare diverse varianti di riforma, allo scopo di adeguare l'imposta preventiva alle nuove condizioni quadro della piazza finanziaria elvetica e di rendere la Svizzera più interessante per le attività finanziarie. Bisognerà esaminare in particolare l'eventuale passaggio al cosiddetto principio dell'agente pagatore che tendenzialmente dovrebbe generare entrate supplementari, sebbene le ripercussioni finanziarie siano difficilmente quantificabili. La corrispondente revisione di legge è molto complessa e il Consiglio federale ritiene che la riforma dovrebbe essere eseguita come progetto a sé stante. Eventuali entrate supplementari potrebbero invece essere prese in conto per il controfinanziamento della LRI imprese III, tanto più che il rafforzamento dell'attrattiva della piazza svizzera nell'ambito dell'attività di finanziamento costituisce pure un obiettivo di tale riforma, per cui esiste un legame intrinseco tra i due progetti.
- *Tasse di bollo*: un aumento delle tasse di bollo sarebbe contrario all'attuale tendenza delle riforme. Se la tassa d'emissione sul capitale di terzi è già stata abolita, la soppressione della tassa d'emissione sul capitale proprio è ancora in fase di consultazione parlamentare (progetto A concernente l'iniziativa parlamentare 09.503 «Abolire progressivamente le tasse di bollo e creare nuovi posti di lavoro»); il Consiglio degli Stati ha sospeso l'affare fino alla presentazione della LRI imprese III. Il Consiglio federale è sostanzialmente favorevole alla soppressione della tassa d'emissione sul capitale proprio poiché questa compromette il futuro della piazza per le attività di finanziamento e provoca effetti di distorsione. Di conseguenza, la soppressione di tale tassa è stata inserita nella LRI imprese III. Anche se, per motivi di politica finanziaria, l'Esecutivo si è espresso contro l'eliminazione delle rimanenti tasse di bollo (progetto B concernente Iv. Pa. 09.503, «Abolizione della tassa di negoziazione e della tassa sui premi d'assicurazione»), l'aumento di queste tasse per controfinanziare la LRI imprese III non è un'opzione valida in considerazione dell'importanza della piazza economica.
- *Imposta sugli oli minerali*: nel quadro della consultazione sul Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) il Consiglio federale ha esaminato due varianti per l'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali. Pertanto, un aumento supplementare vincolato ma non impiegato a favore delle strade non dovrebbe trovare il consenso della maggioranza. Nel quadro dell'iniziativa popolare «Per un equo finanziamento dei trasporti» sono invece formulate diverse richieste, tra cui la richiesta di impiegare la parte non vincolata delle entrate provenienti dall'imposta sugli oli minerali per le strade e sottrarle così al bilancio generale della Confederazione.
- *Imposta sul tabacco*: il Consiglio federale prevede di chiedere al Parlamento, mediante revisione di legge, un rinnovo della sua competenza di aumentare del 50 per cento le aliquote d'imposta in vigore sulle sigarette e sul tabacco trinciato fine. Il relativo messaggio è in fase di preparazione. Con la politica adottata finora, che prevedeva singoli piccoli aumenti, l'imposta sul tabacco non può tuttavia contribuire neppure in futuro in maniera sostanziale al controfinanziamento. Occorre inoltre considerare che, oltre a perseguire scopi fiscali, questa imposta costituisce pure un pi-

lastro della politica di prevenzione della Confederazione; la modifica delle abitudini di consumo auspicata dall'aumento dell'imposta riduce pertanto le entrate supplementari realizzabili.

Per quanto riguarda le entrate fiscali quantitativamente inferiori (ad es. imposta sull'alcol, imposta sulla birra e imposta sugli autoveicoli), in termini di volume non hanno il potenziale necessario per attuare misure sostanziali sul fronte delle entrate. Oltre a ciò, nel quadro della consultazione sul FOSTRA, il Consiglio federale ha proposto pure una destinazione (in parte) vincolata delle entrate provenienti dall'imposta sugli autoveicoli (attualmente a disposizione del bilancio generale della Confederazione) a favore delle strade. Qualora la proposta fosse attuata, l'imposta sugli autoveicoli non potrebbe più essere utilizzata per il finanziamento del bilancio generale della Confederazione. In sintesi si può affermare che per diverse entrate fiscali sono previsti aumenti che però sono destinati al finanziamento di progetti specifici. Per quanto riguarda le rimanenti entrate fiscali, il Consiglio federale non intravede alcun margine di manovra per aumentarle.

1.3.5.2 Ampliamento della base di calcolo

Oltre agli aumenti di imposte, anche l'ampliamento della base di calcolo rappresenta una possibilità di generare ulteriori entrate fiscali. In questo caso un approccio logico consiste nel considerare le numerose agevolazioni fiscali nell'ambito delle entrate fiscali della Confederazione. Nel 2011 l'AFC ha elencato per la prima volta in uno studio in modo sistematico le agevolazioni fiscali concesse dalla Confederazione, stimando le conseguenti perdite di entrate, che si aggirano tra i 20 e i 24 miliardi di franchi (stato al 2012). Le principali agevolazioni fiscali si riscontrano nell'ambito dell'imposta federale diretta (8,7 mia.), dell'imposta sul valore aggiunto (8,1 mia.), delle tasse di bollo (4,4 mia.) e dell'imposta sugli oli minerali (1,4 mia.). Di fatto, le agevolazioni fiscali (*tax expenditure*) equivalgono a dei sussidi fiscali, che però sono poco trasparenti e perlopiù sfuggono al controllo della politica finanziaria. Inoltre creano falsi incentivi²⁹ e generano un onere amministrativo supplementare. Di conseguenza, anche le agevolazioni fiscali sono state esaminate in vista di un possibile controfinanziamento sul fronte delle entrate. I risultati si possono riassumere come segue:

- nel caso di molte agevolazioni fiscali una soppressione o una riduzione non è politicamente realizzabile. Tra queste rientrano le deduzioni (finanziariamente molto significanti) per uscite relative alla previdenza per la vecchiaia (2° e 3° pilastro), ma anche la deduzione di contributi per l'assicurazione malattie o la deduzione per il versamento di contributi di utilità pubblica;
- è riconosciuto che le tasse di bollo e l'imposta federale diretta riscossa sugli utili di persone giuridiche esercitano un effetto inibitorio sulla crescita o sugli investimenti. Gli svantaggi economici compenserebbero ampiamente i vantaggi legati a un'eliminazione delle agevolazioni, ciò che a conti fatti si rivelerebbe controproducente anche per le finanze federali;

²⁹ Cfr. ad es. Rapporto del Consiglio federale del 14 giugno 2013 concernente lo stralcio dal ruolo della mozione 06.3190 (Studer Heiner) dell'8 maggio 2006, «Ecologizzazione del sistema fiscale e di sussidiamento».

- diverse agevolazioni fiscali sono oggetto di progetti trattati di recente, previsti o pendenti, come la deduzione delle spese di trasporto (FAIF), la deduzione per figli, le deduzioni legate alla proprietà abitativa oppure le numerose eccezioni in ambito di IVA;
- per le deduzioni in ambito di imposta federale diretta occorre inoltre considerare che la loro limitazione implica problemi a livello di armonizzazione fiscale. Ad esempio, la rinuncia a una deduzione per pasti presi fuori casa sarebbe realizzabile soltanto se prevista al contempo anche dai Cantoni, al fine di non compromettere l'armonizzazione fiscale verticale.

Le altre agevolazioni fiscali non sono vantaggiose o la loro soppressione non produrrebbe sgravi per le finanze federali a causa della loro destinazione vincolata. Oppure potrebbero essere impiegate solo per sostituire le riduzioni sul fronte delle uscite, in quanto destinate esclusivamente a determinati settori di compiti della Confederazione (imposta sugli oli minerali: esenzione per le imprese di trasporto concessionarie, restituzione all'agricoltura).

In linea generale, il Parlamento si è più volte espresso a favore di una semplificazione del sistema fiscale, ma nel caso di progetti concreti di semplificazione (segnatamente la parte B della riforma IVA, il cambiamento di sistema nell'imposizione della proprietà abitativa) non ha dimostrato la propria disponibilità ad abolire le agevolazioni fiscali. Il Consiglio federale ritiene pertanto modeste le prospettive di successo di eventuali altri tentativi.

1.4 Attuazione

Nell'ottica attuale, ai fini dell'attuazione della riforma è possibile fissare il calendario seguente:

- dopo la valutazione dei pareri pervenuti nell'ambito della consultazione, nella prima metà del 2015 il Consiglio federale licenzierà, all'attenzione delle Camere federali, il messaggio concernente la LRI imprese III;
- in tal modo, entro l'autunno del 2015 potrebbero essere designate le Commissioni ed entro l'inverno dello stesso anno potrebbero iniziare i dibattiti sull'affare. Il dibattito parlamentare a livello federale si concluderebbe quindi al più presto a metà del 2016;
- a condizione che non venga lanciato nessun referendum, gli adeguamenti della LIFD e della LAID potrebbero entrare in vigore il 1° gennaio 2017. Per i Cantoni è previsto un termine di due anni affinché possano adeguare la loro legislazione. Dopodiché verranno applicate le nuove regolamentazioni. Le nuove disposizioni nella LPFC entrano pure in vigore il 1° gennaio 2019. In caso di referendum andrà svolta una votazione popolare, che avrebbe luogo nella prima metà del 2017.

1.5 Interventi parlamentari

Negli anni scorsi, nel contesto della LRI imprese III sono già stati trasmessi diversi interventi parlamentari finalizzati a rafforzare l'attrattiva fiscale della Svizzera, compreso il consenso internazione nei confronti del sistema tributario svizzero.

- Mo. 04.3736 (Bührer Gerold) «Soppressione della tassa d'emissione sul capitale proprio» e Iv. Pa. 09.503 (gruppo liberale radicale) «Abolire progressivamente le tasse di bollo e creare nuovi posti di lavoro»;
- Mo. 07.3309 (gruppo liberale-radical) «Rafforzamento della concorrenza con un'ulteriore riforma dell'imposizione delle imprese»;
- Mo. 08.3111 (gruppo PCD/PEV/glp) «La piazza Svizzera tra le prime cinque»;
- Mo. 08.3853 (gruppo liberale radicale) «Introduzione di misure di sostegno fiscali per rafforzare la ricerca svizzera» e Po. 10.3894 (Commissione dell'economia e dei tributi CN) «Misure di sostegno fiscali nel campo della ricerca e dello sviluppo».

Con la presente riforma il Consiglio federale presenta un progetto che tiene conto nel miglior modo possibile sia degli interventi parlamentari, sia dell'equilibrio ottimale tra i tre obiettivi della LRI imprese III.

1.6 Altri progetti di riforma fiscale rilevanti per la piazza imprenditoriale svizzera

1.6.1 Riforma dell'imposta preventiva

L'imposta preventiva dà un contributo sostanziale alle entrate della Confederazione ed esplica una funzione di garanzia per le imposte sul reddito e sulla sostanza. Tuttavia, l'attuale struttura dell'imposta presenta svantaggi. I gruppi svizzeri evitano l'imposta, provvedendo ai loro finanziamenti spesso tramite società estere. Di conseguenza, da un lato, per le imprese derivano costi per la gestione delle strutture estere e, dall'altro, in parte non viene raggiunto l'obiettivo di garanzia dell'imposta preventiva.

A determinate condizioni, un passaggio completo o parziale dell'imposta preventiva dal principio vigente del debitore a quello dell'agente pagatore consente di superare questi problemi. Con la decisione del 2 luglio 2014 il Consiglio federale ha pertanto incaricato il DFF, con il coinvolgimento del gruppo di esperti per l'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari, di elaborare entro la fine del 2014 un progetto riguardante la revisione dell'imposta preventiva da porre in consultazione connotato dai seguenti indirizzi principali:

- Passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore in ambito di imposta preventiva: gli investitori esteri attualmente non acquistano obbligazioni da debitori svizzeri, poiché non possono chiedere il rimborso totale dell'imposta preventiva connessa e/o lo possono fare solo con un onere amministrativo. Pertanto, le imprese svizzere più grandi rinunciano quasi senza eccezioni ad emettere obbligazioni in Svizzera. Il passaggio parziale o completo al principio dell'agente pagatore eliminerebbe questo falso incentivo e contribuirebbe in modo decisivo a sviluppare un mercato svizzero dei capitali competitivo.

Il principio dell'agente pagatore consente di riscuotere l'imposta in funzione della persona dell'investitore (persona fisica o giuridica, domicilio in Svizzera o all'estero) e dei proventi (dividendi, interessi). L'imposta può pertanto essere riscossa in maniera più differenziata rispetto al sistema attuale in cui deve essere interamente riscossa in tutti i casi dal debitore della prestazione – questo vale ad esempio anche per le casse pensioni, che non hanno necessità di garanzia.

A differenza del principio del debitore, secondo il principio dell'agente pagatore un'imposta può colpire, oltre ai redditi provenienti da debitori svizzeri, anche quelli provenienti da debitori esteri purché il reddito imponibile sia versato all'investitore da un agente pagatore svizzero. In questo modo si raggiunge una congruenza con l'imposta sul reddito e sulla sostanza.

- L'unica eccezione del passaggio al principio dell'agente pagatore potrebbe essere rappresentata dai redditi da partecipazioni svizzere per i quali potrebbe essere mantenuto il principio del debitore: per essere presenti sul mercato obbligazionario svizzero non è obbligatoriamente necessario assoggettare i redditi da partecipazioni conseguiti in Svizzera al principio dell'agente pagatore. Se si rinunciassero a ciò, da un lato, le imprese della piazza produttiva non sarebbero gravate da obblighi supplementari con-

nessi al principio dell'agente pagatore e, dall'altro, si potrebbe ridurre il rischio finanziario della riforma per il fisco.

- La riscossione delle imposte nel contesto nazionale si limita ai redditi a cui hanno economicamente diritto le persone fisiche. Secondo il principio dell'agente pagatore, la riscossione delle imposte nel contesto nazionale si limita alle persone fisiche aventi economicamente diritto per le quali l'imposta deve effettivamente svolgere la funzione di garanzia. Grazie alle norme del «*know your customer*» («conosci il cliente»), applicate conformemente alla normativa sulla lotta contro il riciclaggio di denaro, gli agenti pagatori svizzeri sono parzialmente in grado di individuare tali situazioni all'interno di strutture come le società di domicilio, i trust e i mantelli assicurativi, come avviene già oggi per le imposte liberatorie alla fonte nei confronti dell'Austria e della Gran Bretagna e successivamente nell'ambito dello scambio automatico di informazioni a livello internazionale.
- Coordinamento del passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore con l'introduzione programmata dello scambio automatico di informazioni a livello internazionale: in linea di massima i conti e i depositi presso banche estere non rientrano nell'ambito di applicazione del concetto dell'agente pagatore dell'imposta preventiva. Uno svantaggio basilare del cambio di sistema consiste pertanto nel fatto che le persone domiciliate in Svizzera siano incentivate a spostare i loro valori patrimoniali in una banca estera. Questo problema è notevolmente ridimensionato con l'introduzione avviata dello scambio automatico di informazioni a livello internazionale, poiché a causa della reciprocità il fisco svizzero riceve comunicazioni su depositi di cittadini svizzeri all'estero e quindi può garantire la corretta imposizione. Ciò disincentiva notevolmente l'elusione fiscale attraverso conti presso banche e agenti pagatori esteri. L'attuazione del passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore deve pertanto essere armonizzato con l'attuazione dello scambio automatico di informazioni a livello internazionale. Per quanto concerne il segreto bancario in Svizzera, tra l'altro, questa norma non cambia nulla. Il fisco svizzero, come finora, non ha accesso alle informazioni sui conti detenuti in Svizzera da cittadini elvetici.
- Esclusione temporanea delle obbligazioni *bail-in* dall'imposta preventiva fino all'entrata in vigore della revisione: il ruolo futuro delle obbligazioni *bail-in* per la regolamentazione *Too big to fail* è un ulteriore incentivo fondamentale per la riforma. Solo se queste sono emesse in Svizzera, possono svolgere un ruolo nella liquidazione di una grande banca svizzera. Affinché questo principio possa essere realizzato nei tempi previsti, nell'ambito del progetto dovrebbe essere prevista un'esclusione temporanea dall'imposta preventiva quale regolamentazione transitoria per le obbligazioni *bail-in* che dovrebbe durare fino all'entrata in vigore della riforma qui discussa.

I diversi elementi della riforma causano in parte un minor gettito, poiché l'imposta preventiva è limitata a fonti nazionali e in parte generano un gettito maggiore. Quest'ultimo deriva dal dispositivo di garanzia più mirato

del principio dell'agente pagatore connesso agli accordi internazionali di reciprocità sullo scambio automatico delle informazioni e dall'uso effettivo delle informazioni ricevute da parte delle autorità fiscali svizzere. Il maggior gettito può sorgere nell'ambito dell'imposta preventiva stessa o delle imposte sul reddito e sulla sostanza. Con una crescente onestà fiscale, complessivamente la riforma dovrebbe generare un maggior gettito, anche se alla luce dell'incertezza sull'attuale entità della sottrazione d'imposta dei cittadini svizzeri è difficile stimarne in modo affidabile le ripercussioni finanziarie.

1.6.2 Iniziativa parlamentare 09.503 «Abolire progressivamente le tasse di bollo e creare nuovi posti di lavoro», depositata dal Gruppo liberale-radicale

Nell'ambito di una prima tappa dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare 09.503 «Abolire progressivamente le tasse di bollo e creare nuovi posti di lavoro», depositata dal Gruppo liberale-radicale, il Parlamento ha preparato un progetto di legge che intende abolire la tassa di emissione. Anche il Consiglio federale ha fundamentalmente espresso parere favorevole riguardo alla soppressione della tassa di emissione, intendendo tuttavia integrarla nella LRI imprese III. Dopo che il Consiglio nazionale ha deciso la soppressione della tassa di emissione, il Consiglio degli Stati, in qualità di seconda Camera, ha sospeso l'affare alla luce dell'incombente LRI imprese III. In linea con la strategia a suo tempo approvata, il Consiglio federale inserisce ora la soppressione della tassa di emissione nel presente progetto posto in consultazione.

2 Commento alle singole disposizioni dell'avamprogetto

2.1 Commento alle modifiche della legge federale sull'imposta federale diretta

Commento all'articolo 16 capoverso 3

Questo capoverso viene abrogato. L'esenzione generale degli utili in capitale di natura privata sarà d'ora in poi disciplinata nell'articolo 24 lettera k LIFD.

Commento all'articolo 18b capoverso 1

L'imposizione viene aumentata al 70 per cento. Con questo aumento si tiene conto del fatto che negli ultimi anni l'onere dell'imposta sull'utile è tendenzialmente sceso. Inoltre, per l'applicazione dell'imposizione parziale non è più necessaria una quota di partecipazione del 10 per cento al capitale azionario o sociale di una società di capitali o di una società cooperativa. Di conseguenza, l'imposizione parziale è applicabile anche alle partecipazioni diffuse e ai buoni di godimento. In questo modo si tiene conto della giurisprudenza del Tribunale federale secondo cui la quota di partecipazioni minima è contraria alla Costituzione.

Commento all'articolo 19 capoverso 2

L'introduzione dell'imposta sugli utili da capitale impone la determinazione dei costi d'investimento dei diritti di partecipazione o dei diritti societari. A tal fine, in

caso di trasformazione ci si basa sul capitale proprio fiscalmente determinante disponibile al momento del trasferimento.

Commento all'articolo 20 capoverso 1 lettere b (abrogata) e c e capoversi 1^{bis}, 2, 3 4 e 5

Capoverso 1 lettera b: a seguito dell'introduzione dell'imposta sugli utili da capitale d'ora in poi saranno tassati tutti gli utili da capitale conseguiti su titoli. Una regolamentazione speciale per le obbligazioni preponderantemente a interesse unico diventa quindi obsoleta.

Capoverso 1 lettera c: con l'introduzione dell'imposta sugli utili da capitale vengono abolite le regolamentazioni speciali relative alle azioni gratuite ecc. È comunque garantita l'imposizione al momento della vendita delle azioni.

Capoverso 1^{bis}: abrogato.

Capoverso 2: questo capoverso sostituisce l'attuale capoverso 1^{bis}. La quota minima di partecipazione viene abolita e l'entità dello sgravio viene ridotta al 30 per cento.

Capoverso 3: per analogia all'articolo 18a capoverso 3 in linea di principio l'imposizione degli utili da capitale in caso di successione è differita sino al momento della loro realizzazione. Questo principio si applica anche alla divisione ereditaria quando la partecipazione a una società di capitali o a una società cooperativa non è ripartita fra tutti gli eredi, purché gli eredi che riprendono tale partecipazione assumano i costi d'investimento sostenuti fino a quel momento dal testatore e presentino la relativa domanda.

Capoverso 4: con l'introduzione dell'imposta sugli utili da capitale conseguiti su titoli d'ora in poi in caso di rimborso del capitale azionario o sociale non si applicherà più il principio del valore nominale bensì quello dei costi d'investimento. Se il rimborso supera i costi d'investimento, si realizza quindi un utile in capitale di natura privata ed imponibile.

Capoverso 5: ora anche in questa disposizione si precisa che il rimborso degli apporti di capitale è esente da imposta soltanto se questi ultimi sono esposti separatamente nel bilancio commerciale. Pure in questo caso si applica il principio dei costi d'investimento. Quindi, se il rimborso degli apporti di capitale supera i costi d'investimento, si realizza un utile da capitale di natura privata ed imponibile. Questo capoverso sostituisce l'attuale capoverso 3.

Commento all'articolo 20 capoverso 1 lettere g e h

D'ora in poi gli utili da capitale conseguiti su titoli sottostanno all'imposta sul reddito. Sono considerati titoli ai sensi del presente avamprogetto anche i diritti non incorporati in un titolo ma aventi la medesima funzione (diritti valori). Fanno pertanto parte dei titoli, in primo luogo, le cartevalori ai sensi del diritto civile, che incorporano o l'insieme dei diritti societari (ad es. azioni, quote in società cooperative) o unicamente i diritti patrimoniali di partecipazione (ad es. buoni di partecipazione, buoni di godimento, quote in investimenti collettivi di capitale) e, in secondo luogo, i diritti di credito (obbligazioni). Di conseguenza, i titoli comprendono anche i diritti societari e i diritti di credito che figurano soltanto nella contabilità. Infine vanno annoverati fra i titoli anche i future e i derivati, il cui prezzo dipende da un determinato valore di base (azioni, obbligazioni, valute, metalli preziosi, materie prime, indici ecc.). Fanno parte degli strumenti finanziari derivati in particolare le opzioni e gli swap. In questo articolo si fa distinzione tra azioni, quote in società a garanzia limitata o in società cooperative, buoni di partecipazione e buoni di godimento, da

una parte, e altri titoli, dall'altra. I primi sono imponibili in ragione del 70 per cento, i secondi integralmente.

Questa distinzione scaturisce dal diverso trattamento fiscale dei proventi da azioni, quote in società a garanzia limitata o in società cooperative, buoni di partecipazione e buoni di godimento, da una parte, e altri titoli, dall'altra.

La partenza del contribuente nonché la liquidazione di una società di capitali o di una società cooperativa sono equiparate dal punto di vista fiscale all'alienazione.

Commento all'articolo 20a

Questo articolo può essere abrogato, poiché a seguito dell'introduzione dell'imposta sugli utili da capitale questi casi speciali concernenti il trasferimento dal patrimonio privato al patrimonio commerciale (cambiamento di sistema) non sono più rilevanti.

Commento all'articolo 24 lettera k

D'ora in poi l'esenzione fiscale degli utili da capitale di natura privata è disciplinata nell'articolo sui proventi esenti, quindi nel posto corretto dal punto di vista della sistematica. Resta riservata l'imposta sugli utili da capitale conseguiti su titoli.

Commento agli articoli 28 capoverso 3, 31, 62 capoverso 3, 67, 205c capoverso 1 e 207c

D'ora in poi il riporto delle perdite non sarà più limitato a sette anni. In questo senso le perdite insorte negli esercizi precedenti il periodo fiscale possono essere dedotte a condizione che non abbiano potuto essere prese in considerazione per il calcolo del reddito imponibile o dell'utile netto imponibile di tali anni. Poiché prevede di livellare le entrate fiscali, l'avamprogetto prescrive che ogni anno è imponibile il 20 per cento dell'utile netto ante compensazione delle perdite.

Il riporto illimitato nel tempo delle perdite in caso di risanamento è preso in considerazione nella soppressione della limitazione temporale della durata di compensazione delle perdite. Pertanto le disposizioni di legge corrispondenti decadono. La compensazione delle perdite illimitata nel tempo si applica solamente alle perdite che possono essere ancora compensate secondo la procedura ordinaria in virtù del diritto previgente e a quelle insorte dopo l'entrata in vigore della novella.

Con l'introduzione della compensazione illimitata delle perdite è inoltre possibile stralciare gli articoli 28 capoverso 3 e 62 capoverso 3. La prima delle condizioni citate nei capoversi risulta già dal principio di determinazione mentre la seconda decade, poiché d'ora in poi le perdite possono essere compensate illimitatamente.

Commento all'articolo 32a

Se d'ora in poi gli utili da capitale saranno imponibili, va da sé che anche le perdite in capitale saranno deducibili. Si fa distinzione tra perdite su azioni, quote in società a garanzia limitata o in società cooperative, buoni di partecipazione e buoni di godimento deducibili in ragione del 70 per cento (categoria 1) e perdite su altri titoli che sono interamente deducibili (categoria 2). Le perdite della categoria 1 possono essere compensate esclusivamente con gli utili della categoria 1. In altre parole, le perdite derivanti da azioni, quote in società a garanzia limitata o in società cooperative, buoni di partecipazione e buoni di godimento possono essere compensate con gli utili provenienti dagli stessi titoli. Le perdite della categoria 2 possono invece essere compensate con gli utili e i redditi di entrambe le categorie. In questo modo, le perdite derivanti da altri titoli possono essere compensate con gli utili e i redditi

imponibili da sostanza mobiliare. Se risultano perdite da entrambe le categorie, vengono compensate prima quelle provenienti dalla categoria 1. Se vi sono eccedenze di perdite, queste possono essere riportate e nei periodi fiscali successivi compensate nuovamente con i relativi utili e redditi.

Commento all'articolo 58 capoverso 1 lettera c secondo periodo

Il trasferimento all'estero della sede, dell'amministrazione di un'impresa o di uno stabilimento d'impresa è d'ora in poi disciplinato all'articolo 61a. Questa precisazione non è pertanto necessaria e può essere soppressa.

Commento all'articolo 58a

Il capoverso 1 sancisce il principio secondo il quale il risultato da partecipazioni non è preso in considerazione nel calcolo dell'utile imponibile.

Il capoverso 2 disciplina il calcolo del risultato da partecipazioni. Rientrano nel ricavo lordo da partecipazioni anche gli utili da capitale e gli utili derivanti da rivalutazioni su partecipazioni, nonché i ricavi da diritti di opzione. Dal ricavo lordo da partecipazioni sono dedotte le perdite di capitale, gli ammortamenti e gli accantonamenti su partecipazioni e le rettifiche di valore. La LIFD non differenzia fra accantonamenti e rettifiche di valore. Pertanto anche le rettifiche di valore sono computate all'utile netto imponibile nella misura in cui non sono più giustificate (art. 63 cpv. 2 LIFD). Per il calcolo dell'utile imponibile tale risultato da partecipazioni è dedotto dall'utile netto dichiarato (saldo del conto economico). Se il risultato da partecipazioni è negativo, per il calcolo dell'utile netto imponibile l'utile netto dichiarato è aumentato di questo importo. Secondo la proposta i costi di finanziamento sono presi integralmente in considerazione nella tassazione e non sono più ripartiti proporzionalmente sui proventi da partecipazioni come finora. D'ora in poi anche i costi amministrativi per le partecipazioni non dovranno più essere caricati sul risultato delle medesime. Di conseguenza per i proventi da partecipazioni decade ogni imposizione residua.

Il capoverso 3 stabilisce che alle banche non si applica l'esenzione degli utili da capitale se si tratta di partecipazioni al patrimonio circolante (stock commerciale).

Il capoverso 4 statuisce che gli oneri giustificati dall'uso commerciale della società di capitale o della società cooperativa che li versa non sono considerati proventi derivanti da partecipazioni presso la società che li riceve. Con questa disposizione è mantenuta la regolamentazione dell'attuale articolo 70 capoverso 2 lettera b LIFD. Conformemente a quest'ultima i proventi legati ai canoni e i proventi da mutui delle società di gruppo non costituiscono ricavo da partecipazioni bensì utile imponibile.

Commento all'articolo 59 capoverso 1 lettera e, capoversi 1^{bis} e 1^{ter}

Con la nuova lettera e nell'articolo 59 viene esteso l'elenco delle deduzioni per gli oneri giustificati dall'uso commerciale, che comprende ora anche l'interesse figurativo del capitale proprio. L'interesse figurativo non è però ammesso per l'intero capitale proprio imponibile, ma soltanto per il capitale proprio a titolo di garanzia. Si tratta di quella parte del capitale proprio che supera il capitale proprio necessario per

l'attività aziendale a lungo termine³⁰. A tal fine, secondo le spiegazioni di cui al numero **1.2.3.3.** il capitale proprio imponibile deve essere scisso in due componenti, il capitale proprio di base e il capitale proprio a titolo di garanzia.

Ai fini del calcolo del capitale proprio di base, il valore fiscale dei singoli attivi è moltiplicato per gli indici di copertura del capitale proprio previsto per le singole voci di attivi. In tal modo per ogni categoria di attivi si ottiene un capitale proprio di base. La somma dei valori di questo capitale riferiti a tutte le categorie di attivi fornisce il capitale proprio di base determinante per la società in questione. Gli indici di copertura del capitale proprio tengono conto dei differenti rischi connessi ai singoli attivi prevedendo per le categorie di attivi esposte a un alto rischio indici di copertura più elevati rispetto alle categorie di attivi esposte a un basso rischio. Il rinvio all'articolo 52 garantisce, da un lato, che la deduzione dell'interesse figurativo non venga concesso alle imprese, agli stabilimenti d'impresa e ai fondi situati all'estero e, dall'altro lato, che gli stabilimenti d'impresa di società estere possano chiedere la deduzione dell'interesse figurativo. Il rinvio all'articolo 61a esclude la deduzione dell'interesse figurativo sul valore aggiunto dichiarato (*goodwill*). Gli indici di copertura per le varie categorie di attivi saranno stabiliti in dettaglio in una circolare.

Il capitale proprio imponibile che supera il capitale proprio di base calcolato in questo modo è considerato capitale proprio a titolo di garanzia. Su questo capitale viene concessa la deduzione dell'interesse figurativo del capitale proprio.

Questa limitazione al capitale proprio a titolo di garanzia si basa sull'idea che una parità di trattamento fiscale del capitale proprio e del capitale di terzi si impone soltanto se nella struttura del capitale delle imprese il capitale proprio e il capitale di terzi costituiscono effettivamente fonti di finanziamento sostitutive. Sul capitale proprio di base indispensabile per l'attività aziendale non viene dunque concessa la deduzione dell'interesse figurativo.

Il calcolo per la deduzione dell'interesse figurativo è illustrato 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 (ad es. 40 % sui crediti da forniture e prestazioni, 100 % sulle partecipazioni). Quest'ultima, differenziata in funzione della categoria di attivi, riflette, da un lato, il rischio connesso con la singola voce degli attivi e quindi è tanto più alta quanto più alto è il rischio a cui è esposta una singola categoria di attivi. Dall'altro lato, la quota del capitale proprio di base deve essere giustificata sotto il profilo della sistematica fiscale in modo che le voci degli attivi non necessari all'attività aziendale o i cui proventi sono già sgravati dalla deduzione per partecipazioni possano essere considerate al 100 per cento quote di capitale proprio. Moltiplicando questa quota di capitale proprio di base per il valore delle voci degli attivi risulta per ogni attivo un capitale proprio di base in franchi. Se si somma il capitale proprio di base di tutte le voci degli attivi si ottiene il capitale proprio di base della società (A). Il capitale proprio a titolo di garanzia della società (C) è dato dalla differenza tra il capitale proprio (B) e il capitale proprio di base della società (A). La deduzione dell'interesse figurativo del capitale proprio ai fini dell'imposta sull'utile al netto degli interessi sul capitale proprio superiore alla

³⁰ Il capitale proprio necessario all'attività aziendale a lungo termine corrisponde all'importo del capitale proprio in cui mancato raggiungimento – qualora nel singolo caso non fosse raggiunto in modo duraturo a seguito dei rischi legati agli attivi della società – comporterebbe per quest'ultima l'impossibilità di continuare la propria attività nei limiti operativi consentiti fino a quel momento.

media (F) si calcola moltiplicando l'interesse figurativo del capitale proprio (D) per il capitale proprio a titolo di garanzia (C). Nell'esempio seguente si ottiene un valore di 459 300 franchi.

Tabella 7: Esempio di calcolo per la determinazione dell'interesse figurativo

	Quota di capitale proprio di base		Capitale proprio di base	
Attivi	in franchi	in %	in franchi	
Liquidità	25 000 000	0 %	0	
Crediti da forniture e prestazioni	1 500 000	40 %	600 000	
Rimanenti crediti	100 000	40 %	40 000	
Scorte	0	40 %	0	
Altro patrimonio circolante	0	40 %	0	
Obbligazioni svizzere ed estere denominate in franchi svizzeri	0	35 %	0	
Obbligazioni estere denominate in valute estere	0	45 %	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	40 %	0	
Installazioni d'esercizio	800 000	75 %	600 000	
Immobile della fabbrica	0	55 %	0	
Ville, appartamenti in condominio, case di vacanza e altri attivi non necessari all'esercizio	2 000 000	100 %	2 000 000	
Terreni edificabili	0	55 %	0	
Altri immobili	5 000 000	45 %	2 250 000	
Investimenti immateriali (senza goodwill da scioglimento di riserve latenti)	0	55 %	0	
Investimenti immateriali: goodwill da scioglimento di riserve latenti	0	100 %	0	
Totale	215 700 000	39,31 %	84 690 000	A
Capitale proprio			100 000 000	B
Capitale proprio di base			84 690 000	A
Capitale proprio a titolo di garanzia			15 310 000	C=B-A
Interesse figurativo del capitale proprio			3 %	D
Deduzione dell'interesse figurativo del capitale proprio ai fini dell'imposta sull'utile al netto degli interessi sul capitale proprio superiore alla media			459 300	E=D*C

L'entità dell'interesse figurativo si basa sul rendimento delle obbligazioni decennali della Confederazione. Esso riflette un tasso di interesse consolidato pressoché privo di rischio per il capitale vincolato a lungo termine e non comprende quindi premi per il rischio specifico all'impresa. Il rendimento delle suddette obbligazioni si adegua costantemente alle nuove condizioni del mercato dei capitali, che determinano i costi di finanziamento delle società. Grazie a questo meccanismo l'interesse figurativo non è subordinato alle decisioni discrezionali della politica e garantisce alle società certezza del diritto e sicurezza nella pianificazione.

L'aggiunta di 50 punti di base è giustificata dal trattamento asimmetrico degli utili e delle perdite. Gli utili sono immediatamente imponibili, mentre le perdite possono essere soltanto riportate e compensate con gli utili di periodi successivi.

L'interesse minimo del 2 per cento serve ad attenuare le frizioni del mercato che possono temporaneamente essere presenti – come nella situazione attuale – e tradursi sul mercato dei capitali in un ribasso degli interessi superiore alla media delle obbligazioni della Confederazione rispetto alle condizioni di finanziamento del settore privato.

Tabella 8: Rendimento sul mercato dei capitali

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Proposta: rendimento delle obbligazioni della Confederazione, fr., durata: 10 anni, più 50 punti di base, almeno 2 %	3.23	2.61	3.00	3.41	3.43	2.72	2.15	2.00	2.00	2.00
Obbligazioni della Confederazione (tassi a pronti), fr.										
- durata: 5 anni	1.94	1.62	2.28	2.70	2.44	1.39	0.98	0.84	0.10	0.28
- durata: 8 anni	2.48	1.95	2.43	2.85	2.80	1.98	1.44	1.28	0.48	0.73
- durata: 10 anni	2.73	2.11	2.50	2.91	2.93	2.22	1.65	1.48	0.66	0.94
Titoli di Stato tedeschi, EUR, durata: 10 anni	4.23	3.46	3.85	4.30	4.20	3.61	3.00	2.83	1.69	1.70
US Treasury Bonds, USD, durata: 10 anni	4.53	4.38	4.83	4.73	4.05	3.75	3.48	2.97	1.86	2.46
Prestiti in fr., industria (centrali elettriche comprese) e commercio, durata: 8 anni	2.91	2.46	2.80	3.21	3.57	3.08	2.32	2.29	1.74	1.75
Prestiti in fr. di debitori esteri, durata: 8 anni										
- AAA	2.60	2.14	2.62	3.08	3.60	3.12	2.01	1.92	1.25	1.23
- AA	2.68	2.21	2.72	3.23	4.00	3.24	2.40	2.50	1.51	1.30
- A	2.78	2.37	2.86	3.33	4.43	4.83	2.95	3.06	2.10	1.77
Crediti d'investimento a interesse fisso, valore medio, fr.										
- durata: 3-5 anni							2.67	2.53	2.32	2.45
- durata: 5-7 anni							2.90	2.89	2.43	2.35
Fonte: BNS, AFC										

Il computo avviene alla fine del periodo fiscale sulla base del valore medio dei singoli attivi e del capitale proprio durante il periodo fiscale in questione. Il valore medio permette di tenere conto di importanti variazioni di bilancio durante l'anno.

Commento all'articolo 61 capoversi 1 lettera c, 3 e 5

Capoverso 1 lettera c: grazie all'esenzione diretta di tutti i ricavi da partecipazioni, le partecipazioni a società di capitali o a società cooperative sono sempre trasferite in maniera fiscalmente neutrale e la disposizione relativa alla neutralità fiscale dello scambio di diritti di partecipazione o societari a seguito di ristrutturazioni o di concentrazioni aventi carattere di fusione può essere stralciata.

Capoverso 3: grazie all'esenzione integrale di tutti i ricavi da partecipazioni, le partecipazioni a società di capitali o a società cooperative sono sempre trasferite in maniera fiscalmente neutrale e possono essere stralciate dalla disposizione relativa al trasferimento fiscalmente neutrale del patrimonio tra società poste sotto un controllo unico (gruppi societari o società di gruppo).

Capoverso 5: questo capoverso stabilisce che gli utili e le perdite derivanti da una fusione rientrano nel calcolo del risultato da partecipazioni. Gli utili provenienti da fusioni sono quindi equiparati alle distribuzioni e le perdite da fusioni agli ammortamenti su partecipazioni.

Commento all'articolo 61a

Questo articolo disciplina d'ora in poi i casi in cui le riserve occulte sono dichiarate soltanto nel bilancio fiscale. A tal fine, le fattispecie speculari devono essere trattate in modo speculare sotto il profilo della sistematica fiscale. Questo implica che il metodo di valutazione scelto per calcolare il valore aggiunto venga mantenuto a prescindere se lo scioglimento delle riserve occulte sia effettuato a favore o a scapito della persona giuridica in questione. Nel calcolare il valore aggiunto bisogna procedere a un confronto con un terzo. Determinante è il valore venale dei valori patrimoniali in base ai valori di continuazione; l'impresa va comunque valutata nel suo insieme. Si tiene conto anche del valore commerciale o del valore dell'impresa generato internamente (*goodwill* iniziale o valore aggiunto), a prescindere se questo possa essere iscritto all'attivo secondo il diritto commerciale.

Alla fine dell'assoggettamento in linea di principio sottostanno all'imposizione tutte le riserve occulte, compreso il valore aggiunto generato internamente. Bisogna precisare che le riserve occulte su partecipazioni ai sensi dell'articolo 58a non sono sciolte, poiché sono esentate direttamente. Nel caso degli immobili, occorre determinare se il soggetto fiscale viene mantenuto (ad es. trasferimento all'estero) o no (ad. liquidazione). Nel primo caso non si procede al computo delle riserve occulte, poiché d'ora in poi per il soggetto fiscale l'obbligo di assoggettamento in Svizzera sarà limitato in virtù della sua appartenenza economica. Nel secondo caso è data imposizione poiché il soggetto fiscale originario si è estinto.

Il valore aggiunto dichiarato deve essere ammortizzato in modo lineare entro dieci anni al massimo. Questo termine permette di tenere conto del fatto che dopo dieci anni il valore aggiunto generato internamente non influisce più sul valore di un'impresa. Inoltre, con l'ammortamento lineare viene garantita una certa continuità. Se gli ammortamenti determinano una perdita o un aumento della perdita esposta nell'impresa in questione, tale perdita non può essere riportata.

Commento agli articoli 62 capoverso 4, 69 e 70

Le disposizioni relative alla deduzione per partecipazioni sono sostituite da quelle sull'esenzione diretta dei ricavi da partecipazioni (art. 58a) e vanno quindi abrogate. Secondo la legislazione in vigore gli ammortamenti e le rettifiche di valore su partecipazioni non più giustificati possono essere computati all'utile netto imponibile (art. 62 cpv. 4 LIFD). Dopo il cambiamento di sistema una simile addizione non sarà più possibile.

Commento all'articolo 64 capoverso 1^{bis}

L'esenzione diretta e integrale degli utili da capitale su partecipazioni rende superflua una disposizione sulla sostituzione di partecipazioni.

Commento agli articoli 67a

Al fine di garantire che le perdite d'esercizio siano sempre considerate fiscalmente all'interno del gruppo, le perdite delle società svizzere ed estere del gruppo possono essere dedotte dall'utile netto imponibile nella misura della quota di partecipazione a livello della società madre del gruppo, purché tali perdite non abbiano potuto essere prese in considerazione dalla società del gruppo, dalla società che la riprende o da un'altra società del gruppo (ad es. una sub-holding estera) in occasione del calcolo dell'utile netto imponibile e non possano nemmeno essere fatte valere in futuro. Questa misura ha per effetto che le perdite degli anni precedenti sono dedotte in primo luogo dalla società che ha subito la perdita. Le perdite degli anni precedenti delle società del gruppo possono essere assunte dalla società che ha il controllo del gruppo in Svizzera (società madre del gruppo) soltanto qualora la loro compensazione presso la società del gruppo che le ha subite o presso un'altra società del gruppo non sia più possibile. Poiché in Svizzera le perdite degli anni precedenti possono essere fatte valere senza limitazioni nel tempo, una siffatta assunzione di perdite da parte di società svizzere del gruppo si verifica unicamente nel caso di una liquidazione o di una fusione. L'assunzione delle perdite di società estere del gruppo è invece possibile anche quando conformemente alla legislazione estera le perdite degli anni precedenti non possono più essere dedotte.

Il capoverso 1 definisce la società che può assumersi la perdita di una società del gruppo (società madre del gruppo).

Il capoverso 2 definisce il concetto di società del gruppo. Un controllo unico si ha quando esiste un contratto di controllo o un'incorporazione contrattuale o quando la direzione del gruppo in virtù di una partecipazione di maggioranza esercita effettivamente e costantemente compiti direttivi superiori nella società di partecipazione (cfr. art. 963 CO). In merito va osservato che secondo la regolamentazione proposta anche le società di capitali e le società cooperative estere possono essere considerate società del gruppo. A tale scopo è necessario che il controllo unico sia esercitato dalla società in Svizzera che fa valere la perdita della società del gruppo. Sono società del gruppo non soltanto le filiali, ma tutte le società della cerchia di consolidamento (tutte le società sulle quali la società svizzera esercita l'effettivo controllo).

Il capoverso 3 statuisce la sistematica menzionata in precedenza.

Il capoverso 4 stabilisce che le perdite di società estere del gruppo devono essere accertate conformemente alla LIFD. Ciò significa che le perdite registrate nella chiusura annua sulla scorta del diritto estero sono computate secondo il diritto fiscale svizzero. A tal fine i ricavi da partecipazioni di società estere del gruppo sono esentati direttamente in base a un conto distinto.

Non è necessario definire una regolamentazione transitoria, poiché sia sul piano temporale che su quello materiale le perdite deducibili devono essere applicate a situazioni che si realizzeranno dopo l'entrata in vigore.

Commento all'articolo 196

Cpv. 1

I Cantoni provvedono alla tassazione e alla riscossione dell'imposta federale diretta. Sulla base dell'articolo 128 capoverso 4 Cost. l'articolo 196 capoverso 1 LIFD stabilisce l'ammontare del gettito fiscale lordo che i Cantoni devono versare alla Confederazione. Secondo le disposizioni in vigore esso è pari all'83 per cento del

gettito dell'imposta federale diretta. Le misure di compensazione verticali nell'ambito della LRI imprese III vengono attuate attraverso un aumento della quota cantonale che viene portata al 20,5 per cento. Di conseguenza la quota che i Cantoni devono versare sul gettito fiscale lordo dell'imposta federale diretta è ridotta al 79,5 per cento.

Commento all'articolo 205b

Con l'abrogazione dell'articolo 20a decade anche l'articolo 205b.

Commento all'articolo 205c capoverso 2

Questa disposizione transitoria disciplina la disposizione sui costi d'investimento per i titoli detenuti al momento dell'entrata in vigore della modifica.

Commento all'articolo 208

Questa disposizione transitoria disciplina l'adeguamento della ripartizione delle entrate dell'imposta federale diretta tra la Confederazione e i Cantoni, scaglionato nell'arco di quattro anni.

Con la LRI imprese III, nei primi anni successivi all'entrata in vigore della modifica di legge le imprese che finora godevano di uno statuto fiscale cantonale traggono vantaggio dallo scioglimento delle riserve occulte nel bilancio fiscale, fondato sulla sistematica fiscale. Questo non fa però crescere immediatamente la pressione sui Cantoni a ridurre le imposte; questi ultimi hanno alcuni anni per procedere a eventuali riduzioni delle imposte.

La nuova disposizione transitoria crea le condizioni legali necessarie per un aumento graduale della quota cantonale sull'imposta federale diretta. La quota cantonale del 17 per cento dell'imposta federale diretta viene aumentata nell'anno dell'entrata in vigore al 18 per cento, nei due anni successivi rispettivamente al 19 e al 20 per cento finché nel quarto anno dopo l'entrata in vigore delle disposizioni legali della LRI imprese III non viene raggiunto il valore auspicato del 20,5 per cento. In modo speculare bisogna sancire che l'obbligo di versamento dei Cantoni di cui all'articolo 196 capoverso 1 è ridotto gradualmente della stessa entità.

2.2 Commento alle modifiche della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni

Commento all'articolo 7 capoversi 1, 1^{bis}, 1^{quater} e 4 lettere a e b

Analogamente agli articoli 16 e 20 capoversi 2, 3 e 4 LIFD.

D'ora in poi anche per le imposte cantonali e comunali l'attenuazione della doppia imposizione economica può essere concessa soltanto attraverso una procedura di imposizione parziale dei proventi. Inoltre, l'articolo prescrive ai Cantoni che lo sgravio può corrispondere soltanto al 30 per cento della base di calcolo.

Commento all'articolo 7a

Analogamente all'articolo 20a LIFD.

Commento all'articolo 7b

Analogamente all'articolo 20 capoverso 5 LIFD.

Commento all'articolo 8 capoverso 2^{quinquies}

Analogamente all'articolo 20 capoverso 2 LIFD.

D'ora in poi anche per le imposte cantonali e comunali l'attenuazione della doppia imposizione economica può essere concessa soltanto attraverso una procedura di imposizione parziale dei proventi. Inoltre, l'articolo prescrive ai Cantoni che lo sgravio può corrispondere soltanto al 30 per cento della base di calcolo.

Commento all'articolo 8 capoverso 3^{bis}

Analogamente all'articolo 19 capoverso 2 LIFD.

Commento all'articolo 9 capoversi 1^{bis} e 1^{ter}

Analogamente all'articolo 32a LIFD.

Commento agli articoli 10 capoversi 2, 3 e 4, 25 capoversi 2, 3 e 4 e 78f capoverso 2

Analogamente agli articoli 28 capoverso 3, 31, 62 capoverso 3, 67, 205c capoverso 1 e 207c LIFD.

Commento all'articolo 24 capoverso 3 lettera c

Analogamente all'articolo 61 capoverso 1 lettera c e capoverso 3 LIFD.

Commento all'articolo 24 capoverso 3^{bis}

Questa disposizione disciplina il trasferimento di una partecipazione a una società estera del gruppo e va abrogata a seguito della nuova regolamentazione sull'esenzione degli utili da capitale su partecipazioni ai sensi dell'articolo 24a LAID.

Commento all'articolo 24 capoverso 3^{quater}

Analogamente all'articolo 61 capoverso 3 LIFD.

Commento all'articolo 24 capoverso 3^{sexies}

Analogamente all'articolo 61 capoverso 5 LIFD.

Commento all'articolo 24 capoverso 4^{bis}

Analogamente all'articolo 64 capoverso 1^{bis} LIFD.

Commento all'articolo 24a

Analogamente all'articolo 58a LIFD.

Commento all'articolo 24b

Il capoverso 1 definisce i principi del modello del *licence box*. I soggetti fiscali sono le persone giuridiche proprietarie o beneficiarie di un brevetto, di un certificato protettivo complementare o di una protezione concessa al primo richiedente conformemente alla legge sui medicinali e i dispositivi medici, che hanno contribuito in modo determinante allo sviluppo dell'invenzione su cui si basa il brevetto. Possono trarre vantaggio dal *licence box* anche le persone giuridiche che dispongono di una licenza esclusiva per lo sfruttamento del brevetto. Un brevetto è concesso in licenza esclusiva quando il suo titolare è l'unico legittimato ad utilizzare il brevetto almeno sul territorio svizzero.

La deduzione è effettuata a livello della base di calcolo ed è limitata all'80 per cento al massimo.

Il capoverso 2 definisce il concetto di contributo determinante allo sviluppo. Il proprietario deve avere creato o sviluppato ulteriormente l'invenzione su cui si basa il brevetto. Questo significa che ad esempio i proventi derivanti da un brevetto acquistato non rientrano nel *licence box* finché l'acquirente non procede allo sviluppo ulteriore del brevetto. Per le società del gruppo, è sufficiente il controllo dello sviluppo dell'invenzione su cui si basa il brevetto. In questo caso per controllo si intende la pianificazione strategica di tale sviluppo e la messa a disposizione dei mezzi finanziari necessari. Per le persone giuridiche che sono beneficiarie o che dispongono di una licenza esclusiva per il brevetto, è sufficiente l'appartenenza al gruppo che ha fornito il contributo determinante allo sviluppo.

Il capoverso 3 stabilisce il metodo del residuo per il calcolo del provento rilevante (vedi n. 1.2.3.2)

Il capoverso 4 disciplina la revisione della tassazione per i periodi fiscali in cui il brevetto è stato depositato, ma non ancora rilasciato. Se prima del rilascio sono già stati conseguiti proventi da questo brevetto e il brevetto viene poi effettivamente rilasciato, anche questi proventi possono beneficiare del *licence box*.

Commento all'articolo 24c

Il capoverso 3 stabilisce che i principi generali per lo scioglimento delle riserve occulte sono applicabili anche al *licence box*. In questo caso, conformemente al capoverso 8 i Cantoni possono ripartire la scadenza dell'imposta sull'arco di dieci anni al massimo. Questa misura facilita alle imprese interessate il passaggio al *licence box*, poiché diversamente esse sarebbero soggette a una tassazione immediata senza essere riuscite a reperire liquidità. Al momento dell'uscita dal *licence box*, secondo il capoverso 5, le riserve occulte sono calcolate considerando la riduzione, senza dilazione della scadenza dell'imposta.

Per gli altri capoversi si rinvia al commento all'articolo 61a LIFD.

Commento all'articolo 25 capoversi 1 lettera e, 1^{ter} e 1^{quater}

Analogamente all'articolo 59 capoverso 1 lettera e LIFD. Rispetto alla regolamentazione della LIFD, la deduzione dell'interesse figurativo viene ulteriormente limitata, nel senso che non viene concessa sugli attivi secondo l'articolo 24b capoversi 1 e 2. In tal modo si vuole evitare un doppio sgravio, ossia attraverso il *licence box* e l'imposta sull'utile al netto degli interessi.

Commento all'articolo 25 capoversi 2, 3 e 4

Analogamente all'articolo 67 LIFD.

Commento agli articoli 25a

Analogamente agli articoli 67a LIFD.

Commento all'articolo 28 capoversi 1, 1^{bis} e 1^{ter}

Analogamente agli articoli 62 capoverso 4, 69 e 70 LIFD. Le disposizioni sulla deduzione per partecipazioni sono sostituite dall'articolo 24a.

Commento all'articolo 28 capoversi 2–5

Con l'abrogazione di questo articolo vengono soppressi gli statuti fiscali cantonali per le società holding e le società di gestione.

Commento all'articolo 29 capoverso 2 lettera b

Con la soppressione degli statuti fiscali cantonali questo articolo diviene privo di oggetto e può essere abrogato.

Commento all'articolo 29 capoverso 4^{bis}

Questa deroga permette ai Cantoni di includere il capitale proprio relativo agli attivi menzionati nell'articolo in modo ridotto nella base di calcolo.

Commento all'articolo 47 capoverso 3

Questo articolo garantisce che i crediti fiscali sorti a seguito del passaggio dalla tassazione ordinaria a una tassazione secondo l'articolo 24b (Proventi da brevetti) non si prescrivano in virtù delle regole generali stabilite nell'articolo 47 capoverso 2.

Commento all'articolo 72s

Con questo articolo si garantisce che la soppressione degli statuti fiscali cantonali e l'introduzione delle nuove misure acquistino efficacia nello stesso momento in tutti i Cantoni. Questo è indispensabile anche in vista della perequazione finanziaria.

Commento all'articolo 78f

Questo articolo disciplina il valore determinante dei titoli in possesso del contribuente prima dell'entrata in vigore della riforma.

Commento all'articolo 78f capoverso 2

Questo articolo stabilisce che la nuova regolamentazione è applicabile anche alle perdite subite prima dell'entrata in vigore della modifica, se queste avrebbero potuto essere prese in considerazione in virtù del diritto previgente.

Commento all'articolo 78g

Questo articolo disciplina le conseguenze della soppressione degli statuti fiscali cantonali per le imprese interessate. Anche in questo caso si applicano le disposizioni generali sullo scioglimento delle riserve occulte. La tassazione è effettuata nella misura della quota imponibile attuale.

2.3 Commento alle modifiche della legge federale sull'imposta preventiva

Commento all'articolo 4a

Con l'introduzione dell'imposta sugli utili da capitale decadono le regolamentazioni speciali sull'acquisto di azioni proprie.

2.4 Commento alle modifiche della legge federale sulle tasse di bollo

Commento all'articolo 1 capoverso 1 lettera a e agli articoli 5–12

Tutte queste disposizioni di legge si riferiscono alla tassa d'emissione su azioni, quote sociali di società a garanzia limitata e su quote sociali di società cooperative in relazione all'oggetto della tassa, alla nascita del credito fiscale, all'aliquota e al calcolo della tasse, all'obbligo fiscale, all'esigibilità del credito fiscale nonché alla dilazione e al condono. In caso di soppressione della tassa d'emissione sul capitale proprio, queste disposizioni possono essere abrogate.

Commento all'articolo 14 capoverso 1 lettera j

L'esenzione diretta degli utili da capitale su partecipazioni rende superflua una disposizione sulla sostituzione di partecipazioni e impone l'abrogazione dell'articolo 64 capoverso 1^{bis} LIFD. Di conseguenza decade pure l'eccezione prevista in caso di sostituzione di partecipazioni e riguardante la tassa di negoziazione.

Commento agli articoli 28 capoverso 1, 29, 30 capoverso 1 e 34 capoverso 2

Queste modifiche riguardano unicamente i rinvii agli articoli 7 e 11, che verranno soppressi.

Commento all'articolo 36

L'articolo 36 disciplina l'obbligo di terzi di fornire informazioni in relazione alla tassa d'emissione in caso di costituzione o aumento di capitale di una società. Con la soppressione della tassa d'emissione sul capitale proprio, questo articolo diviene obsoleto e può quindi essere abrogato.

2.5 Commento alle modifiche della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC)

Commento all'articolo 3

Cpv. 3

Con la soppressione degli statuti fiscali cantonali decade il requisito di cui al capoverso 3 secondo il quale, nel calcolo del potenziale di risorse, per gli utili occorre tener conto dell'imposizione ridotta delle rispettive società. Questa disposizione è sostituita con una formulazione secondo cui nel calcolo del potenziale di risorse bisogna considerare il diverso sfruttamento fiscale dell'utile delle persone giuridiche rispetto al reddito delle persone fisiche. Poiché fiscalmente gli utili vengono sfruttati meno rispetto al reddito, nel potenziale di risorse un franco di utile non deve essere ponderato nella stessa misura di un franco di reddito. Per gli utili il fattore di ponderazione è calcolato dal rapporto tra lo sfruttamento fiscale dell'utile delle persone giuridiche e lo sfruttamento del reddito e della sostanza delle persone fisiche. Lo sfruttamento fiscale relativo, stabilito in questo modo, rappresenta il fattore zeta. Nel caso degli utili si distinguono gli utili tassati in via ordinaria e quelli tassati in maniera privilegiata (utili compresi nel box). I fattori zeta di ciascuna di queste due categorie sono calcolati separatamente. Questi fattori sono determinati di volta in volta per quattro anni. I valori corrispondono alla media dei valori zeta utilizzati negli anni di calcolo fiscale del quadriennio precedente. Nel nuovo regime fiscale, per i primi anni si utilizza la media dei fattori zeta disponibili. Questo metodo di

calcolo verrà fissato a livello di ordinanza solo in un secondo momento. Nella LPFC sarà disciplinato unicamente il trattamento diverso dei ricavi dentro e fuori il *licence box*.

La ponderazione ridotta degli utili delle persone fisiche non costituisce un elemento completamente nuovo, dato che anche nella normativa vigente gli utili sono stati complessivamente ponderati in misura minore. Infatti, mediante i fattori beta, gli utili realizzati all'estero dalle società con statuto fiscale speciale sono confluiti nel potenziale di risorse con ponderazione ridotta, mentre gli utili realizzati in Svizzera da queste stesse società nonché gli utili delle società tassate in via ordinaria sono stati considerati nel potenziale di risorse con la stessa ponderazione dei redditi delle persone fisiche.

Commento all'articolo 23a

Cpv. 1

Per il periodo dal secondo al settimo anno dopo l'attuazione della LRI imprese III nei Cantoni, nella determinazione dei contributi di base destinati alla perequazione delle risorse occorrerà derogare al ritmo quadriennale, poiché in questo periodo avviene il passaggio dal vecchio al nuovo regime fiscale del meccanismo della perequazione delle risorse. Per questo motivo non si ritiene opportuno attenersi al ritmo quadriennale adottato finora. Affinché durante questo periodo di sei anni abbia comunque una possibilità di manovra, il Parlamento dovrà determinare di volta in volta separatamente i contributi di base alla perequazione delle risorse per il secondo e il terzo anno e per il periodo dal quarto al settimo anno dopo l'attuazione della LRI imprese III nei Cantoni. Per il secondo e il terzo anno questi contributi sono determinati sulla base dei risultati del rapporto sull'efficacia del periodo di analisi 2016–2019.

Cpv. 2

Per il periodo dal quarto al settimo anno (cfr. cpv. 1) i contributi di base non sono stabiliti in funzione di un vero e proprio rapporto sull'efficacia, bensì sulla base di un rapporto supplementare che si limita a trattare le ripercussioni dell'introduzione della LRI imprese III sulla perequazione delle risorse (cfr. n. 1.2.5.4). Sulla base di questo rapporto il Parlamento può eseguire eventuali adeguamenti alla perequazione delle risorse.

Cpv. 3

Il fatto che un anno di riferimento si basi su tre anni di calcolo ha come conseguenza che durante una fase transitoria, in un anno di riferimento confluiscono gli anni di calcolo sia del vecchio che del nuovo regime fiscale. Poiché negli anni di calcolo precedenti e successivi all'introduzione della LRI imprese III il potenziale di risorse è stabilito secondo regole diverse, è inevitabile che si verifichi una cesura strutturale. Presumibilmente il potenziale di risorse del nuovo regime fiscale risulterà un po' più basso rispetto a quello del sistema attuale. Ne consegue che nella fase transitoria i contributi di base non potranno più essere adeguati all'evoluzione del potenziale di risorse di tutti i Cantoni (per il contributo di base della Confederazione) e all'evoluzione del potenziale di risorse dei Cantoni finanziariamente forti (per il contributo di base dei Cantoni finanziariamente forti). Negli anni in questione, i contributi di base dovranno essere invece adeguati al tasso di crescita del prodotto interno lordo nominale. A partire dall'ottavo anno (secondo anno di riferimento che

si basa unicamente sugli anni di calcolo del nuovo regime fiscale) i contributi di base potranno essere nuovamente adeguati all'evoluzione del potenziale di risorse.

Cpv. 4

La LRI imprese III si ripercuote presumibilmente pure sul cosiddetto obiettivo della dotazione minima. Secondo l'articolo 6 capoverso 3, le risorse proprie determinanti di ogni Cantone devono mirare a raggiungere, per abitante, almeno l'85 per cento della media svizzera. Le risorse proprie determinanti di un Cantone (il cosiddetto gettito fiscale standardizzato, GFS, per abitante) corrispondono ai mezzi finanziari di cui dispone un Cantone, per abitante, in caso di sfruttamento fiscale medio del suo potenziale di risorse. La media svizzera, alla quale si riferisce l'obiettivo dell'85 per cento, corrisponde quindi alle entrate fiscali di tutti i Cantoni e Comuni (compresa la quota dei Cantoni all'imposta federale diretta) per abitante. A seguito dell'attesa riduzione delle aliquote dell'imposta cantonale sull'utile è possibile che questa media subisca un calo. In tal caso il valore di riferimento dell'85 per cento consentirebbe di finanziare solo una prestazione di base minore dello Stato e inoltre sarebbe necessario adeguare l'obiettivo della dotazione minima. Questo aspetto dovrà essere esaminato ex post nel quadro del quinto rapporto sull'efficacia.

Nel frattempo occorre stabilire un valore di riferimento alternativo da raggiungere con la perequazione delle risorse. Questo valore dovrà orientarsi all'obiettivo nominale (espresso in franchi) della dotazione minima nell'anno di riferimento che per l'ultima volta si basa esclusivamente sugli anni di calcolo dell'attuale regime fiscale, ovvero il quarto anno successivo all'entrata in vigore della LRI imprese III nei Cantoni. Questo obiettivo nominale è stabilito sulla base delle risorse determinanti di tale anno.

L'obiettivo nominale deve essere raggiunto con la perequazione delle risorse nell'arco di sette anni. Per un Cantone, il raggiungimento dell'obiettivo nel rispettivo anno di riferimento è valutato in funzione del suo gettito fiscale standardizzato (GFS prima della perequazione) nel quarto anno aggiungendo i suoi versamenti di compensazione nell'attuale anno di riferimento. Questa somma corrisponde all'obiettivo temporale nominale nel quarto anno.

Cpv. 5

Per sostenere i Cantoni a raggiungere il valore temporaneo di cui al capoverso 4, la Confederazione versa loro mezzi finanziari supplementari sotto forma di cosiddetti contributi complementari. Questi contributi saranno alimentati con i mezzi finanziari che verranno sbloccati negli anni 2016–2029 grazie alla riduzione ordinaria della compensazione dei casi di rigore, fermo restando che sarà impiegata unicamente la quota della Confederazione. Nel quadro di questo meccanismo temporaneo, per il periodo 2023–2029 sono a disposizione complessivamente 180 milioni all'anno.

Cpv. 6

Attualmente i periodi di contribuzione quadriennali della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri si svolgono parallelamente. Poiché in seguito all'adeguamento della perequazione delle risorse sarà necessario un periodo biennale intermedio (cfr. cpv. 1), questo spostamento deve essere applicato anche alla compensazione degli oneri. In questo modo, dopo il passaggio al nuovo sistema, la compensazione degli oneri potrà di nuovo svolgersi contemporaneamente alla perequazione delle risorse. Anziché un periodo intermedio biennale come per la perequazione delle risorse, il Consiglio federale propone per la compensazione degli oneri un unico prolungamento di sei anni del periodo di contribuzione: i contributi di

base destinati alla compensazione degli oneri nel periodo dal secondo al settimo anno dopo l'attuazione della LRI imprese III nei Cantoni sono determinati dal Parlamento mediante decreto federale. A seguito della LRI imprese III la compensazione degli oneri resta invece invariata a livello materiale.

Cpv. 7

Nel corso del periodo di sei anni i mezzi finanziari destinati alla compensazione degli oneri sono adeguati al rincaro.

Cpv. 8

Per il periodo dal secondo al settimo anno dopo l'attuazione della LRI imprese III nei Cantoni, il Consiglio federale presenta al Parlamento un rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia (quarto rapporto sull'efficacia). Nell'elaborazione di questo rapporto si deroga quindi per una sola volta al ritmo quadriennale.

3 Ripercussioni

3.1 Scenario di riferimento

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 opportuno se, oltre alle condizioni quadro giuridiche (diritto vigente), rimangono stabili anche le condizioni quadro effettive, cosicché anche i dati necessari alla stima delle ripercussioni finanziarie ed economiche restano stabili nel tempo, ovvero seguono la tendenza di crescita.

3.1.1 Condizioni quadro giuridiche stabili producono condizioni quadro effettive instabili

Attualmente questi presupposti non sono tuttavia adempiuti in ambito di imposizione delle imprese. Se le condizioni quadro giuridiche rimangono immutate, ci si deve aspettare che l'erosione del consenso internazionale nei confronti di diversi regimi fiscali svizzeri (cfr. n. 1.1.1) 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 riferirsi al diritto vigente nonostante il consenso internazionale nei suoi confronti sia in calo, pregiudica la certezza del diritto e della pianificazione per le 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.

Nel contesto in rassegna i concetti di certezza del diritto e della pianificazione vengono intesi come segue:

- certezza del diritto significa che l'impresa è informata in anticipo sulle conseguenze fiscali derivanti da una determinata transazione;
- certezza della pianificazione significa che l'impresa può contare sul fatto che a breve termine la normativa fiscale rimanga invariata e, segnatamente, che non siano possibili modifiche con effetto retroattivo.

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 solo rilevante la certezza del diritto e della pianificazione 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, da un lato, si ripercuote sulla politica che gli Stati esteri perseguono con le convenzioni per evitare le doppie imposizioni 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.

3.1.2 Peggioramento delle condizioni quadro effettive nello scenario di riferimento

La riforma della LRI imprese III mira tra l'altro a ristabilire il consenso internazionale nei confronti del sistema svizzero d'imposizione delle imprese, affinché possa essere migliorata nuovamente la certezza del diritto e della pianificazione per le imprese.

Poiché nello scenario di riferimento la Confederazione non apporta alcuna modifica del diritto fiscale, si presume che il consenso internazionale continuerà a calare. In tal caso gli Stati esteri minaccerebbero di adottare o adotterebbero effettivamente viepiù misure contro la Svizzera. In questo modo le condizioni quadro effettive delle imprese peggiorerebbero nonostante il diritto svizzero rimanga immutato.

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 trasferirvisi completamente. Ciò avrebbe ripercussioni negative sulla creazione di valore aggiunto in Svizzera, sulla situazione occupazionale e sul gettito fiscale.

3.1.3 I benefici economici e finanziari derivanti dalle società con statuto fiscale speciale nello status quo

I benefici economici e finanziari derivanti dalle società con statuto fiscale speciale possono essere suddivisi in effetti diretti, indiretti e indotti, conformemente alla seguente tabella.

Tabella 9: Ripercussioni economiche e finanziarie

	Ripercussioni economiche	Ripercussioni finanziarie
Effetti diretti (creazione di valore aggiunto)	Le società con statuto fiscale speciale conseguono valore aggiunto e domandano forza lavoro.	Gettito dell'imposta sull'utile delle società con statuto fiscale speciale.
Effetti indiretti (creazione di valore aggiunto)	La domanda di beni intermedi e d'investimento da parte delle società con statuto fiscale speciale crea valore aggiunto e domanda di forza lavoro presso i fornitori di società con statuto fiscale speciale.	Gettito dell'imposta sull'utile dei fornitori di società con statuto fiscale speciale.
Effetti indotti (distribuzione di valore aggiunto)	Poiché la creazione di valore aggiunto è utilizzata sotto forma di stipendi,	Entrate fiscali provenienti dall'imposizione del valore

to)	dividendi, imposte e interessi pagati, sorgono ulteriori effetti economici sulla domanda.	aggiunto utilizzato (in particolare imposta sul reddito, IVA).
-----	---	--

Analogamente a quanto solitamente avviene negli studi di impatto, la somma dei tre effetti determina tuttavia una sovrastima degli effetti positivi e negativi (trasferimento all'estero) delle società con statuto fiscale speciale. Questo avviene in particolare perché implicitamente si parte dal presupposto che i fattori di produzione rimarrebbero completamente inutilizzati se non ci fossero affatto o non ci fossero più le società con statuto fiscale speciale. Per questo motivo le ripercussioni economiche di un trasferimento (completo) all'estero da parte delle società con statuto fiscale speciale, descritte nella tabella seguente, sono più vicine alle realtà.

Tabella 10: Ripercussioni in caso di trasferimento (completo) all'estero

Scenario	Ripercussioni sull'economia pubblica (considerazione complessiva)	Ripercussioni sull'economia pubblica (considerazione pro capite)
Le società si trasferiscono all'estero; anche le forze di lavoro si trasferiscono all'estero	• L'effetto diretto decade completamente (calo della creazione di valore aggiunto, della popolazione e delle persone che esercitano un'attività lucrativa). • Effetto indiretto presso i fornitori: calo della creazione di valore aggiunto e dell'attività lucrativa (disoccupazione involontaria) nel caso in cui i fornitori non siano in grado di compensare altrove la cessata domanda. • Effetto indotto: gli effetti sulla domanda provenienti dal settore delle società con statuto fiscale speciale decadono completamente, mentre quelli provenienti dal settore dei fornitori decadono parzialmente.	• A seguito del calo della popolazione, il PIL pro capite diminuisce in modo meno marcato rispetto al PIL, dato che decade l'effetto indiretto e si esplicano solamente l'effetto indiretto e quello indotto.
Le società si trasferiscono all'estero; la forza lavoro rimane	• L'effetto diretto decade parzialmente (perdita dell'eccedenza aziendale netta, della massa salariale nel caso in cui le forze di lavoro interessate non trovano un impiego o trovano solo un impiego meno redditizio). • Effetto indiretto presso i fornitori: calo della creazione di valore aggiunto e dell'attività lucrativa (disoccupazione involontaria) nel caso in cui i fornitori non sono in grado di compensare altrove la domanda mancante. • Effetto indotto: gli effetti sulla domanda provenienti dal settore delle società con statuto fiscale speciale e dal settore dei fornitori decadono parzialmente.	• A seguito della popolazione stabile, il PIL pro capite diminuisce al medesimo tasso del PIL.

--	--	--

3.1.4 Stima delle ripercussioni finanziarie nello scenario di riferimento

Per quanto riguarda le ripercussioni finanziarie, nello scenario di riferimento il potenziale degli effetti diretti rispetto allo status quo si calcola come segue:

per gli anni 2008–2010 su un gettito medio dell'imposta sull'utile di 7,5 miliardi di franchi per la Confederazione e di 8,6 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 1,5 miliardi di franchi per i Cantoni e i Comuni. Se vi si aggiunge la quota dei Cantoni sull'imposta federale diretta del 17 per cento, le entrate consecutive agli statuti fiscali cantonali ammontano a 3 miliardi di franchi per la Confederazione e a 2,1 miliardi di franchi per i Cantoni e i Comuni.

Queste entrate sarebbero potenzialmente pregiudicate nello scenario di riferimento. Per i motivi esposti qui di seguito queste entrate non verrebbero a mancare neppure nella peggiore delle ipotesi:

- prima di un trasferimento 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. La prima misura consisterebbe nel ridurre l'imposta cantonale sull'utile;
- invece di trasferimenti all'estero ci si dovrebbero in parte 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 alla situazione attuale. In questo contesto gli studi di impatto sulle società con statuto fiscale cantonale che Créa ha effettuato per il Cantone di Ginevra possono fornire alcune indicazioni sullo status quo. In considerazione delle limitazioni illustrate al numero 3.1.3, questi risultati non possono tuttavia essere ripresi tali e quali.

Questo scenario di riferimento rispetto allo status quo prevede nel complesso sostanziali minori entrate dell'imposta sull'utile per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Risultano pure minori entrate di imposta sul reddito per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni nonché una perdita a livello di creazione di valore aggiunto e di posti di lavoro. Inoltre vi è un inasprimento della competitività intercantionale.

A causa della difficoltà di quantificare in modo sufficientemente affidabile lo scenario di riferimento, in seguito le ripercussioni della riforma non saranno confrontate con quelle dello scenario di riferimento, bensì con lo status quo.

3.2 Ripercussioni finanziarie della LRI imprese III

3.2.1 Ripercussioni delle misure di politica fiscale

3.2.1.1 Modello del *licence box* e scioglimento delle riserve occulte

Con l'introduzione del modello del *licence box* determinate attività nell'ambito dei beni immateriali, oggi soggette a imposizione ordinaria, potranno beneficiare di un'imposizione privilegiata. Ciò può produrre effetti di trascinamento e un minore gettito per le imposte cantonali. È difficile quantificare tale effetto, in particolare anche a causa dei possibili cambiamenti di comportamento delle imprese, non ancora prevedibili al momento attuale. È possibile indicare solo una fascia relativamente ampia, fondata su ipotesi di massima (cfr. allegato 1). Il previsto *licence box* non può tuttavia rappresentare una misura sostitutiva per tutte le imprese che oggi hanno uno statuto fiscale cantonale. In particolare le imprese attive nel commercio all'ingrosso e quelle che gestiscono prevalentemente marchi non potranno beneficiare del box o lo potranno fare solo in misura limitata. Queste società beneficiano comunque dello scioglimento delle riserve occulte e, in determinate circostanze, anche dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi.

Gli essenziali aspetti finanziari del modello *licence box* possono essere descritti a livello qualitativo, facendo una distinzione tra diverse costellazioni:

- a) gli utili che sinora erano soggetti a un'imposizione privilegiata nell'ambito delle società a statuto speciale ai sensi dell'articolo 28 LAID e ora sono qualificanti per il *licence box*, dovrebbero essere soggetti a un'imposizione fiscale approssimativamente pari a quella attuale sia a livello federale che cantonale. Non si prevede dunque un trasferimento del substrato fiscale in questione. Perlopiù l'introduzione del *licence box* non dovrebbe quindi incidere sul gettito della Confederazione e dei Cantoni.
- b) Per gli utili sinora soggetti a un'imposizione privilegiata e che non qualificano per il *licence box*, l'onere fiscale a livello cantonale e comunale aumenterebbe, qualora non vengano adottate altre misure che lo riducano. Una simile misura con effetto permanente è, ad esempio, l'imposta sull'utile con deduzione degli interessi (n. 1.2.3), che riduce a un livello concorrenziale l'imposizione fiscale degli interessi interni al gruppo in Svizzera rispetto alle piazze di altri Paesi. Se le riserve occulte vengono realizzate conformemente alla sistematica fiscale (n. 1.1.2) in linea con la prassi attuale dei Cantoni, gli ammortamenti di queste riserve occulte riducono l'imposta sull'utile e, quindi, l'onere fiscale. Se tutte le riserve occulte realizzate conformemente alla sistematica fiscale vengono ammortizzate, l'imposizione fiscale ordinaria nel rispettivo Cantone si esplica pienamente. Se essa anche in quel momento si consolida a un livello così elevato, i Cantoni nei quali vige attualmente una maggiore imposizione ordinaria

dell'utile devono prevedere il trasferimento di substrato fiscale in altri Cantoni o all'estero. Nella seconda ipotesi si ridurrebbe anche il substrato dell'imposta sugli utili destinato alla Confederazione.

- c) Per gli utili, che erano sinora soggetti a imposizione ordinaria e ora qualificano per il *licence box*, l'onere fiscale a livello di Cantone e Comune si riduce notevolmente, provocando un minor gettito per i Cantoni e i Comuni. La portata di questo effetto dipende dalla quota degli utili sinora soggetti a imposizione ordinaria che qualifica per il box. Tenzialmente vale la regola secondo cui gli effetti di trascinamento sono tanto maggiori quanto più ampio è il box. Per la Confederazione, invece, scaturisce un moderato aumento delle entrate a causa del minore carico fiscale deducibile dalla base di calcolo dell'imposta sull'utile.

3.2.1.2 Imposta sull'utile con deduzione degli interessi sul capitale proprio superiore alla media

Nel valutare le ripercussioni finanziarie dell'*imposta sull'utile con deduzione degli interessi sul capitale proprio superiore alla media* occorre considerare che anche la rinuncia a questa misura comporterebbe un minor gettito. Se non sono introdotte misure per le attività di finanziamento, dal punto di vista attuale esiste un rischio elevato che la relativa creazione di valore aggiunto sia trasferita all'estero e il substrato fiscale diminuisca. Ciò può essere impedito mediante l'introduzione di una forma di deduzione degli interessi nell'ambito dell'imposta sull'utile.

Con un tasso d'interesse figurativo ad esempio del 3 per cento³¹ e un'aliquota statutaria d'imposta invariata, il gettito sull'imposta federale diretta diminuirebbe di 320 milioni di franchi. In considerazione delle quote dei Cantoni all'imposta federale diretta, il 17 per cento si ripercuote sui Cantoni. Se le aliquote statutarie di imposta rimanessero invariate, i Cantoni e i Comuni dovrebbero prospettare un minor gettito dell'imposta sull'utile dell'ordine di 290 milioni.

In considerazione delle quote dei Cantoni all'imposta federale diretta, per la Confederazione le entrate dirette diminuirebbero di 266 milioni di franchi e per i Cantoni e i Comuni di 344 milioni di franchi, di cui 121 milioni dovrebbero riguardare i Comuni.

A questo minor gettito si contrappone l'attuale gettito fiscale sulle attività di finanziamento che verrebbero trasferite se non fosse introdotta un'imposta sull'utile con deduzione degli interessi. Le entrate dirette consecutive a questo substrato fiscale ammontano a 236 milioni di franchi per la Confederazione e 98 milioni di franchi per i Cantoni e i Comuni. A ciò si aggiungono le rilevanti entrate fiscali indirette generate dai prestatori di servizi (servizi finanziari, consulenza legale e fiscale, revisione, turismo d'affari). Gli effetti indotti sulla scorta delle imposte e delle spese dei lavoratori sono invece quasi irrilevanti, dal momento che le imprese in questione non sono ad alta intensità di occupazione.

³¹ Con l'attuale basso livello dei tassi, l'interesse figurativo sarebbe inferiore. Un tasso del 3 per cento dovrebbe tuttavia rappresentare una media adeguata su un lasso di tempo più lungo.

L'introduzione dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi consente di evitare il conseguente minor gettito.

Occorre inoltre prospettare effetti dinamici positivi, distinguendone due:

- Effetto sulle attività di finanziamento: se il passaggio alla deduzione degli interessi non è accompagnato dal passaggio al principio dell'agente pagatore per l'imposta preventiva, l'attrattiva della piazza si limita ai prestiti interni al gruppo da parte dei gruppi esteri. Con il passaggio al principio dell'agente pagatore l'attrattiva della piazza si estende ai prestiti interni al gruppo, al *cash pooling* e al finanziamento esterno al gruppo per i gruppi nazionali ed esteri. È così possibile generare un ulteriore gettito fiscale, che risulta maggiore con il passaggio al principio dell'agente pagatore.
- Effetto generale: per le altre società, che godono di una deduzione degli interessi, quest'ultima ha un effetto paragonabile a una riduzione generale dell'imposta sull'utile. A livello di Confederazione la misura riduce l'effettivo onere fiscale marginale e l'effettivo onere fiscale medio. Ciò incrementa l'attività d'investimento delle imprese già insediate e può favorire l'insediamento di altre imprese. Nel medio-lungo termine scaturisce dunque un maggior gettito. I Cantoni con un'imposizione fiscale elevata devono ridurre l'aliquota dell'imposta sull'utile in misura inferiore rispetto a quanto sarebbe necessario senza deduzione degli interessi. Per i Cantoni con una bassa imposizione fiscale l'effetto è analogo a quello per la Confederazione.

Tenendo conto del minor gettito in caso di trasferimento delle attività finanziarie e degli effetti dinamici precedentemente descritti, molti aspetti inducono a ritenere che la misura sia vantaggiosa almeno per la Confederazione nonché per i Cantoni e i Comuni considerati nell'insieme, ma probabilmente anche per i soli Cantoni e Comuni.

Ove sia determinante il bilancio fiscale per definire la deduzione dell'interesse figurativo, il capitale proprio supplementare consecutivo al palesamento delle riserve occulte qualifica ai fini del capitale proprio legittimato alla deduzione dell'interesse figurativo. In casi specifici il capitale proprio imponibile può dunque aumentare fortemente a livello di Cantone. Le ripercussioni concrete sulla deduzione dell'interesse figurativo dipendono pertanto dalla quota di capitale proprio con la quale devono essere coperte le riserve occulte rese palesi sulle singole rubriche di attivi. Ciò è particolarmente importante per il *goodwill*. In base alla presente proposta la quota di copertura del capitale proprio dovrebbe ammontare al 100 per cento. In tal modo il capitale proprio a titolo di garanzia e la deduzione dell'interesse figurativo non aumentano. Di conseguenza non diminuiscono le entrate provenienti dall'imposta sull'utile.

Eventualmente il minor gettito può essere ridotto aumentando leggermente l'aliquota statutaria d'imposta oppure riducendola nei Cantoni in misura inferiore a quanto sarebbe necessario senza questa misura. A livello di Confederazione un aumento dell'aliquota comporterebbe tuttavia una modifica della Costituzione.

3.2.1.3 Abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio

La seguente tabella indica che le entrate provenienti dalla tassa d'emissione sul capitale proprio (diritti di partecipazione) sono soggette a notevoli fluttuazioni nel tempo, senza il delinearsi di una chiara tendenza. La stima delle ripercussioni finanziarie si basa dunque su un valore medio degli ultimi dieci anni. In riferimento al decennio 2004-2013 risultano in tal modo minori entrate pari a 210 milioni di franchi.

Tabella 11: entrate provenienti dalla tassa d'emissione sul capitale proprio:

Anno	Entrate fiscali in mio. fr.
2001	375.2
2002	254.1
2003	151.9
2004	208.5
2005	119.9
2006	234.8
2007	141.1
2008	364.8
2009	331.2
2010	252.3
2011	278.7
2012	201.7
2013	179.9
Media decennale 2001-2010	243.4
Media decennale 2002-2011	233.7
Media decennale 2003-2012	224.1
Media decennale 2004-2013	210.3

3.2.1.4 Adeguamenti in ambito di imposta sul capitale

È ipotizzabile che, con la regolamentazione proposta nell'ambito dell'imposta sul capitale, i Cantoni possano mantenere il loro attuale gettito fiscale.

3.2.1.5 Adeguamenti nella deduzione per partecipazioni e riporto illimitato delle perdite

La misura contempla diversi elementi, che hanno ripercussioni differenti:

- *Effetto netto del cambiamento di sistema e riporto delle perdite:* il passaggio dall'esenzione indiretta all'esenzione diretta determina sgravi fiscali per le imprese e minori entrate per il fisco poiché vengono meno la compensazione delle perdite degli anni precedenti con ripercussioni sull'onere fiscale con i proventi da partecipazioni e l'imposizione successiva integrale degli ammortamenti sulle partecipazioni senza ripercussioni sull'onere fiscale. D'altra parte la soppressione della deducibilità degli ammortamenti e delle perdite di capitale sulle partecipazioni viene solo parzialmente compensata dalla possibilità di riportare le perdite delle società di gruppo. Al netto risulta presumibilmente un maggior

gettito con considerevoli oscillazioni da un anno all'altro.

- *Spese di finanziamento e di amministrazione*: le spese di finanziamento e di amministrazione riducono ora illimitatamente i ricavi imponibili. Ne conseguono uno sgravio per le imprese e un minor gettito di 200-260 milioni di franchi per l'imposta federale e di 160-210 milioni per i Cantoni e i Comuni. Di questi, da 56 a 74 milioni rappresentano le minori entrate per i Comuni. In considerazione della loro quota all'imposta federale diretta i Cantoni partecipano per il 17 per cento al minor gettito della Confederazione.
- *Abolizione delle quote minime di partecipazione e durata minima di detenzione per gli utili da capitale su partecipazioni*: si determina una moderata diminuzione delle entrate sia per la Confederazione sia per i Cantoni e i Comuni, se è prevista la rispettiva eccezione per le banche.
- *Abolizione della limitazione temporale del riporto delle perdite con imposizione minima dell'utile corrente*: l'abolizione della limitazione temporale del riporto delle perdite provoca un minor gettito. D'altro canto l'imposizione minima dell'utile annuo genera un aumento delle entrate. Con un approccio che considera il valore liquido³² ne risulta presumibilmente un maggior gettito.

Non è possibile valutare se complessivamente la misura produca un aumento o una diminuzione del gettito.

3.2.1.6 Imposta sugli utili da capitale applicata ai titoli

Le ripercussioni finanziarie dell'imposta sugli utili da capitale applicata ai titoli dipendono fortemente dalle modalità del riporto delle perdite. È previsto che le perdite in capitale possano essere compensate esclusivamente con utili da capitale, ammettendo la possibilità di riportare illimitatamente nel tempo le perdite in capitale a periodi futuri. Si prospetta così un potenziale gettito fiscale di 317 milioni di franchi per l'imposta federale e di 774 milioni di franchi per le imposte cantonali, di cui 316 milioni dovrebbero riguardare i Comuni.

3.2.1.7 Adeguamento della procedura di imposizione parziale degli utili distribuiti

Nell'adeguamento dell'imposizione parziale si contrappongono due effetti opposti. L'eliminazione del criterio di qualificazione per la concessione dell'imposizione parziale degli utili distribuiti comporta una riduzione del gettito, mentre l'innalzamento dell'imposizione parziale al 70 per cento provoca un maggior gettito. Al netto risulta una diminuzione delle entrate stimata a -123 milioni di franchi per

³² Si ricorre all'approccio che considera il valore liquido se diversi flussi di pagamenti si verificano in momenti diversi e devono essere resi equiparabili. Ciò avviene applicando ai flussi di pagamenti futuri un coefficiente di riduzione, ossia scontandoli a un tasso d'interesse figurativo.

l'imposta federale e a -228 milioni di franchi per le imposte cantonali. Di questi ultimi, -93 milioni di franchi riguardano i Comuni.

L'AVS viene tendenzialmente sgravata, perché la riscossione dello stipendio torna a essere più interessante rispetto alla riscossione degli utili.

3.2.1.8 Qualità delle stime

La qualità delle stime delle ripercussioni finanziarie delle singole misure è ben poco omogenea. Ciò dipende in parte dalla base dei dati e in parte dalla difficoltà di prevedere i cambiamenti a livello di comportamento delle imprese.

Tabella 11: validità delle stime delle ripercussioni finanziarie:

Misura	Qualità della stima
<i>Licence box</i> + mantenimento della prassi vigente del palesamento delle riserve occulte (realizzazione conforme alla sistematica fiscale)	Un eventuale errore deriva soprattutto dalla sovrastima o dalla sottostima della quota degli utili sinora soggetti a imposizione ordinaria e che ora beneficiano del <i>licence box</i> . Qui la mancanza di una base di dati comporta una notevole incertezza. Sono meno gravi eventuali errori commessi nello stimare in quale misura gli utili soggetti a imposizione privilegiata qualificano per il <i>licence box</i> . Se così fosse, gli utili saranno soggetti in modo duraturo a un'imposizione pari a quella attuale. Altrimenti gli utili beneficeranno del palesamento delle riserve occulte, che per un periodo di tempo determinato comporta un onere fiscale pari a quello attuale. Solo al termine di questa fase transitoria la diminuzione delle entrate sarà maggiore perché i Cantoni riducono le loro imposte sull'utile per trattenere le società in questione oppure perché le società si trasferiscono altrove a causa dell'onere fiscale troppo elevato.
Imposta sull'utile con deduzione degli interessi sul capitale proprio a titolo di garanzia	La stima si basa sulla rilevazione totale nell'ambito dei dati della NPC con dati specifici sull'utile e sul capitale proprio. Ciò consente una stima attendibile del minor gettito fiscale nel modello di base. Con un'ulteriore valutazione a campione dei dati di bilancio è stato stimato fino a che punto il minor gettito del modello di base si riduce con la limitazione al capitale proprio superiore alla media. Questa stima può essere ritenuta attendibile a livello di Confederazione. Considerando il rapporto tra il gettito dell'imposta sull'utile di Cantoni e Comuni e quello della Confederazione sono state estrapolate le minori entrate per i Cantoni e i Comuni. Questo semplice approccio può contenere fonti di errore. L'incertezza riguarda il livello dei tassi al momento dell'entrata in vigore e negli anni successivi. A seconda che il tasso figurativo sia superiore o inferiore al 3 per cento in base al livello dei tassi in quel momento, il minor gettito può essere sottostimato o sovrastimato.
Abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio	La stima si basa sulla media delle entrate degli ultimi dieci anni ed è attendibile.
Adegamenti della deduzione per partecipazioni	Nella deduzione per partecipazioni si contrappongono elementi quantificabili e non quantificabili, pertanto il risultato finale

	è incerto.
Imposta sugli utili da capitale applicata ai titoli	La stima del gettito dell'imposta sugli utili da capitale si basa sulla statistica della BNS concernente la sostanza delle economie domestiche per le singole componenti. Sono dunque state formulate ipotesi sulla suddivisione tra proventi in capitale già oggi imponibili e utili da capitale imponibili d'ora in poi. Un'ulteriore ipotesi riguarda l'ammontare delle aliquote fiscali marginali, alle quali gli utili da capitale sono ora assoggettati a livello di Confederazione nonché di Cantoni e Comuni. In merito al comportamento degli investitori nella realizzazione di utili e di perdite in capitale esiste una notevole incertezza. Svolge un ruolo anche la valutazione dei valori patrimoniali al momento dell'entrata in vigore, determinante per stabilire i costi d'investimento. Se in quel momento le valutazioni saranno elevate, il potenziale stimato delle entrate potrebbe essere mancato nei primi anni. Se le valutazioni sono piuttosto basse, in considerazione del potenziale di recupero può essere invece conseguito già nei primi anni un elevato gettito fiscale con gli utili da capitale realizzati.
Adeguamento della procedura di imposizione parziale degli utili distribuiti	La stima in caso di imposizione parziale degli utili distribuiti si basa su una rilevazione effettuata presso diversi Cantoni. La qualità della stima è buona nel caso di investitori qualificanti, mentre nel caso di investitori non qualificanti le stime sono più incerte.
Delocalizzazioni di società e trasferimenti di funzioni	A seconda dell'evoluzione dell'imposizione fiscale negli altri Paesi, la Svizzera come piazza imprenditoriale può guadagnare, ma anche perdere attrattiva per le società. Ciò può determinare insediamenti, ma anche delocalizzazioni di intere società o di singole funzioni imprenditoriali. Questi potenziali spostamenti non sono considerati nelle stime delle ripercussioni finanziarie, ma sono rilevanti per quasi tutte le misure. Le potenziali società che si insediano in Svizzera o si trasferiscono all'estero possono determinare una riduzione o un aumento delle minori entrate. I possibili effetti rendono quindi ancora più incerta la stima delle ripercussioni finanziarie.

3.2.2 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

La seguente tabella sintetizza le ripercussioni finanziarie delle misure di politica fiscale per la Confederazione.

Tabella 12: ripercussioni finanziarie delle misure di politica fiscale per la Confederazione:

Misura	Ripercussioni finanziarie per la Confederazione
<i>Licence box</i> + mantenimento della prassi vigente del palesamento delle riserve occulte (realizzazione conforme alla sistematica fiscale)	A breve termine risulta un moderato incremento del gettito fiscale, perché l'onere fiscale deducibile dalla base di calcolo dell'imposta sull'utile della Confederazione diminuisce per il substrato dell'imposta sull'utile sinora soggetto a imposizione ordinaria dei Cantoni, qualificante per il <i>licence box</i> . In considerazione dello stesso effetto, a lungo termine si produce un altro moderato aumento del gettito fiscale, se i

	Cantoni riducono la loro imposizione dell'utile. Tuttavia, se in seguito a un carico fiscale non competitivo per gli utili che non qualificano per il box si producono trasferimenti all'estero del substrato dell'imposta sull'utile, la Confederazione accusa una diminuzione delle entrate.
Imposta sull'utile con deduzione degli interessi sul capitale proprio a titolo di garanzia	Minori entrate: -266 milioni di franchi (post deduzione della quota dei Cantoni del 17 %).
Abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio	Minori entrate: -210 mio. fr.
Adeguamenti della deduzione per partecipazioni	Effetto netto del cambiamento di sistema e della ripresa delle perdite: al netto risultano presumibilmente maggiori entrate con notevoli oscillazioni da un anno all'altro. Spese di finanziamento e di amministrazione: minori entrate da -166 a -216 milioni di franchi (dopo deduzione della quota dei Cantoni del 17%). Inoltre lieve incremento delle minori entrate consecutive all'abolizione delle quote minime di partecipazione e della durata minima di detenzione per gli utili da capitale su partecipazioni nonché all'abolizione della limitazione temporale del riporto delle perdite. Nell'approccio che considera il valore liquido, a questo si contrappongono maggiori entrate consecutive all'imposizione minima dell'utile annuo.
Imposta sugli utili da capitale applicata ai titoli	Maggiori entrate: 263 milioni di franchi (escl. la quota dei Cantoni del 17 %).
Adeguamento della procedura di imposizione parziale degli utili distribuiti	L'abolizione del criterio di qualificazione per la concessione dell'imposizione parziale degli utili distribuiti produce minori entrate. L'innalzamento della misura dell'imposizione parziale provoca maggiori entrate. Al netto risultano minori entrate di -102 milioni di franchi (escl. la quota dei Cantoni del 17%). L'AVS viene tendenzialmente sgravata, perché la riscossione dello stipendio torna a essere più interessante rispetto alla riscossione degli utili.

Oltre alle misure di politica fiscale, anche le misure verticali di compensazione hanno ripercussioni finanziarie sulla Confederazione, in quanto producono un aumento delle uscite di 1 miliardo di franchi. Dal momento che dovranno essere introdotte in modo scaglionato su quattro anni, le finanze federali saranno pienamente gravate solo nel quarto anno dall'entrata in vigore. L'adeguamento della perequazione delle risorse (introduzione dei fattori zeta) non comporta un maggiore aggravio per la Confederazione; invece il contributo complementare destinato ai Cantoni con scarse risorse per un periodo di sette anni produce un aumento delle uscite di 180 milioni di franchi l'anno.

La Tabella 14 sintetizza le ripercussioni finanziarie della LRI imprese III (se quantificabili) per la Confederazione. Non sono compresi gli eventuali effetti dinamici sull'imposta federale diretta. Essi si verificano se a causa del nuovo contesto fiscale le imprese si trasferiscono (minori entrate) oppure se nuove imprese si insediano o le imprese esistenti registrano una crescita degli utili più sostenuta. Questi effetti dinamici non sono quantificabili. L'obiettivo della LRI imprese III consiste nel

salvaguardare e rafforzare la competitività fiscale della Svizzera. Gli effetti dinamici negativi dovrebbero essere pertanto compensati da quelli positivi.

Nella tabella sono indicate anche le misure di controfinanziamento.

Tabella 13: riepilogo delle ripercussioni finanziarie e del controfinanziamento a livello di Confederazione (calcoli statici con cifre arrotondate, sono già considerate le ripercussioni sulle quote dei Cantoni per il gettito fiscale)

	Volume in mia.
Ripercussioni finanziarie della LRI imprese III	
(- aggravati / + sgravi)	
<i>Entrate</i>	
Imposta sull'utile con deduzione degli interessi	-0,3
Abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio	-0,2
Adeguamenti concernenti le deduzioni sulle partecipazioni	-0,2
Imposta sugli utili da capitale applicata ai titoli	+0,3
Adeguamenti della procedura di imposizione parziale	-0,1
<i>Uscite</i>	
Misure verticali di compensazione	-1,0
Contributo complementare	-0,2
Totale	-1,7
Controfinanziamento	
<i>Misure sul fronte delle entrate</i>	
Aumento degli ispettori fiscali	0,3
<i>Misure sul fronte delle uscite</i>	
Costituzione di eccedenze strutturali per LRI imprese III	1,0
Già iscritto nel piano finanziario (Abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio)	0,2
Interessi risparmiati grazie alla riduzione del debito (in seguito a eccedenze strutturali; pieno effetto)	0,1
Esaurimento della compensazione dei casi di rigore della NPC	0,2
Totale	1,8

3.2.3 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni

La seguente tabella sintetizza le ripercussioni finanziarie delle misure di politica fiscale per i Cantoni e i Comuni.

Tabella 14: ripercussioni finanziarie delle misure di politica fiscale per i Cantoni e i Comuni:

Licence box + mantenimento della prassi attuale del palesamento delle riserve occulte (realizzazione conforme alla sistematica fiscale)	A breve termine le ripercussioni finanziarie sono costituite soprattutto dalle minori entrate consecutive agli utili soggetti a imposizione ordinaria che qualificano per il <i>licence box</i>. La portata di questi effetti di trascinamento dipende dall'impostazione concreta del box. A lungo termine, ossia una volta esaurito il più elevato volume di ammortamenti in seguito alle riserve occulte rese palesi, le minori entrate sono più cospicue, perché il substrato dell'imposta sull'utile potrebbe trasferirsi oppure perché potrebbe rendersi necessario ridurre l'imposta sull'utile per trattenere in Svizzera il substrato dell'imposta sull'utile a rischio di trasferimento.
Imposta sull'utile con deduzione degli interessi sul capitale proprio a titolo di garanzia	Minori entrate: -344 milioni di franchi (incl. la quota dei Cantoni del 17 %). Le minori entrate possono essere ridotte aumentando leggermente l'aliquota statutaria dell'imposta sull'utile oppure riducendola in misura minore nei Cantoni con un onere dell'imposta sull'utile più elevato di quanto sarebbe comunque necessario nel lungo termine senza questa misura.
Imposta sul capitale	Nessuna ripercussione significativa.
Adeguamenti concernenti le deduzioni sulle partecipazioni	Ripercussione netta del cambiamento di sistema e del riporto delle perdite: analogamente alla Confederazione. Spese di finanziamento e di amministrazione: minori entrate da -194 a -254 milioni di franchi (incl. quota dei Cantoni del 17 %) Inoltre limitate minori entrate conseguenti alla soppressione delle quote minime di partecipazione e della durata minima di detenzione per gli utili da capitale su partecipazioni nonché all'abolizione della limitazione temporale del riporto delle perdite.
Imposta sugli utili da capitale applicata ai titoli	Maggiori entrate: 828 milioni di franchi (incl. la quota dei Cantoni del 17 %).
Adeguamento della procedura di imposizione parziale degli utili distribuiti	Al netto risultano minori entrate: -249 milioni di franchi (incl. la quota dei Cantoni del 17 %).

Nel complesso le ripercussioni (quantificabili) dei diversi elementi della riforma per i Cantoni e i Comuni si equivalgono. Non sono tuttavia considerati gli effetti dinamici nonché le minori entrate dovute a eventuali riduzioni delle aliquote cantonali dell'imposta sull'utile.

Le misure verticali di compensazione della Confederazione a partire dal 2019 comportano un aumento delle maggiori entrate per i Cantoni che raggiungerà 1 miliardo di franchi nel 2023. Gli adeguamenti della perequazione delle risorse porteranno ripercussioni finanziarie per i Cantoni solo a partire dal 2023. I relativi cambiamenti

che interverranno nei pagamenti in ambito di perequazione delle risorse sono tuttavia difficilmente quantificabili al momento attuale. Infine il contributo complementare favorirà i Cantoni finanziariamente più deboli nella misura di 180 milioni di franchi (pure a partire dal 2023).

3.3 Ripercussioni per l'economia pubblica

3.3.1 Politica fiscale orientata agli obiettivi

Oltre all'obiettivo fiscale, che consiste nel procurare entrate per lo Stato, nell'imposizione delle imprese, ossia nell'imposizione delle imprese e dei loro azionisti, devono essere perseguiti anche obiettivi che favoriscono il benessere³³. Dall'obiettivo principale, che consiste nell'incentivare il benessere su scala nazionale, scaturiscono gli obiettivi riferiti alla piazza e all'efficienza.

L'obiettivo riguardante la piazza imprenditoriale contempla allettanti condizioni quadro per le imprese mobili a livello internazionale. Esse favoriscono l'insediamento di imprese, evitano il trasferimento di utili all'estero e offrono certezza del diritto e di pianificazione. Dal punto di vista della piazza può rivelarsi opportuno differenziare l'onere fiscale in base alla mobilità.

1. Insediamento di imprese: un'impostazione attrattiva della piazza in merito all'imposizione delle imprese favorisce l'insediamento di imprese. Per questo motivo occorre perseguire un'imposizione media effettiva bassa.
2. Evitare il trasferimento degli utili all'estero: gli incentivi per le imprese di trasferire all'estero gli utili conseguiti in Svizzera devono essere limitati il più possibile. Per questo motivo occorre perseguire basse aliquote statutarie dell'imposta sull'utile.
3. Onere fiscale differenziato in base alla mobilità: nell'obiettivo riguardante la piazza può essere utile differenziare l'onere fiscale in base alla mobilità delle basi fiscali. Basi fiscali più mobili sono soggette a un'imposizione fiscale inferiore rispetto a quelle meno mobili³⁴.
4. Certezza del diritto e di pianificazione: l'imposizione delle imprese deve garantire la certezza del diritto e di pianificazione, che comportano un'imposizione delle imprese riconosciuta a livello internazionale.

Nell'obiettivo di efficienza le perdite di efficienza in ambito fiscale devono essere il più possibile contenute. Ciò viene raggiunto limitando il carico fiscale sugli investimenti marginali, ossia un investimento appena redditizio al lordo delle tasse, rendendo l'imposizione neutra riguardo alle decisioni delle imprese in modo che esse non siano alterate e con un'imposizione semplice dal punto di vista amministrativo.

1. Basso carico fiscale sugli investimenti marginali: l'imposizione delle imprese pesa sugli investimenti penalizzando così gli incentivi a investire. Questi incentivi negativi devono essere limitati con un'imposizione marginale effettiva

³³ L'obiettivo del benessere della popolazione è contemplato dall'art. 94 cpv. 2 Cost.

³⁴ Cfr. a proposito della mobilità delle basi fiscali la digressione al n. 1.1.1.

bassa, in modo che l'accumulo di capitale promotore della crescita sia penalizzato il meno possibile.

2. Neutralità decisionale: l'imposizione delle imprese non dovrebbe distorcere le decisioni delle imprese, in particolare la scelta della forma giuridica, i progetti d'investimento e le forme di finanziamento. In proposito l'aspetto principale è la neutralità riguardo al finanziamento, perché dalle sue violazioni derivano i maggiori effetti distortivi.
 - Neutralità riguardo alla forma giuridica: la neutralità della forma giuridica comporta che la scelta della forma giuridica (società di persone o di capitali) non sia influenzata da considerazioni di carattere fiscale.
 - Neutralità riguardo all'investimento: la neutralità di investimento esige che il sistema fiscale non alteri la decisione tra diversi progetti d'investimento.
 - Neutralità riguardo al finanziamento: la neutralità di finanziamento implica che la scelta tra le diverse forme di finanziamento non sia alterata da considerazioni di carattere fiscale. La scelta tra capitalizzazione e distribuzione dell'utile non dovrebbe essere influenzata da considerazioni fiscali (neutralità riguardo all'utilizzazione dell'utile). Il capitale proprio e il capitale di terzi dovrebbero essere trattati in modo identico a livello fiscale (neutralità della struttura del capitale).
3. Semplicità amministrativa: l'imposizione delle imprese causa costi di riscossione e di imposizione. Questi costi di esecuzione devono essere il più possibile contenuti.

3.3.2 Ripercussioni per l'obiettivo riguardante la piazza imprenditoriale

3.3.2.1 Abolizioni relative allo statuto fiscale, alle società principali e alla categoria Swiss Finance Branch

Nell'interesse della certezza del diritto e di pianificazione, che comporta tra l'altro il consenso internazionale rispetto al sistema svizzero dell'imposizione delle imprese, occorre abolire lo statuto fiscale ai sensi dell'art. 28 LAID, la speciale ripartizione per le società principali e la prassi concernente la categoria Swiss Finance Branch.

3.3.2.2 Introduzione del modello del *licence box*

Gli utili, sinora soggetti a un'imposizione privilegiata nell'ambito delle società con statuto speciale e ora qualificanti per il *licence box*, sono soggetti sia a livello di Confederazione sia a livello di Cantoni a un onere fiscale approssimativamente invariato rispetto a quello attuale.

Sugli utili, sinora soggetti a un'imposizione ordinaria e ora qualificanti per il *licence box*, l'onere fiscale a livello di Cantoni e di Comuni si riduce notevolmente. Per queste società la piazza imprenditoriale svizzera acquisisce attrattiva al prezzo di un minor gettito per i Cantoni e i Comuni.

3.3.2.3 Scioglimento delle riserve occulte

Se un'impresa rinuncia al proprio statuto fiscale cantonale, in base a una prassi ampiamente diffusa tra i Cantoni le riserve occulte vengono rese palesi applicando un'aliquota fiscale cantonale ridotta. I futuri ammortamenti su queste riserve riducono l'utile imponibile e, quindi, anche l'onere dell'imposta sull'utile. Se gli statuti fiscali cantionali vengono aboliti, si esplica anche questo effetto e comporta una provvisoria riduzione delle imposte. Solo quando le riserve occulte rese palesi sono ammortizzate, l'imposizione ordinaria in vigore nel rispettivo Cantone produce i suoi effetti. Se la situazione nei Cantoni con un'imposta ordinaria sull'utile attualmente maggiore si consolida anche in quel momento sul livello più elevato, i Cantoni in questione devono prevedere trasferimenti di funzioni o dislocazioni di società in altri Cantoni o all'estero.

Il trasferimento e l'insediamento vengono trattati simmetricamente nel palesamento delle riserve occulte. In futuro l'attrattiva della piazza potrebbe risulterne tuttavia potenziata, se torneranno in Svizzera le società provenienti da paradisi fiscali resi meno allettanti dagli sviluppi internazionali. In caso di insediamenti da altri Paesi il palesamento delle riserve occulte non dovrebbe invece avere alcun effetto sull'attrattiva della piazza, perché al palesamento si contrappone di norma un'imposizione in uscita nel Paese di provenienza.

3.3.2.4 Imposta sull'utile con deduzione degli interessi sul capitale proprio superiore alla media

Dall'imposta sull'utile con deduzione degli interessi sul capitale proprio superiore alla media risulta da un lato un'imposizione competitiva a livello internazionale per gli interessi interni al gruppo.

- *Funzione di finanziamento*: attualmente il finanziamento interno ai gruppi è effettuato in particolare nel quadro della categoria Swiss Finance Branch³⁵ e dello statuto di holding³⁶. Se queste due regolamentazioni vengono abolite e l'imposizione competitiva su scala internazionale per i finanziamenti interni ai gruppi rimane all'attuale livello, la piazza svizzera perde di attrattiva.

La deduzione degli interessi nell'ambito dell'imposta sull'utile può offrire condizioni fiscalmente competitive per il finanziamento interno ai gruppi. Ciò vale anche per la variante qui proposta con limitazione della deduzione dell'interesse figurativo sul 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 così bassa è giustificata, poiché in un approccio consolidato gli averi e i crediti da mutui interni al gruppo si pa-

³⁵ Cfr. n. 1.1.2.3.

³⁶ Cfr. n. 1.1.2.1.

reggiano. 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 nell'imposta preventiva permetterebbe di creare queste condizioni.

Ciò farebbe anche affluire in Svizzera attività di finanziamento che i gruppi svizzeri svolgono all'estero. Tuttavia questo effetto non è quantificabile. Se invece si rinunciassero a una riduzione degli interessi, è notevole il rischio che la Svizzera perda di competitività a livello internazionale per le attività di finanziamento.

- *Effetti della diversificazione nell'economia di gamma (economies of scope):* alla luce dei mutevoli sviluppi internazionali è possibile che in futuro si inaspriscano i requisiti per la sostanza delle imprese in rapporto con l'imposizione dei redditi conseguiti in un contesto di mobilità aziendale. Per questo motivo i gruppi internazionali convoglierebbero ancora di più le loro funzioni centrali su un'unica piazza. Sono quindi interessati a piazze che offrono un allettante quadro fiscale per tutte le attività centrali del gruppo. Un'imposizione interessante di attività di finanziamento del gruppo e di *Treasury Center* è dunque molto importante per la piazza imprenditoriale nell'insieme e quindi per il mantenimento e l'insediamento di altre attività del gruppo connotate da mobilità, ad esempio nell'ambito della ricerca e dello sviluppo, dell'utilizzazione dei beni immateriali o della vera e propria direzione del gruppo (attività principali e di *headquarter*).

Condizioni fiscalmente competitive per le attività di finanziamento dei gruppi, come quelle ottenibili con la deduzione degli interessi nell'ambito dell'imposta sull'utile, non devono dunque essere considerate come una componente singola, isolata della riforma, bensì fanno parte di un sistema coerente che mira a una piazza imprenditoriale attrattiva.

D'altro canto la misura esplica anche un effetto livellante per tutte le società dotate di un capitale proprio a titolo di garanzia. La misura riduce l'aliquota effettiva media dell'imposta sull'utile, in modo che in vista della scelta della sede da parte di una società abbia un effetto analogo a quello di una generale riduzione dell'imposta sull'utile.

3.3.2.5 Abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio

L'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio riduce l'onere effettivo dell'imposta sull'utile sul finanziamento in partecipazioni. Ha dunque ripercussioni positive su tutte le società che per qualunque motivo emettono nuovo capitale proprio. Questo vale in particolare per le società che si insediano dotate di ingente capitale e uffici direttivi.

3.3.2.6 Adeguamenti della deduzione per partecipazioni e compensazione illimitata delle perdite

La misura ha ripercussioni positive per gli utili da partecipazione. Nel caso di perdite da partecipazione l'attrattiva è minore rispetto al sistema vigente, tuttavia paragonabile a quella degli Stati membri dell'UE. Inoltre la Svizzera conforma la sua deduzione per partecipazioni al sistema in uso e accettato a livello internazionale.

Ai termini della presente proposta i costi di finanziamento sono considerati integralmente a fini fiscali e non ripartiti proporzionalmente sui ricavi da partecipazioni come finora. D'ora in poi anche i costi di amministrazione non dovranno più essere addossati al risultato delle partecipazioni. Per i ricavi da partecipazioni decade così ogni imposizione residua. L'effettivo onere fiscale medio diminuisce dunque per le società che detengono partecipazioni.

L'utile netto complessivo di un'impresa con partecipazioni comprende il ricavo netto delle partecipazioni e gli altri utili.

Tabella 15: confronto tra le ripercussioni fiscali dell'esenzione indiretta (sinora) e diretta (proposta) per otto costellazioni di base:

Costellazione di base								
Proventi netti da partecipazioni	>0	>0	>0	>0	<0	<0	<0	<0
Altri utili	>0	>0	<0	<0	>0	>0	<0	<0
Utile netto complessivo			>0	<0	>0	<0		
Altri utili meno proventi netti da partecipazioni	>0	<0					<0	>0
Ipotesi								
Proventi netti da partecipazioni	100	200	200	100	-100	-200	-100	-200
Altri utili	200	100	-100	-200	200	100	-200	-100
Utile netto complessivo	300	300	100	-100	100	-100	-300	-300
Aliquota dell'imposta sull'utile	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Esenzione indiretta								
Imposta ante deduzione per partecipazioni	30	30	10	0	10	0	0	0
Deduzione per partecipazioni	33.3%	66.7%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Imposta post deduzione per partecipazioni	20	10	0	0	10	0	0	0
Perdite riportate	0	0	0	-100	0	-100	-300	-300
Esenzione diretta								
Utile netto imponibile / Riporto della perdita	200	100	-100	-200	200	100	-200	-100
Imposta	20	10	0	0	20	10	0	0
Perdite riportate	0	0	-100	-200	0	0	-200	-100

Differenza tra i metodi								
(Vantaggio (+) dell'esenzione diretta rispetto all'esenzione indiretta)								
Differenza di imposta	0	0	0	0	-10	-10	0	0
Differenza di riporto della perdita	0	0	100	100	0	-100	-100	-200
Minori entrate dell'esenzione diretta			X	X				
Minori entrate dell'esenzione indiretta					X	X	X	X

Dal raffronto emergono i seguenti risultati:

- se i proventi netti da partecipazioni e gli altri utili risultano entrambi positivi, i due metodi non comportano una differenza dell'onere fiscale nel caso dell'aliquota proporzionale dell'imposta sull'utile. L'esenzione indiretta e l'esenzione diretta portano allo stesso risultato;
- se ai proventi netti positivi da partecipazioni fa riscontro una perdita, l'esenzione diretta consente un maggiore riporto di perdita, ciò che è vantaggioso nella prospettiva dell'impresa interessata, ma procura minori entrate al fisco;
- se invece i proventi netti da partecipazioni sono negativi, l'imposta in caso di esenzione diretta è maggiore di quella nel caso dell'esenzione indiretta e/o il riporto di perdita è minore; l'esenzione diretta genera quindi maggiori entrate per il fisco. Per garantire che le perdite di esercizio del gruppo possano sempre essere fatte valere fiscalmente, la proposta prevede tuttavia che le perdite delle società del gruppo possano essere riprese in maniera corrispondente alla quota di partecipazione se viene meno la loro deducibilità presso la società del gruppo. Questa soluzione compensa parzialmente l'eliminazione delle perdite di capitale e degli ammortamenti sulle partecipazioni con ripercussioni sull'onere fiscale, derivante dal cambiamento di sistema.

Mentre l'esenzione diretta è neutra in rapporto alla struttura del gruppo, l'esenzione indiretta incentiva la società madre a combinare la detenzione di partecipazioni con proventi stabili e a basso rischio derivanti da altre attività e a insediare attività a rischio e, quindi, con un valore atteso dei margini più elevato in filiali (estere). Dal punto di vista della piazza questo non è interessante, perché la sede della società madre in caso di un buon andamento degli affari presso la filiale non partecipa al gettito fiscale e, dal punto di vista economico, alla creazione di valore aggiunto, ma in caso di un andamento degli affari poco propizio della filiale sopporta l'intero rischio.

3.3.2.7 Riduzioni dell'imposta cantonale sull'utile

Le riduzioni dell'imposta cantonale sull'utile abbassano l'onere fiscale medio statuario ed effettivo delle imprese interessate. Diminuisce così l'incentivo a trasferire gli utili all'estero da parte delle società già residenti e la piazza svizzera diventa più

interessante per l'insediamento di nuove società. Nel caso delle riduzioni dell'imposta cantonale sull'utile si verificano tuttavia notevoli effetti di trascinamento da parte delle imprese già residenti. Di conseguenza questa misura è relativamente costosa come strumento di potenziamento dell'attrattiva della piazza.

3.3.2.8 Altre misure

In generale l'introduzione dell'imposta sugli utili da capitale su titoli e gli adeguamenti della procedura dell'imposizione parziale per gli utili distribuiti non si ripercuotono sulla scelta della sede da parte delle imprese. Le misure influenzano soltanto la scelta del domicilio degli investitori. In proposito l'imposta sugli utili da capitale penalizza la Svizzera nella scelta del domicilio. In riferimento alla scelta del domicilio, nella procedura di imposizione parziale la Svizzera diventa più interessante per gli investitori non qualificanti e meno interessante per quelli le cui partecipazioni sono qualificanti. Rispetto alla decisione delle imprese di dove impiantare la sede, la scelta del domicilio riveste tuttavia un'importanza secondaria.

3.3.3 Ripercussioni sull'obiettivo riguardante l'efficienza

3.3.3.1 Moderata imposizione degli investimenti marginali

L'abolizione dello statuto fiscale ai sensi dell'art. 28 LAID, della speciale distinzione per le società principali e della prassi concernente la categoria Swiss Finance Branch aumenta innanzi tutto l'effettivo onere fiscale marginale. A questo effetto si contrappongono diverse misure previste dalla riforma.

L'introduzione del *licence box* riduce l'effettivo onere fiscale marginale a livello dell'imposta sull'utile di Cantoni e Comuni se l'investimento genera un brevetto, in modo che i proventi derivanti dal brevetto godano dell'imposizione preferenziale.

Con un'aliquota statutaria d'imposta invariata l'effettivo onere fiscale marginale diminuisce sulla scorta dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi per le società che hanno capitale proprio a titolo di garanzia, sono già insediate in Svizzera e attuano nuovi investimenti con il finanziamento in partecipazioni o con l'autofinanziamento. 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 figurativi sul capitale proprio. Pertanto l'onere fiscale marginale effettivo di queste società scende a zero, ragion per cui nel loro caso l'impulso ad investire è maggiore rispetto al caso di una riduzione generale dell'imposta sull'utile di dimensioni equivalenti.

Nel caso invece delle società che non dispongono di capitale proprio a titolo 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 maggior impulso ad investire da parte delle imprese già insediate.

L'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio riduce l'effettivo onere fiscale marginale sugli investimenti finanziati con nuovo capitale proprio. La misura è molto efficace, perché riduce l'onere fiscale soltanto sui nuovi investimenti, ossia su quelli non ancora realizzati, quindi non provoca effetti di trascinamento. Inoltre la tassa d'emissione sul capitale proprio non presenta alcun vantaggio, bensì diversi svantaggi rispetto ad altre imposte, che mirano a tassare i redditi patrimoniali in base al principio della fonte per le società di capitali (imposta sull'utile e imposta sul capitale):

- *Base di calcolo inadeguata:* la tassa d'emissione sul capitale proprio grava, nell'ambito di una tassazione ex ante, il reddito ipotetico e non, come nel caso di una tassazione ex post, il reddito effettivamente conseguito. Tenuto conto della capacità economica, si genera così da una parte un'imposizione eccessiva degli investimenti finanziati con capitale proprio, che non sono più in grado di raggiungere la redditività auspicata inizialmente. D'altra parte gli investimenti con una redditività superiore alla media sono sottotassati, poiché gli elementi del reddito che rappresentano rendite economiche sono esonerati dalla tassazione³⁷. Sotto il profilo dell'efficienza dell'allocazione di capitali ciò non è corretto, poiché l'imposizione delle rendite economiche non provoca praticamente effetti di distorsione. Per il fatto che non tiene conto della diversa redditività di un investimento, la tassa d'emissione sul capitale proprio è parimenti inferiore all'imposizione ex post del reddito effettivamente conseguito anche dal punto di vista dell'equità fiscale orizzontale.
- *Rinuncia all'effetto assicurativo dell'imposizione:* con l'imposizione ex ante del reddito ipotetico si annulla inoltre l'effetto assicurativo dell'imposizione del reddito effettivamente conseguito. A differenza dell'imposizione ex ante, nel caso dell'imposizione ex post il fisco partecipa al rischio, cioè alla fortuna o alla sfortuna degli investitori. Sulla scorta di questo effetto di assicurazione (effetto Domar-Musgrave), gli investitori si ritengono soddisfatti con un premio sul rischio più basso. Nel singolo caso l'effetto assicurativo diventa importante in particolare quando il patrimonio del detentore di quote è costituito principalmente da quote della stessa impresa. Questa situazione non è rara per gli imprenditori proprietari. A causa dell'esistenza dell'accumulo di rischi rimane loro preclusa la ripartizione dei rischi tramite la diversificazione del portafoglio consigliata usualmente.

Anche le riduzioni dell'imposta cantonale sull'utile sgravano gli investimenti, finanziati con nuovo capitale proprio (finanziamento in partecipazioni) o utili tesaurizzati (autofinanziamento). A differenza di quanto avviene con l'abolizione della tassa d'emissione, si producono tuttavia effetti di trascinamento, perché la riduzione

³⁷ Una rendita economica si definisce quale eccedenza delle entrate rispetto ai costi opportunità complessivi destinati al loro ottenimento. Questi costi opportunità si compongono, nel caso di un investimento, di tutte le posizioni di costo (costi per materie prime e prodotti intermedi, macchinari, servizi, salari, imposte, interessi sul capitale di terzi ecc.) più gli interessi usuali del mercato sul capitale proprio investito. Se le entrate previste coprono unicamente i costi opportunità, ne risulta un valore liquido pari a zero e l'investimento è appena redditizio. Se le entrate superano i costi opportunità, il valore liquido risulta più elevato, dando origine a una rendita economica. Visto che un valore liquido pari a zero è sufficiente per avere un progetto d'investimento redditizio, la rendita economica non è rilevante per decidere se un progetto d'investimento debba essere attuato oppure no.

dell'imposta sull'utile sgrava sempre anche gli utili degli investimenti già realizzati, il che impedisce che giungano nuovi impulsi positivi agli investimenti.

Dal palesamento di riserve occulte non deriva alcun impulso a nuovi investimenti, poiché l'ulteriore potenziale di ammortamento che ne consegue non dipende dal fatto che l'impresa generi in futuro altri flussi di pagamento da nuovi investimenti.

A condizione che le imprese si finanzino tramite persone fisiche svizzere in qualità di investitori, svolge un ruolo anche l'onere fiscale a livello di economie domestiche. In seguito all'introduzione dell'imposta sugli utili da capitale su partecipazioni nella sostanza privata l'autofinanziamento diventa più oneroso. Con il finanziamento in partecipazioni nella maggior parte dei Cantoni aumenta l'onere per gli investitori titolari di partecipazioni qualificanti, mentre diminuisce quello per gli investitori le cui partecipazioni non sono qualificanti, che godono anch'essi di una procedura di imposizione parziale. Presupponendo una quota, calcolata prima della Riforma II dell'imposizione delle imprese, del 56 % delle partecipazioni qualificanti con una quota di capitale almeno del 10 %, la nuova disposizione grava all'incirca in misura analoga a quanto avveniva sinora nel caso del finanziamento in partecipazioni rispetto alla media ponderata delle partecipazioni sinora qualificanti e non qualificanti. Il finanziamento diventa così più oneroso per le imprese con partecipanti titolari di partecipazioni qualificate e meno oneroso per le imprese senza partecipanti titolari di partecipazioni qualificanti.

3.3.3.2 Imposizione neutrale rispetto alle decisioni imprenditoriali

Scelta della forma giuridica

La neutralità in riferimento alla forma giuridica comporta che la scelta della forma giuridica (società di persone o di capitali) non sia influenzata da considerazioni di carattere fiscale. È soddisfatta se un partecipante a una società di persone con l'imposta sul reddito (e gli oneri sociali) e un partecipante a una società di capitali con l'imposta sull'utile a livello di impresa e l'imposizione degli utili distribuiti sono soggetti a un onere fiscale di pari entità in situazioni economiche per il resto analoghe.

Come illustra la seguente tabella riferita ai proprietari-imprenditori-partecipanti che sono assoggettati al massimo onere fiscale nel rispettivo capoluogo del Cantone, questo è più o meno ciò che avviene nel diritto vigente. Il raffronto non è del tutto completo, perché per il partecipante alla società di persone non sono stati calcolati i contributi AVS e per il partecipante alla società di capitali non sono considerate l'imposta sul capitale e un'eventuale tassa d'emissione sul capitale proprio.

Tabella 16: imposizione massima di un partecipante a una società di persone rispetto a un partecipante a una società di capitali con partecipazione qualificante, 2012

Imposizione massima di un partecipante a una società di persone rispetto a un partecipante a una società di capitali con partecipazione qualificante, 2012				
		Partecipante a una società di persone	Partecipante a una società di capitali	
			Diritto vigente	Riforma proposta
ZH	Zurigo	40.0%	37.8%	43.2%
BE	Berna	41.4%	40.1%	45.6%

LU	Lucerna	30.0%	26.3%	30.6%
UR	Altdorf	25.6%	25.8%	30.3%
SZ	Svitto	23.0%	22.4%	27.8%
OW	Sarnen	24.1%	24.2%	27.4%
NW	Stans	25.2%	24.7%	28.1%
GL	Glarona	31.2%	25.5%	34.7%
ZG	Zugo	22.9%	25.8%	28.7%
FR	Friburgo	35.4%	34.8%	39.6%
SO	Soletta	34.9%	38.8%	41.5%
BS	Basilea	37.5%	37.7%	42.6%
BL	Liestal	42.4%	38.4%	44.2%
SH	Sciaffusa	30.9%	29.9%	34.1%
AR	Herisau	30.0%	28.4%	31.0%
AI	Appenzello	26.1%	25.1%	29.8%
SG	San Gallo	32.7%	31.6%	36.1%
GR	Coira	32.4%	32.9%	35.6%
AG	Aarau	34.3%	31.9%	38.4%
TG	Frauenfeld	32.5%	32.7%	35.5%
TI	Bellinzona	40.9%	40.1%	43.4%
VD	Losanna	47.7%	48.1%	49.0%
VS	Sion	40.9%	40.9%	44.1%
NE	Neuchâtel	39.3%	39.6%	42.7%
GE	Ginevra	45.0%	44.6%	48.1%
JU	Delémont	42.4%	42.0%	45.3%
Minimo		22.9%	22.4%	27.4%
Massimo		47.7%	48.1%	49.0%
Fonte: AFC				

I dati della tabella sono riferiti a partecipanti assoggettati di volta in volta alle aliquote fiscali massime. Se queste aliquote fiscali massime non sono raggiunte, l'onere fiscale per i partecipanti a società di persone si riduce in misura sproporzionata rispetto a quello dei partecipanti a società di capitali, poiché su di loro si ripercuote appieno l'imposta sul reddito. D'altro canto l'onere del partecipante a società di capitali si riduce se la società tesauryza una parte degli utili conseguiti a condizione che, nel caso di un'alienazione parziale o totale dei diritti di partecipazione, gli utili tesauryzati come utile da capitale siano esenti da imposta.

Con la riforma ciò non è più possibile poiché sono soggetti a imposizione anche gli utili da capitale da alienazione di titoli, se sono detenuti nella sostanza privata. Inoltre la riforma produce nella maggior parte dei Cantoni un'imposizione parziale più elevata per gli utili distribuiti per coloro che sinora erano titolari di partecipazioni qualificanti in società di capitali. Di conseguenza aumenta l'onere fiscale per i proprietari-imprenditori-partecipanti a una società di capitali. Vi si contrappone

tuttavia la prevista riduzione dell'imposta sull'utile a livello di Cantoni sulla scia dell'attuazione della LRI imprese III, di modo che l'onere dei partecipanti a società di capitali torna così a diminuire e la neutralità nei confronti della forma giuridica potrebbe essere di nuovo ampiamente realizzata.

3.3.3.3 Scelta dei metodi di finanziamento

La neutralità in riferimento al finanziamento comporta che la scelta tra diverse forme di finanziamento non sia alterata dal sistema di imposizione. La scelta tra tesaurizzazione e distribuzione degli utili non dovrebbe essere influenzata da considerazioni fiscali (neutralità riguardo all'utilizzazione dell'utile). Il capitale proprio e il capitale di terzi dovrebbero essere trattati in modo identico a livello fiscale (neutralità riguardo alla struttura del capitale).

La seguente tabella indica quali imposte gravano sui modelli di finanziamento di un investimento marginale a livello di imprese e di economie domestiche.

Tabella 17: imposizione dei modelli di finanziamento con diversi tipi di imposte

	Finanziamento in partecipazioni	Autofinanziamento	Finanziamento di terzi
Imprese	Imposta sull'utile Imposta sul capitale Tassa d'emissione sul capitale proprio	Imposta sull'utile Imposta sul capitale	
Economie domestiche	Imposta sugli utili distribuiti Imposta sulla sostanza	Imposta sugli utili da capitale Imposta sulla sostanza	Imposta su interessi maturati Imposta sulla sostanza

A livello di imprese il finanziamento di terzi rimane sgravato, poiché gli interessi sul capitale di terzi possono essere dedotti come onere dalla base di calcolo dell'imposta sull'utile. Se il finanziamento avviene mediante capitale proprio, la base di calcolo dell'imposta sull'utile non si riduce, pertanto il finanziamento con capitale proprio è gravato dall'imposta sull'utile. L'imposta sul capitale lo grava ulteriormente. La tassa d'emissione sul capitale proprio viene prelevata soltanto sul capitale proprio apportato dall'esterno, pertanto grava solo il finanziamento in partecipazioni, mentre questa imposta non tocca l'autofinanziamento. A livello di imprese si crea quindi la situazione che il finanziamento in partecipazioni rappresenta il modello più oneroso, seguito dall'autofinanziamento, mentre il finanziamento di terzi non è gravato a livello fiscale. L'onere fiscale delle imprese è rilevante per gli investitori svizzeri che non sono contribuenti a livello di economia domestica come, ad esempio, gli investitori istituzionali nonché per gli investitori stranieri.

Per le persone fisiche svizzere si aggiunge l'onere delle imposte a livello di economia domestica. Fondamentalmente l'imposta sulla sostanza grava in pari misura i modelli di finanziamento. In proposito la bassa valutazione di azioni non quotate può tuttavia dare adito a una certa disparità di trattamento. Gli interessi sul capitale di terzi vengono considerati pienamente dall'imposta sulla sostanza, che pertanto grava appieno sul finanziamento di terzi. Lo stesso vale per il finanziamento in partecipazioni, se l'investitore non qualifica per l'imposizione parziale di utili distribuiti. Nel complesso gli utili da capitale rimangono esenti da imposte, pertanto

l'autofinanziamento a livello di economie domestiche è normalmente gravato soltanto dall'imposta sulla sostanza. Dall'onere cumulato a livello di imprese e di economie domestiche risulta solitamente l'onere più elevato per il finanziamento in partecipazioni, mentre a seconda della costellazione l'autofinanziamento o il finanziamento di terzi sono soggetti all'imposizione più bassa.

Come dimostrano nella seguente tabella le notevoli differenze degli oneri fiscali marginali dei diversi modelli di finanziamento, il principio della neutralità riguardo al finanziamento non trova la debita osservanza nel diritto vigente. Per l'onere cumulato a livello di imprese e di economie domestiche, l'autofinanziamento risulta la forma più conveniente di finanziamento per gli investimenti marginali a causa dell'esenzione fiscale degli utili da capitale. Per gli investitori che qualificano per l'imposizione parziale degli utili distribuiti, è solitamente seguito dal finanziamento in partecipazioni, spesso più conveniente del finanziamento di terzi. Per gli investitori le cui partecipazioni non sono qualificanti, il finanziamento in partecipazioni è invece più oneroso del finanziamento di terzi a causa del precedente aggravio dell'imposta sull'utile e della invariata imposizione dei dividendi.

Tabella 20: imposizione marginale di modelli di finanziamento alternativi mediante l'imposta sull'utile e l'imposta sul reddito nel diritto vigente, 2012:

		Finanziamento mediante partecipazioni		Autofinanziamento	Finanziamento di terzi
		Investitore qualificante	Investitore non qualificante		
ZH	Zurigo	36,9 %	52,7 %	21,2 %	40,0 %
BE	Berna	39,3 %	55,1 %	23,4 %	41,4 %
LU	Lucerna	25,3 %	38,5 %	12,1 %	30,0 %
UR	Altdorf	23,8 %	36,9 %	15,1 %	25,6 %
SZ	Svitto	18,9 %	33,7 %	14,0 %	23,0 %
OW	Sarnen	23,2 %	33,7 %	12,7 %	24,1 %
NW	Stans	23,7 %	34,7 %	12,7 %	25,2 %
GL	Glarona	21,7 %	42,5 %	16,5 %	31,2 %
ZG	Zugo	24,8 %	34,5 %	15,1 %	22,9 %
FR	Friburgo	33,9 %	48,1 %	19,6 %	35,4 %
SO	Soletta	38,8 %	49,6 %	22,5 %	34,9 %
BS	Basilea	36,8 %	51,4 %	22,2 %	37,5 %
BL	Liestal	37,5 %	54,3 %	20,7 %	42,4 %
SH	Sciaffusa	29,0 %	41,9 %	16,0 %	30,9 %
AR	Herisau	28,4 %	38,8 %	12,7 %	30,0 %
AI	Appenzello	23,1 %	36,5 %	14,2 %	26,1 %
SG	San Gallo	30,7 %	44,2 %	17,1 %	32,7 %
GR	Coira	32,9 %	43,7 %	16,7 %	32,4 %
AG	Aarau	30,0 %	46,7 %	18,9 %	34,3 %
TG	Frauenfeld	32,7 %	43,6 %	16,4 %	32,5 %

TI	Bellinzona	40,1 %	53,1 %	20,7 %	40,9 %
VD	Losanna	49,0 %	60,0 %	23,5 %	47,7 %
VS	Sion	40,9 %	53,8 %	21,7 %	40,9 %
NE	Neuchâtel	39,6 %	52,0 %	20,9 %	39,3 %
GE	Ginevra	44,6 %	58,3 %	24,2 %	45,0 %
JU	Delémont	42,0 %	55,2 %	22,3 %	42,4 %
Minimo		18,9 %	33,7 %	12,1 %	22,9 %
Massimo		49,0 %	60,0 %	24,2 %	47,7 %

Fonte: AFC

La riforma qui prevista comporta diversi cambiamenti, che si ripercuotono sul principio della neutralità riguardo al finanziamento.

A livello di imprese l'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio elimina una distorsione, sinora gravante sul finanziamento in partecipazioni. L'imposta sull'utile con deduzione degli interessi equipara il finanziamento in partecipazioni e l'autofinanziamento al finanziamento di terzi nell'ambito dell'imposta sull'utile. Dal momento che la deduzione degli interessi si limita al capitale proprio superiore alla media, la distorsione è però eliminata soltanto per le imprese con un capitale proprio a titolo di garanzia. A livello di imprese ci si avvicina inoltre alla neutralità riguardo al finanziamento con misure che riducono l'onere dell'imposta sull'utile. Qui si collocano in primo piano le riduzioni dell'imposta sull'utile a livello cantonale.

Se a livello di imprese la neutralità riguardo al finanziamento viene perseguita rendendo meno onerosi i modelli di finanziamento più costosi, a livello di economie domestiche ciò deve avvenire da un lato con un rincaro dei più convenienti modelli di finanziamento (autofinanziamento e finanziamento in partecipazioni per investitori titolari di partecipazioni qualificanti) e dall'altro con una diminuzione del costo dell'oneroso finanziamento in partecipazioni per investitori le cui partecipazioni non sono qualificanti. Con il disciplinamento unitario dell'imposizione parziale per gli utili distribuiti che considera i proventi parziali nella misura del 70 per cento, viene eliminato anche l'incentivo a sostituire il reddito salariale soggetto all'obbligo di versamento di contributi AVS con distribuzioni degli utili esenti dai contributi AVS.

Come dimostra la seguente tabella, la riforma consente di raggiungere molto meglio l'obiettivo della neutralità riguardo al finanziamento. Prescindendo dall'effetto *lock-in* che si viene a creare con il principio di realizzazione nell'imposizione degli utili da capitale, il finanziamento in partecipazioni e l'autofinanziamento sono gravati in pari misura, pertanto la neutralità riguardo all'utilizzazione dell'utile è rispettata.³⁸ La misura del 70% d applicare ai proventi parziali per gli utili distribuiti e gli utili da capitale non riesce ancora a compensare del tutto l'onere precedente per l'imposta

³⁸ Se la neutralità riguardo all'utilizzazione dell'utile è violata, in quanto il finanziamento in partecipazioni è soggetto a un'imposizione elevata e l'autofinanziamento a un'imposizione bassa (per l'assenza dell'imposta sull'utile in capitale) ciò crea un incentivo a tesaurizzare gli utili invece di distribuirli e a finanziare gli investimenti internamente invece che con nuovo capitale proprio apportato dall'esterno. Questa agevolazione unilaterale dell'autofinanziamento ha ripercussioni negative in termini di efficienza. In parte annulla il compito del mercato dei capitali di promuovere la crescita destinando i mezzi disponibili per gli investimenti alle imprese più proficue e, quindi, sui progetti d'investimento più redditizi.

sull'utile dell'imposizione del 2012, pertanto il finanziamento di terzi rimane un po' meno oneroso dei due modelli di finanziamento con capitale proprio e la neutralità riguardo alla struttura del capitale non è pienamente realizzata, come mostra la tabella seguente. Se gli oneri dell'imposta sull'utile dovessero diminuire ancora nei Cantoni in seguito all'attuazione della LRI imprese III, si realizzerebbe tuttavia senz'altro un'ampia neutralità riguardo alla struttura del capitale.

Tabella 18: imposizione marginale di modelli di finanziamento alternativi tramite l'imposta sull'utile e l'imposta sul reddito nello scenario della riforma, 2012

	Finanziamento mediante partecipa- zioni	Autofinanziamento	Finanziamento di terzi
ZH Zurigo	43.2%	43.2%	40.0%
BE Berna	45.6%	45.6%	41.4%
LU Lucerna	30.6%	30.6%	30.0%
UR Altdorf	30.3%	30.3%	25.6%
SZ Svitto	27.8%	27.8%	23.0%
OW Sarnen	27.4%	27.4%	24.1%
NW Stans	28.1%	28.1%	25.2%
GL Glarona	34.7%	34.7%	31.2%
ZG Zugo	28.7%	28.7%	22.9%
FR Friburgo	39.6%	39.6%	35.4%
SO Soletta	41.5%	41.5%	34.9%
BS Basilea	42.6%	42.6%	37.5%
BL Liestal	44.2%	44.2%	42.4%
SH Sciaffusa	34.1%	34.1%	30.9%
AR Herisau	31.0%	31.0%	30.0%
AI Appenzello	29.8%	29.8%	26.1%
SG San Gallo	36.1%	36.1%	32.7%
GR Coira	35.6%	35.6%	32.4%
AG Aarau	38.4%	38.4%	34.3%
TG Frauenfeld	35.5%	35.5%	32.5%
TI Bellinzona	43.4%	43.4%	40.9%
VD Losanna	49.0%	49.0%	47.7%
VS Sion	44.1%	44.1%	40.9%
NE Neuchâtel	42.7%	42.7%	39.3%
GE Ginevra	48.1%	48.1%	45.0%
JU Delémont	45.3%	45.3%	42.4%
Minimo	27.4%	27.4%	22.9%
Massimo	49.0%	49.0%	47.7%
Fonte: AFC			

3.4 Possibilità di conciliare gli impegni internazionali della Svizzera con le raccomandazioni internazionali

3.4.1 Osservazioni generali

Per mantenere la propria competitività e continuare a rimanere allettante come piazza imprenditoriale, la Svizzera deve offrire condizioni quadro fiscali accettate a livello internazionale e vantaggiose. Per valutare il consenso internazionale nei confronti della legislazione fiscale svizzera riguardante le imprese sono rilevanti da un lato i trattati internazionali e dall'altro le raccomandazioni emanate dall'OCSE, in particolare il piano d'azione BEPS. I primi risultati del piano d'azione BEPS sono stati approvati dal comitato degli affari fiscali dell'OCSE nel mese di giugno del 2014 e gli ultimi risultati sono previsti per il mese di dicembre del 2015, dopo di che si comincerà con l'attuazione. La seguente valutazione delle previste misure di riforma si basa sullo stato dei lavori al 30 giugno 2014. Inoltre, per garantire l'accettazione di queste misure, si terrà presente la politica fiscale dell'UE.

Fanno parte della valutazione le previste misure di riforma per le quali si pone potenzialmente la domanda della conciliabilità con gli standard internazionali (*licence box*, imposta sull'utile con deduzione degli interessi, palesamento delle riserve occulte e adeguamenti nella deduzione per partecipazioni). Tuttavia non può essere completamente escluso il rischio di contromisure unilaterali, che singoli Stati potrebbero promuovere in opposizione alle misure di riforma previste dalla Svizzera.

3.4.2 Accordo di libero scambio del 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (ALS)

L'Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (ALS)³⁹ si applica ai prodotti originari delle Parti contraenti menzionati all'articolo 2. L'Accordo vieta in proposito nuovi dazi doganali all'importazione e all'esportazione, misure di effetto equivalente, limitazioni dei quantitativi all'importazione e all'esportazione, misure di effetto equivalente e misure o pratiche di natura fiscale interna discriminante.

In proposito è importante l'art. 23 cpv. 1 n. iii, secondo il quale «ogni aiuto pubblico che falsi o minacci di falsare la concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni» deve essere ritenuto incompatibile con l'Accordo, se è suscettibile di compromettere gli scambi commerciali tra l'UE e la Svizzera.

³⁹ RS 0.632.401

Il 13 febbraio 2007 la Commissione UE ha deciso⁴⁰ che determinati provvedimenti cantonali concernenti l'imposizione delle imprese violano l'Accordo di libero scambio Svizzera-UE del 1972. L'UE si è basata in proposito su una dichiarazione unilaterale che aveva rilasciato in occasione della firma dell'Accordo di libero scambio, secondo la quale avrebbe giudicato le pratiche contrarie all'art. 23 cpv. 1 ALS sulla base dei criteri della legislazione UE in materia di concorrenza. Considerando la sua legislazione in materia di concorrenza e aiuti statali, nella decisione del 13 febbraio 2007 l'UE ha concluso che i regimi cantonali di cui all'art. 28 LAID per le società holding, le società miste e le società amministrative concedono a queste imprese un vantaggio selettivo, da interpretare come aiuto pubblico ai sensi dell'art. 23 cpv. 1 ALS. Gli aiuti pubblici concessi a queste aziende non sarebbero inoltre giustificati da circostanze oggettive o da fatti motivati nel sistema fiscale generale. I regimi, che inoltre distorcono o minacciano di distorcere la concorrenza e si ripercuotono sul commercio tra le Parti, devono essere considerati come aiuti pubblici incompatibili con l'Accordo. L'UE ha quindi chiesto l'abolizione di questi regimi, che secondo la Commissione comporterebbero un diverso trattamento dei proventi svizzeri ed esteri, altrimenti sarebbero state prese in considerazione contromisure (tra l'altro in riferimento all'art. 27 cpv. 3 lett. a ALS). La Svizzera ha sempre qualificato tale decisione come immotivata, tra l'altro perché l'ALS disciplina esclusivamente gli scambi commerciali e non fornisce una base sufficiente per valutare l'imposizione delle imprese dal punto di vista dell'alterazione della concorrenza. La Svizzera non fa parte del mercato interno dell'UE, pertanto le regole in materia di concorrenza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – quindi anche le regole sugli aiuti pubblici – non si applicano alla Svizzera.

Le considerazioni giuridiche sulla compatibilità tra il regime svizzero e l'ALS, così come formulate dalla parte svizzera, sarebbero valide anche nella valutazione delle previste misure di riforma fiscale.

3.4.3 Raccomandazioni dell'OCSE – Piano d'azione BEPS

Con le sue quindici azioni il piano d'azione BEPS mira a garantire l'imposizione degli utili societari nel luogo dell'attività economica, evitare le non imposizioni internazionali e impedire pianificazioni fiscali aggressive. Come risultati sono previsti rapporti su problemi e approcci di soluzione in ambiti specifici, raccomandazioni sull'impostazione delle prescrizioni nazionali, modifiche dei principi sui prezzi di trasferimento e del modello di Convenzione dell'OCSE nonché lo sviluppo di uno strumento multilaterale (convenzione multilaterale sulla modifica degli accordi bilaterali contro la doppia imposizione). Per il momento non è dato sapere se questi risultati diventeranno uno standard. Il comitato degli affari fiscali dell'OCSE nel mese di giugno del 2014 ha approvato i primi risultati per le seguenti azioni, pubblicati dall'OCSE il 16 settembre 2014: azione 1 (soluzione dei problemi di tassazione legati all'economia digitale), azione 2 (neutralizzazione degli effetti degli *hybrid mismatch arrangements*), azione 5 (maggiore efficacia nella lotta contro le

⁴⁰ Decisione della Commissione del 13 febbraio 2007 concernente l'incompatibilità di alcuni regimi di tassazione delle società applicati dalla Svizzera con l'accordo del 22 luglio 1972 tra la Comunità economica europea e la Confederazione Svizzera, C(2007) 411 final.

pratiche fiscalmente dannose considerando la trasparenza e la sostanza), azione 6 (evitare abusi dell'Accordo), azione 8 (garanzia della conformità tra i risultati dei prezzi di trasferimento e la creazione di valore aggiunto dei valori immateriali), azione 13 (verifica della documentazione sui prezzi di trasferimento) e azione 15 (sviluppo di uno strumento multilaterale). Questi risultati dovranno tuttavia essere in parte ancora adeguati sulla base dei lavori di altre azioni ancora in elaborazione, poiché esistono interdipendenze tra le singole azioni. Di seguito sono presentate tutte le azioni.

Azione 1 – Soluzione dei problemi di tassazione legati all'economia digitale: il rapporto illustra i problemi di tassazione connessi all'economia digitale e presenta varianti di soluzioni. Alcuni lavori tecnici sono ancora in corso.

Azione 2 – Neutralizzazione degli effetti degli hybrid mismatch arrangements: le raccomandazioni di leggi unilaterali coordinate e di accordi fiscali neutralizzano gli effetti degli hybrid mismatch arrangements.

Azione 3 – Rafforzamento delle prescrizioni sulla tassazione addizionale (le cosiddette regole CFC): l'azione 3 intende rafforzare la normativa sulle società estere controllate (in inglese *CFC Rules: Controlled Foreign Companies Rules*), che alcuni Paesi applicano già oggi. Queste regole sono destinate a evitare abusi, nel senso che impediscono o limitano il ricorso da parte di imprese residenti di uno Stato a filiali estere (soprattutto nelle giurisdizioni a bassa fiscalità) nelle quali localizzano gli utili, per evitare o differire l'imposizione nel Paese di residenza. Le regole CFC consentono dunque allo Stato di residenza di un azionista di tassare gli utili conseguiti da una società con sede in un altro Stato senza che gli utili siano distribuiti.

Le previste raccomandazioni potrebbero costituire standard minimi per ogni Stato che desideri adottare le regole CFC nella sua legislazione interna. È possibile che le raccomandazioni non siano compatibili con la giurisprudenza europea. Di conseguenza non è escluso che gli Stati membri dell'UE siano indotti ad applicare tra loro regole CFC meno incisive rispetto a quelle con un Paese terzo come la Svizzera.

In linea di principio le regole CFC si applicano soltanto se lo Stato di residenza considera troppo debole il regime fiscale dello Stato in cui si trova la società controllata.

Attualmente la Svizzera non dispone di regole CFC nel suo diritto interno. Se dovesse essere indotta ad adottarle, dovrebbe rispettare gli standard minimi dell'OCSE fissati dall'azione 3. Tuttavia sono ancora in corso lavori tecnici in proposito.

Azione 4 – Limitazione della riduzione dell'utile con deduzione degli interessi o di altri oneri finanziari: occorre impedire l'erosione della base di calcolo, limitando la deduzione fiscalmente ammessa degli interessi passivi. L'azione mira a raccomandare l'emanazione di leggi unilaterali interne. Sono in fase di discussione a livello tecnico diversi approcci, che alcuni Paesi stanno già utilizzando, nonché la definizione di interessi e di altri oneri finanziari. In base allo stato attuale degli elementi acquisiti non si esclude che il tasso figurativo sul capitale proprio a titolo di garanzia rientri in questa disposizione.

Azione 5 – Maggiore efficacia nella lotta contro le pratiche fiscalmente dannose considerando la trasparenza e la sostanza: dopo la pubblicazione, nel 1998, del rapporto «Harmful Tax Competition – an emerging global issue» (di seguito: rapporto 1998) l'OCSE ha creato il Forum sulle pratiche fiscali dannose (FHTF - Forum on

Harmful Tax Practices). I lavori sono stati integrati nel piano d'azione BEPS, statuendo che il Forum è responsabile dell'azione 5.

In base al rapporto 1998 la potenziale dannosità di un regime viene verificata a tre livelli: (a) valutazione dell'esistenza di un regime *preferenziale* e dell'eventuale appartenenza al settore di competenza del Forum; (b) valutazione del regime in base a quattro fattori chiave e agli altri otto fattori; (c) valutazione delle ripercussioni economiche.

- a) Valutazione dell'esistenza di un regime preferenziale e dell'eventuale appartenenza al settore di competenza del Forum:

il Forum non si è espresso sulla definizione di un regime in quanto tale, tuttavia sulla definizione di un regime preferenziale. Un regime è considerato preferenziale se accorda all'una o all'altra forma un vantaggio fiscale rispetto agli altri principi generali di imposizione del Paese.

Il regime rientra nel settore di competenza del Forum se è applicabile ad attività connotate da mobilità aziendale, tra cui servizi finanziari o altri servizi e valori immateriali. Finora il Forum non è ancora giunta a una definizione unitaria del concetto di fattori connotati da mobilità aziendale.

- b) I quattro fattori chiave sono i seguenti:

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

Gli altri otto fattori consistono di:

1. definizione fittizia della base di calcolo,
2. nessuna applicazione di principi internazionali sui prezzi di trasferimento,
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 contro la doppia imposizione,
7. il regime è pubblicizzato come strumento di ottimizzazione fiscale,
8. il regime favorisce modalità di funzionamento o strutture esercitate a titolo meramente fiscale.

Il regime che soddisfa il primo fattore chiave – il criterio primario «nessuna imposizione oppure un'aliquota effettiva di imposta bassa» – e uno o più degli altri fattori viene considerato come potenzialmente dannoso.

- c) un regime potenzialmente dannoso è considerato effettivamente dannoso se da un'analisi risulta che ha effettivamente ripercussioni economiche negative.

Nel suo rapporto del 2004⁴¹ il Forum si è espresso anche sui *regimi di holding* (incl. l'esenzione di proventi da partecipazioni). In linea di principio l'esenzione dei proventi da partecipazioni viene riconosciuta come approccio valido per evitare la doppia imposizione economica. È stato tuttavia discusso se i regimi devono concedere soltanto l'esenzione delle distribuzioni di utili *tassati*, perché solo in questo caso esiste una doppia imposizione economica (in inglese clausola *subject to tax*). Queste discussioni non hanno avuto esito. Un altro argomento di discussione è stato la disparità di trattamento tra oneri e ricavi. Con questo si intende che i ricavi su dividendi sono esonerati dalle imposte per le società, ma i rispettivi oneri possono essere compensati con i ricavi imponibili, da cui risulta un onere fiscale effettivo più basso. Neppure queste discussioni hanno avuto esito.

Nell'ambito del piano d'azione BEPS l'elenco dei criteri del rapporto 1998 per valutare la potenziale dannosità dei regimi viene ampliato di un quinto fattore chiave, quello della *sostanza economica* (il precedente numero 8 degli altri fattori diventa il numero 5 dei fattori chiave). È tuttora in corso il dibattito su quali requisiti della sostanza economica di un regime preferenziale vengano posti per i ricavi dai diritti sui beni immateriali (cosiddetti *licence box*). In base agli elementi a oggi acquisiti appare probabile che si affermi un approccio piuttosto restrittivo, che esiga un collegamento diretto tra i costi sostenuti dal contribuente per la ricerca e lo sviluppo di un bene immateriale e i ricavi su questo bene autorizzati a un'imposizione privilegiata (il cosiddetto approccio Nexus).

Secondo l'attuale definizione dell'approccio Nexus potrebbero usufruire di un *licence box* in linea di principio le società insediate in Svizzera, gli stabilimenti esteri di società svizzere e gli stabilimenti svizzeri di società estere, se sono assoggettati in Svizzera. Per il box qualificano soltanto i brevetti o analoghi beni immateriali, che dal punto di vista funzionale corrispondono a un brevetto, se tali beni immateriali sono giuridicamente protetti e sottoposti a un analogo processo di registrazione. Inoltre questi beni immateriali devono essere stati sviluppati dal contribuente stesso, da terzi indipendenti o da imprese associate in Svizzera. I brevetti scaduti, i beni immateriali brevettabili ma non brevettati, i marchi o altri diritti analoghi nonché beni immateriali frutto della ricerca a contratto di imprese estere associate non qualificano per il *licence box* secondo l'attuale definizione.

Nell'ambito dell'azione 5 deve essere rafforzata anche la trasparenza. Nel mese di giugno del 2014 il comitato degli affari fiscali dell'OCSE ha varato un quadro ⁴², il quale prevede che determinate informazioni sui *ruling* in riferimento a un regime fiscale identificato siano scambiate spontaneamente – ossia senza che debbano essere richieste – tra gli Stati coinvolti. La definizione di *ruling* intende «ogni informazione rivolta da un'autorità fiscale a uno specifico contribuente o a un gruppo di contribuenti, ogni informazione o ogni azione che riguardi la situazione fiscale di queste persone e sulle quali esse possano fare affidamento». Tutti i Paesi che oggi non dispongono di una base sufficiente per lo scambio spontaneo di informazioni sono esortati ad adottare i relativi provvedimenti. In Svizzera la necessaria base giuridica sarà creata con la firma della Convenzione multilaterale dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale. Allo

⁴¹ Consolidated Application Note, Guidance in applying the 1998 report to preferential tax regimes.

⁴² Countering harmful tax practices more effectively, taking into account transparency and substance, interim progress report on action item 5 of the BEPS action plan, Forum on Harmful Tax Practices.

scadere di un periodo transitorio ancora da definire dovrà essere valutata anche la realizzazione dello scambio spontaneo di informazioni (attivazione di un fattore di trasparenza dannoso per il regime in questione del Paese che emana il *ruling*; cfr. il suindicato elenco dei fattori). Le disposizioni applicative per lo scambio spontaneo di informazioni in rapporto al *ruling* devono essere ancora elaborate.

Azione 6 – Impedire l’abuso degli accordi: l’azione 6 si propone di impedire che in casi inappropriati siano concessi vantaggi sulla base di accordi. Sono state quindi elaborate disposizioni per il modello di Convenzione dell’OCSE e raccomandazioni per l’impostazione di prescrizioni nazionali, il cui progetto è stato approvato dal comitato degli affari fiscali dell’OCSE nel mese di giugno del 2014.

Azione 7 – Impedire l’elusione artificiale dello statuto di stabilimento d’impresa: la definizione di stabilimenti d’impresa deve essere modificata nel modello di Convenzione dell’OCSE per evitare l’elusione fittizia dello statuto di stabilimento d’impresa. I lavori tecnici non sono ancora conclusi.

Azioni da 8 a 10 – Garanzia della corrispondenza tra risultati dei prezzi di trasferimento e creazione di valore aggiunto (valori immateriali, rischi e capitale nonché altre transazioni che comportano forti rischi): le azioni 8 – 10 si propongono di garantire che i prezzi di trasferimento stabiliti tra imprese associate siano in sintonia con la creazione di valore aggiunto e gli utili siano dunque attribuiti al luogo in cui si svolge l’attività economica. Importanti criteri di valutazione sono in particolare la determinazione dei proprietari di un bene economico immateriale, la sua valutazione e il calcolo del ricavo rilevante.

In base al rapporto sull’azione 8⁴³ il proprietario di un bene economico immateriale può incassare i relativi proventi solo se svolge effettivamente le relative funzioni e si assume i rispettivi rischi in rapporto con la creazione, lo sviluppo, la manutenzione o la valorizzazione dei beni economici materiali. Questi requisiti minimi presuppongono una certa sostanza dell’impresa, tuttavia si discostano dai requisiti della sostanza economica nell’ambito del Forum (cfr. commenti sull’approccio Nexus all’azione 5).

Il rapporto descrive inoltre metodi di valutazione, che devono determinare il valore di ogni singolo bene economico immateriale. In base allo stato attuale dei lavori i calcoli sommari non potrebbero rispondere ai metodi accettati di valutazione. I lavori tecnici sono ancora in corso.

L’azione 9 mira alle società sovracapitalizzate. La questione degli interessi figurativi sul capitale proprio (NID - Notional Interest Deduction) è un tema importante, anche se in passato le discussioni hanno riguardato solo gli abusi, in particolare i *cash box* e le società a funzionalità limitata, ma fortemente capitalizzate. Le società con un’effettiva sostanza economica in termini di funzioni, rischi e attività non sarebbero quindi interessate da questo provvedimento. I lavori tecnici non sono ancora conclusi.

I trasferimenti dell’utile e le riduzioni dell’utile mediante la conclusione di transazioni che tra terzi non si verificano o si verificano solo molto raramente devono essere impediti mediante prescrizioni con l’azione 10. I lavori tecnici sono ancora in corso.

⁴³ Rapporto sull’azione 8 “Final and intermediate guidance on transfer pricing aspects of intangibles”.

Azione 11 – Sviluppo di metodi per registrare e analizzare dati BEPS e contromisure: questa azione si propone di elaborare raccomandazioni su indicatori che misurano la portata e le ripercussioni economiche dei trasferimenti di utile e delle riduzioni di utile. Inoltre devono essere sviluppati strumenti per garantire la sorveglianza costante e la valutazione dell'efficacia e delle ripercussioni economiche delle contromisure. I lavori tecnici sono ancora in corso.

Azione 12 – Impegno dei contribuenti a dichiarare i loro modelli aggressivi di pianificazione fiscale: nell'ambito di questa azione vengono elaborate raccomandazioni sull'impostazione di norme vincolanti per la dichiarazione di transazioni, modelli o strutture aggressivi o abusivi. I lavori tecnici sono ancora in corso.

Azione 13 – Verifica della documentazione sui prezzi di trasferimento: l'azione 13 del piano di azione BEPS si prefigge di migliorare la trasparenza delle imprese nei confronti delle amministrazioni delle contribuzioni. Il rielaborato capitolo 5 delle direttive dell'OCSE sui prezzi di trasferimento, approvato dal comitato degli affari fiscali dell'OCSE nel mese di giugno del 2014, contiene norme su un obbligo ampio e globale d'informazione. Le imprese sono tenute a dichiarare tra l'altro la distribuzione su scala mondiale dei proventi, le imposte pagate a livello mondiale e tutte le attività economiche per singolo Paese. L'attuazione e le basi giuridiche necessarie per l'esecuzione devono essere recepite nelle prescrizioni nazionali.

Azione 14 – Miglioramento dell'efficienza dei meccanismi di soluzione delle controversie: questa azione si prefigge di elaborare soluzioni per eliminare gli ostacoli che impediscono agli Stati di appianare le controversie relative agli accordi nell'ambito di procedure amichevoli. I lavori tecnici non sono ancora conclusi.

Azione 15 – Sviluppo di uno strumento multilaterale: questa azione intende analizzare le questioni di diritto pubblico che si presentano in rapporto con lo sviluppo di una convenzione multilaterale. Questa convenzione deve consentire agli Stati che lo desiderano di attuare le misure sviluppate nell'ambito del piano d'azione BEPS e di modificare accordi bilaterali in materia di doppia imposizione. Nel mese di giugno del 2014 il comitato degli affari fiscali dell'OCSE ha approvato un rapporto che tratta la fattibilità dello sviluppo di una tale convenzione multilaterale.

Per la verifica (dal n. 3.4.6) sono determinanti le azioni 3, 4, 5, 8, 9 e 13.

3.4.4 Dialogo con l'UE in materia di imposizione delle imprese

In base all'intesa parafata il 1° luglio 2014 tra la Svizzera e l'UE sull'imposizione delle imprese (cfr. n. 1.1.1.2) il Consiglio federale ha tra l'altro ribadito la propria intenzione di orientare le nuove misure fiscali agli standard internazionali dell'OCSE.

3.4.5 Principi di politica fiscale dell'UE

3.4.5.1 Codice di condotta per l'imposizione delle imprese

Il 1° dicembre 1997 il Consiglio dell'Ecofin e i rappresentanti degli Stati membri dell'UE hanno emanato con una risoluzione un codice di condotta in materia di imposizione delle imprese (di seguito codice di condotta). Il codice di condotta rappresenta un impegno politico e non uno strumento giuridicamente vincolante. Accettando questo codice di condotta, gli Stati membri si sono impegnati, da un lato, 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. Le misure che rientrano nel campo d'applicazione del codice di condotta e producono un'imposizione notevolmente inferiore rispetto alle norme generalmente applicabili nello Stato membro in questione sono valutate in base ai seguenti criteri:

1. I vantaggi fiscali sono accordati soltanto a non residenti o in rapporto a transazioni con non residenti?
2. I vantaggi fiscali sono totalmente avulsi dall'economia nazionale, ragione per cui non hanno alcuna ripercussione sulla base fiscale interna allo Stato?
3. I vantaggi fiscali sono accordati anche se non si è in presenza di un'attività economica vera e propria?
4. 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?
5. Mancano misure in ambito di trasparenza?

3.4.5.2 Divieto di concedere aiuti statali

L'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) vieta agli Stati membri, fatte salve alcune eccezioni, di intervenire nella libera concorrenza erogando aiuti statali alle imprese⁴⁴. Per aiuti statali si intendono, tra l'altro, esenzioni fiscali (esplicithe esclusioni di determinate quote di reddito o di fatturati da un'imposta) o dilazioni delle imposte (proroga limitata nel tempo dell'esazione delle imposte da parte degli enti pubblici). La Commissione UE verifica l'incompatibilità di un aiuto statale con il mercato interno sotto forma di misura fiscale sulla base di cinque criteri⁴⁵:

1. La misura deve creare al beneficiario un vantaggio che diminuisca l'onere che dovrebbe sostenere normalmente.

⁴⁴ Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza (art. 107 cpv. 1 TFUE).

⁴⁵ Cfr. rapporto «Aides d'Etat aux entreprises: Fiscalité des entreprises et concurrence fiscale – développements au sein de l'Union européenne» (in francese e tedesco), 7 novembre 2007, n. 3.1.2.

2. Il vantaggio deve essere accordato dallo Stato o con fondi pubblici.
3. La misura deve incidere sulla concorrenza e gli scambi commerciali tra gli Stati membri.
4. La misura deve essere specifica o selettiva.
5. Eventuale giustificazione dell'aiuto in base alla natura del sistema fiscale in questione.

3.4.6 Esame del modello *licence box*

Occorre esaminare se la prevista misura di riforma – introduzione di un *licence box* – corrisponda allo stato dei lavori dell'OCSE al 30 giugno 2014, in particolare ai risultati del piano d'azione BEPS, e inoltre se rispetti i principi di politica fiscale dell'Unione europea.

3.4.6.1 Piano d'azione BEPS

Azione 3 – Rafforzamento delle prescrizioni sulla tassazione addizionale (le cosiddette regole CFC): se una filiale svizzera è detenuta da un'impresa estera il cui Paese applica le regole CFC, i vantaggi del *licence box* non sono garantiti a priori. Le regole CFC riguardano in primo luogo i redditi passivi. Vi è dunque il rischio che i canoni conseguiti dalla filiale svizzera siano tassati nel Paese di residenza della società madre, ragion per cui questi canoni sono imponibili all'aliquota fiscale estera più elevata sui ricavi. Occorre tuttavia segnalare che già oggi numerosi Paesi applicano unilateralmente le regole CFC.

Azione 5 – Maggiore efficacia nella lotta contro le pratiche fiscalmente dannose considerando la trasparenza e la sostanza: il *licence box* è fundamentalmente compatibile con i criteri del Forum sulle pratiche fiscali dannose sinora applicati. Un altro fattore chiave molto importante – la «sostanza economica» – è tuttora dibattuto all'interno del Forum. Se prevalesse lo stato attuale delle discussioni e diventasse lo standard, la misura di riforma fiscale dovrebbe essere adeguata ad esso per garantire l'accettazione internazionale.

Nel caso in cui fosse conclusa un *ruling* specifico per il contribuente in rapporto alla concessione dei vantaggi di un *licence box*, le informazioni in materia dovrebbero presumibilmente essere scambiate spontaneamente.

Azione 8 - Garanzia della corrispondenza tra risultati dei prezzi di trasferimento e creazione di valore aggiunto (valori immateriali): la misura di riforma fiscale corrisponde nella sostanza ai requisiti di questa azione in base allo stato attuale dei lavori. Una volta stabiliti i metodi di valutazione per determinare ogni singolo bene economico materiale, non si esclude che il metodo per calcolare l'utile del box debba essere adeguato per garantirne l'accettazione internazionale.

Azione 13 – Verifica della documentazione dei prezzi di trasferimento: sebbene questa azione non denoti direttamente una componente di natura tecnico-fiscale, i requisiti sulla documentazione comportano un esteso obbligo d'informazione, che anche rispetto ai *licence box* porterà a una maggiore trasparenza nei confronti delle autorità fiscali.

3.4.6.2 Principi di politica fiscale dell'UE

Questa misura di riforma fiscale si orienta nella sostanza al *licence box* di uno Stato membro dell'UE e allo stato attuale corrisponde in linea di massima ai principi di politica fiscale dell'UE.

Nel mese di dicembre del 2013 il Consiglio dell'Ecofin ha tuttavia incaricato il gruppo CoC di riesaminare tutti box degli Stati membri, anche quelli il cui esame è già concluso (cfr. n. 1.1.1.2). Questi lavori dovrebbero terminare entro la fine del 2014. Parallelamente anche la Commissione UE valuta i *licence box* di diversi Stati membri per accertarne la compatibilità con il divieto di aiuti statali.

Non appena saranno pronti i risultati degli esami da parte del gruppo CoC e della Commissione UE, questa misura di riforma fiscale potrà essere approfonditamente confrontata con i principi di politica fiscale dell'UE.

3.4.7 Esame dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi

Occorre verificare se la prevista misura di riforma – introduzione dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi – corrisponda allo stato dei lavori dell'OCSE al 30 giugno 2014 e se rispetti inoltre i principi di politica fiscale dell'UE.

3.4.7.1 Piano d'azione BEPS

Azione 3 – Rafforzamento delle prescrizioni sulla tassazione addizionale (le cosiddette regole CFC): se una filiale svizzera è detenuta da una società madre estera il cui Paese applica le regole CFC, i vantaggi dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi non sono garantiti a priori. Le regole CFC riguardano in primo luogo i redditi passivi. Vi è dunque il rischio che l'utile conseguito dalla filiale svizzera sia innalzato al livello dell'imposizione fiscale estera.

Azione 4 – Limitazione della riduzione dell'utile con deduzione degli interessi o di altri oneri finanziari. A seconda dell'impostazione delle raccomandazioni l'interesse figurativo sul capitale proprio a titolo di garanzia deve essere considerato nel calcolo della deduzione degli interessi fiscalmente ammessa.

Azione 5 – Maggiore efficacia nella lotta contro le pratiche fiscalmente dannose considerando la trasparenza e la sostanza: il Forum sulle pratiche fiscali dannose ha cominciato con l'esame della normativa belga. In base alle informazioni ricevute, nel 2012 è stato deciso che non sarebbe stato necessario proseguire con l'esame. La prevista misura di riforma fiscale è paragonabile alla normativa belga. Tuttavia l'approccio svizzero – in deroga alla normativa belga – prevede una limitazione al capitale proprio a titolo di garanzia, che tuttavia si applica a tutte le società.

Se l'imposta sull'utile con deduzione degli interessi è da considerare come regime e in rapporto ad essa esiste uno specifico *ruling* per il contribuente, è presumibile che debbano essere scambiate informazioni in materia.

Azione 9 – Garanzia della corrispondenza tra risultati dei prezzi di trasferimento e creazione di valore aggiunto (rischi e capitale): in linea di principio l'imposta sull'utile con deduzione degli interessi corrisponde allo stato attuale dei lavori. Nello

stabilire l'ammontare dell'interesse figurativo occorre fondamentalmente osservare il principio del confronto con un terzo.

3.4.7.2 Principi di politica fiscale dell'UE

La prevista misura di riforma fiscale è parificabile alla normativa in vigore senza contestazioni, ad esempio, in Belgio. L'approccio svizzero si differenzia tuttavia perché prevede una limitazione al capitale proprio a titolo di garanzia, applicabile tuttavia a tutte le imprese. L'imposta sull'utile con deduzione degli interessi dovrebbe dunque rispettare le disposizioni del codice di condotta.

La Commissione UE ha esaminato la deduzione dell'interesse figurativo sul capitale proprio in riferimento al Belgio per accertarne la compatibilità con il divieto di aiuti statali. È stato contestato soltanto il fatto di privilegiare in modo discriminatorio gli stabilimenti d'impresa e gli immobili nazionali⁴⁶. Il presente avamprogetto disciplina i punti essenziali dell'imposta sull'utile con deduzione degli interessi.

3.4.8 Esame dello scioglimento delle riserve occulte

Occorre verificare se l'uniformata disposizione in materia di palesamento delle riserve occulte conformemente alla sistematica fiscale corrisponda allo stato dei lavori dell'OCSE al 30 giugno 2014, in particolare ai risultati del piano d'azione BEPS, e rispetti inoltre i principi di politica fiscale dell'UE.

L'uniformata disposizione del palesamento delle riserve occulte conformemente alla sistematica fiscale consiste in linea di principio di una disposizione che serve alla generale determinazione dell'utile. Pertanto, allo stato attuale delle conoscenze, è in sintonia con le raccomandazioni dell'OCSE e i principi di politica fiscale dell'UE.

3.4.9 Esame degli adeguamenti alla deduzione per partecipazioni

Occorre verificare se i previsti adeguamenti alla deduzione per partecipazioni corrispondano allo stato dei lavori dell'OCSE al 30 giugno 2014, in particolare ai risultati del piano d'azione BEPS, e se tengano conto dei principi di politica fiscale dell'UE.

I previsti adeguamenti alla deduzione per partecipazioni, così come la norma vigente corrispondono allo stato attuale dei lavori dell'OCSE. Sarebbero da considerare eventuali modifiche nell'ambito del piano d'azione BEPS. I previsti adeguamenti dovrebbero soddisfare anche lo stato attuale dei principi di politica fiscale dell'UE.

⁴⁶ IP/12/61

3.5 Opportunità in sede di esecuzione

L'opportunità a livello di esecuzione si manifesta con costi bassi dell'imposizione e della riscossione di imposte, pertanto persegue a sua volta un obiettivo di efficienza in termini di politica fiscale.

Il dispendio amministrativo causato dall'introduzione di un *licence box* dipende dall'attuazione concreta. Gli sviluppi internazionali – da menzionare il progetto BEPS dell'OCSE e l'esame in corso quest'anno dei *licence box* da parte dell'UE – possono avere un impatto sull'impostazione concreta del *licence box*. La variante attuale riduce il dispendio amministrativo rispetto ai modelli alternativi di box, poiché è utilizzati il metodo residuale per calcolare i ricavi. Nel contempo devono essere suddivisi i ricavi e i costi sui beni immateriali agevolati dal box e sui prodotti che non qualificano per il box. Occorre inoltre procedere allo scorporo dei ricavi finanziari e delle funzioni di routine. Dal momento che l'ingresso nel box dipenderà da determinati requisiti in termini di sostanza, le imprese dovranno presentare i relativi giustificativi.

Nel palesamento delle riserve occulte non emergono sostanziali cambiamenti rispetto allo status quo in riferimento all'esecuzione.

Per l'imposta sull'utile con deduzione degli interessi sul capitale proprio superiore alla media la determinazione delle quote del capitale di base e del capitale proprio a titolo di garanzia legittimato alla deduzione dell'interesse figurativo comporta la compilazione di un modulo da parte delle società contribuenti che intendono far valere il diritto alla deduzione dell'interesse figurativo. L'autorità fiscale deve verificare la deduzione dell'interesse figurativo calcolata sulla base di questo modulo. In termini di dispendio la procedura equivale a quella del calcolo del capitale proprio occulto conformemente alla vigente circolare n. 6, regolarmente messa in atto dai contribuenti e dall'autorità fiscale nell'ambito della procedura di imposizione. L'autorità deve inoltre calcolare e pubblicare l'ammontare del tasso d'interesse figurativo sul capitale proprio.

L'abrogazione della tassa d'emissione sul capitale proprio semplifica il sistema fiscale abolendo un'imposizione speciale. I contribuenti non devono dunque più familiarizzarsi con ulteriori disposizioni fiscali connotate da una propria sistematica fiscale e un numero di fattispecie sostitutive e derogatorie. In riferimento all'imposta sull'utile e all'imposta preventiva la tassa ha tuttavia rappresentato sinora anche un fattore stabilizzante. Dal momento che la tassa viene prelevata sul valore dei rispettivi afflussi di mezzi finanziari, i contribuenti da un lato cercano di mantenere la base imponibile più bassa possibile, dall'altro, nella prospettiva dell'imposta sull'utile e dell'imposta preventiva, hanno tendenzialmente interesse a registrare a bilancio i valori più elevati possibili. Nella prassi questi interessi contrastanti portano a valutazioni equilibrate. Abolendo la tassa viene dunque a sparire un fattore automatico di stabilizzazione.

I miglioramenti apportati alla deduzione per partecipazioni e all'illimitato riporto delle perdite implicano in parte notevoli semplificazioni, rappresentate dall'abolizione del calcolo delle quote di spese di finanziamento, dall'abolizione della verifica degli ammortamenti e delle rettifiche di valore su partecipazioni nonché del loro recupero di valore e dall'abolizione della verifica dei costi d'investimento. Una maggiore complicazione è invece rappresentata dall'estensione dei controlli delle perdite degli esercizi precedenti, del calcolo delle perdite di socie-

tà estere del gruppo conformemente al diritto svizzero e del calcolo delle perdite computabili.

L'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale su titoli accresce il dispendio amministrativo nella misura in cui occorrerà calcolare gli utili da capitale e le perdite in capitale e queste ultime dovranno essere computate a determinate condizioni. La misura produce una notevole semplificazione del diritto fiscale in quanto diverse fattispecie correlate alla distinzione tra redditi della sostanza imponibili e utili da capitale esenti da imposte, possono essere stralciate senza sostituzione. Si intendono le seguenti fattispecie: trasposizione, liquidazione parziale diretta, liquidazione parziale indiretta, mantello giuridico, riscatto delle proprie azioni mediante una seconda via commerciale, obbligazioni a interesse unico preponderante (IUP), periodo di attesa per l'alienazione in caso di conversione di una società di persone in una società di capitali nonché commercio professionale di titoli. L'abolizione di tutte queste fattispecie gravate nella prassi da difficili aspetti di differenziazione porta a una maggiore certezza del diritto. In sintesi dovrebbe risultare una semplificazione del diritto fiscale.

Con la semplificazione della procedura di imposizione parziale per gli utili distribuiti e la sua estensione a tutti gli investitori occorre distinguere soltanto tra diritti di partecipazione e altri investimenti della sostanza mobiliare, il che tuttavia può avvenire in gran parte automaticamente. D'altro canto sparisce la differenza tra partecipazioni qualificanti e non qualificanti. Ai fini di una maggiore semplificazione è utile anche l'armonizzazione formale della procedura di imposizione parziale. Nel complesso la misura comporta una semplificazione.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

4.1.1 In generale

L'articolo 127 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.) obbliga il legislatore, per quanto compatibile con il tipo d'imposta, a osservare i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica.

Alla luce dei suddetti principi costituzionali, le misure proposte riguardanti il modello del licence box, l'imposta sul capitale e l'imposta sull'utile con deduzione degli interessi appaiono problematiche sotto il profilo della costituzionalità. Esse sono tuttavia necessarie dal punto di vista della piazza imprenditoriale. Nei confronti dello statuto fiscale cantonale attuale si può comunque constatare che tengono maggiormente conto del principio della generalità dell'imposizione, poiché ora tutte le persone giuridiche che dispongono dei relativi redditi o attivi possono beneficiare della regolamentazione. La costituzionalità delle modifiche programmate sarà esaminata in modo approfondito durante la consultazione.

L'articolo 128 capoverso 4 Cost. assegna ai Cantoni la responsabilità dell'imposizione e dell'esazione delle imposte federali dirette e riconosce loro una quota del gettito fiscale. La Costituzione federale stabilisce per i Cantoni una quota minima del 17 per cento. Secondo il vigente articolo 196 capoverso 1 LIFD i Cantoni riscuotono proprio questa quota minima. La prevista modifica legislativa sulle misure verticali di compensazione innalza al 20,5 per cento la quota cantonale. Essa è pertanto costituzionale.

La modifica della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri si basa, così come la legge stessa, sugli articoli 47, 48, 50 e 135 Cost.

4.1.2 Armonizzazione fiscale

L'articolo 129 Cost. assegna alla Confederazione la responsabilità di emanare principi per armonizzare le imposte dirette federali, cantonali e comunali. Il legislatore ha adempiuto questo mandato con l'elaborazione della LAID, una legge quadro che, così come previsto nella Cost., si limita a enunciare principi generali.

La LRI imprese III produce una serie di modifiche alle misure esistenti e l'introduzione di nuove misure. Tali misure sono in gran parte introdotte a livello sia di Confederazione (nella LIFD) sia di Cantoni e Comuni (nella LAID). Nella loro impostazione rispettano le disposizioni della Costituzione federale, in quanto l'assoggettamento fiscale, l'oggetto e la misurazione temporale delle imposte sono parimenti disciplinati nella LAID e nella LIFD. Il modello del *licence box* e le modifiche dell'imposta sul capitale sono introdotti unicamente a livello cantonale, tuttavia mantenendo il grado di armonizzazione sinora raggiunto.

4.2 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, l'articolo 196 capoverso 2*bis* LIFD e l'articolo 6 capoverso 5 LPFC devono essere approvati dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera, poiché entrambe le disposizioni comportano nuove spese ricorrenti superiori ai due milioni di franchi.

