

05.058

**Messaggio
concernente la legge federale sul miglioramento
delle condizioni quadro fiscali per le attività
e gli investimenti imprenditoriali
(Legge sulla riforma II dell'imposizione delle imprese)**

del 22 giugno 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di legge federale sul miglioramento delle condizioni quadro fiscali per le attività imprenditoriali e gli investimenti (riforma II dell'imposizione delle imprese).

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2000 | P | 99.3300 | Soppressione della doppia imposizione fiscale delle imprese familiari (N 24.3.00, Imhof) |
| 2000 | P | 99.3455 | Migliorare l'efficacia delle riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali (N 24.03.00, Commissione dell'economia e dei tributi del CN) |
| 2000 | P | 99.3472 | Estensione ai Cantoni delle disposizioni sul capitale di rischio (N 22.12.99, Commissione dell'economia e dei tributi del CN 97.400; S 22.6.00) |
| 2000 | M | 00.3155 | Società anonime e azionisti. Soppressione della doppia imposizione dei redditi (N 13.12.00, Zuppiger) |
| 2001 | P | 01.3556 | Proroga dell'imposizione in caso di cambio generazionale (N 14.12.01, Bader Elvira) |
| 2002 | P | 01.3557 | Imposizione degli utili in capitale in caso di cessazione dell'azienda (N 20.3.02, Eberhard) |
| 2002 | M | 01.3214 | Eliminazione delle ingiustizie fiscali a scapito delle PMI (N 26.9.01, Commissione dell'economia e dei tributi del CN 01.021; S 5.6.02) |
| 2003 | M | 02.3638 | Presentazione rapida di un messaggio sulla riforma II dell'imposizione delle imprese (N 2.12.02, Commissione dell'economia e dei tributi del CN 01.021; S 17.3.03) |
| 2003 | P | 02.3696 | Valore locativo in caso di cessione di un'azienda agricola (N 21.3.03, Gruppo UDC) |
| 2003 | P | 03.3112 | Mantenimento delle aziende familiari (N 3.10.03, Fattebert) |

2003 P 03.3445 Agevolazioni fiscali per le società di persone
(N 19.12.03, Eggly)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

22 giugno 2005 In nome del Consiglio federale svizzero:
Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La riforma I dell'imposizione delle imprese varata nel 1997 ha dato risultati positivi poiché ha permesso di migliorare la situazione delle holding, di abolire l'imposta sul capitale e di introdurre un'aliquota lineare dell'imposta sull'utile. Da allora sono stati presentati alle Camere federali numerosi interventi, concernenti l'aliquota d'imposta sull'utile, la doppia imposizione economica delle società e dei titolari di quote del loro capitale, lo sgravio fiscale del capitale di rischio, l'imposizione neutra delle imprese riguardo alla loro forma giuridica, l'onere che grava le società di persone e, in sintesi, l'attrattiva della piazza economica svizzera.

Gli studi condotti dalla commissione di esperti «Imposizione neutrale delle imprese riguardo alla loro forma giuridica (ERU)», istituita dal Dipartimento federale delle finanze (DFE), dal gruppo di lavoro «Studio della piazza economica svizzera» costituito dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) come pure dal «Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW» di Mannheim hanno evidenziato che nel confronto internazionale l'imposizione delle imprese praticata in Svizzera risulta positiva sia a livello di Confederazione, sia della maggior parte dei Cantoni, dato che le aliquote marginali effettive di imposizione dell'utile applicate in Svizzera sono sensibilmente inferiori a quelle praticate per esempio in Germania e in Francia. Invece questi vantaggi fiscali della Svizzera sono meno pronunciati se si prende in considerazione anche l'imposizione marginale degli investitori.

In queste condizioni, non vi è la necessità materiale di introdurre sgravi generalizzati a favore delle imprese. La riforma II dell'imposizione delle imprese si prefigge soprattutto uno sgravio fiscale mirato del capitale di rischio, che vada principalmente a vantaggio degli investitori che acquistano partecipazioni in un intento imprenditoriale. Intende inoltre sgravare in modo mirato l'onere fiscale delle piccole e medie imprese (PMI), in particolare nei settori in cui una simile misura è necessaria vista la situazione negli altri Paesi. Infine la riforma intende ridurre le sovrainposizioni ingiustificate o addirittura eliminarle.

Per sgravare l'onere degli investitori, in particolare dei proprietari di piccole e medie imprese, la riforma prevede di ridurre l'imposizione degli utili distribuiti riducendo l'onere a carico dei titolari di quote.

Nell'ambito dell'imposta federale diretta, la riforma II istituisce un'imposizione parziale dei dividendi. Per quanto concerne la sostanza privata, i dividendi sono imposti all'80 per cento invece che al 100 per cento. L'utile delle partecipazioni comprese nella sostanza commerciale è invece imposto al 60 per cento. In questo caso l'imposizione non riguarda soltanto i dividendi, ma anche gli utili da alienazioni, che sono imposti parzialmente solo se soddisfano alcuni criteri.

La riforma lascia un ampio margine di manovra ai Cantoni dal momento che potranno modificare la loro legislazione in materia di imposte cantonali e comunali per introdurre lo sgravio fiscale degli utili distribuiti.

Gli utili da alienazioni provenienti dai titoli privati rimangono esenti da imposta. Il margine di manovra accordato ai Cantoni è tuttavia definito in modo più preciso: da un lato, una regolamentazione legale garantirà che i versamenti effettuati aventi valore di dividendi imponibili dal punto di vista economico devono essere considerati e trattati come tali. La nozione di «commercio quasi professionale di titoli» è definita in modo molto preciso e più restrittivo.

La possibilità data ai Cantoni e ai Comuni di computare l'imposta sull'utile sull'imposta sul capitale è il punto cruciale di questa riforma a favore delle società di capitali. La riforma consente in tal modo di sgravare le imprese, e soprattutto le imprese redditizie, dall'onere che gravava su di loro e, con il tempo, di sottoporre tutte le imprese almeno all'imposta sul capitale. Apporta inoltre altri miglioramenti, in particolare introducendo il principio dell'apporto di capitale e riducendo le condizioni necessarie per la concessione della riduzione per partecipazioni.

Questi provvedimenti a favore delle società di persone apportano miglioramenti auspicati e attesi da tempo. Riguardano quattro punti ai quali le PMI attribuiscono molta importanza, in particolare:

- la garanzia della sopravvivenza delle società di persone già esistenti;*
- la facilitazione della ristrutturazione delle società di persone;*
- la facilitazione dei trasferimenti di impresa, e*
- la concessione di sgravi fiscali in caso di liquidazione di un'impresa con il proprietario ancora in vita o dopo la sua morte.*

Questa riforma contiene inoltre alcune proposte che rientrano nell'ambito del programma di sgravio 04. In effetti, se vuole riuscire a raggiungere i suoi obiettivi in materia di risparmi, l'AFC deve essere sgravata da alcune procedure di controllo dettagliate piuttosto onerose in modo da potersi concentrare sui punti essenziali. I provvedimenti proposti consentono di diminuire almeno in parte l'onere amministrativo a carico del contribuente.

La riforma implica inoltre l'abrogazione delle due leggi federali del 1951 e del 1985 sulla costituzione di riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali. Questa abrogazione consente di compensare parzialmente le perdite fiscali che la presente riforma comporterà per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Inoltre, la soppressione delle riserve di crisi risponde agli imperativi del programma di abbandono di compiti da parte della Confederazione e contribuisce a semplificare la procedura di tassazione.

La presente riforma dell'imposizione delle imprese non ha per scopo principale quello di semplificare il sistema fiscale. Certi suoi punti - oltre alla soppressione delle riserve di crisi - contribuiscono tuttavia a semplificare il sistema, nel senso che forniscono chiarimenti ed eliminano la sovrapposizione. Inoltre, avvicinano sotto l'aspetto temporale l'imposizione ai movimenti finanziari effettivi.

È importante sottolineare che la riforma II dell'imposizione delle imprese potrà aver successo solo se anche i Cantoni vi partecipano. Per tale motivo il Consiglio federale ha in generale integrato i punti di vista dei direttori cantonali delle finanze nella

sua decisione. Ha tuttavia rinunciato a prevedere un elemento proposto dai Cantoni: la fissazione di una partecipazione minima per la concessione dell'imposizione parziale dei dividendi. Ritiene in effetti che sia più opportuno sostenere lo sgravio della doppia imposizione economica a tutti i soci, indipendentemente dall'importanza della partecipazione.

La riforma II dell'imposizione delle imprese avrà conseguenze sul gettito fiscale della Confederazione perché dovrebbe comportare una diminuzione del gettito pari a 40 milioni di franchi. A lungo termine, la Confederazione potrà in compenso contare su introiti supplementari dell'ordine di 55 milioni di franchi circa. Per quanto concerne i Cantoni e i Comuni, la diminuzione delle entrate che dovranno sopportare dipenderà dalle decisioni prese dai Cantoni.

Il Consiglio federale si aspetta anche che questa riforma dia impulso alla crescita. Essa rientra dunque anche nel quadro del pacchetto di misure proposte dal Consiglio federale a favore della crescita.

Parallelamente alla riforma dell'imposizione delle imprese, deve essere attuata un'altra riforma: quella concernente l'imposizione della famiglia. La possibilità di passare all'imposizione individuale e le conseguenze di questo cambiamento sono già state oggetto di un esame approfondito nel quadro del rapporto sul postulato Lauri (02.3549). Devono essere ora prese decisioni di principio. Occorre inoltre esaminare la necessità di introdurre misure urgenti, soprattutto per quanto concerne i coniugi con doppio reddito.

Indice

Compendio	4243
1 Parte generale	4251
1.1 Genesi del progetto	4251
1.2 Il rigetto dell'iniziativa popolare «per un'imposta sugli utili da capitale»	4253
1.3 Commissione di esperti favorevole a un'imposizione delle imprese neutrale riguardo alla forma giuridica (ERU)	4253
1.3.1 Costatazioni dell'ERU in merito alla doppia imposizione economica	4254
1.3.2 Pareri dell'ERU in merito alla procedura di computo	4254
1.3.3 Raccomandazioni dell'ERU	4255
1.4 Studio sulla piazza economica svizzera svolto dall'AFC	4256
1.4.1 Costatazioni dello studio sulla piazza economica svizzera	4256
1.4.2 Raccomandazioni dello studio sulla piazza economica svizzera	4257
1.4.3 Catalogo delle misure	4258
1.5 La perizia Keuschnigg	4259
1.5.1 Scenari di riforma esaminati nella perizia Keuschnigg	4259
1.5.2 Risultati delle simulazioni della perizia Keuschnigg	4260
1.5.2.1 Conseguenze sulla crescita, sul reddito e sull'impiego	4260
1.5.2.2 Conseguenze sulle entrate pubbliche	4262
1.5.2.3 Effetti di redistribuzione	4262
1.5.2.4 Conseguenze sul comportamento di finanziamento delle imprese	4263
1.5.2.5 Conseguenze sulla scelta della forma giuridica	4264
1.6 Confronti internazionali dell'onere fiscale	4265
1.6.1 Onere fiscale a livello di impresa	4265
1.6.2 Onere fiscale aggregato a livello di imprese e di economie domestiche	4266
1.6.3 Confronto degli oneri	4267
1.7 Esigenze a livello sistematico e riforme necessarie	4270
1.7.1 Esigenze giuridiche	4270
1.7.2 Esigenze economiche	4271
1.7.3 Necessità di riforma	4274
1.7.3.1 Perdita di efficienza dovuta all'assenza di neutralità di finanziamento	4275
1.7.3.2 Assenza di neutralità di forma giuridica	4278
1.7.3.3 Onere fiscale sul capitale di rischio	4279
1.7.3.4 Attrattiva della piazza economica svizzera	4279
1.7.3.5 Incertezza giuridica in merito all'imposizione degli utili in capitale	4280
1.7.3.6 Violazione del principio dell'equità fiscale	4280
1.8 Interventi parlamentari	4281
1.8.1 Mozione del 29 ottobre 2002 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (02.3638)	4281

1.8.2 Iniziativa parlamentare del 12 dicembre 2002 del Gruppo PPD (02.469)	4282
1.8.3 Iniziativa parlamentare Lauri del 6 ottobre 2004 (04.461)	4283
1.8.4 Interventi recenti	4285
1.8.4.1 Mozione del Gruppo radicale-liberale del 23 settembre 2004 (04.3457)	4285
1.8.4.2 Mozione Baumann dell'8 ottobre 2004 (04.3600)	4286
1.8.4.3 Mozione Bühler del 16 dicembre 2004 (04.3736)	4286
1.9 Avamprogetto in consultazione sulla riforma II dell'imposizione delle imprese	4287
1.9.1 Riassunto dell'avamprogetto in consultazione	4287
1.9.2 Risultati della consultazione	4289
1.9.2.1 Considerazioni di massima sulla necessità di una riforma	4289
1.9.2.2 Scelta del modello	4290
1.9.2.3 Sgravi a favore delle società di capitali	4291
1.9.2.4 Sgravi a favore delle imprese di persone	4292
1.9.2.5 Ripercussioni finanziarie della riforma	4292
1.10 Considerazioni del Consiglio federale sulla riforma II dell'imposizione delle imprese	4292
1.10.1 Conclusioni del Consiglio federale in seguito alla procedura di consultazione	4292
1.10.2 Riforma dell'imposizione delle imprese e altri temi fiscali	4293
1.10.2.1 Imposizione della famiglia	4293
1.10.2.2 Altri progetti attualmente in corso	4294
1.10.3 Concetto del Consiglio federale	4294
2 Misure a livello del titolare di quote	4297
2.1 Situazione iniziale	4297
2.1.1 Panoramica del diritto vigente	4297
2.1.2 La doppia imposizione economica	4298
2.1.3 Quali sono le conseguenze della doppia imposizione economica?	4299
2.1.4 Necessità d'agire	4299
2.1.5 Conclusioni emerse dalla consultazione	4300
2.2 Attenuazione della doppia imposizione economica nel quadro della sostanza privata	4301
2.3 Attenuazione della doppia imposizione economica e finanziamento dell'AVS	4304
2.4 Attenuazione della doppia imposizione economica nel quadro della sostanza commerciale	4304
2.5 Principio degli apporti di capitale	4307
2.5.1 Diritto vigente: principio del valore nominale	4307
2.5.2 Disciplinamento previsto	4308
2.6 Esenzione fiscale degli utili del capitale privato: precisazioni e limiti	4310
2.6.1 Diritto vigente	4310
2.6.2 Possibile soluzione	4311
2.6.3 Dalla liquidazione parziale indiretta al dividendo sostitutivo	4311
2.6.4 Trasferimento	4314

2.6.5 «Quasi commercio di valori mobiliari »	4315
2.7 Deduzione degli interessi passivi	4317
3 Misure nel settore della fiscalità delle società	4318
3.1 Computo dell'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale	4318
3.2 Agevolazioni in materia di riduzione per partecipazioni	4319
3.3 Acquisti sostitutivi di partecipazioni	4320
3.4 Agevolazioni in materia di tasse di emissione	4320
4 Sgravi a favore delle imprese di persone	4321
4.1 Condizioni quadro generali	4321
4.2 Misure per favorire il mantenimento	4322
4.2.1 Estensione della nozione di acquisti sostitutivi	4322
4.2.2 Valutazione dei titoli della sostanza commerciale in vista dell'imposta sulla sostanza	4324
4.3 Misure per agevolare la ristrutturazione	4325
4.3.1 Situazione iniziale	4325
4.3.2 Trasferimento di immobili dalla sostanza privata alla sostanza commerciale	4327
4.3.3 La considerazione delle perdite commerciali nel sistema monista	4328
4.4 Agevolazione del trasferimento	4328
4.4.1 Situazione iniziale	4328
4.4.2 Trasferimento delle imprese di persone	4328
4.4.2.1 Trasferimento a titolo oneroso	4328
4.4.2.2 Trasferimento per successione ereditaria	4329
4.4.2.2.1 Continuazione dell'impresa da parte di tutti gli eredi	4329
4.4.2.2.2 Continuazione dell'impresa da parte di una parte degli eredi	4329
4.5 Agevolazioni in caso di liquidazione	4330
4.5.1 Attenuazione dell'onere fiscale in caso di trasferimento definitivo o di liquidazione	4330
4.5.2 Attenuazione dell'onere fiscale in caso di successione	4331
4.5.3 Affitto e cessazione definitiva di aziende commerciali	4331
4.6 Compendio dei provvedimenti proposti per le imprese di persone	4332
4.6.1 Trasferimento di immobili dalla sostanza commerciale alla sostanza privata durante l'esercizio dell'impresa	4332
4.6.2 Trasferimento di immobili dalla sostanza commerciale alla sostanza privata in caso di liquidazione dell'impresa	4333
4.6.3 Imposizione degli utili di liquidazione (vendita dell'impresa a terzi)	4334
4.6.4 Trasferimento dell'impresa in seguito a successione ereditaria	4335
5 Abrogazione della legge federale sulla costituzione di riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali (LCRC)	4335
5.1 Situazione iniziale	4335
5.1.1 Concezione e funzione delle riserve di crisi	4335
5.1.2 Le due leggi federali e le leggi d'applicazione cantonali	4336
5.1.3 Evoluzione delle riserve di crisi secondo la legge federale del 1985	4337

5.2	Valutazione delle riserve di crisi	4341
5.3	Il nuovo disciplinamento proposto	4341
5.4	Abrogazione delle leggi e scioglimento delle riserve	4341
5.4.1	Abrogazione della legge del 1951	4341
5.4.2	Scioglimento delle riserve e abrogazione della legge del 1985	4341
5.5	Disbrigo di interventi parlamentari	4342
5.6	Risultati della consultazione	4342
6	Misure supplementari nell'ambito del piano di rinuncia a determinati compiti	4343
6.1	Osservazioni fondamentali sul piano di rinuncia a determinati compiti	4343
6.2	Misure concernenti le tasse di bollo	4343
6.2.1	Autotassazione per le società cooperative e aumento della franchigia per la tassa d'emissione	4343
6.2.2	Tassa d'emissione: franchigia in caso di risanamento	4343
6.3	Imposta preventiva: introduzione di una franchigia per gli interessi di tutti gli averi dei clienti	4344
7	Commento delle disposizioni legali	4345
7.1	Legge federale del 27 giugno 1973 sulle tasse di bollo	4345
7.2	Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta	4347
7.3	Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)	4353
7.4	Legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva	4355
7.5	Legge federale del 3 ottobre 1951 sulla costituzione di riserve di crisi da parte dell'economia privata	4356
7.6	Legge federale del 20 dicembre 1985 sulla costituzione di riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali	4356
8	Ripercussioni	4356
8.1	Ripercussioni sulle entrate pubbliche	4356
8.1.1	Imposizione parziale degli utili distribuiti	4356
8.1.2	Computo dell'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale	4357
8.1.3	Tassa d'emissione	4357
8.1.4	Imposta preventiva	4358
8.1.5	Abolizione delle riserve di crisi	4359
8.1.6	Altre misure	4359
8.1.7	Conclusione	4360
8.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	4360
8.3	Ripercussioni per l'economia	4360
8.3.1	Le ripercussioni delle misure sugli obiettivi della riforma	4360
8.3.1.1	Imposizione parziale degli utili distribuiti	4362
8.3.1.2	Introduzione del principio degli apporti di capitale	4363
8.3.1.3	Norme legali sulle fattispecie sostitutive	4364
8.3.1.4	Computo dell'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale	4364
8.3.1.5	Agevolazioni in materia di riduzione per partecipazioni	4365
8.3.1.6	Sgravi per la tassa d'emissione	4365

8.3.1.7	Sgravi per le imprese di persone	4366
8.3.1.7.1	Estensione della nozione di acquisti sostitutivi	4366
8.3.1.7.2	Valutazione dei titoli della sostanza commerciale a livello di imposta sulla sostanza	4367
8.3.1.7.3	Trasferimento di immobili dalla sostanza commerciale alla sostanza privata	4367
8.3.1.7.4	Proseguimento dell'impresa da parte di una parte degli eredi	4367
8.3.1.7.5	Riduzione dell'imposizione fiscale degli utili di liquidazione	4368
8.3.1.7.6	Affitto e cessione definitiva di un'azienda commerciale	4368
8.3.2	Efficacia delle misure proposte	4368
8.3.3	Abrogazione delle riserve di crisi	4369
8.4	Esecuzione semplificata	4370
9	Programma di legislatura	4371
10	Costituzionalità	4371
10.1	In generale	4371
10.2	Armonizzazione fiscale	4371
10.3	Abrogazione delle leggi cantonali d'applicazione concernenti le riserve di crisi	4372
	Legge federale sul miglioramento delle condizioni quadro fiscali per le attività e gli investimenti imprenditoriali (Disegno)	4379

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Genesi del progetto

Il principale obiettivo del progetto è di migliorare, introducendo nuove misure a favore degli investitori e delle imprese, le condizioni quadro fiscali. Le misure proposte dal presente messaggio perseguono essenzialmente quattro obiettivi: sgravare l'onere fiscale delle società di persone, ridurre la doppia imposizione economica, introdurre il principio del capitale di rischio e stabilire misure fiscali complementari a favore delle società di capitali e delle cooperative. In questo modo intendiamo rispondere alle preoccupazioni già espresse dagli ambienti politici (cfr. n. 1.8) e dagli ambienti economici che erano state in parte o del tutto ignorate in occasione delle revisioni precedenti.

La riforma dell'imposizione delle imprese adottata nel 1997¹ ha introdotto diversi cambiamenti: l'estensione della riduzione per partecipazione agli utili da partecipazione, il passaggio a un'aliquota proporzionale per l'imposta sull'utile (8,5%), la soppressione dell'imposta sul capitale nella legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11) e la semplificazione delle regole di recupero dell'imposta per le perdite registrate all'estero e già prese in considerazione precedentemente. Ha inoltre comportato la diminuzione della tassa d'emissione sulle partecipazioni dal 2 all'1 per cento, sgravi in materia di imposta preventiva in caso di acquisto delle proprie azioni, la reintroduzione della tassa di bollo sui premi di assicurazione sulla vita (2,5%) e infine l'introduzione di una nuova regolamentazione dei privilegi di domicilio nella legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14). Questi adeguamenti avevano lo scopo di migliorare le condizioni fiscali applicabili alle imprese e, di conseguenza, aumentare l'attrattiva della nostra piazza economica in particolare per le holding. Altre questioni sono tuttavia rimaste in sospenso, come la riduzione della doppia imposizione economica, l'introduzione del principio dell'apporto di capitale e la concessione di sgravi per le piccole e medie imprese (PMI) sotto forma di imprese di persone. La riforma del 1997 dell'imposizione delle imprese ha soddisfatto tutte le aspettative e ha consentito alla Svizzera di migliorare la sua attrattiva per le holding.

Il 1° gennaio 2001, è entrata in vigore la legge federale del 19 marzo 1999 sul programma di stabilizzazione 1998². Essa prevede l'applicazione dei provvedimenti fiscali seguenti: la limitazione della deduzione degli interessi passivi privati sull'importo dei ricavi lordi imponibili superiori a 50'000 franchi, la possibilità di costituire una sostanza con partecipazioni commercializzate (le partecipazioni di almeno il 20% a una società di capitali o a una cooperativa possono essere dichiarate come sostanza commerciale al momento dell'acquisto della partecipazione), la limitazione dell'importo dei contributi deducibili versati alle istituzioni di previdenza professionale. Prevede inoltre la limitazione dell'età per concludere contratti di assicurazione di capitali a premio unico con possibilità di riscatto a 66 anni compiuti

¹ Legge federale del 10 ottobre 1997, in vigore dal 1° gennaio 1998; RU 1998 669
² RU 1999 2374; FF 1999 3

e una nuova regolamentazione dell'imposizione delle rendite vitalizie e dei ricavi di contratti di vitalizio.

Il 2 dicembre 2001, il Popolo e i Cantoni hanno respinto l'iniziativa popolare «per un'imposta sugli utili da capitale»³. Prima della votazione, avevamo spiegato che le lacune dell'iniziativa sarebbero state esaminate nell'ambito di una riforma dell'imposizione delle imprese (cfr. n. 1.2).

Già prima del rifiuto di questa iniziativa, il DFF aveva istituito una commissione di esperti «Imposizione neutrale delle imprese riguardo alla loro forma giuridica (ERU)», posta sotto la direzione del prof. Xavier Oberson (Università di Ginevra). La commissione di esperti si è occupata inizialmente di equiparare dal profilo fiscale gli investimenti in società di capitali da un canto, e in imprese di persone – come le ditte individuali e le società in nome collettivo – d'altro canto (obiettivo di equità). Inoltre la commissione si è posta alla ricerca di misure che consentissero di migliorare le condizioni quadro fiscali per il capitale di rischio, con particolare riferimento alle PMI (miglioramento della piazza economica). L'ERU perseguiva un approccio unitario, che tenesse conto di tutti gli investitori con partecipazioni di carattere imprenditoriale e che potesse attuare nel contempo un'imposizione neutrale dal profilo della forma giuridica (cfr. n. 1.3). Nell'agosto del 2000 il DFF ha incaricato l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) di istituire un gruppo di lavoro misto «Studio della piazza economica svizzera» che comprendesse anche rappresentanti delle amministrazioni fiscali cantonali. Il gruppo di lavoro aveva il mandato generale di effettuare un'inchiesta sulla capacità concorrenziale a livello internazionale del sistema fiscale svizzero e di verificare se il sistema fiscale in vigore fornisce un contributo al successo economico (misurato in particolare in funzione di elementi chiave come la crescita e l'occupazione). Il gruppo di lavoro doveva inoltre definire quali sono i fattori fiscali di riuscita a livello di concorrenza internazionale e quali conseguenze ne derivano per il sistema fiscale svizzero. Dai risultati di questo studio (cfr. n. 1.4) doveva infine scaturire un elenco prioritario di misure fiscali nell'interesse di una piazza concorrenziale.

Il 21 settembre 2001 abbiamo assegnato al DFF – e quindi all'AFC – il mandato di elaborare unitamente ai Cantoni un progetto di consultazione in vista di perfezionare il sistema d'imposizione delle imprese del 1997. Rientrano negli obiettivi dichiarati della riforma l'eliminazione o perlomeno l'attenuazione della doppia imposizione economica degli utili delle società e dei dividendi, come pure l'eliminazione degli svantaggi fiscali che vanno a scapito delle imprese di persone (in particolare in caso di cessazione definitiva dell'attività lucrativa indipendente e di cambio generazionale). Un gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni posto sotto la direzione dell'AFC ha dato l'avvio ai suoi lavori il 24 ottobre 2001. Nella primavera del 2002 il programma di riforma II dell'imposizione delle imprese era pronto, unitamente alle indispensabili proposte di modifica delle leggi federali sull'imposta federale diretta e sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni. In ossequio ai succitati obiettivi della riforma, questo cosiddetto *concetto originale* prevedeva un'ampia procedura di imposizione parziale di tutti i proventi da partecipazioni qualificate. Gli ulteriori lavori alla riforma II dell'imposizione delle imprese non si sono concentrati solo sul miglioramento dell'informazione, bensì in particolare su un'analisi scientifica del concetto originale. Su mandato dell'AFC, il prof. dott. Christian Keuschnigg e il signor Martin D. Dietz dell'Università di San Gallo

³ FF 2002 1101

1.3.1 Constatanze dell'ERU in merito alla doppia imposizione economica

Benché solo pochi Paesi dell'OCSE (Irlanda, Paesi Bassi e Svizzera) conoscano ancora il sistema classico della doppia imposizione delle società e dell'azionista, l'ERU parte dalla constatazione che la doppia imposizione economica non costituisce di per sé uno svantaggio generale per l'azionista se confrontato ai soci di un'impresa di persone. Al contrario, sono i soci di queste imprese in genere i più svantaggiati, se l'utile annuale della società di capitali o della società cooperativa non è utilizzato integralmente per il consumo privato dei partecipanti o per il finanziamento di nuove attività imprenditoriali (autofinanziamento dell'impresa). La doppia imposizione economica costituisce uno svantaggio per l'azionista (soltanto) quando l'utile annuale è in buona parte distribuito oppure viene percepito un dividendo patrimoniale⁸. L'ERU constata poi che gli utili distribuibili dal profilo dell'economia aziendale (mezzi liquidi eccedentari) non sono sovente destinati alla crescita aziendale, bensì «parcheeggiati» temporaneamente o per periodi più lunghi nell'impresa finché si offre una possibilità di realizzarli come utile da capitale esente da imposta. L'esperienza insegna che oggi questo modo di procedere induce non di rado l'imposizione di un reddito patrimoniale come conseguenza di una liquidazione parziale indiretta o di una «vendita» a sé stessi (trasferimento). Il trattamento fiscale identico degli utili da alienazione e degli introiti da utili consentirebbe di eliminare in ampia misura questi problemi.

1.3.2 Pareri dell'ERU in merito alla procedura di computo

Fra i diversi provvedimenti di sgravio l'ERU ha in particolare esaminato la cosiddetta procedura di computo forfetario dell'imposta delle imprese, fondandosi a tale scopo non sull'onere precedente medio degli utili delle società a livello svizzero, bensì sull'onere fiscale al luogo di domicilio dell'azionista (imposta virtuale sull'utile che verrebbe percepita dalla Confederazione, dal Cantone e dal Comune al domicilio dell'azionista). In questo caso occorre partire dal presupposto che all'atto dell'alienazione di partecipazioni sono realizzati utili trattenuti dall'impresa. In caso di imposizione fondata sulla situazione economica, tali utili da alienazione dovrebbero essere trattati di massima come le distribuzioni di utili. Unitamente ai dividendi e agli altri utili distribuiti, essi costituiscono una parte del reddito netto complessivo e devono pertanto essere tassati con la medesima aliquota di questo reddito. Nondimeno – come nel caso dei dividendi e degli altri utili distribuiti – occorre tenere conto dell'onere precedente dell'imposta sulle imprese. Secondo la procedura di computo, per determinare il reddito, all'utile da alienazione verrebbe aggiunta un'imposta forfetaria (virtuale) sulle imprese, operazione che sarebbe obbligatoria anche in caso di imposizione degli utili da alienazione, ma che gli azionisti difficilmente comprenderebbero. È pertanto imponibile l'utile prima dell'imposta conseguì-

⁸ Nell'ambito di un confronto dell'onere fiscale delle imprese di persone e delle società anonime e dei loro partecipanti, l'ERU ha effettuato calcoli fondati sulle tre ipotesi di distribuzione del 33 % – 67 % – 75 %, nonché di rendita lorda del 12 % e del 18 % del capitale complessivo (definito), dai quali risulta che la doppia imposizione economica della SA e dell'azionista – raffrontata all'onere fiscale del commerciante – diviene in media svantaggiosa soltanto a partire da un distribuzione di utile superiore al 70 %.

to dall'impresa (potenzialmente o effettivamente) distribuite, come se essa fosse contribuente al domicilio dell'azionista (se p. es. l'onere complessivo prima dell'imposta ammonta al 20 %, l'introito netto [80 %] dovrebbe essere imposto presso l'azionista con il moltiplicatore dell'1,25 [= 100 %]). L'imposta sul reddito dei partecipanti verrebbe di conseguenza diminuita di questa imposta forfetaria sulle imprese per tenere conto dell'onere precedente.

L'ERU considera questo sistema di computo nell'imposta dell'impresa come la migliore soluzione teorica. Nel contempo ricorda che nel sistema svizzero dell'imposta sul reddito con i suoi tre livelli di sovranità (Confederazione, Cantoni, Comuni), l'introduzione di un sistema di computo incontrerebbe notevoli difficoltà pratiche e rinvia in questo contesto all'ordinanza del Consiglio federale del 22 agosto 1967 modificata il 9 marzo 2001⁹ sul computo globale d'imposta e alle sue disposizioni di esecuzione. Il computo di un'imposta standardizzata sulle imprese, effettiva o basata sull'onere delle persone giuridiche al luogo di residenza del titolare della partecipazione, per tassare nella persona del titolare della partecipazione le distribuzioni di utili e gli utili da alienazione, non è semplicemente realizzabile – così la conclusione dell'ERU – per motivi di praticabilità dovuti ai tre livelli svizzeri di imposizione. Anche da un raffronto internazionale risulta che i sistemi di computo per evitare la doppia imposizione economica stanno perdendo importanza e sono viepiù sostituiti da altri modelli. Non sono pertanto stati raccomandati sistemi fiscali di computo dell'imposta.

1.3.3 Raccomandazioni dell'ERU

Per attuare un'imposizione neutrale dal profilo della forma, la Commissione ERU raccomanda in sostanza l'introduzione di un'imposta sulle imprese indipendente dalla forma giuridica, combinata con un'imposizione parziale (i) dei redditi provenienti dalle partecipazioni a queste imprese e (ii) degli utili provenienti dalla vendita di partecipazioni determinanti a queste imprese. L'ERU parte dal presupposto che le imprese sono trattate come soggetti fiscali a sé stanti e pagano un'imposta definitiva proporzionale sull'utile. Essa reputa dunque che la doppia imposizione economica della società di capitali e del titolare della partecipazione deve essere evitata iniziando dall'imposta sul reddito del titolare della partecipazione. Secondo le constatazioni dell'ERU l'attenuazione o l'eliminazione della doppia imposizione economica¹⁰ deve di massima essere realizzata su due livelli: quello delle basi di calcolo (p. es. per il tramite di una procedura di imposizione della metà degli introiti o di una procedura di imposizione parziale) e quello dell'imposta stessa (per il tramite di una procedura di computo). Per i motivi di praticabilità menzionati qui sopra, l'ERU dà la preferenza a uno *sgravio a livello di basi di calcolo* piuttosto che a livello di procedura di computo.

La doppia imposizione economica della società anonima e dell'azionista si considera eliminata se la somma dell'imposta sull'utile e dell'imposta sul reddito pagata sui dividendi ricevuti corrisponde a quella che il socio paragonabile di una società in nome collettivo dovrebbe pagare sull'utile proveniente dalla sua attività lucrativa

⁹ RS 672.201

¹⁰ Se si fa astrazione delle cosiddette soluzioni separate *basket* (che consistono nell'imporre separatamente dagli altri redditi e con un'aliquota unitaria gli introiti provenienti da tutte le partecipazioni qualificate, come i dividendi e gli utili da alienazione).

indipendente. Nei suoi confronti degli oneri, l'ERU ha nondimeno equiparato alle imposte i contributi AVS non destinati alla costituzione di rendite – una circostanza che nel caso dell'indipendente ha tendenza a portare l'aliquota d'imposta limite verso valori più elevati che non nel caso di un azionista paragonabile. L'onere fiscale limite effettivo dell'indipendente e il suo svantaggio a livello di interessi rispetto a un azionista paragonabile – che è tassato sull'utile dell'impresa soltanto al momento della distribuzione – costituiscono peraltro i motivi principali che hanno indotto l'ERU a esprimersi sulla necessità di un'imposizione parziale in ragione del 60 per cento.

I motivi per i quali proponiamo un'imposizione parziale in ragione dell'80 per cento dei redditi provenienti da partecipazioni comprese nella sostanza privata e un'imposizione parziale in ragione del 60 per cento per i redditi provenienti da partecipazioni comprese nella sostanza commerciale (inclusi gli utili provenienti dall'alienazione di partecipazioni qualificate che fanno parte della sostanza commerciale) sono esposte nei numeri 1.10 e 2 del presente messaggio.

1.4 Studio sulla piazza economica svizzera svolto dall'AFC

1.4.1 Costatazioni dello studio sulla piazza economica svizzera

Il gruppo di lavoro confronta la *performance* economica e fiscale della Svizzera con i valori corrispondenti di dieci Paesi europei, in concorrenza più o meno diretta con la Svizzera (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Paesi Bassi e Svezia). Per il confronto della *performance economica* si avvale di indicatori come la crescita del PIL, il PIL per abitante in base a un potere d'acquisto equivalente, la quota di disoccupati, l'evoluzione occupazionale, la quota di reddito e la crescita dell'indebitamento dello Stato. Per quanto concerne questo ambito, la Svizzera si situa al quarto posto, dietro l'Austria, i Paesi Bassi e la Danimarca.

Il confronto della *performance fiscale* si avvale di indicatori come la quota di incidenza della spesa pubblica, la quota fiscale, l'aumento della quota di incidenza della spesa pubblica (DSI) e della quota fiscale negli anni 1990-1999. In questo ambito la Svizzera occupa una posizione di spicco, dietro l'Irlanda. È vero che i Paesi che registrano la migliore *performance* fiscale sono anche quelli che occupano i primi posti della graduatoria della *performance* economica. Esistono però anche notevoli eccezioni a questa tendenza, ragione per la quale il gruppo di lavoro rinuncia a considerare concludenti le sue ricerche. Nel corso delle sue indagini successive si è pertanto concentrato sui singoli fattori fiscali riguardanti la piazza economica svizzera e sul paesaggio fiscale reale in Svizzera.

Nel suo rapporto conclusivo del 31 maggio 2001, il gruppo di lavoro afferma che nel quadro di una prima visione d'insieme (p. es. onere fiscale globale, quota di incidenza della spesa pubblica, indebitamento dello Stato), il paesaggio fiscale svizzero continua a fare bella figura nel contesto europeo direttamente interessato. A mente dell'evoluzione oggettivamente valutabile della *performance* economica appare nondimeno che da lungo tempo la Svizzera non riesce più a tenere il passo con diversi Paesi europei che, come la Svizzera, possono essere qualificati come piccole

economie aperte. Colpisce in questo contesto come questi Paesi la cui piazza finanziaria è in concorrenza con la Svizzera abbiano intrapreso nel corso dell'ultimo decennio sforzi coronati da successo per ridurre l'indebitamento e contemporaneamente per ridurre l'onere fiscale che grava in particolare le imprese e il capitale mobiliare.

Questa evoluzione induce a pensare che mediante riforme mirate del sistema fiscale svizzero sia possibile migliorare l'attrattiva della piazza svizzera e accrescere notevolmente la *performance* economica. Il gruppo di lavoro propone nondimeno un altro approccio, dato che da tutti i confronti risulta che nel caso della Svizzera la priorità non si situa di massima al livello dell'imposizione degli utili delle imprese, oggi già blanda. In questo senso il gruppo di lavoro ha inserito al primo posto dell'elenco prioritario di misure fiscali menzionato più sopra un pacchetto di provvedimenti «Imposizione delle imprese/investitori». Grazie a questo pacchetto di provvedimenti e tenendo particolare conto di principi fondamentali per gli investitori e gli imprenditori quali la valutabilità fiscale e della neutralità sulle decisioni imprenditoriali dal profilo degli investimenti, dei finanziamenti e dell'utilizzazione degli utili, è possibile ottenere una promozione mirata del capitale di rischio che profitti precipuamente agli investitori che si impegnano a livello di partecipazioni imprenditoriali. Il gruppo di lavoro parte dall'idea che un simile pacchetto di provvedimenti possa rafforzare durevolmente la piazza imprenditoriale svizzera.

Dal profilo fiscale, il gruppo di lavoro ritiene che una piazza qualitativamente buona e/o attrattiva è di massima caratterizzata dai seguenti elementi:

- un onere fiscale debole (in connessione con un corrispondente controvalore in forma di prestazioni dello Stato);
- un sistema fiscale semplice e razionale, con una prassi fiscale possibilmente unitaria;
- un elevato grado di certezza del diritto;
- un accesso facile alle autorità fiscali, con la possibilità di ottenere informazioni rapide e vincolanti.

1.4.2 Raccomandazioni dello studio sulla piazza economica svizzera

Nel suo rapporto il gruppo di lavoro tenta di formulare in sei tesi fondamentali le condizioni che a suo avviso sono alla base di un sistema fiscale fecondo ed efficiente. Le citiamo qui di seguito:

1. la Svizzera è di natura troppo molteplice per cercare di essere attrattiva soltanto per determinati gruppi mirati di contribuenti;
2. una strategia «onere fiscale più basso possibile per tutti» non garantisce a breve scadenza il miglioramento dell'attrattiva della piazza economica, ma deve essere perseguita a lungo termine;
3. il sistema fiscale deve tenere conto della mobilità dei fattori di produzione;
4. il sistema fiscale deve funzionare a basso costo;

5. i cosiddetti fattori «morbidi» (aspetti relazionali) del sistema fiscale sono molto importanti;
6. il sistema fiscale non deve impedire le ristrutturazioni delle imprese.

1.4.3 Catalogo delle misure

Il gruppo di lavoro sottopone a un esame approfondito non meno di 27 diverse proposte di miglioramento, valutandole e stabilendone la priorità in funzione delle sei tesi menzionate qui sopra.

Il gruppo di lavoro assegna la massima priorità a undici misure particolarmente importanti per l'attrattiva della piazza economica. Cinque di esse rientrano nella tematica «Imposizione delle imprese/investitori»; si tratta di:

1. trattamento fiscale delle partecipazioni delle persone fisiche secondo le norme applicabili alla sostanza commerciale;
2. imposizione uguale (e meno forte) dei dividendi da partecipazioni e degli utili da alienazione di partecipazioni;
3. rinuncia a limiti temporali per l'alienazione delle partecipazioni;
4. soppressione (o riduzione graduale) dell'imposta cantonale sul capitale delle persone giuridiche;
5. soppressione o attenuazione dell'imposta cantonale sulle partecipazioni detenute dalle persone fisiche.

Le altre sei misure di massima priorità concernono ambiti molto differenziati, in particolare:

6. la soppressione della tassa d'emissione sui diritti di partecipazione e sulle obbligazioni;
7. l'esenzione fiscale sul rimborso del capitale proprio (riserva di aggio);
8. il riconoscimento degli accantonamenti per la ricerca e lo sviluppo per gli sviluppi propri e per i mandati di ricerca assegnati a terzi, con termini di scioglimento;
9. l'applicazione di due aliquote di imposta al massimo e semplificazione dell'esecuzione dell'imposta sul valore aggiunto;
10. la limitazione dell'onere fiscale complessivo delle persone fisiche (*benchmark*);
11. il miglioramento dell'informazione internazionale mirata sui vantaggi fiscali della Svizzera.

Il rapporto peritale completo «Fiscalità e competitività: quali sono le riforme di cui la Svizzera ha bisogno?» è consultabile sul sito Internet dell'AFC¹¹.

¹¹ http://www.estv.admin.ch/data/sd/f/pdf/standortstudie_f.pdf

1.5 La perizia Keuschnigg

Per preparare la riforma II dell'imposizione delle imprese, l'AFC ha incaricato nell'estate del 2002 il prof. Christian Keuschnigg (Università di San Gallo) di allestire una perizia sulle «Ripercussioni economiche della riforma II dell'imposizione delle imprese»¹². La perizia quantifica le ripercussioni economiche dello scenario di riforma prestabilito dall'AFC e fornisce pertanto importanti basi decisionali. In questa perizia, le conseguenze macroeconomiche dei possibili scenari di riforma si basano su un modello di equilibrio generale calcolabile elaborato appositamente per la Svizzera e per l'imposizione delle imprese. La perizia indica che la riforma induce una crescita economica grazie a stimoli favorevoli.

1.5.1 Scenari di riforma esaminati nella perizia Keuschnigg

Nell'ambito di questa perizia, il professor Keuschnigg doveva soprattutto analizzare una delle proposte fatte dall'ERU. Tale proposta, designata qui di seguito con il termine di primo scenario di riforma, comprende i seguenti provvedimenti:

1. un'imposizione parziale in ragione del 60 per cento dei redditi dei dividendi nell'ambito dell'imposta sul reddito;
2. un'imposizione parziale in ragione del 60 per cento degli utili da partecipazione nell'ambito dell'imposta sul reddito; e
3. un'imposizione parziale in ragione del 60 per cento del valore delle partecipazioni nell'ambito dell'imposta sulla sostanza.

I provvedimenti proposti riguardano esclusivamente le partecipazioni qualificate (vale a dire le partecipazioni di almeno il 5 % al capitale della società o di un valore di partecipazione all'acquisto (costo di acquisizione) di un milione di franchi almeno).

È stato esaminato anche un secondo scenario di riforma, che prevede uno sgravio mirato dei dividendi. Esso si fonda sull'applicazione di un'imposizione parziale con un tasso variante dal 50 al 70 per cento, indipendentemente dal fatto che i dividendi provengano da partecipazioni qualificate o da partecipazioni non qualificate. Dal momento che il mandato riguardava principalmente il primo scenario di riforma, la perizia espone in modo più dettagliato le conseguenze di questo scenario.

¹² La perizia di Christian Keuschnigg e Martin Dietz è consultabile sulla pagina Web dell'AFC (<http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/index.htm>). Essa è stata pubblicata nel 2003 con il titolo «*Unternehmenssteuerreform II. Quantitative Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung*» e come volume 96 nella serie di pubblicazioni dell'Istituto di economia finanziaria e di diritto finanziario IFF dell'Università di San Gallo. Un rapporto tecnico relativo al modello utilizzato (versione del settembre 2002), intitolato «*Analyzing Capital Income Tax Reform With A CGE Growth Model for Switzerland*», è consultabile sulla pagina Web dell'IFF all'indirizzo www.iff.unisg.ch.

1.5.2 Risultati delle simulazioni della perizia Keuschnigg

La perizia Keuschnigg trae conclusioni concernenti gli effetti della riforma, in particolare l'impulso che essa potrebbe dare alla crescita, le sue conseguenze sui redditi, sull'impiego, sulle entrate pubbliche, sul suo effetto di redistribuzione, sul comportamento finanziario delle imprese e infine sulla scelta della forma giuridica da dare a un'impresa.

1.5.2.1 Conseguenze sulla crescita, sul reddito e sull'impiego

Per quantificare l'effetto della riforma sulla crescita, la perizia calcola inizialmente l'onere marginale effettivo sugli investimenti prima e dopo la riforma. Mentre il primo scenario di riforma rafforza gli stimoli a investire prevedendo lo sgravio della doppia imposizione economica e dell'imposta sulla sostanza sulle partecipazioni qualificate, l'imposizione effettiva degli utili da partecipazione costituisce un ostacolo sul piano economico. In base al sistema di finanziamento, l'effetto netto si traduce in una leggera riduzione dell'onere effettivo marginale di imposizione e, di conseguenza, in un certo impulso alla crescita. Lo scenario di riforma previsto promette quindi un guadagno in termini di crescita. In un equilibrio di crescita a lungo termine e dopo gli adeguamenti necessari, lo stock di capitale dovrebbe crescere di circa l'1,4 per cento rispetto allo scenario di base. L'intensità più elevata del capitale aumenta la produttività del lavoro e, di conseguenza, i salari di circa lo 0,6 per cento, il consumo privato dello 0,6 per cento, il prodotto interno lordo di quasi lo 0,5 per cento e l'offerta d'impiego dello 0,3 per cento. Con un numero di persone attive di 3,43 milioni in totale, questa crescita rappresenta 10 000 posti di lavoro in più.

Variabile	Status quo		Scenario 1		Scenario 2			
Dividendi Utili di partecipazione Sostanza	imponibili al 100 % 100 % 100 %		imponibili) al 60 % / 100 % 60 % / 100 % 60 % / 100 %		imponibili al 50 % 100 % 100 %		imponibili al 70 % 100 % 100 %	
Settore *)	SC	SP	SC	SP	SC	SP	SC	SP
Imposta sui dividendi	37,3	0,0	27,6	0,0	18,7	0,0	26,1	0,0
Imposta sugli utili da partecipazione	4,5	15,9	9,5	15,9	4,5	15,9	4,5	15,9
Imposta sulla sostanza	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Aliquota marginale d'imposizione effettiva	45,8	47,0	43,6	47,0	39,9	47,0	42,3	47,0
Tasso d'indebitamento	43,9	62,4	42,7	62,4	41,1	62,4	42,2	62,4
Tasso di distribuzione	40,0	100,0	47,9	100,0	49,0	100,0	46,9	100,0
Premio sui capitali propri	4,0	4,0	3,8	4,0	3,8	4,0	3,8	4,0
Premio sui capitali propri	8,2	8,0	7,8	8,0	7,4	8,0	7,7	8,0
Stock di capitale #)			1,56	0,87	3,57	2,00	2,14	1,19
Impiego #)			0,49	-0,19	1,10	-0,43	0,67	-0,26
Produzione #)			0,81	0,12	1,83	0,29	1,10	0,17
Salari #)			0,57		1,29		0,78	
Offerta d'impiego #)			0,28		0,64		0,39	
Stock aggregato di capitale #)			1,35		3,10		1,85	
Prodotto interno lordo #)			0,47		1,18		0,70	
Consumo privato #)			0,64		1,45		0,87	
Entrate fiscali #)			-0,48		-0,75		-0,38	
Legenda: a) Primo tasso applicabile alle partecipazioni qualificate; secondo tasso applicabile alle partecipazioni non qualificate b) SC: società di capitali, SP: società di persone c) Cambiamenti espressi in percentuale. Gli altri valori sono assoluti (unità = per cento).								

Il *secondo scenario di riforma* intende quantificare le conseguenze di uno sgravio mirato dell'imposizione dei dividendi. Le spiegazioni seguenti si limitano alla variante che prevede un'imposizione parziale in ragione del 70 per cento. In questo ambito, le conseguenze prevedibili sono le seguenti: il tasso d'imposizione effettivo dei dividendi dovrebbe scendere dal 37,3 al 26,1 per cento. L'onere fiscale marginale effettivo degli investimenti effettuati dalle società di capitali può quindi essere ridotto dal 45,8 al 42,3 per cento, quindi di 3,5 punti percentuali. Questo stimolo agli investimenti sposta la costituzione di capitale al settore delle società di capitali di 2,1 punti percentuali. Dal profilo economico globale, la costituzione di capitale aumenta rispetto alla crescita e consente quindi di procedere a un aumento generale dei salari. Questo aumento crea un'offerta di lavoro supplementare e un incremento dei posti di lavoro, rafforzando l'espansione economica. Lo stock aggregato di capitale aumenta globalmente dell'1,9 per cento e i salari dello 0,8 per cento. A lungo termine, il consumo privato aumenta di 0,9 punti percentuali e il PIL di 0,7 punti percentuali.

Il confronto mostra che il secondo scenario di riforma è più vantaggioso per quanto concerne l'effetto atteso sulla crescita rispetto al primo scenario. Questo quadro si spiega con il fatto che il primo scenario di riforma avrebbe un effetto negativo sull'evoluzione della crescita perché introdurrebbe un'imposizione parziale degli utili da alienazioni.

Gli effetti della riforma fiscale non si faranno tuttavia sentire immediatamente: saranno probabilmente avvertibili solo dopo un certo periodo di adeguamento. L'aumento dei salari e dei posti di lavoro sarà possibile solo quando gli effetti di capacità dell'investimento avranno dato i loro frutti. Secondo le stime usuali, sono necessari almeno otto anni affinché gli investimenti producano gli effetti auspicati e

per costituire la metà del capitale previsto a lungo termine. Gli effetti espansivi a breve termine della riforma fiscale sono quindi abbastanza limitati. In uno scenario isolato senza altri influssi economici, solo la metà degli utili supplementari a lungo termine possono essere realizzati otto anni dopo l'applicazione della riforma. Mentre la crescita dello stock di capitale a lungo termine è stimata all'1,4 per cento nel primo scenario di riforma, dopo otto anni è soltanto della metà, ovvero dello 0,7 per cento dopo 16 anni è di 3/4 (vale a dire dell'1,05 %) e dopo 24 anni è di 7/8 (ovvero dell'1,23 %) e così di seguito. Vista la lentezza del processo di accumulazione del capitale, le cifre menzionate concernenti gli effetti a lungo termine (+ 1,4 % per la costituzione del capitale o + 0,6 % per l'aumento dei salari) sono considerate come limiti massimi.

1.5.2.2 Conseguenze sulle entrate pubbliche

I due scenari previsti nell'ambito della riforma II incidono anche sulle entrate fiscali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. In particolare, *la distinzione tra gli effetti finanziari a breve e a lungo termine* risulta importante. Nella *fase di introduzione*, la riforma comporterà una diminuzione maggiore delle entrate che non nell'equilibrio a più lungo termine. La simulazione effettuata partendo dal modello del primo scenario consente di stimare le perdite immediate allo 0,75 per cento di tutte le entrate fiscali. Stimata sulla base delle entrate fiscali consolidate del settore pubblico (vale a dire 95,2 miliardi di franchi nel 2000), questa percentuale rappresenterebbe un importo di 0,7 miliardi di franchi. *A lungo termine*, queste perdite di gettito sarebbero soltanto dell'ordine dello 0,5 di tutte le entrate fiscali.

Questa situazione è dovuta a due motivi: da un lato lo sgravio originato dall'imposizione parziale dei dividendi si farà sentire immediatamente. La quota di distribuzione più elevata non potrà compensare queste perdite sul fronte delle entrate. Inoltre, le entrate provenienti dall'imposizione parziale degli utili da alienazioni (primo scenario) saranno incassate effettivamente soltanto dopo un certo periodo. D'altro lato, lo sgravio fiscale previsto dal progetto permetterà una crescita economica maggiore; il substrato fiscale dell'imposta sul reddito e delle imposte dirette (in particolare dell'IVA) si amplierà e le finanze pubbliche registreranno maggiori entrate. A lungo termine, la riforma potrà quindi autofinanziarsi almeno parzialmente.

1.5.2.3 Effetti di redistribuzione

La dinamica di adeguamento ha anche effetti sulla redistribuzione. In primo luogo, gli stimoli a investire comportano un aumento della formazione di capitale. Una produzione più intensiva di capitale provoca un aumento della produttività del lavoro, di modo che i salariati possono partecipare, sotto forma di *aumento dei salari reali*, ai maggiori redditi dovuti alla riforma. Ciò nonostante, questi aumenti di salari non sono immediati; intervengono solo dopo qualche anno, quando gli effetti di capacità degli investimenti cominciano a dare i loro frutti. Nel primo anno l'effetto degli investimenti sui salari è quindi praticamente nullo. Dopo otto anni si può constatare che i salari aumentano dello 0,3 per cento rispetto al loro livello in uno scenario senza riforma fiscale. È quindi evidente che solo le generazioni future di

salariati profitteranno al massimo degli aumenti possibili dei salari (+ 0,6 % a lungo termine).

In seguito questa dinamica di redistribuzione ha ripercussioni sul *valore dell'impresa*. Gli aspetti speculativi della valutazione dell'impresa, che sono al centro delle speculazioni borsistiche ma che non riguardano la riforma fiscale, non sono considerati. In questo ambito, il valore dell'impresa è rappresentato dal valore attuale dei guadagni futuri o delle distribuzioni future. Se, a causa di uno sgravio d'imposta, il valore attuale dei futuri versamenti fiscali diminuisce, questa diminuzione si ripercuote immediatamente sul valore attuale dell'impresa e porta ad aumenti di valori puntuali al momento dell'applicazione della riforma (capitalizzazione fiscale). Inoltre, il miglioramento generale delle prospettive di investimento dovrebbe comportare un aumento del valore delle partecipazioni. Per le società di capitali, la riforma comporta un aumento del valore dell'impresa pari al 3 per cento; per le società di persone, questo aumento è solo dello 0,8 per cento. L'aumento di valore dell'impresa comporta immediatamente un aumento puntuale di valore per gli azionisti. Anche le società di persone possono trarre vantaggio dall'espansione generale, con un miglioramento delle loro prospettive di guadagno e un aumento del valore dell'impresa, anche se in misura minore.

1.5.2.4 Conseguenze sul comportamento di finanziamento delle imprese

Il calcolo dell'onere fiscale marginale per ogni tipo di finanziamento mostra che la riforma prevista nel primo scenario comporta un aumento dal 35,4 per cento al 37,8 per cento dell'onere fiscale marginale degli investimenti finanziati mediante l'autofinanziamento. L'aumento del valore degli utili di partecipazioni proveniente da questi investimenti è sottoposto a una maggiore imposizione al momento della loro realizzazione; le imprese devono quindi tenerne conto nelle loro previsioni di investimento per poter soddisfare le esigenze di rendimento degli investitori. Risulta quindi che l'autofinanziamento è molto più oneroso. In compenso, lo sgravio della doppia imposizione dei dividendi favorisce la distribuzione di utili e facilita in questo modo anche il finanziamento mediante capitale proprio. Per il finanziamento mediante emissione di azioni, l'onere fiscale marginale scende dal 60 al 52 per cento. Le simulazioni effettuate sul modello mostrano chiaramente che le distribuzioni di utili delle società di capitali dovrebbero aumentare di circa otto punti percentuali dell'utile netto. La riforma consente quindi, da un lato, di eliminare in gran parte la discriminazione del finanziamento mediante emissione di azioni rispetto all'autofinanziamento e, d'altro lato, di parificare i costi dei due tipi di finanziamento mediante capitale proprio. Il costo del finanziamento mediante capitale proprio, considerato come un mezzo tra l'autofinanziamento (molto oneroso a causa dell'imposta più elevata sugli utili di partecipazioni) e il finanziamento mediante emissione di azioni (meno costoso a causa della diminuzione del doppio onere che grava sui dividendi) diminuisce solo leggermente dall'8 al 7,8 per cento a causa degli effetti contrastanti. La riforma non modifica invece i costi del finanziamento mediante prestito. Ciò nonostante, dal momento che il finanziamento mediante capitale proprio diventa meno costoso rispetto al finanziamento mediante prestito, i risultati della simulazione indicano un calo del tasso di indebitamento dal 43,9 al 42,7 per cento di tutti gli attivi immobilizzati. La riforma contribuisce quindi ad aumentare leggermente la base di capitale proprio.

Anche il *secondo scenario di riforma* favorisce la neutralità a livello delle scelte di finanziamento. La violazione della neutralità a livello di impiego degli utili è tuttavia affrontata in un solo modo: la distribuzione degli utili è sottoposta a una minore imposizione, mentre l'imposizione che grava sulla capitalizzazione non cambia. La soppressione delle distorsioni dovrebbe quindi essere meno evidente con questo secondo scenario.

1.5.2.5 Conseguenze sulla scelta della forma giuridica

Parallelamente alla scelta del finanziamento delle società di capitali, gli scenari di riforma influenzano anche direttamente la scelta della forma giuridica delle piccole imprese. Riducono in effetti *l'onere fiscale marginale per le società di capitali*. Per le piccole e medie imprese che devono decidere la forma giuridica che intendono adottare, la società di capitali sembra quindi essere la forma più vantaggiosa dal profilo fiscale. La riforma consentirebbe a gran parte di queste imprese di diventare società di capitali. Inoltre, tutte le imprese che sono già gestite come società di capitali potrebbero crescere considerevolmente visti gli incitamenti a investire. Globalmente, questa crescita supplementare riguarderà principalmente il settore delle società di capitali, mentre le società di persone dovrebbero avere una crescita inferiore (in particolare per quanto concerne l'evoluzione dei posti di lavoro e la costituzione del capitale). Mentre l'aumento dello stock di capitale è stimato all'1,4 per cento a lungo termine per tutti i settori economici nel primo scenario di riforma, esso raggiunge l'1,6 per cento in quello delle società di capitali e lo 0,9 per cento in quello delle società di persone. La stessa tendenza si delinea a livello di impiego e di produzione. Non si tratta tuttavia di una differenza di sviluppo tra due settori dell'economia nel senso stretto del termine: queste imprese cambiano solo la loro forma giuridica, in modo che l'utilizzazione dei fattori e la produzione, legate a questa decisione, sono registrate in un altro settore. La scelta della forma giuridica di un'impresa ha conseguenze reali, dal momento che una forma giuridica adeguata influenza la capacità dell'impresa di realizzare utili. L'avvicinamento alla neutralità dell'imposizione rispetto alla forma giuridica consente di aumentare l'efficacia economica globale e contribuisce a realizzare redditi più elevati.

Il *comportamento delle imprese in materia di distribuzione dei dividendi* determina se l'imposizione attuale va a vantaggio o a svantaggio delle società di capitali. Se le distribuzioni sono elevate, il doppio onere fiscale che grava sui dividendi incide fortemente rispetto all'onere fiscale totale a livello d'impresa e di privati, in modo che la società di capitali risulta svantaggiata. Se la distribuzione di utili è limitata, l'onere fiscale totale dipende principalmente dall'imposta sull'utile e può quindi essere ridotto rispetto all'onere fiscale che grava sulle società di persone. Dal momento che non esiste un'imposta sugli utili da partecipazioni, i titolari di quote non devono sostenere oneri supplementari. È praticamente impossibile avere un quadro omogeneo della situazione, più o meno privilegiata, delle società di persone e delle società di capitali, dal momento che queste ultime hanno prassi molto diverse in materia di quote di distribuzione. In caso di distribuzioni elevate, le società di capitali sono inizialmente svantaggiate, anche se lo sgravio del doppio onere fiscale contribuisce a rafforzare la neutralità per quanto concerne la scelta della forma giuridica e, di conseguenza, a migliorare l'efficacia economica. In caso di distribuzioni ridotte, le società di capitali sono avvantaggiate.

In media l'onere fiscale effettivo marginale degli investimenti raggiunge il 45,8 per cento in caso di status quo per le società di capitali e del 47,0 per cento per le società di persone. Nell'ambito del *primo scenario di riforma*, il vantaggio delle società di capitali aumenta rispetto alle società di persone, se non si tiene conto delle misure di accompagnamento a favore delle società di persone che non sono state esaminate dallo studio, e passa da 1,2 a 3,4 punti percentuali. Nel quadro del *secondo scenario di riforma*, le società di persone sono ancora più svantaggiate dal momento che il tasso d'imposizione passa a 4,7 punti percentuali nel caso di un'imposizione parziale in ragione del 70 per cento e a 7,1 punti percentuali nel caso di un'imposizione parziale in ragione del 50 per cento.

1.6 Confronti internazionali dell'onere fiscale

I tassi statuari (fissati per legge) sono i primi strumenti da considerare per effettuare un confronto dell'onere fiscale a livello internazionale. Possono tuttavia indurre a conclusioni errate, dal momento che l'onere fiscale effettivo è a volte molto diverso da quello che deriva dai tassi statuari. Il numero elevato di regole relative alla fiscalità spiega questa differenza; le regole influiscono in effetti sulla base di calcolo e, mediante le tariffe fiscali, sul pagamento dell'imposta. Occorre inoltre considerare le interazioni tra i diversi tipi di imposta. Per tale motivo, vengono fissate aliquote di imposizione effettive per facilitare i confronti internazionali.

Un confronto degli oneri che gravano sugli investimenti può limitarsi all'impresa o può includere le economie domestiche. Mentre nel primo caso sono considerate solo le imprese, nel secondo caso l'onere è considerato nell'ottica dell'investitore. Si tiene conto delle imposte che riguardano la persona includendo l'onere fiscale precedente già accollato a livello di impresa. I due approcci si giustificano a seconda dei casi.

1.6.1 Onere fiscale a livello di impresa

A livello di impresa, il confronto dell'onere fiscale effettivo che grava sugli investimenti comprende le imposte sugli utili e sulla sostanza e il capitale investito dalle società di capitali. In questi calcoli si tiene conto dell'onere che deriva dalle tariffe fiscali, dell'interazione tra i diversi tipi di imposta e delle regole più pertinenti per stabilire la base di calcolo dell'imposta, come le disposizioni concernenti l'ammortamento fiscale o la valutazione delle riserve¹³.

Si calcola quindi da un lato l'onere fiscale medio effettivo (effective average tax rates, EATR) che risulta da un investimento altamente redditizio e indivisibile, tenuto conto dell'interesse generale sul mercato dei capitali. Questa aliquota fiscale media è importante per la scelta del luogo di insediamento di un'impresa multinazionale. Quest'ultima può in effetti, secondo la sua posizione di mercato, ottenere un

¹³ Gli investimenti considerati sono effettuati da imprese che non beneficiano di privilegi fiscali. Si tiene conto in tal modo delle imposte sull'utile, delle imposte che non sono legate all'utile (p. es. imposta fondiaria, imposta sul capitale); il calcolo dell'utile si basa su regole importanti (ammortamenti, stime ecc.) applicate a livello nazionale, cantonale e comunale.

reddito più elevato rispetto al tasso di mercato sui capitali e creare nuove filiali o nuove sedi in un Paese o nell'altro.

D'altro lato, il calcolo comprende anche l'onere fiscale marginale effettivo (*effective marginal tax rates*, EMTR), vale a dire l'importo che deriva da un investimento supplementare il cui rendimento copre appena le spese di capitale. Si tratta quindi di un investimento marginale. Questo tipo di investimento segna il limite tra gli investimenti redditizi e gli investimenti non redditizi per un'impresa. Più l'onere fiscale marginale è basso per le imprese, più i progetti di investimento potenziali sono redditizi e più il volume degli investimenti è elevato. L'aumento del volume degli investimenti comporta una rapida crescita dello stock di capitale, generando una produzione più intensiva di capitale e un aumento dei salari. Inoltre, un'impresa il cui onere fiscale marginale effettivo è più basso di quello dei suoi concorrenti è notevolmente avvantaggiata dal profilo economico.

1.6.2 Onere fiscale aggregato a livello di imprese e di economie domestiche

Le nozioni di onere fiscale fin qui espresse si limitano al livello delle imprese. Dal momento che il valore dell'impresa è definito dall'investitore marginale¹⁴, le imposte che gravano direttamente sull'impresa non sono le uniche a entrare in considerazione: le imposte che gravano sull'economia domestica dell'investitore svolgono anch'esse un ruolo. Se tuttavia l'investitore è straniero, l'imposizione che grava sulle economie domestiche in Svizzera non avrà alcuna influenza dal momento che, in quanto straniero, l'investitore non vi viene sottoposto. Questa situazione si verifica anche quando l'investitore è un'istituzione esente dall'imposta, per esempio una cassa pensioni. Meno gli investitori internazionali e gli investitori istituzionali svizzeri sono importanti, più l'imposizione a livello delle economie domestiche è primordiale. Un'analisi globale dell'imposizione delle imprese e delle economie domestiche sembra quindi opportuna. Di conseguenza, occorre includere nell'analisi l'imposizione del titolare di quote dell'impresa considerando l'imposta sul reddito che grava sui dividendi, i versamenti di interessi e gli utili da alienazioni come pure l'imposta riscossa sulla sostanza personale. A questo scopo, si effettua un confronto degli oneri supponendo, per semplificare, che il titolare di quote abiti nella regione nella quale l'impresa esercita la sua attività.

Dato che la scelta della sede non è un elemento preponderante per le piccole e medie imprese, per le quali è particolarmente pertinente una visione integrata¹⁵, l'onere fiscale marginale effettivo è molto più importante dell'onere fiscale medio. I risultati di questa analisi consentono di aggiornare gli effetti di distorsione dei sistemi di imposizione del reddito, in particolare sulle decisioni riguardanti il finanziamento.

¹⁴ L'investitore marginale è un investitore che, anche al prezzo attuale delle quote dell'impresa, è ancora disposto ad acquistare una quota supplementare.

¹⁵ Per le piccole e medie imprese, gli investimenti esteri e gli investimenti istituzionali non svolgono in generale alcun ruolo. Analogamente, l'imposizione delle economie domestiche in Svizzera non ha alcun impatto sulle filiali o le sedi stabili svizzere di una multinazionale, dal momento che i suoi azionisti sono principalmente stranieri. Le multinazionali svizzere si situano tra questi due casi: una parte importante del loro capitale azionario è in effetti detenuto da investitori stranieri, da investitori istituzionali svizzeri o da investitori privati svizzeri.

In generale, l'onere fiscale marginale effettivo globale dipende notevolmente dall'imposizione alla quale è sottoposto il titolare di quote. Mentre il titolare di quote che non è sottoposto all'imposta sul reddito ha un vantaggio maggiore nel scegliere il finanziamento mediante prestito, il titolare di quote che è sottoposto alle aliquote più elevate deve scegliere il più delle volte l'autofinanziamento. Per i titolari di quote che non sottostanno all'imposta sul reddito, l'onere fiscale effettivo dell'impresa è il fattore principale che determina l'onere fiscale globale. Per i titolari di quote che non sono sottoposti alle aliquote d'imposizione più elevate, il trattamento fiscale applicato agli utili da alienazioni e ai versamenti di interessi riveste una grande importanza.

1.6.3 Confronto degli oneri

Il *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW* di Mannheim ha effettuato su mandato della *Konjunkturforschung Basel BAK* un rilevamento dell'onere fiscale che colpisce le imprese e gli investitori di alcune regioni di Germania, Francia, Italia e Svizzera e lo ha confrontato con quello di tre altri importanti Paesi dell'OCSE (Paesi Bassi, Gran Bretagna e USA)¹⁶. Questo confronto evidenzia che le aliquote marginali effettive dell'imposta sull'utile della Svizzera sono sensibilmente inferiori a quelle della Germania e della Francia, ma che i vantaggi fiscali sono meno accentuati in Svizzera se a livello di impresa si tiene parimenti conto dell'imposizione limite dell'investitore stesso:

Fondandosi sulla legislazione in vigore nel 2003, il confronto effettuato a livello di imprese si basa sui valori seguenti:

- le *aliquote medie effettive* calcolate a livello di impresa ammontano per esempio a Zugo al 13,8 per cento, a Svitto al 16,5 per cento, a Basilea Campagna al 22,8 per cento (valore massimo fra i Cantoni inclusi nel raffronto), in Irlanda (Dublino) al 14,0 per cento, in Gran Bretagna (Londra) al 28,1 per cento, nei Paesi Bassi (Amsterdam) al 30,2 per cento e sono più elevate in tutti gli altri Stati oggetto dell'indagine. Lo scarto tra il valore minimo (Zugo con il 13,8 %) e il valore massimo (Francoforte con il 37,3 %) è di 23,5 punti percentuali;
- le *aliquote marginali effettive* a livello di impresa ammontano per esempio a San Gallo al 6,9 per cento, a Zugo al 7,1 per cento, a Basilea Campagna al 16,3 per cento (valore massimo fra i Cantoni inclusi nel raffronto), in Austria (nel migliore dei casi¹⁷) al 3,3 per cento, in Irlanda (Dublino) all'11,9 per cento, in Italia (Valle d'Aosta) al 18,4 per cento, nei Paesi Bassi (Amsterdam) al 20,8 per cento e sono più elevate in tutti gli altri Stati oggetto dell'indagine. Lo scarto tra il valore minimo (Austria con il 3,3 %) e il valore massimo (Isère con il 36,2 %) è di 32,9 punti percentuali.

Le due tabelle seguenti presentano i risultati del confronto degli oneri fiscali *includendo l'onere marginale dell'investitore*. Le aliquote marginali effettive di imposizione sono divise tra gli investitori titolari di partecipazioni qualificate e quelli le cui partecipazioni non sono qualificate. I risultati sono presentati secondo i mezzi di

¹⁶ Lothar Lammersen e Robert Schwager, *The Effective Tax Burden of Companies in the Extended Alpine Space. An International and Interregional Comparison*, Mannheim 2003.

¹⁷ Ciò vale soltanto nei casi in cui si pratica il reinvestimento e si può profittare del premio di crescita degli investimenti. Senza gli incentivi fiscali, questo valore è del 22,9 %.

finanziamento e secondo i tipi di finanziamento: capitalizzazione (utili trattenuti), finanziamento mediante titoli (nuovo capitale proprio) e capitale di terzi. Secondo questi risultati, la Svizzera registra grandi differenze tra l'imposizione degli utili trattenuti e quella degli utili distribuiti. Tenuto conto dell'onere fiscale medio derivante da tutti gli strumenti di finanziamento, i Cantoni che applicano una tassazione debole si situano tra i gruppi di testa mentre i Cantoni che applicano un'imposizione elevata occupano il fondo della classifica.

Come la perizia Keuschnigg, i due studi del centro ZEW rivelano simultaneamente una forte variazione dell'onere fiscale effettivo tra i Cantoni, ciò che non è affatto sorprendente considerate le strutture federalistiche della Svizzera.

Aliquote marginali effettive d'imposizione applicate agli azionisti che non sono titolari di partecipazioni qualificate, imposti alle aliquote di imposizione più elevate nel 2003

		Media	Utili trattenuti	Nuovo capitale proprio	Capitale di terzi
Italia	Minima	29,6	40,1	44,5	-8,5
Italia	Media	30,1	40,4	44,8	-7,4
Italia	Massima	30,2	40,5	44,9	-7,1
<i>Svizzera</i>	<i>NW</i>	<i>31,5</i>	<i>24,6</i>	<i>51,4</i>	<i>33,3</i>
<i>Svizzera</i>	<i>ZG</i>	<i>31,7</i>	<i>25,5</i>	<i>49,4</i>	<i>33,7</i>
<i>Svizzera</i>	<i>SZ</i>	<i>32,7</i>	<i>29,0</i>	<i>51,4</i>	<i>30,9</i>
Irlanda	Dublino	35,7	33,7	60,9	25,8
Austria		36,5	37,3	58,2	23,6
Paesi Bassi	Utrecht	40,0	49,9	49,9	5,2
<i>Svizzera</i>	<i>SG</i>	<i>48,1</i>	<i>34,0</i>	<i>68,6</i>	<i>54,7</i>
Stati Uniti	Boston	51,3	55,1	59,4	39,7
<i>Svizzera</i>	<i>VS</i>	<i>57,9</i>	<i>50,9</i>	<i>73,9</i>	<i>59,7</i>
Germania	Minima	58,6	44,5	67,3	68,6
Gran Bretagna	Londra	59,0	61,4	61,4	53,7
Germania	Media	59,6	46,6	68,4	69,0
Germania	Massima	61,2	49,7	70,1	69,6
<i>Svizzera</i>	<i>ZH</i>	<i>61,5</i>	<i>52,8</i>	<i>77,6</i>	<i>64,6</i>
<i>Svizzera</i>	<i>BE</i>	<i>62,7</i>	<i>51,0</i>	<i>78,1</i>	<i>68,2</i>
<i>Svizzera</i>	<i>TI</i>	<i>63,8</i>	<i>53,3</i>	<i>78,6</i>	<i>68,6</i>
<i>Svizzera</i>	<i>BS</i>	<i>65,1</i>	<i>58,8</i>	<i>79,5</i>	<i>66,3</i>
<i>Svizzera</i>	<i>VD</i>	<i>66,1</i>	<i>57,1</i>	<i>80,4</i>	<i>69,8</i>
<i>Svizzera</i>	<i>BL</i>	<i>68,5</i>	<i>61,6</i>	<i>82,3</i>	<i>70,3</i>
Francia	Minima	77,2	79,3	85,1	66,7
<i>Svizzera</i>	<i>GE</i>	<i>77,5</i>	<i>70,5</i>	<i>87,6</i>	<i>80,2</i>
Francia	Media	79,5	81,3	86,2	71,4
Francia	Massima	80,6	82,2	86,7	73,4

Fonte: ZEW

Aliquote marginali effettive d'imposizione applicate agli azionisti titolari di partecipazioni qualificate, imposti alle aliquote più elevate nel 2003

		Media	Utili trattenuti	Nuovo capitale proprio	Capitale di terzi
<i>Svizzera</i>	<i>NW</i>	29,3	22,9	43,4	33,3
<i>Svizzera</i>	<i>ZG</i>	31,7	25,5	49,4	33,7
<i>Svizzera</i>	<i>SZ</i>	32,7	29,0	51,4	30,9
Irlanda	Dublino	35,7	33,7	60,9	25,8
Italia	Minima	36,0	47,7	49,2	-11,0
Italia	Media	36,4	47,9	49,4	-9,8
Italia	Massima	36,5	48,0	49,5	-9,6
Paesi Bassi	Utrecht	40,4	49,0	56,4	5,4
Austria		45,0	51,1	57,9	22,9
<i>Svizzera</i>	<i>SG</i>	48,1	34,0	68,6	54,7
Stati Uniti	Boston	51,3	55,1	59,4	39,7
Gran Bretagna	Londra	53,3	50,7	61,8	54,1
<i>Svizzera</i>	<i>VS</i>	57,9	50,9	73,9	59,7
<i>Svizzera</i>	<i>ZH</i>	61,5	52,8	77,6	64,6
<i>Svizzera</i>	<i>BE</i>	62,7	51,0	78,1	68,2
<i>Svizzera</i>	<i>TI</i>	63,8	53,3	78,6	68,6
Germania	Minima	64,6	61,5	66,7	68,0
<i>Svizzera</i>	<i>BS</i>	65,1	58,8	79,5	66,3
Germania	Media	65,5	62,8	67,7	68,4
<i>Svizzera</i>	<i>VD</i>	66,1	57,1	80,4	69,8
Germania	Massima	66,8	64,8	69,4	68,9
Francia	Minima	67,9	65,8	75,3	68,2
<i>Svizzera</i>	<i>BL</i>	68,5	61,6	82,3	70,3
Francia	Media	72,3	70,8	78,0	72,6
Francia	Massima	74,2	72,9	79,2	74,4
<i>Svizzera</i>	<i>GE</i>	77,5	70,5	87,6	80,2

Fonte: ZEW

Per completare il quadro occorre considerare uno studio dell'OCSE che mostra l'onere fiscale marginale sui redditi provenienti dai dividendi percepiti dagli investitori privati che sottostanno alle aliquote più elevate. Le cifre presentate considerano l'onere precedente rappresentato dalle imposte sull'utile e i metodi applicati per eliminare o attenuare la doppia imposizione economica che grava sugli utili distribuiti. Il confronto copre una gamma di Paesi più ampia rispetto allo studio dello ZEW, ma i risultati per regione sono meno dettagliati. La Svizzera è rappresentata dal Cantone di Zurigo e si piazza in fondo alla classifica.

Aliquote marginali effettive di imposizione applicate ai redditi provenienti da dividendi nel 2003

Paese	Aliquota d'imposizione	Paese	Aliquota d'imposizione	Paese	Aliquota d'imposizione
Islanda	26,2	Italia	46,1	Stati Uniti	51,3
Norvegia	28,0	Portogallo	46,4	Paesi Bassi	54,2
Finlandia	29,0	Turchia	46,5	Svizzera (ZH)	55,2
Messico	34,0	Gran Bretagna	47,5	Germania	55,5
Grecia	35,0	Australia	48,5	Ungheria	55,7
Slovacchia	36,3	Irlanda	49,3	Canada	56,5
Nuova Zelanda	39,0	Corea	49,5	Francia	57,0
Repubblica Ceca	41,4	Svezia	49,6	Danimarca	60,1
Belgio	43,9	Spagna	50,0	Giappone	66,7
Lussemburgo	44,0	Austria	50,5		

Fonte: OCSE

1.7 Esigenze a livello sistematico e riforme necessarie

1.7.1 Esigenze giuridiche

Ogni sistema fiscale deve rispettare i principi giuridici del diritto fiscale, a cominciare da quelli stabiliti dalla Costituzione e prioritariamente l'eguaglianza di diritto e le garanzie che ne discendono. L'*articolo 127 capoverso 2 Cost.* impone al legislatore federale – per quanto attiene ai *principi di riscossione dell'imposta* – i principi dell'universalità e della proporzionalità dell'imposizione in funzione della capacità contributiva.

Il *principio dell'universalità dell'imposizione* esige che tutte le persone (fisiche e giuridiche) siano sottoposte all'imposta purché dispongano di un minimo di capacità economica¹⁸.

Il *principio di proporzionalità dell'imposizione* esige che le persone e le imprese che si trovano nelle medesime condizioni economiche (p. es. a livello di reddito, dimensioni della famiglia, utile ecc.) siano trattate in modo fiscalmente identico¹⁹. Il principio di proporzionalità dell'imposizione mostra che il principio dell'uguaglianza di trattamento dell'*articolo 8 Cost.* che trova applicazione in tutti gli ambiti dell'ordinamento giuridico vale anche in diritto fiscale²⁰. Il principio dell'uguaglianza di trattamento concerne anzitutto il legislatore, che deve garantire che le autorità decidano sui singoli casi applicando norme generali astratte (principio di legalità). In questo senso la legge deve essere sufficientemente precisa. La nozione di «sufficientemente» deve essere definita ponderando gli interessi dell'uguaglianza di diritto e della certezza del diritto, da un lato, e l'interesse dell'equità nel singolo caso, dall'altro, che presuppone un notevole margine di apprezzamento. Rientra in questo contesto anche l'esigenza della congruenza del sistema fiscale²¹.

Strettamente apparentato al principio di proporzionalità è il principio dell'*imposizione in funzione della capacità contributiva*. Da quest'ultima dipende che cosa e in che misura siano imponibili le persone assoggettate secondo il principio di universalità. Ogni contribuente deve contribuire al fabbisogno finanziario dello Stato proporzionalmente ai mezzi di cui dispone e in funzione della situazione personale che ne influenza la capacità economica²².

¹⁸ Il principio di universalità si manifesta soprattutto sotto forma del divieto di trattamenti privilegiati e di discriminazione, secondo cui sono vietate le eccezioni materialmente infondate all'assoggettamento fiscale di singole persone o di cerchie di persone e l'imposizione a piccoli gruppi di contribuenti di oneri fiscali superiori alla loro capacità contributiva rispetto alla massa degli altri contribuenti.

¹⁹ In altri termini le persone che si trovano in condizioni identiche devono essere tassate nel medesimo modo mentre chi si trova in condizioni effettive diverse deve essere imposto di conseguenza.

²⁰ La funzione di garanzia dei diritti fondamentali dei principi di riscossione dell'imposta risulta dall'*articolo 8 Cost.* (principio generale dell'uguaglianza di trattamento) e dall'*articolo 9 Cost.* (divieto dell'arbitrio).

²¹ La sistematica dell'imposizione garantisce in particolare che siano ridotti al minimo gli stimoli non auspicati a reazioni legali o illegali da parte dei contribuenti, che ostacolerebbero la cosiddetta efficienza allocativa, ossia il livello di prosperità globale raggiungibile dall'economia.

²² L'imposizione in funzione della capacità economica è garantita se tutti gli elementi importanti della capacità economica sono presi in considerazione come oggetti fiscali. Il principio della capacità economica non concerne quindi soltanto la misura dell'imposizione, ma anche le basi sulle quali è calcolata l'imposizione.

Va inoltre osservato il *principio di praticabilità*. La legislazione in materia d'imposta sul reddito può essere eseguita in modo generale soltanto se le norme possono essere applicate con una certa facilità. In una certa misura, il legislatore può e deve istituire norme schematiche, basate su una media di esperienze, facilmente applicabili da parte dei contribuenti e delle autorità fiscali. Queste semplificazioni non devono però portare a risultati materialmente impraticabili.

1.7.2 Esigenze economiche

Per valutare le ripercussioni di una riforma dell'imposizione delle imprese si può fare riferimento a un catalogo di principi economici che definiscono le esigenze alle quali deve rispondere un sistema razionale di imposizione delle imprese. Le misure da prendere sono determinate dalle esigenze economiche che non sono – del tutto o parzialmente – soddisfatte.

	Esigenze economiche	Necessità di riforma
1	Neutralità del finanziamento: – neutralità quanto alla struttura del capitale: onere fiscale identico sugli investimenti finanziati mediante capitale proprio e mediante capitale in prestito; – neutralità quanto all'impiego degli utili: onere fiscale identico sugli investimenti finanziati mediante autofinanziamento e mediante capitale in prestito.	La neutralità relativa al finanziamento significa che l'onere fiscale deve essere uguale per tutti i mezzi di finanziamento utilizzati. Il sistema fiscale non rispetta questa condizione: in media, l'onere fiscale marginale superiore al 60 % per il finanziamento mediante partecipazioni in Svizzera è molto più elevato di quello dell'autofinanziamento (35 %), mentre quello del finanziamento mediante prestito si situa tra i due (42 %).
2	Neutralità quanto alla forma giuridica: – onere fiscale identico per i titolari di partecipazioni a una società di capitali o a una società di persone in situazioni analoghe	– Le società di capitali e le società di persone sono soggette a imposizioni diverse e di conseguenza considerate in modo diverso secondo la loro forma giuridica. – Il comportamento delle imprese in materia di distribuzione dei dividendi determina se l'imposizione attuale va a vantaggio o a svantaggio delle società di capitali.
3	Onere fiscale marginale ridotto sugli investimenti: – sgravio dell'onere sul capitale di rischio mediante diminuzione dell'onere fiscale marginale effettivo.	Il confronto internazionale mostra che l'onere fiscale marginale effettivo medio è vantaggioso a livello delle imprese ma i vantaggi fiscali sono meno evidenti se, oltre all'imposizione marginale dell'impresa, si include anche quella dell'investitore.
4	Rafforzamento della piazza economica come luogo d'insediamento per il capitale mobile internazionale: – rafforzamento della piazza economica svizzera mediante la riduzione delle aliquote effettive d'imposizione medie a livello delle imprese	Il confronto internazionale mostra che l'onere fiscale marginale effettivo medio applicato in Svizzera è vantaggioso. Le riduzioni d'imposta contribuiranno tuttavia a rafforzare l'attrattiva della Svizzera come sede d'insediamento economico.
5	Prevedibilità del sistema fiscale: – precisazioni sulle conseguenze fiscali dei comportamenti economici e prevedibilità delle conseguenze.	– La prassi e la giurisprudenza hanno relativizzato le differenze d'imposizione tra gli utili di capitale e i dividendi. Vi sono molte eccezioni all'esonero in vigore per gli utili in capitale. Tra le altre va menzionata la classificazione come commercio quasi professionale o il trasferimento, la vendita di mantelli di azioni, la liquidazione parziale diretta o indiretta e altri casi speciali. – Al contrario sono stati sviluppati strumenti di pianificazione per aggirare il forte onere fiscale al quale sono sottoposti i dividendi. – Inoltre, le società di capitali legate a una o più persone versano salari e interessi invece di dividendi. – Questi sviluppi hanno comportato una notevole incertezza giuridica, con effetti negativi sulla semplicità e la trasparenza dell'imposizione delle imprese. Riducendo questa incertezza, si possono ridurre anche i costi economici che ne derivano.

L'imposizione delle imprese influenza le decisioni prese nel settore di produzione di un'economia pubblica. Per questo motivo le *considerazioni in tema di efficienza* rivestono un'importanza capitale²³. L'efficienza è pertanto ottenuta fondamentalmente per mezzo della *neutralità decisionale*. Le imposte sono neutrali a livello di decisione se non influenzano le decisioni imprenditoriali. Determinanti sono unicamente le condizioni di mercato. Dato che i prezzi relativi non possono essere distorti dalle imposte, queste ultime possono svolgere la loro funzione di guida. La neutralità decisionale può in particolare riferirsi agli investimenti, alla struttura di finanziamento, alla scelta della forma giuridica o alla scelta del luogo di insediamento.

Il principio della *neutralità di investimento* rimanda agli attivi del bilancio e implica che la scelta tra diversi progetti di investimento non sia falsata dalle imposte. Ciò significa che un progetto di investimento il cui valore in capitale è più elevato prima delle imposte rispetto a quello di un altro progetto deve conservare un valore in capitale più elevato dopo le imposte. Inoltre, i valori in capitale positivi prima delle imposte devono rimanerlo dopo le imposte, mentre valori negativi devono rimanere negativi. La decisione concernente progetti di investimento deve essere presa unicamente per motivi d'esercizio e non per ragioni fiscali. In un sistema di imposizione del reddito con un'imposta tradizionale sull'utile, la neutralità degli investimenti è (teoricamente) possibile se si procede sul piano fiscale secondo il metodo dell'ammortamento del valore di reddito. Ciò nonostante, la riforma II dell'imposizione delle imprese non intende *avvicinarsi al principio della neutralità di investimento*.

Le principali forme di finanziamento delle imprese sono gli apporti o le emissioni di quote della società (finanziamento mediante emissione di partecipazioni), la trattenuta degli utili (autofinanziamento) e l'assunzione di capitale di terzi (finanziamento di terzi). Il *principio della neutralità di finanziamento* esige che la scelta fra queste tre forme di finanziamento non sia distorta da considerazioni fiscali. La neutralità di finanziamento si riflette sul passivo del bilancio delle imprese. Anch'essa contempla due aspetti. Per quanto concerne il primo aspetto – la *neutralità tra l'autofinanziamento e il finanziamento per mezzo dell'emissione di partecipazioni* – riguarda l'utilizzazione dell'utile. La scelta tra trattenuta e distribuzione dell'utile non dovrebbe essere influenzata da considerazioni fiscali. Si parla anche di neutralità di utilizzazione dell'utile. Il secondo aspetto della neutralità di finanziamento concerne la *scelta tra il finanziamento di terzi e il finanziamento proprio* (neutralità della struttura del capitale). Il capitale proprio e il capitale di terzi devono essere trattati in modo identico a livello fiscale. *L'avvicinamento alla neutralità dell'utilizzazione dell'utile e della struttura del capitale* costituisce il primo obiettivo della riforma II dell'imposizione delle imprese.

Il *principio della neutralità della forma giuridica* esige che la scelta della forma giuridica non sia influenzata da considerazioni fiscali, ma esclusivamente da criteri di economia aziendale, come la limitazione della responsabilità o l'acquisizione di capitale. Dal profilo economico la forma giuridica di un'impresa costituisce un apporto astratto della produzione, in modo analogo al finanziamento. Il diverso trattamento fiscale delle diverse forme giuridiche distorce l'importante decisione di economia aziendale relativa a questi apporti. La neutralità della forma giuridica costituisce pertanto soprattutto un postulato di politica allocativa e meno un proble-

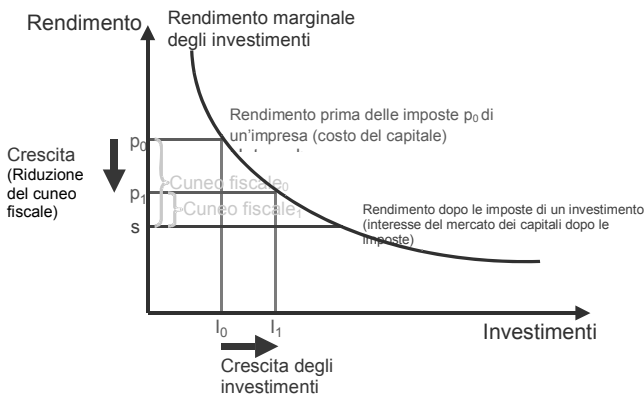
²³ Se è limitata al settore della produzione, la neutralità decisionale coincide con l'efficienza della produzione postulata dall'economia finanziaria.

ma di redistribuzione o di equità. *L'avvicinamento alla neutralità della forma giuridica* costituisce il secondo obiettivo della riforma II dell'imposizione delle imprese.

Gli interessi del mercato dei capitali dopo le imposte determinano il rendimento netto che un investitore può ottenere (cfr. grafico 1). Affinché un investitore ottenga lo stesso rendimento dopo le imposte investendo in un'impresa, questa impresa deve produrre un rendimento prima delle imposte più elevato. Questo rendimento prima delle imposte (p_0) corrisponde al costo del capitale dell'impresa se si vuole che l'investimento mantenga il suo interesse. È detta cuneo fiscale la differenza (p_0-s) tra il rendimento necessario dell'impresa prima delle imposte e il rendimento dopo le imposte richiesto dall'investitore. Esprime l'onere fiscale che grava sull'investimento in questione. Se si divide il cuneo fiscale con il rendimento prima delle imposte (p_0), si ottiene l'aliquota d'imposizione marginale effettiva ($(p_0-s)/p_0$). Essa indica l'importo in percentuale del rendimento dell'ultimo investimento ancora redditizio tenuto conto dell'imposizione, affinché l'investimento sia ancora interessante per l'investitore tenuto conto degli interessi praticati sul mercato dei capitali. L'importo del cuneo fiscale o l'aliquota di imposizione marginale effettiva influenzano quindi direttamente il volume degli investimenti. Maggiore è l'imposizione, più il rendimento minimo prima delle imposte e di conseguenza il costo del capitale è elevato e più il numero dei progetti di investimento che producono il rendimento necessario diminuisce, riducendo il volume degli investimenti. Inversamente, il costo del capitale diminuisce con il diminuire del cuneo fiscale, per esempio da p_0-s a p_1-s . Gli investimenti che soddisfano questo rendimento le cui esigenze sono diminuite aumentano da I_0 a I_1 . La riduzione del cuneo fiscale favorisce la crescita, stimolando gli investimenti e avviando una reazione a catena. Più gli investimenti sono elevati, più lo stock di capitale aumenta. Questa crescita è anche sinonimo di una produzione di capitale intensiva e di una produzione di lavoro elevata; comporta inoltre un aumento dei salari e del PIL. *Una maggiore esenzione del capitale di rischio mediante uno sgravio dell'onere fiscale marginale effettivo* è il terzo obiettivo della riforma II dell'imposizione delle imprese.

Grafico 1

Cuneo fiscale e investimenti



A livello di concorrenza internazionale in materia di piazza economica, l'imposizione delle imprese assume un ruolo importante (cfr. i risultati dello studio sulla piazza economica svizzera nel n. 1.4). Pertanto l'imposizione delle imprese deve anche rispondere alla richiesta di *attrattiva della piazza economica*, ossia contribuire all'istituzione di favorevoli condizioni quadro fiscali. Il *rafforzamento della piazza economica svizzera* costituisce il quarto obiettivo della riforma II dell'imposizione delle imprese. Come mostrano le spiegazioni nel numero 1.6.1, le aliquote marginali effettive medie d'imposizione delle imprese sono determinanti.

L'imposizione delle imprese deve inoltre essere conforme ai *principi della prevedibilità e della certezza del diritto, come pure della semplicità e della trasparenza*. Il versamento, rispettivamente la riscossione di imposte devono essere possibilmente semplici e a basso costo per il contribuente e per il fisco. Il *miglioramento del sistema di imposizione* costituisce il quinto obiettivo della riforma II dell'imposizione delle imprese. A tal fine, occorre introdurre una norma legale che definisca la liquidazione parziale indiretta, il trasferimento e il commercio quasi professionale di titoli e prendere misure concernenti le società di persone.

I principi di imposizione di cui sopra sono basati su riflessioni di efficacia. Parallelamente, qualsiasi imposizione delle imprese deve tener conto anche del principio dell'*equità fiscale*. L'eliminazione delle pratiche e delle disposizioni del sistema fiscale attuale contrarie al *principio dell'equità fiscale* costituisce quindi il sesto obiettivo della riforma II dell'imposizione delle imprese. La riduzione della doppia imposizione economica, la certezza del diritto nell'ambito delle liquidazioni parziali indirette, del trasferimento e del commercio quasi professionale di titoli come pure le misure concernenti le società di persone dovrebbero contribuirvi.

La riforma II dell'imposizione delle imprese deve infine tenere conto delle *restrizioni di bilancio*. Il rispetto rigoroso della neutralità a livello di bilancio permette soltanto i vantaggi di efficienza che risultano dall'eliminazione progressiva delle distorsioni esistenti. Nell'ipotesi che vengono accettate minori entrate, anche la riduzione delle aliquote marginali effettive d'imposizione potrà generare effetti positivi di crescita e la riforma potrà, almeno in parte, autofinanziarsi sul lungo termine.

1.7.3 Necessità di riforma

Attualmente l'imposizione in Svizzera degli utili delle imprese presenta due diverse particolarità, ossia la doppia imposizione economica dei dividendi e l'esenzione fiscale di massima degli utili da partecipazioni. In considerazione del fatto che si vuole disporre di un sistema fiscale razionale, queste particolarità generano problemi a livello di efficienza economica e di equità fiscale. I capitoli seguenti tratteranno la perdita di efficienza dovuta all'assenza di neutralità di finanziamento, l'assenza di neutralità di forma giuridica, l'onere fiscale che grava il capitale di rischio, l'attuale incertezza giuridica in merito all'imposizione degli utili in capitale e la violazione del principio dell'equità fiscale.

1.7.3.1

Perdita di efficienza dovuta all'assenza di neutralità di finanziamento

Un'impresa può ricorrere a tre modi di finanziamento:

- (i) nel quadro del finanziamento mediante fondi di terzi, può chiedere in prestito capitali supplementari;
- (ii) può procurarsi fondi propri supplementari emettendo partecipazioni; come per il finanziamento mediante fondi di terzi si tratta di una forma di finanziamento esterno;
- (iii) nel quadro del finanziamento interno, può autofinanziarsi rinunciando a distribuire gli utili. Si tratta di una forma di finanziamento mediante fondi propri come l'emissione di partecipazioni.

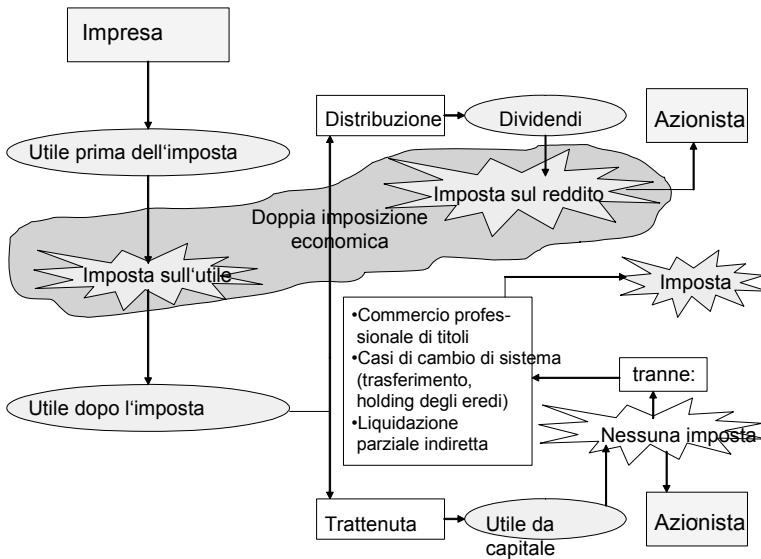
La scelta del sistema di finanziamento non dovrebbe essere influenzata da considerazioni fiscali ma fondarsi unicamente su una valutazione economica degli svantaggi e dei vantaggi. È questo il caso se il sistema fiscale è strutturato in modo neutrale dal profilo del finanziamento. La neutralità di finanziamento si suddivide in neutralità della struttura del capitale, che consente una scelta senza distorsione tra capitale proprio e capitale di terzi, e in neutralità di destinazione dell'utile, che consente di scegliere tra trattenuta e distribuzione dell'utile senza essere influenzati dalla fiscalità. Concretamente, ciò significa che l'onere fiscale è lo stesso per i tre sistemi di finanziamento. Il sistema fiscale svizzero non rispetta tuttavia questa condizione: nella media nazionale, l'onere fiscale marginale che grava sul finanziamento mediante emissione di partecipazioni (60 %) è, secondo lo studio Keuschnigg (cfr. n. 1.5), nettamente più elevato di quello in caso di autofinanziamento (35 %), mentre l'onere fiscale sul finanziamento mediante prestito si situa a un livello intermedio (42 %). Il fatto che in Svizzera molte società di capitali, e in particolare le piccole imprese il cui numero di proprietari è limitato, distribuiscono pochi utili e finanziano i loro investimenti con i loro utili trattenuti.

Si sostiene quindi sovente che la prassi si è adeguata a questa situazione e la discriminazione fiscale del finanziamento mediante emissione di partecipazioni non costituisce un problema. Gli investitori aggirano l'onere fiscale elevato applicato a questo tipo di finanziamento incassando i loro utili non sotto forma di dividendi, ma sotto forma di utili in capitale vendendo le loro partecipazioni. Si dimentica tuttavia che proprio queste reazioni motivate da ragioni fiscali portano a distorsioni indesiderabili e a conseguenti perdite economiche. Queste distorsioni derivano dal mancato rispetto della neutralità per quanto concerne la struttura del capitale e al mancato rispetto della neutralità della destinazione degli utili.

Il sistema fiscale svizzero viola la neutralità della struttura del capitale, dal momento che gli interessi sui fondi presi in prestito sono deducibili, ma non lo sono quelli calcolati sui fondi propri, ciò che crea un incitamento fiscale a favore di un eccessivo finanziamento mediante capitali di terzi e tende ad aumentare il tasso di insolvenza.

In Svizzera l'imposizione degli utili distribuiti e l'imposizione degli utili capitalizzati divergono fortemente. Mentre i dividendi sono interamente sottoposti alla doppia imposizione economica, gli utili in capitale provenienti in parte dagli utili accumulati sono esenti da imposta, per quanto le partecipazioni siano detenute da privati (cfr. il grafico seguente).

Doppia imposizione economica



La combinazione della doppia imposizione degli utili distribuiti e della tassazione vantaggiosa degli utili da partecipazioni è contraria al principio della neutralità a livello dell'impiego degli utili e crea quindi un forte incitamento a scegliere la trattenuta degli utili (invece di distribuirli) e l'autofinanziamento dell'investimento (invece del finanziamento mediante capitale proprio proveniente dall'emissione di partecipazioni). Questo trattamento di favore accordato all'autofinanziamento ha effetti negativi del profilo dell'efficienza. In effetti, annulla in parte la funzione del mercato dei capitali, che è di favorire la crescita dirigendo i capitali destinati agli investimenti sulle imprese che promettono gli utili più elevati e di conseguenza sui progetti di investimento più redditizi. Invece di favorire la crescita, la preferenza accordata all'autofinanziamento provoca problemi di sovra e sottoinvestimento.

Il problema del sottoinvestimento riguarda le nuove imprese in rapido sviluppo. In questa fase della loro esistenza, producono pochi utili rispetto alle loro possibilità di investimento e si caratterizzano per un rischio elevato. Dal momento che non realizzano sufficienti utili, non sono in grado di autofinanziare i loro investimenti. Poiché le spese di finanziamento mediante prestito aumentano in funzione dell'indebitamento o addirittura i crediti vengono rifiutati, anche la possibilità di finanziarsi con prestiti è limitata. Il capitale proprio di origine esterna è già caro in sé a causa dei premi di rischio elevati. Inoltre, se viene emesso capitale proprio supplementare nell'attesa di futuri dividendi, la doppia imposizione economica dei dividendi ostacola ulteriormente il finanziamento mediante emissione di partecipazioni e costituisce un forte freno agli investimenti.

Il problema del sovrainvestimento riguarda invece le imprese consolidate che possiedono un portafoglio di prodotti che provoca flussi finanziari superiori alle loro possibilità di investimenti redditizi.²⁴ Rientrano in queste imprese sia le grandi società anonime sia le piccole e medie imprese (PMI) controllate da un proprietario imprenditore o da una cerchia ristretta di azionisti.

Per queste PMI sarebbero opportune distribuzioni di utili più elevate. I capitali distribuiti potrebbero essere investiti in modo più redditizio in altre imprese per mezzo del mercato dei capitali, per quanto non siano destinati al consumo privato. Dal momento che questa opzione è attrattiva fiscalmente, questi capitali sono investiti in progetti che non sono sufficientemente redditizi dal profilo economico perché da un lato le possibilità di investimento nel settore non sono abbastanza redditizie e dall'altro la direzione dell'impresa non dispone della conoscenza necessaria del mercato per investire in altri settori più redditizi e maggiormente orientati alla crescita. Il titolare di quote è peraltro incitato a mettere il suo consumo privato a carico dell'impresa, a scapito dell'economia.

A differenza delle PMI, nelle grandi società anonime i proprietari e la direzione sono separati. In queste condizioni, la direzione dell'impresa può sfruttare il suo vantaggio a livello d'informazione e privilegiare i suoi interessi a scapito di quelli degli azionisti. La direzione ha interesse a sovrainvestire per estendere l'impresa (e contemporaneamente aumentare il suo potere) e a trattenere gli utili per mantenere i capitali nell'impresa e salvaguardarne il controllo. Può inoltre sottrarsi al controllo degli altri azionisti ricorrendo più ampiamente all'autofinanziamento. Spesso la direzione dell'impresa dà quindi la preferenza alla trattenuta degli utili anche quando gli investimenti in altre imprese sarebbero più redditizi che l'investimento nella sua impresa.

Diversi meccanismi di controllo si oppongono a questo tipo d'incentivo. Il mercato delle acquisizioni e delle fusioni – un segmento del mercato dei capitali – funziona grazie al rischio latente di un rilevamento dell'impresa, a condizione tuttavia che il diritto delle società anonima non ostacoli la libertà d'azione dei potenziali acquirenti. Un altro meccanismo di autodisciplina si basa sull'effetto di segnalazione svolto dal dividendo: l'impresa che distribuisce utili dimostra la sua redditività e la buona intesa che regna tra la direzione e gli azionisti. Gli investitori si accontentano in tal caso di un premio più modesto sul capitale proprio e l'impresa minimizza il costo che quest'ultimo provoca.

In un'economia sviluppata come quella svizzera, nella quale l'autofinanziamento è importante ed è inoltre favorito dalla fiscalità, l'effetto del sovrainvestimento dovrebbe globalmente dominare quello del sottoinvestimento. Il compito del sistema finanziario consisterà quindi meno nel dirigere i mezzi finanziari dal settore delle economie domestiche verso le imprese quanto piuttosto nel trasferirli a imprese il cui flusso di tesoreria è eccedentario rispetto alle loro possibilità di investimenti redditizi verso altre aziende il cui flusso di tesoreria non è ancora all'altezza delle

²⁴ I prodotti del portafoglio di un'impresa che generano forti liquidità beneficiano delle seguenti circostanze: (1) la crescita del mercato diminuisce o ristagna. Vi è dunque un mercato sviluppato; (2) la quota di mercato dell'impresa, in particolare nel segmento che le corrisponde (unità strategica) è importante; (3) l'impresa ricava utili (quindi mezzi finanziari) importanti dai suoi prodotti; (4) gli investimenti sono limitati a quanto necessario per conservare le quote di mercato già occupate; (5) la strategia dell'impresa è di utilizzare interamente il contributo elevato di copertura versato dall'unità strategica.

possibilità offerte dagli investimenti effettuati, in termini di redditività. Nelle attuali condizioni fiscali, questo compito è svolto relativamente male.

1.7.3.2 Assenza di neutralità di forma giuridica

L'imposizione delle imprese in Svizzera applica alle società di capitali un trattamento diverso da quello applicato alle imprese di persone e *non è pertanto neutrale dal profilo della forma giuridica*. Se si considerano le medie svizzere concernenti le imprese e i mezzi di finanziamento, si osserva tuttavia che gli oneri fiscali sostenuti dalle società di capitali e dalle società di persone sono praticamente identici. In effetti, secondo lo studio Keuschnigg, l'aliquota di imposizione marginale del capitale preso in prestito è del 42,1 per cento per le società di capitali e del 42,5 per cento per le società di persone. Questi valori passano al 45,8 per cento e 47,0 per cento sul capitale proprio, con una grossa differenza esistente per le società di capitali tra l'autofinanziamento, poco tassato, per il quale l'aliquota d'imposizione marginale è del 35,4 per cento e il finanziamento mediante emissione di azioni, per il quale l'aliquota di imposizione marginale è del 60,5 per cento.

Se ci si basasse esclusivamente su questi valori medi, si potrebbe considerare che non vi sia alcuna ragione per prendere provvedimenti in materia di neutralità di imposizione in relazione alla forma dell'impresa. In pratica questo ragionamento è sbagliato, poiché il principio della neutralità di forma giuridica non considera l'aggregato medio di tutte le imprese, ma le singole imprese nell'attuale eterogeneo quadro economico e industriale.

I lavori dell'ERU hanno dimostrato che le differenze di imposizione tra le società di capitali e le società di persone possono essere notevoli; nella vita economica; si constata tuttavia che le piccole società di persone, in particolare le aziende individuali, che non possono praticare l'autofinanziamento a causa degli introiti insufficienti non sono svantaggiate (cfr. n. 1.3). Il fatto che l'imposizione attuale avvantaggi o penalizza le società di capitali dipende molto fortemente dalla *prassi di distribuzione degli utili*. Se la distribuzione è elevata, la doppia imposizione economica dei dividendi influisce su tutto l'onere fiscale a livello di impresa e di persone, penalizzando le società di capitali. Se il tasso di distribuzione è basso, l'onere fiscale totale dipende principalmente dall'imposta sugli utili e può quindi essere molto più moderato che per le società di persone. Dal canto loro, queste ultime sono svantaggiate rispetto alle società di capitali a causa del trattamento alle quali sono sottoposte a livello di assicurazioni sociali.

È praticamente impossibile allestire un quadro omogeneo della situazione, più o meno privilegiata, delle società di persone e delle società di capitali, dato che queste ultime seguono pratiche molto diverse in materia di aliquote di distribuzione. In caso di distribuzione elevate, le società di capitali sono svantaggiate all'inizio, anche se lo sgravio del doppio onere fiscale contribuisce a rafforzare la neutralità di scelta della forma giuridica e di conseguenza a migliorare l'efficacia economica. In caso di distribuzione ridotte, le società di capitali sono avvantaggiate.

Se dal profilo economico un'impresa che potrebbe crescere più rapidamente come società di capitali e realizzare utili maggiori rinuncia ad assumere questa forma per motivi fiscali, il potenziale di reddito e di entrate fiscali non è sfruttato. Troppe imprese (e quindi troppe risorse) rimangono quindi nella categoria delle società di

persone mentre sarebbero più produttive se diventassero società di capitali. Una riorganizzazione del regime fiscale verso un'imposizione più neutrale rispetto alla forma giuridica delle imprese potrebbe contribuire a migliorare l'efficacia economica.

1.7.3.3 Onere fiscale sul capitale di rischio

In tempi recenti l'economia svizzera ha fatto segnare un'espansione molto più lenta di quella degli altri Paesi dell'OCSE. Lo sgravio fiscale delle imprese promette effetti positivi sull'occupazione e sulla crescita grazie alla creazione di stimoli agli investimenti. I confronti a livello internazionale mostrano che la Svizzera occupa una posizione vantaggiosa per quanto concerne l'onere fiscale effettivo a livello di imprese, ma che i vantaggi fiscali sono poco pronunciati se oltre al livello delle imprese si tiene conto anche dell'onere fiscale che grava l'investitore stesso.

Come si vede nel numero 1.6, la politica di investimento dipende molto dall'onere fiscale marginale effettivo. Secondo il tipo di impresa, l'onere fiscale che grava sull'impresa o sull'investitore (quindi la combinazione tra le imposte che gravano direttamente sulle imprese e quelle che gravano sull'economia domestica dell'investitore) riveste una grande importanza.

Di principio, il cuneo fiscale concernente gli investimenti, che ostacola la crescita, può essere ridotto diminuendo le imposte sulle imprese (p. es. imposta sull'utile, imposte cantonali sul capitale, tassa di emissione) e/o quelle degli azionisti (p. es. imposta sul reddito che grava sui dividendi e sugli interessi, imposta sugli utili in capitale, imposta sulla sostanza personale). Dal profilo della crescita economica, le riduzioni di imposte a livello dell'impresa sono di principio proporzionalmente più efficaci degli sgravi a livello dei titolari di quote; in primo luogo perché riguardano direttamente le decisioni di investire dei residenti e in secondo luogo perché attirano investimenti dall'estero e rafforzano di conseguenza la piazza economica svizzera. Per contro, le riduzioni di imposte a livello dei titolari di partecipazioni sgravano il risparmio, che influenza di investimenti solo indirettamente, andando in parte a vantaggio anche degli investimenti esteri. Per decidere sugli sgravi da apportare in Svizzera, occorre tener conto anche di altri elementi, in particolare del livello molto basso dell'imposizione sugli utili nell'ambito dell'imposta federale diretta.

1.7.3.4 Attrattiva della piazza economica svizzera

Per attrattiva della piazza economica si intende il grado di capacità di un ente territoriale di attirare, in un contesto di concorrenza con altri enti territoriali, fattori mobili di produzione, di incitarli a insediarsi e a rimanere sul suo territorio. Le decisioni prese dalle imprese multinazionali che intendono insediarsi in un Paese straniero sono quindi al centro degli interessi difesi dalla politica fiscale. Dal profilo fiscale è determinante l'onere fiscale effettivo medio che le imprese devono sostenere (n. 1.6.3).

Per quanto concerne l'attrattiva della sua piazza economica, la Svizzera è piuttosto ben posizionata rispetto agli altri Paesi. Una riduzione delle imposte a favore delle imprese rafforzerebbero quest'attrattiva, soprattutto se permettesse di sgravare l'onere fiscale medio a carico delle imprese ad alta redditività.

1.7.3.5 **Incertezza giuridica in merito all'imposizione degli utili in capitale**

La prassi e la giurisprudenza hanno relativizzato la diversa imposizione degli utili in capitale e dei dividendi. Esistono numerose eccezioni alla vigente esenzione degli utili in capitale. Rientrano in questo ambito la classificazione come commerciante professionale di valori mobiliari oppure fattispecie come il trasferimento, il commercio mantello, la liquidazione parziale diretta e indiretta e altri casi speciali. Inversamente sono stati sviluppati strumenti fiscali volti a evitare l'elevato onere fiscale che grava sui dividendi²⁵. Tra questi strumenti rientrano il rimborso del valore nominale²⁶ e il riscatto di azioni con riduzione del capitale (p. es. riscatto in seconda linea, emissione di opzioni put). Inoltre, le società di capitali legate a una o più persone versano salari e interessi invece di dividendi. Questi sviluppi hanno indotto una forte incertezza giuridica, con corrispondenti ripercussioni sulla semplicità e la trasparenza dell'imposizione delle imprese. Riducendo l'incertezza giuridica si possono ridurre anche i costi economici che ne derivano.

1.7.3.6 **Violazione del principio dell'equità fiscale**

L'equità fiscale si basa su due principi: quello dell'*equità orizzontale* tra i contribuenti, che è alla base anche del principio dell'uniformità dell'imposizione [«principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione», art. 127 cpv. 2 Cost.] e quello dell'*equità verticale* [«principio dell'imposizione secondo la *capacità economica*», art. 127 cpv. 2 Cost.]. L'equità tra contribuenti (orizzontale) implica lo stesso onere fiscale per la stessa situazione, mentre l'equità verticale si riferisce alla capacità economica dei contribuenti per determinare in che misura devono essere soggetti a imposizioni diverse.

Secondo i principi dell'equità, dell'uniformità dell'imposizione, della generalità e dell'imposizione secondo la capacità economica, un sistema di imposizione del reddito deve considerare tutti i redditi e utili e sottoporli all'imposta sul reddito. Poiché aumentano la capacità economica del contribuente, i proventi dal lavoro, dai ricavi e dagli utili sulla sostanza devono essere considerati nella base di calcolo.

Questo *principio dell'aumento della sostanza netta* è tuttavia temperato dal *principio di realizzazione*. Secondo quest'ultimo, solo gli elementi della sostanza realizzati sono imponibili. Di conseguenza il contribuente è fortemente incitato a ritardare la realizzazione e quindi il pagamento dell'imposta (effetto *«lock-in»*). In un'ottica economica anche l'aumento patrimoniale non realizzato costituisce una maggiore capacità economica. In virtù della teoria dell'accrescimento del patrimonio netto, tale questo aumento non realizzato dovrebbe essere imposto come elemento della capacità contributiva, anche se la pratica fiscale considera impraticabile questa alternativa.

²⁵ Cfr. Roger M. Kunz e Kurt Arnold, «Eigenkapital herabsetzen statt Dividenden zahlen: Wirtschaftliche Vorteile und steuerliche Rahmenbedingungen», L'Expert-comptable suisse, n. 8, 2000, p. 837–842 (con riassunto in francese, p. 842).

²⁶ Nell'ambito del rimborso del valore nominale, la società di capitali riduce della stessa percentuale il valore nominale di tutte le sue partecipazioni. Il valore nominale corrisponde quindi, dal profilo economico, a dividendi in contanti. Dal momento che si tratta del rimborso di un capitale azionario versato in precedenza, l'operazione è esente da imposta.

In Svizzera, riguardo al principio dell'aumento della sostanza netta, l'imposizione del reddito comporta molte lacune in diversi settori. Nell'ambito dell'imposizione delle imprese, l'assenza di imposizione degli utili in capitale che rientrano nella sostanza privata ne è un esempio.

1.8 Interventi parlamentari

Dall'entrata in vigore della riforma 1997 dell'imposizione delle imprese, il 1° gennaio 1998, il dibattito politico ha manifestato con un'intensità crescente il bisogno di proseguire gli sforzi di riforma in diversi settori della fiscalità delle imprese. Più di 20 interventi parlamentari riguardanti in particolare l'aliquota d'imposizione degli utili, la doppia imposizione economica delle imprese e delle persone che partecipano al loro capitale, la promozione fiscale del capitale di rischio, l'imposizione delle imprese senza incidenza sulla forma giuridica, l'onere rappresentato per le società di persone dalle imposte e dai contributi sociali, le successioni all'interno delle imprese e, riassumendo, l'attrattiva della piazza economica svizzera. Gli interventi principali sono commentati qui di seguito.

1.8.1 Mozione del 29 ottobre 2002 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (02.3638)

La mozione in questione invita il nostro Consiglio «a presentare rapidamente le proposte preannunciate di riforma dell'imposizione delle imprese e a sottoporre alle Camere federali entro la metà del 2003 un messaggio a sostegno della riforma II dell'imposizione delle imprese.

Il messaggio deve in particolare prevedere:

1. provvedimenti per migliorare la situazione delle imprese di persone in caso di cessazione dell'azienda e di disciplinamento della successione, soprattutto a livello di PMI.
2. provvedimenti per un'attenuazione sostanziale della doppia imposizione economica degli utili distribuiti all'azionista.

Si desiste dall'introduzione di un'imposta sugli utili da partecipazione».

Le caratteristiche di questo intervento parlamentare possono essere compendiate come segue: nessuna imposta sugli utili da partecipazioni, mantenimento del principio del valore nominale e dell'imposta sulla sostanza, procedura del mezzo introito per tutti i dividendi, introduzione del principio degli apporti di capitale, eliminazione del «quasi commercio di titoli», riduzione generosa per partecipazioni, provvedimenti a favore delle imprese di persone.

Rinviando al confronto internazionale con tutta una serie di Paesi limitrofi e di altri Stati membri dell'OCSE, ribadiamo nel nostro parere che l'imposizione delle imprese a livello della Confederazione e della maggior parte dei Cantoni è vantaggiosa, ragione per cui non sussiste la necessità di un intervento urgente volto a introdurre sgravi fiscali generalizzati dell'aliquota di imposta sull'utile applicabile alle imprese. Sono invece opportuni miglioramenti fiscali mirati nel settore delle imprese che

operano investimenti. Infatti in tal modo è possibile attenuare la doppia imposizione economica e rafforzare ulteriormente l'attrattiva della piazza economica svizzera. Inoltre abbiamo manifestato la nostra intenzione di eliminare in ampia misura la doppia imposizione economica tuttora esistente introducendo l'imposizione parziale dei ricavi degli investitori di capitale di rischio. Abbiamo inoltre segnalato la nostra intenzione di migliorare la situazione fiscale delle società di persone mediante misure di accompagnamento.

Abbiamo proposto di trasformare la mozione in postulato. Il Parlamento non ha tuttavia dato seguito alla nostra proposta e ha approvato la mozione il 17 marzo 2003.

1.8.2 Iniziativa parlamentare del 12 dicembre 2002 del Gruppo PPD (02.469)

Il Gruppo PPD del Consiglio nazionale ha motivato l'iniziativa parlamentare sulla riforma dell'imposizione delle imprese presentata il 12 dicembre 2002 sotto forma di progetto elaborato²⁷ argomentando la necessità di una rapida attuazione di condizionali quadro con effetti positivi sugli investimenti e quindi sull'impiego, specialmente nelle piccole e medie imprese (PMI). L'iniziativa parlamentare chiede in particolare l'introduzione dei seguenti provvedimenti:

1. dimezzamento della doppia imposizione del capitale di rischio: i dividendi versati nel capitale di rischio sono imposte nella misura del 50 per cento;
2. il rimborso dell'aggio è trattato fiscalmente come il rimborso del capitale azionario;
3. agevolazione della successione nell'impresa nel caso delle ditte individuali e delle imprese di persone: in caso di ritiro per ragioni di età, l'imposizione delle riserve occulte è prorogata finché il capitale investito non è ritirato dall'impresa;
4. miglioramento della riduzione per partecipazioni: la riduzione per partecipazioni è concessa a partire da una partecipazione del 5 per cento;
5. garanzia della certezza del diritto in caso di ristrutturazioni dell'azionariato: la legge definisce e limita gli utili distribuibili, non però quelli distribuiti in caso di alienazione di partecipazioni. Le fattispecie della liquidazione parziale e del trasferimento, compresa la questione della holding degli eredi, devono essere definite esaurientemente a livello di legge, in modo che non vi sia più spazio per operazioni imponibili all'infuori della legge.

I provvedimenti chiesti dall'iniziativa parlamentare a favore degli azionisti sono considerati e attuati nel presente disegno di legge. Ciò nonostante, un'imposizione parziale in ragione del 50 per cento delle distribuzioni andrebbe troppo lontano; in effetti, accordare un simile sgravio significherebbe compensare eccessivamente la doppia imposizione economica e svantaggiare fiscalmente i redditi di altre forme di investimento e il reddito da lavoro.

²⁷ Il testo del progetto elaborato è disponibile presso la Segreteria centrale dei Servizi del Parlamento.

Inoltre, i casi del «commercio quasi professionale di titoli», del trasferimento e della liquidazione parziale indiretta sono definiti e disciplinati dalla legge come chiede l'iniziativa.

Per contro, la proposta dell'iniziativa parlamentare di tenere in considerazione la parte corrispondente degli interessi passivi della sostanza privata o commerciale non è soddisfacente. In tutta equità, gli interessi passivi dovrebbero essere esclusi dalla deduzione solo nella misura in cui superano la somma dei redditi lordi della sostanza. Nel settore della sostanza commerciale, la deduzione completa degli interessi passivi dovrebbe invece essere garantita come sinora.

Per quanto concerne l'introduzione del principio degli apporti di capitale, o in altri termini dell'equiparazione fiscale dell'aggio e del capitale azionario, si obietta quanto segue: l'applicazione retroattiva del principio del cosiddetto «vecchio aggio» (ossia dell'aggio versato prima dell'entrata in vigore della riforma) è dubbia dal profilo dell'economia amministrativa. Ci si chiede infatti come potrà essere fornita la prova del versamento, tempo addietro, di un aggio che da allora non è stato rimborsato né altrimenti utilizzato. Sarebbe più affidabile e materialmente conforme limitare questo miglioramento fondamentale del sistema fiscale al cosiddetto «nuovo aggio» e nel contempo disciplinare chiaramente se le distribuzioni di utili e i rimborsi di capitale debbano essere effettuati secondo il principio FIFO (*first in first out*) o secondo il principio LIFO (*last in first out*).

Per quanto concerne i provvedimenti a favore delle imprese di persone o, in genere, a favore degli indipendenti, l'iniziativa parlamentare non si scosta molto dal nostro concetto originale. In caso di cessazione definitiva dell'attività lucrativa, sarebbe però contraddittorio estendere la proroga dell'imposizione alle riserve occulte e verosimilmente anche a quelle sul patrimonio circolante. Finché il patrimonio circolante (in particolare lo stock di merci) deve ancora essere venduto, non si dovrebbe parlare di cessazione definitiva dell'attività lucrativa.

1.8.3 Iniziativa parlamentare Lauri del 6 ottobre 2004 (04.461)

Il consigliere agli Stati Hans Lauri motiva la sua iniziativa parlamentare, depositata sotto forma di progetto elaborato²⁸, con il fatto che, da diversi anni, il principio dell'esenzione fiscale degli utili in capitale sancito nella legge è applicato in modo sempre più restrittivo, in particolare dal Tribunale federale. Nell'ambito della liquidazione parziale indiretta, del trasferimento o del commercio professionale di titoli, gli utili in capitale privati, segnatamente quelli che sono stati realizzati su azioni, sono riqualificati in rendimenti di partecipazioni o in reddito da lavoro. La giurisprudenza ha quindi introdotto de facto un'imposta sugli utili di partecipazioni. L'autore dell'iniziativa sottolinea che questa prassi è contraria alla volontà del legislatore e a quella del Popolo, che hanno deciso da tempo di sopprimere l'imposta sugli utili in capitale e hanno confermato recentemente ancora la loro opposizione alla sua reintroduzione. Il finanziamento del prezzo d'acquisto mediante la distribuzione degli utili futuri dell'impresa alla holding non è invece dannosa ed è molto frequente nella prassi. Nella sua decisione dell'11 giugno 2004, il Tribunale federale

²⁸ Il testo dell'iniziativa può essere consultato sul sito Web dei Servizi del Parlamento all'indirizzo seguente: http://www.pd.admin.ch/afs/toc/f/gesch/f_GesHaengFrameSet.htm

qualifica anche questo finanziamento come liquidazione indiretta, indipendentemente dal fatto che la holding sia in mano a eredi o a non eredi.

Il consigliere Lauri chiede quindi di ritornare alla prassi precedente, che si applicava anche alle holding di eredi. Precisa che bisognerebbe in effetti rivedere tutta la fiscalità dei dividendi di partecipazioni e degli utili conseguiti su partecipazioni nell'ambito della riforma II dell'imposizione delle imprese. Questa riforma rischia tuttavia di durare ancora qualche anno. Ritiene che il provvedimento richiesto dall'iniziativa sia estremamente urgente, se non altro perché l'attuale blocco delle successioni mette in pericolo molti posti di lavoro. Dal momento che ci vorrà un po' di tempo prima che questo provvedimento venga sancito in una norma di diritto, chiede di fissare una clausola di retroattività nel diritto transitorio.

L'autore dell'iniziativa propone quindi di modificare o di completare la LIFD e la LAID come segue:

Art. 16 cpv. 3 LIFD:

.... Sono esenti da imposta in particolare gli utili in capitale conseguiti con la vendita di azioni o di quote sociali a una società di capitali o a una società cooperativa non controllata dal venditore se si stabilisce in modo plausibile che questa società può finanziarne l'acquisto con le sue risorse e con gli utili ordinari, prevedibili per i dieci anni successivi, della società di capitali o della società cooperativa acquisita.

Art. 205b LIFD:

L'articolo 16 capoverso 3 secondo periodo si applica a tutte le vendite di azioni effettuate sulla base di un contratto di vendita concluso il 1° luglio 2004 o a una data successiva.

Art. 7 cpv. 4 lett. b LAID:

.... Sono in particolare esenti dall'imposta gli utili in capitale conseguiti con la vendita di azioni o di quote sociali a una società di capitali o a una società cooperativa non controllata dal venditore se si stabilisce in modo plausibile che questa società può finanziarne l'acquisto con le sue risorse e con gli utili ordinari, prevedibili per i dieci anni successivi, della società di capitali o della società cooperativa acquisita.

Art. 72f LAID:

I Cantoni possono dichiarare l'articolo 7 capoverso 4 lettera b ultimo periodo applicabile con effetto retroattivo conformemente all'articolo 205b della legge federale sull'imposta federale diretta.

Le modifiche legislative proposte dall'autore dell'iniziativa si limitano, molto correttamente, ai casi di liquidazioni parziali indirette; in effetti, dopo la decisione del Tribunale federale dell'11 giugno 2004, le successioni nell'ambito delle holding non devono più essere considerate sotto l'aspetto dei trasferimenti ma delle liquidazioni parziali indirette.

È problematica la modifica che prevede l'esenzione degli utili in capitale conseguiti con la vendita di azioni o di quote sociali a una società di capitali o una società cooperativa non controllata dal venditore, se si stabilisce in modo plausibile che questa società può finanziare l'acquisto con le sue risorse e con gli utili ordinari,

prevedibili per i 10 anni successivi, della società di capitali o della società cooperativa acquisita. Le proposte presentate dall'iniziativa parlamentare hanno essenzialmente l'obiettivo di ripristinare la prassi precedente in vigore prima dell'applicazione della DTF dell'11 giugno 2004. Un ritorno a questa prassi non sarebbe tuttavia opportuno né per quanto concerne la tassazione né per la certezza del diritto auspicata. In tal caso, tutti i criteri, a volte soggettivi, sui quali la prassi e la giurisprudenza si sono basate finora continuerebbero a essere presi in considerazione e le conseguenze a livello fiscale per il venditore continuerebbero a dipendere dal potere d'acquisto e del comportamento dell'acquirente. Inoltre, la formulazione proposta dall'iniziativa non consente di ripristinare la prassi precedente alla DTF dell'11 giugno 2004; in effetti, consentirebbe alle imprese i cui diritti di partecipazione sono stati venduti di prelevare, dopo la vendita, mezzi finanziari *già esistenti* al momento dell'alienazione e di riversarli al venditore per coprire il prezzo d'acquisto senza che vi sia alcuna imposizione. Questa situazione si verificherebbe solo se la società che acquista l'impresa dispone di altri mezzi sufficienti per coprire il prezzo d'acquisto nei dieci anni seguenti.

Nell'ambito dell'imposta federale diretta, la soluzione proposta deve poter essere applicata retroattivamente alle vendite e agli acquisti conclusi a partire dal 1° luglio 2004. Nell'ambito delle imposte cantonali, è proposta una disposizione potestativa, più flessibile sul principio della retroattività. Una simile clausola di retroattività non contribuirebbe a migliorare la certezza del diritto; abrogando il diritto attuale senza prevedere una contropartita, avrebbe invece l'effetto inverso. Inoltre occorre considerare che la DTF dell'11 giugno 2004 concerne solo l'imposta federale diretta e la giurisprudenza relativa non si applica alle imposte cantonali e comunali.

Pur condividendo il parere dell'autore dell'iniziativa per quanto concerne la necessità di regolamentazione, proponiamo tuttavia un disciplinamento neutro, secondo cui il termine di blocco, i mezzi finanziari, il comportamento dell'acquirente e la sua partecipazione non svolgono più alcun ruolo nell'imposizione del venditore.

1.8.4 Interventi recenti

1.8.4.1 Mozione del Gruppo radicale-liberale del 23 settembre 2004 (04.3457)

Nella sua mozione intitolata «Trasferimento dell'impresa. Sgravio dell'imposizione», il Gruppo radicale-liberale del Consiglio nazionale ci incarica di sopprimere le incertezze giuridiche accertate in materia di imposizione del trasferimento dell'impresa e di sottoporre a tal fine al Parlamento le modifiche richieste della legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD), della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) e, se del caso, della legge federale sull'imposta preventiva (LIP). La LIFD e la LAID devono essere modificate come segue:

Art. 24 lett. j (nuova), LIFD:

«Sono esenti dall'imposta gli utili risultanti dal trasferimento di un'impresa, per quanto i diritti di partecipazione e i diritti sociali che fanno parte della sostanza privata siano trasferiti a una persona fisica e questo trasferimento sia finanziato con i futuri utili annuali dell'impresa trasferita; gli utili dell'impresa che possono essere

distribuiti al momento del trasferimento possono essere destinati al finanziamento di quest'ultimo solo dopo un termine di cinque anni.»

Art. 7 cpv. 4 lett. m (nuova), LAID:

«Sono esenti dall'imposta solo gli utili risultanti dal trasferimento di un'impresa, per quanto i diritti di partecipazione e i diritti sociali che fanno parte della sostanza privata siano trasferiti a una persona fisica e questo trasferimento sia finanziato con i futuri utili annuali dell'impresa trasferita; gli utili dell'impresa che possono essere distribuiti al momento del trasferimento possono essere destinati al finanziamento di quest'ultimo solo dopo un termine di cinque anni.»

L'argomentazione esposta in risposta all'iniziativa Lauri è valida anche per questa mozione.

1.8.4.2 Mozione Baumann dell'8 ottobre 2004 (04.3600)

Nella sua mozione, il consigliere nazionale J. Alexander Baumann ci incarica di proporre alle Camere il complemento seguente all'articolo 16 della legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD).

Art. 16 cpv. 4 (nuovo)

«Gli utili in capitale conseguiti al momento dell'alienazione di partecipazioni che rientrano nella sostanza privata non sono imponibili segnatamente:

- a. se queste partecipazioni sono trasferite in una sostanza commerciale;*
- b. se l'acquirente finanzia parzialmente o totalmente l'acquisizione con capitale di terzi; e*
- c. se, al momento dell'alienazione, ci si può attendere che l'acquirente possa remunerare il capitale di terzi con i proventi delle partecipazioni acquisite ai tassi abituali e ammortizzarlo su un periodo di 12 anni al massimo.»*

L'argomentazione esposta nei numeri 1.8.3 e 1.8.4.1 è valida anche per questo intervento.

1.8.4.3 Mozione Bühler del 16 dicembre 2004 (04.3736)

Nella sua mozione del 16 dicembre 2004, il consigliere nazionale Gerold Bühler ci incarica di sopprimere la tassa di emissione sul capitale proprio nell'ambito della riforma II dell'imposizione delle imprese. Afferma in effetti che è opportuno completare in modo mirato la riforma II dell'imposizione delle imprese nell'interesse della competitività della Svizzera e per promuovere il capitale di rischio. Aggiunge che in quanto imposizione ingiustificata del capitale, la tassa di emissione sul capitale proprio è assolutamente ingiustificata nella sistemica fiscale.

Il nostro Consiglio respinge questa mozione. Siamo convinti che un'abrogazione della tassa di emissione sul capitale proprio non migliorerebbe sensibilmente il potenziale di crescita dell'economia. Riteniamo che sia poco probabile che le misure citate contribuiscano a una maggiore efficacia della riforma II dell'imposizione delle

imprese, tanto più che l'abrogazione parziale chiesta dalla mozione comporterebbe certamente nuovi problemi di finanziamento alla Confederazione

1.9 Avamprogetto in consultazione sulla riforma II dell'imposizione delle imprese

1.9.1 Riassunto dell'avamprogetto in consultazione

Fondandosi sui risultati dei lavori preliminari, il 21 settembre 2001 il DFF ha incaricato l'AFC di elaborare in collaborazione con i Cantoni un avamprogetto da presentare in consultazione in vista del perfezionamento della riforma 1997 dell'imposizione delle imprese. Il gruppo di lavoro incaricato ha presentato nella primavera del 2002 un concetto di procedura integrale di imposizione parziale di tutti i proventi da partecipazioni qualificate (il cosiddetto concetto originale). Dai numerosi contatti con le cerchie interessate è nondimeno emerso che l'introduzione di un'imposizione parziale estesa a tutti i dividendi e utili da alienazione di partecipazioni qualificate era fortemente contestata e che per l'essenziale si esigeva invece una riforma dell'imposizione delle imprese che fosse focalizzata sullo sgravio della doppia imposizione economica²⁹. Si è pertanto rinunciato a integrare il concetto originale nella procedura di consultazione, elaborando e presentando al suo posto tre diversi modelli. I tre modelli prevedono lo sgravio o la soppressione della doppia imposizione economica.

Modello 1: Questo modello – privilegiato dal nostro Consiglio – è quello che maggiormente si avvicina al concetto originale ai sensi delle raccomandazioni dell'ERU. Esso prevede un'imposizione parziale dell'utile netto delle partecipazioni qualificate della sostanza commerciale e delle partecipazioni qualificate della sostanza privata. Nel caso delle partecipazioni qualificate della sostanza privata, la procedura di imposizione parziale viene applicata soltanto se il contribuente ha espressamente optato a favore del trattamento fiscale come sostanza commerciale delle sue partecipazioni qualificate. Si considerano qualificate le partecipazioni pari a una quota di almeno il 10 per cento del capitale azionario o del capitale sociale. I dividendi e gli utili da alienazione sono tassati nella misura del 60 per cento unitamente agli altri redditi imponibili. Le perdite – comprese le perdite non realizzate – possono essere compensate nella misura del 60 per cento con gli altri redditi e riportate nella misura del 60 per cento durante un periodo di sette anni. Il modello 1 risolve il problema del cosiddetto quasi commercio di valori mobiliari. Sono altresì eliminate le fattispecie del trasferimento e della liquidazione parziale indiretta, purché il contribuente faccia uso del suo diritto di opzione.

Modello 2: Per quanto concerne le partecipazioni determinanti della sostanza commerciale non esiste alcuna differenza rispetto al modello 1. Le regole previste dal modello 2 si applica pertanto unicamente alle partecipazioni della sostanza privata. Secondo questo modello la procedura di imposizione parziale è applicata obbligatoriamente a livello di titolari di quote alle partecipazioni che rappresentano almeno il 20 per cento del capitale azionario o del capitale sociale di una società anonima o di una società cooperativa. In caso di realizzazione diretta o indiretta (alienazione), sia gli utili distribuiti, sia gli utili trattenuti confluiscono nella misura del 60 per cento

²⁹ Cfr. mozione della CET-N del 29 ottobre 2002 (02.3638).

nella base di calcolo. Nel caso dell'alienazione di una partecipazione qualificata occorre fondarsi sull'evoluzione delle riserve aperte e delle riserve occulte (aumento o diminuzione) intervenuta nella società di cui si detengono simili partecipazioni durante la durata del loro possesso. Non si tiene però conto dell'evoluzione delle riserve occulte non tassate intervenuta a livello di impresa durante la durata di possesso della partecipazione qualificata. Nell'ambito di questo modello spariscono le attuali fattispecie del cosiddetto quasi commercio di valori mobiliari, come pure di massima i casi di liquidazione parziale indiretta. Non è invece data una soluzione ai casi di trasferimento, perché il principio del valore nominale vige immutato.

Modello 3: Secondo questo modello, le distribuzioni di utili da partecipazioni sono tassate solo nella misura del 70 per cento, ciò che permette di attenuare l'onere fiscale. Nel caso dell'imposta federale diretta, il diritto a questa imposizione parziale dei dividendi è subordinato a un'imposizione preliminare minima, pari per esempio al 15 per cento. Dato che il modello 3 si prefigge il solo obiettivo di eliminare o di attenuare la doppia imposizione economica, non ci sono differenze rispetto alla situazione attuale per quanto concerne il trattamento fiscale degli utili da alienazione nonché le ripercussioni del trasferimento, della liquidazione parziale indiretta e del quasi commercio di valori mobiliari. A livello di Confederazione, i proventi in questione sono però imponibili nella sola misura del 70 per cento. Per quanto concerne la tassazione dei dividendi distribuiti il modello 3 non opera alcuna distinzione tra sostanza privata e sostanza commerciale. Come in precedenza gli utili da alienazione nell'ambito della sostanza privata sono esenti da imposta; essi sono invece integralmente imponibili nell'ambito della sostanza commerciale. I Cantoni sono interamente liberi di decidere l'introduzione e l'entità dell'imposizione parziale dei dividendi; se però optano a favore di tale introduzione, essi devono imperativamente prevedere uno sgravio a livello di titolari di quote. L'imposta cantonale sulla sostanza non è toccata dai provvedimenti ai sensi del modello 3.

Imposta sulla sostanza nell'ambito della sostanza commerciale: nel caso di tutti e tre i modelli la base di calcolo è costituita dal valore ai fini dell'imposta sul reddito. La medesima norma si applica alla sostanza commerciale per opzione prevista dal modello 1.

Per tutti e tre i modelli, l'avamprogetto posto in consultazione prevedeva inoltre provvedimenti a favore delle imprese di persone e delle società di capitali.

Per quanto concerne l'imposizione delle imprese di persone, l'imposta aziendale proposta dall'ERU – imposta che introdurrebbe una completa parità di trattamento tra imprese di persone e società di capitali – si rivela irrealizzabile a breve o medio termine. Sono però proposti miglioramenti sostanziali che concernono:

- la proroga dell'imposizione in caso di trasferimento degli immobili commerciali dalla sostanza commerciale alla sostanza privata;
- un'imposizione più blanda delle riserve occulte realizzate in caso di cessazione definitiva dell'attività lucrativa;
- provvedimenti in caso di trasferimento da una generazione all'altra;
- il ravvicinamento alla teoria del reinvestimento; e
- l'imposta sulla sostanza calcolata sul valore contabile della sostanza commerciale (esclusi gli immobili).

Per quanto concerne le società per azioni, si tratta da un canto di parificare il nuovo aggio al capitale azionario e, d'altro canto, di migliorare la riduzione per partecipazioni in modo che possa essere accordata a partire da una quota di capitale del 10 per cento o di un valore venale di un milione di franchi. Sono inoltre state previste ulteriori eccezioni dalla tassa d'emissione nel caso dell'istituzione di società collettive, come pure l'aumento della franchigia per le società di capitali e le società cooperative. L'aumento della franchigia è già contenuto nel messaggio del 18 agosto 2004, approvato dal Parlamento, concernente la modifica della legge federale sulle tasse di bollo (art. 6 cpv. 1 lett. a LTB; FF 2004 4329).

La procedura di consultazione si è svolta dal 15 dicembre 2003 al 30 aprile 2004. A causa della votazione popolare del 16 maggio 2004 sul pacchetto fiscale, gli ultimi pareri sono però pervenuti soltanto a fine maggio 2004.

1.9.2 Risultati della consultazione

Il 26 gennaio 2005, abbiamo preso atto del rapporto dell'AFC sui risultati della procedura di consultazione³⁰.

1.9.2.1 Considerazioni di massima sulla necessità di una riforma

La maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione approva una riforma dell'imposizione delle imprese. 25 Cantoni approvano fondamentalmente la riforma dell'imposizione delle imprese tra cui

- un Cantone senza riserve di ordine finanziario,
- sei Cantoni solo in caso di rifiuto del pacchetto fiscale,
- nove Cantoni con riserve di ordine finanziario in caso di accettazione del pacchetto di misure fiscali,
- nove Cantoni con riserve di ordine finanziario anche in caso di rifiuto del pacchetto di misure fiscali.

Un Cantone è fondamentalmente contrario alla riforma per motivi di ordine finanziario.

Cinque partiti (PPD, PLS, PLR, UDC, UDF) considerano una riforma dell'imposizione delle imprese fondamentalmente necessaria. Per l'UDC, l'avamprogetto posto in consultazione non è tuttavia accettabile. Auspicherebbe una riforma che mettesse in primo piano lo sgravio delle imprese. Al contrario, per la sinistra (Verdi, PCS, PS) una riforma dell'imposizione delle imprese non è una priorità dell'agenda politica fiscale. Ciò nonostante, il PS segnala che il suo accordo sarebbe possibile se fosse adottata l'imposizione degli utili sulle partecipazioni secondo il modello 1.

³⁰ Il rapporto è pubblicato sul sito Web dell'AFC al seguente indirizzo:
<http://www.estv.admin.ch/data/i/index.htm?ustr.htm>

La maggioranza delle associazioni mantello e delle altre organizzazioni approva la riforma. Per SIC Svizzera e USS, non sussiste una necessità d'intervento. Per Travail.Suisse, la riforma va in una direzione sbagliata perché minaccia il principio di equità.

1.9.2.2 Scelta del modello

Sul totale dei 71 pareri pervenuti, 11 non danno la preferenza a nessuno dei modelli proposti. Questi partecipanti alla procedura di consultazione respingono in genere la riforma o non rispondono alle pertinenti domande perché non sono convinti da nessuno dei modelli presentati. Due pareri propongono un (quarto) modello proprio.

Per quanto concerne gli altri pareri (59), in alcuni casi è stato particolarmente difficile dedurre chiaramente il modello preferito perché talune risposte sono in parte contraddittorie e oscillano tra due modelli.

La tabella qui di seguito fornisce un compendio generale delle preferenze espresse:

	Totale	Cantoni	Partiti politici	Organizzazioni mantello	Altre organizzazioni
Modello 1	19	6	2	4	7
Modello 2	10	9	0	0	1
Modello 3	31	10	2	7	12
Nessuna scelta o scelta diversa	11	1	4	0	6
Totale	71	26	8	11	26

Sei *Cantoni* sostengono il modello 1 (AG, FR, GE, JU, VD, VS). Nove *Cantoni* sostengono il modello 2 (AR, BE, GR, SG, SZ, TG, TI, ZG [oscilla tra il modello 2 e il modello 3] e ZH). Dieci *Cantoni* sostengono di massima il modello 3 (AI, BL, BS, GL, LU, NW, OW, SH, SO, UR). Tre *Cantoni* esigono la fissazione a livello di legge di una partecipazione minima come condizione dello sgravio. Una debole maggioranza di *Cantoni* sostiene un'aliquota di imposizione parziale superiore al 70 per cento. Tre *Cantoni* ritengono invece che uno sgravio del 30 per cento sarebbe insufficiente.

Due *partiti politici* (UDF, PS) si esprimono a favore del modello 1, mentre il PS lo sostiene soltanto a condizione che uno dei modelli sia in definitiva prescelto. Il modello 2 non è sostenuto da nessun partito politico. Due partiti (PLR, PLS) sostengono il modello 3, fermo restando che il PLR intende aggiungere unicamente nella misura del 50 per cento agli altri redditi i dividendi e le altre distribuzioni di utili. Quattro partiti politici non sostengono nessuno dei modelli e non presentano proposte o proposte diverse: il PPD respinge tutti i modelli e si attiene alla propria iniziativa parlamentare del 12 dicembre 2002 (02.469). I Verdi ritengono che i modelli 1 e 2 violino il principio dell'imposizione in funzione della capacità eco-nomica e che anche il modello 3 induce forti distorsioni. Anche l'UDC respinge i tre modelli in quanto troppo complicati e onerosi, incomprensibili per i profani e – a detta degli

specialisti – problematici a livello di applicazione pratica anche per gli esperti. Il PCS respinge il complesso della riforma II dell'imposizione delle imprese nella sua forma attuale.

Quattro *organizzazioni mantello* (USC, USS, SIC Svizzera, Travail Suisse) si esprimono a favore del modello 1; l'USS a condizione che venga rispettata la neutralità dei costi e Travail Suisse solo condizionatamente, perché quest'ultima organizzazione respinge la proposta di riforma II dell'imposizione delle imprese. Il modello 2 non è sostenuto da nessuna organizzazione consultata, mentre il modello 3 è accolto favorevolmente da sette organizzazioni, ma con uno sgravio aumentato al 50 per cento. Economiesuisse e Swiss Banking esigono la rinuncia al test dell'onere preliminare, nonché l'abbandono della tassazione delle fattispecie del trasferimento, della holding degli eredi, della liquidazione parziale indiretta e del cosiddetto quasi commercio di valori mobiliari a profitto di direttive chiare. Il test dell'onere preliminare è respinto anche dalla Camera di commercio svizzero-americana. In materia di commercio a titolo professionale di valori mobiliari, l'USAM propone norme vincolanti fondate sul criterio della provenienza dalla sostanza commerciale o dalla sostanza privata dei mezzi finanziari destinati all'acquisto delle partecipazioni.

Altre sette diverse organizzazioni consultate si esprimono a favore del modello 1. La sola Conferenza fiscale delle Città caldeggia il modello 2. Dodici organizzazioni sostengono invece il modello 3. Nove di esse si schierano a favore di un'imposizione parziale del 50 per cento al posto del 70 per cento proposto (cosiddetto modello 3+). Sei partecipanti alla consultazione non sostengono espressamente nessuno dei modelli proposti; l'ASBAN presenta una proposta propria e l'IFF propone, al posto della procedura di imposizione parziale, un computo forfetario di imposta sugli utili basato sulla tassazione del reddito complessivo netto e applicabile alle distribuzioni di utili.

Dalla valutazione della procedura di consultazione non traspare pertanto una chiara maggioranza a favore di uno dei modelli proposti. Emerge un leggero vantaggio a favore del modello 3, ma i suoi sostenitori non sono affatto concordi sulla sua struttura e sull'entità dello sgravio. A prescindere dal modello preferito, la maggioranza dei Cantoni, delle organizzazioni mantello e delle altre organizzazioni consultate domanda una soluzione a livello di legge del problema del commercio a titolo professionale di valori mobiliari. Le organizzazioni mantello e le altre organizzazioni che hanno dato la preferenza al modello 3 chiedono invece un disciplinamento a livello di legge della liquidazione parziale indiretta.

1.9.2.3 Sgravi a favore delle società di capitali

Quasi tutti i provvedimenti proposti a favore delle società e di promozione del capitale di rischio sono stati approvati. Sono sostenuti ad ampia maggioranza l'allentamento delle condizioni di concessione della deduzione per partecipazioni dai proventi e dagli utili e lo sgravio della tassa d'emissione. Solo sull'introduzione del principio dell'apporto di capitale sussistono talune divergenze in merito alla data determinante per la presa in considerazione dei versamenti di aggio esistenti. La maggior parte delle organizzazioni mantello e delle altre organizzazioni, come pure tre partiti politici, chiedono che il «vecchio» aggio non venga pregiudicato. Nel

senso del principio dell'apporto di capitale, andrebbero anche in considerazione gli aggravi versati prima del 1° gennaio 2003.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione ritiene che la legge federale sulla costituzione di riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali (LCRC) non possa fungere né da strumento di politica congiunturale anticiclica, né da misura di sgravio del capitale di rischio.

1.9.2.4 Sgravi a favore delle imprese di persone

Diversamente dal caso delle domande in merito alla scelta del modello, si delinea un'immagine precisa per quanto concerne i miglioramenti proposti, segnatamente in ambito di imprese di persone; questi provvedimenti sono ampiamente incontestati dai partecipanti alla procedura di consultazione che sostengono la riforma.

Alcuni Cantoni esprimono peraltro taluni dubbi quanto all'attuazione, segnatamente per quanto concerne le fattispecie del differimento dell'imposizione del trasferimento della sostanza commerciale alla sostanza privata e viceversa, della divisione ereditaria e della locazione di aziende agricole.

1.9.2.5 Ripercussioni finanziarie della riforma

Tutti i tre modelli proposti hanno gravi ripercussioni sul gettito fiscale dei Cantoni e dei Comuni. Numerosi Cantoni ritengono che taluni provvedimenti per attenuare la doppia imposizione economica dei titolari di quote siano sopportabili unicamente se i programmi di sgravio 2003 e 2004 non comportino trasferimenti di costi dalla Confederazione ai Cantoni. Alcuni Cantoni domandano ampie misure di sgravio e di compensazione.

1.10 Considerazioni del Consiglio federale sulla riforma II dell'imposizione delle imprese

1.10.1 Conclusioni del Consiglio federale in seguito alla procedura di consultazione

Con l'approvazione del rapporto di consultazione il 26 gennaio 2005, abbiamo posto le basi per la procedura da seguire nell'ambito dell'imposizione delle imprese. Ci siamo basati sulle considerazioni seguenti.

La riforma 1997 dell'imposizione delle società, i cui risultati sono positivi, era principalmente orientata alle imprese e alle società di holding. La riforma II dell'imposizione delle imprese deve ora porre l'accento sulle PMI.

La riforma II dell'imposizione delle imprese rientra nell'ambito dei provvedimenti a favore della crescita. Alla debole crescita della Svizzera non può certamente essere posto rimedio mediante la sola politica fiscale. Il sistema fiscale può tuttavia essere migliorato in modo tale che – dato un certo gettito d'imposta – il sistema freni il meno possibile la crescita. Questa riforma può dunque contribuire alla politica di crescita.

A nostro avviso, la riforma II dell'imposizione delle imprese è un mezzo per ottimizzare il sistema attuale sopprimendone le lacune più evidenti, come la sovraimposizione. Non sono tuttavia ancora completamente mature riforme di fondo del sistema fiscale. Non c'è ancora l'unanimità sul principio della neutralità dell'imposta.

Il sistema fiscale applicato da un Paese è un fattore determinante in un contesto di *concorrenza tra gli Stati per attirare le imprese e incitarle a insediarsi sul suo territorio*. Per questo motivo la riforma si concentra principalmente sui punti importanti a livello di concorrenza, in particolare su quelli che richiedono un intervento urgente. Se ci si basa sul confronto internazionale, i provvedimenti da prendere riguardano in primo luogo gli imprenditori che investono e, a livello di imposizione, l'imposta sul capitale.

Attualmente, le pianificazioni finanziarie della Confederazione e dei Cantoni non prevedono *riduzioni di entrate* in seguito alle riforme fiscali. In effetti, qualsiasi riduzione sostanziale delle imposte – auspicabile da un profilo puramente economico – dovrebbe essere compensata con provvedimenti supplementari di sgravio delle finanze pubbliche o con aumenti di imposte in altri settori. Per il momento, nessuna di queste due soluzioni raccoglie una maggioranza stabile a livello politico.

La riforma dell'imposizione delle imprese non avrà alcuna possibilità di successo se non sarà sostenuta dai Cantoni. Per tale motivo, abbiamo generalmente integrato i pareri dei direttori cantonali delle finanze nella nostra decisione. Abbiamo tuttavia rinunciato a un elemento sollevato dai Cantoni: la determinazione della partecipazione minima per la concessione dell'imposizione parziale dei dividendi. Riteniamo in effetti che occorra sostenere lo sgravio della doppia imposizione economica accordato a tutti i soci, indipendentemente dall'importanza della loro partecipazione.

L'armonizzazione fiscale formale sarà rafforzata nei settori in cui essa è auspicabile dal profilo dei contribuenti assogettati all'imposta nei diversi Cantoni.

1.10.2 Riforma dell'imposizione delle imprese e altri temi fiscali

1.10.2.1 Imposizione della famiglia

Secondo il nostro Consiglio, l'imposizione della famiglia è importante quanto l'imposizione delle imprese. Devono tuttavia essere prima prese decisioni di principio in questo settore, in particolare per quanto concerne l'imposizione dei coniugi e i provvedimenti fiscali legati ai figli. Inoltre, abbiamo esaminato le possibilità di introdurre misure urgenti nell'ambito dell'imposizione del reddito, con l'obiettivo di diminuire o di sopprimere l'eccessivo onere fiscale che colpisce i coniugi rispetto ai concubini. Nell'ambito dell'*imposizione dei coniugi*, è stato svolto uno studio esaustivo sulle possibilità di un passaggio all'imposizione individuale e sulle conseguenze che questo cambiamento comporterebbe. In risposta al postulato Lauri (02.3549), è stato elaborato su richiesta del nostro Consiglio un rapporto a destinazione del Parlamento, pubblicato nel dicembre 2004³¹.

³¹ Questo rapporto è pubblicato sul sito Web dell'AFC all'indirizzo seguente:
http://www.estv.admin.ch/data/f/pdf/individual/individualbesteuerung_bericht_f.pdf

1.10.2.2 Altri progetti attualmente in corso

La semplificazione del sistema fiscale rimane al centro delle preoccupazioni del nostro Consiglio. Su questo punto, l'AFC ha elaborato due rapporti:

- un rapporto intitolato «Meno burocrazia nella fiscalità»³², che risponde a un postulato del gruppo PPD (03.3313), di cui abbiamo preso atto il 20 ottobre 2004. Nel frattempo abbiamo incaricato il DFF di stabilire, in collaborazione con i Cantoni, quali raccomandazioni del rapporto potrebbero essere applicate rapidamente;
- un rapporto intitolato «Rapporto del Consiglio federale sui miglioramenti dell'IVA (10 anni di IVA)»³³, in risposta al postulato Raggenbass (03.3087), che abbiamo presentato il 27 gennaio del 2005. I primi provvedimenti proposti in questo rapporto saranno applicati a partire dalla fine del primo semestre 2005. Altri provvedimenti che comportano una modifica della legislazione entreranno in vigore, per una prima parte, all'inizio del 2006.

Inoltre, molte disposizioni della LIFD, della LAID, della LIP e della LIVA, che sono ora caduche, dovrebbero essere parzialmente abrogate o sostituite, conformemente alla nuova legge federale sull'uniformazione dell'imposizione nel tempo, sulla semplificazione dell'imposizione dei guadagni di lotterie e sul chiarimento delle procedure di tassazione e di riparto.

Il 18 agosto 2004, abbiamo presentato al Parlamento un disegno di revisione modificato rispetto a quello contenuto nel pacchetto fiscale 2001 concernente le tasse di bollo federali. Questo disegno prevede l'integrazione nel diritto ordinario delle misure urgenti concernenti la tassa di negoziazione prese nel 1999 e nel 2000. Prevede inoltre di aumentare la *franchigia applicata nell'ambito della tassa d'emissione facendola passare da 250 000 franchi a un milione di franchi*, rispondendo in tal modo anticipatamente alla domanda di sgravio della tassa d'emissione proposta durante la consultazione. Questo disegno è stato approvato dalle Camere federali nella sessione primaverile del 2005³⁴. I provvedimenti previsti entreranno presumibilmente in vigore il 1° gennaio 2006, fatto salvo il referendum. In seguito al presente messaggio, le società cooperative e le società di capitali saranno trattate in modo identico nell'ambito dell'assoggettamento alla tassa d'emissione (cfr. n. 6.2.1).

Il DFF ritiene che non siano prioritari sgravi supplementare della tassa d'emissione. Di conseguenza, questi sgravi non saranno trattati nell'ambito della riforma II dell'imposizione delle imprese. Potranno tuttavia essere riesaminati non appena le misure urgenti concernenti il diritto di famiglia saranno applicate.

1.10.3 Concetto del Consiglio federale

Con il lancio della riforma II dell'imposizione delle imprese, intendiamo da un lato diminuire l'onere fiscale che grava sul capitale di rischio, in particolare a favore dei piccoli azionisti. Questo sgravio non è quindi accordato solo agli investitori che

³² Questo rapporto è pubblicato sul sito Web dell'AFC all'indirizzo seguente:
<http://www.estv.admin.ch/data/sd/f/pdf/buerokratie.pdf>

³³ Questo rapporto è pubblicato sul sito Web dell'AFC all'indirizzo seguente:
http://www.estv.admin.ch/data/sd/f/pdf/mwst_bericht_f.pdf

³⁴ FF 2005 2053

partecipano alle attività delle loro imprese, ma anche a tutti i contribuenti che mettono un capitale di rischio a disposizione di un'impresa. Con questa riforma, ci prefiggiamo inoltre di ridurre in modo mirato l'onere fiscale delle piccole e medie imprese (PMI), segnatamente nei settori nei quali è necessario reagire alla concorrenza degli altri Paesi. Infine, vogliamo diminuire le sovraimposizioni ingiustificate e in parte eliminarle.

Per ridurre l'onere fiscale degli investitori, in particolare dei proprietari delle piccole e medie imprese (PMI), la riforma prevede di diminuire l'imposizione degli utili distribuiti operando uno sgravio dell'onere a carico dei soci. Nell'ambito dell'imposta federale diretta, essa istituisce un'imposizione parziale dei dividendi. Le partecipazioni comprese nella sostanza privata sono ora imposte solo all'80 per cento e non più al 100 per cento. Il ricavo delle partecipazioni comprese nella sostanza commerciale è invece imposto in ragione del 60 per cento. L'imposizione non riguarda solo i dividendi, ma anche gli utili da alienazioni, che sono imposti parzialmente solo se corrispondono a determinati criteri. I Cantoni e i Comuni disciplinano l'imposizione degli utili distribuiti secondo la propria legislazione, con un ampio margine di manovra.

Gli utili da alienazioni provenienti da titoli privati rimangono esenti dall'imposta. Questo margine di manovra deve tuttavia essere definito in modo molto preciso. Per tale motivo, la nozione di commercio quasi professionale di titoli è definita in modo preciso e più restrittivo nella legge; inoltre, mediante un disciplinamento legale, viene garantito che i versamenti effettuati che hanno economicamente il valore di dividendi imponibili siano trattati come tali.

La possibilità data ai Cantoni e ai Comuni di computare l'imposta sull'utile sull'imposta sul capitale è l'elemento centrale di questa riforma a favore delle società di capitali. La riforma consente in tal modo di sollevare le imprese, soprattutto le imprese redditizie, dall'onere che gravava su di loro e nel frattempo di sottoporre tutte le imprese all'imposta sul capitale. Apporta inoltre altri miglioramenti, in particolare introducendo il principio dell'apporto di capitale e riducendo le condizioni necessarie per la concessione della riduzione per partecipazione.

I provvedimenti proposti a favore delle imprese di persone apportano miglioramenti attesi da tempo. Riguardano quattro punti ai quali le PMI danno molta importanza, in particolare:

- il mantenimento delle imprese di persone,
- i provvedimenti che consentono di facilitare la ristrutturazione delle imprese di persone,
- i provvedimenti che facilitano la trasmissione dell'impresa, e
- la riduzione dell'onere fiscale al momento della liquidazione dell'impresa da parte del proprietario ancora in vita o al suo decesso.

Dal momento che è mantenuto il principio dell'esenzione degli utili in capitale privati, il sistema d'imposizione previsto nella riforma non può essere totalmente neutro. Occorre tuttavia sottolineare che questa riforma dell'imposizione delle imprese non ha lo scopo principale di semplificare il sistema fiscale. Ciò nonostante, alcuni elementi contribuiscono a una semplificazione del sistema, nel senso che apportano chiarimenti o sopprimono sovraimposizioni. Inoltre, riducono il periodo tra l'imposizione e i movimenti finanziari effettivi.

I provvedimenti proposti nella riforma sono strutturati in modo tale che non è necessario applicare altri programmi di sgravio o aumentare le imposte. Per quanto concerne i Cantoni, le uniche diminuzioni di introiti che registreranno sono a livello della loro quota parte all'imposta federale diretta. La decisione del legislatore cantonale determinerà se il Cantone e Comuni subiranno una diminuzione delle entrate e, se del caso, in quale misura.

La riforma II dell'imposizione delle imprese rientra nell'ambito del pacchetto di misure a favore della crescita proposto dal nostro Consiglio. È in sintonia non solo con gli altri nostri progetti, come quelli concernenti l'imposizione della famiglia e le semplificazioni, ma anche con le riforme previste a lungo termine.

La riforma contiene inoltre alcune proposte che rientrano nell'ambito del programma di sgravio 04. Se l'AFC vuole riuscire a raggiungere i suoi obiettivi in materia di risparmio, deve essere sgravata da alcune procedure di controllo dettagliate piuttosto onerose per concentrarsi, al momento dei controlli, sui punti essenziali. I provvedimenti proposti consentono di ridurre almeno parzialmente l'onere amministrativo a carico del contribuente.

I diversi provvedimenti proposti sono illustrati in modo dettagliato nei numeri 3 e 4.

2.1.2

La doppia imposizione economica³⁵

La distribuzione degli utili delle società di capitali è soggetta alla doppia imposizione economica che colpisce anche il capitale della società e la sostanza del titolare di quote. Gli esperti parlano così di una doppia imposizione economica quando i titolari di parti devono pagare un'imposta sugli utili distribuiti loro dalle società di capitali o dalle società cooperative che, a loro volta, hanno già pagato un'imposta su questi utili.

Ecco un *esempio che illustra* questa doppia imposizione economica (non si è volutamente tenuto conto dell'imposta sul capitale e dell'imposta sulla sostanza):

- Una società di capitali ha realizzato un *utile prima delle imposte* di 100 unità.
- Dopo deduzione dell'imposta sull'utile (22 unità), resta un *utile di 78 unità*, che viene *distribuito integralmente*.
- Su questo *dividendo di 78 unità*, il titolare di quote deve pagare un'imposta sul reddito del 40 per cento (*ossia 31,20 unità*), in modo tale che gli resta un *reddito effettivamente disponibile di 46,80 unità* (= 78 - 31,20).
- L'utile realizzato dall'impresa è pertanto *gravato complessivamente* per il 53,20 per cento.

D'altro canto, un indipendente che ottiene lo stesso utile è soggetto unicamente all'imposta sul reddito: l'onere fiscale è dunque minore. Per contro, se la società di capitali distribuisce soltanto una parte dell'utile annuale, l'onere fiscale globale della società e del titolare di quote è generalmente inferiore a quello che colpisce l'indipendente. Come si vede, la doppia imposizione economica non equivale necessariamente a un'imposizione eccessiva.

Sono le circostanze di ogni singolo caso che determinano, in ultima analisi, se sono le imprese di persone o le società di capitali (inclusi i titolari di quote) a essere maggiormente gravate dal profilo fiscale. L'ERU³⁶ ha calcolato che, per una quota di distribuzione fino al 70 per cento dell'utile annuo, la società di capitali è generalmente avvantaggiata fiscalmente. Di conseguenza, nella maggior parte dei casi l'onere fiscale sugli utili provenienti da società di capitali è minore rispetto a quello sugli utili provenienti da imprese di persone.

³⁵ Questa nozione è ambigua poiché non tiene conto del fatto che l'onere fiscale non è così elevato per la società come per l'azionista. Entrata tuttavia nell'uso comune, l'abbiamo utilizzata nel presente messaggio.

³⁶ Rapporto della commissione di esperti «Imposizione delle imprese formalmente neutra» (ERU) del 29 giugno 2001; allegato 1, Vergleich der Steuerbelastung von Personenern-ternehmen und Aktiengesellschaften sowie ihrer Beteiligten; p. 6 (disponibile unicamente in tedesco).

2.1.3 Quali sono le conseguenze della doppia imposizione economica?

Occorre innanzitutto precisare che la doppia imposizione economica è ingiustificata se l'onere fiscale gravante sull'impresa e quello gravante sull'azionista è maggiore dell'onere che graverebbe su un indipendente o un investitore.

Generalmente, *le società aperte al pubblico e le altre società a larga diffusione azionaria* distribuiscono una parte dei loro utili. Per questa parte degli utili dell'impresa, i singoli azionisti sono soggetti a una doppia imposizione economica. Tuttavia, la maggior parte degli azionisti pubblici può contare sul fatto di poter realizzare una buona parte degli utili dell'impresa a titolo di utile da capitale esente da imposte. L'onere fiscale che colpisce gli investimenti nelle società di capitali è quindi generalmente inferiore a quello che colpisce gli investimenti nelle imprese di persone.

Gli azionisti che lavorano in *piccole imprese* evitano in generale di distribuire utili imponibili percependo un salario fondato sull'attività lucrativa, riscuotendo interessi o altre indennità. La doppia imposizione economica – sempre che vi sia – assume raramente proporzioni ingiustificate.

Vi sono, d'altro canto, *situazioni nelle quali la doppia imposizione economica si fa sentire pienamente*, in particolare quando la quota di distribuzione degli utili annuali supera regolarmente il 70 per cento³⁷.

I titolari di società di capitali che poggiano su persone e che producono proventi importanti sono soggetti alla doppia imposizione economica fintanto che non vogliono vendere i loro diritti di partecipazione e l'impresa è tenuta a distribuire gli utili, segnatamente:

- quando gli azionisti, colpiti pesantemente dall'*imposta sulla sostanza*, devono finanziare questa imposta mediante prelevamenti supplementari di utili provocando l'aumento della quota di distribuzione;
- in caso di *dividendi patrimoniali*.

Anche nel caso di eredi che non vogliono partecipare all'impresa ma desiderano unicamente riscuotere la loro eredità in forma di liquidità, *le successioni* possono provocare importanti distribuzioni e, quindi, doppie imposizioni economiche. Spesso, dividendi patrimoniali sono necessari per finanziare la liquidazione di determinati eredi (indipendentemente dalla forma della liquidazione).

2.1.4 Necessità d'agire

Alla luce delle precedenti considerazioni, possiamo chiederci se sia assolutamente necessario attenuare gli effetti della doppia imposizione economica. Se si considerasse tale questione unicamente alla luce dei confronti finora effettuati fra i diversi oneri fiscali, la risposta sarebbe negativa. Tuttavia, non possiamo accontentarci di rispondere alla questione unicamente sulla base di un confronto empirico di cifre. In effetti, l'assoggettamento all'imposta degli utili delle società una seconda volta in occasione della loro distribuzione influenza il comportamento dei titolari di quote, i

³⁷ Rapporto ERU, loc. cit.

quali utilizzano tutti i mezzi legali (e a volte illegali) per evitare la doppia imposizione economica e, quindi, un onere totale superiore al 50 per cento. Fra questi mezzi rientrano, per esempio, la capitalizzazione degli utili distribuibili con l'intento di realizzarli sotto forma di utili in capitale esentasse alienando i diritti di partecipazione; la riscossione di salari sproporzionati e il finanziamento della società mediante prestiti a interesse dei titolari di quote piuttosto che mediante fondi propri senza interesse; la registrazione occasionale di spese private a carico della società. Questo fenomeno potrebbe spiegare perché in Svizzera siano in generale particolarmente esigue le quote di distribuzione degli utili, che mediamente non superano a lungo termine il 35–40 per cento. In questo senso risulta quindi evidente che gli azionisti-imprenditori fondano le loro decisioni in materia di finanziamento su considerazioni di ordine fiscale piuttosto che su considerazioni di economia aziendale. Di conseguenza, la neutralità di finanziamento offerta dall'economia non è sfruttata, ciò che va in definitiva a scapito della crescita economica della Svizzera. I confronti degli oneri si basano spesso su contesti diversi e non dovrebbero quindi essere applicati senza riserve. Per tutte queste ragioni riteniamo pertanto necessario attenuare la doppia imposizione economica, in linea con quanto emerso chiaramente dall'avamprogetto messo in consultazione il 5 dicembre 2003.

2.1.5 Conclusioni emerse dalla consultazione

Dall'analisi dei risultati della consultazione (cfr. n. 1.9.2) emerge che non si sarebbe dovuto scegliere fra tre modelli ma piuttosto fra *due concetti fondamentali: l'alienazione con conseguenze fiscali (modelli 1 e 2) o l'alienazione senza conseguenze fiscali (modello 3)*. Da questa prospettiva, la situazione appare senza vie d'uscita. In effetti, il 58 per cento dei Cantoni si è pronunciato a favore di un concetto con conseguenze fiscali e il 51 per cento delle associazioni mantello e altre organizzazioni si sono pronunciate a favore del concetto senza conseguenze fiscali. I partiti politici non hanno invece manifestato alcuna preferenza particolare.

Nell'avamprogetto messo in consultazione il 5 dicembre 2003, abbiamo privilegiato il modello 1 (procedura di imposizione parziale dei proventi e degli utili ottenuti da partecipazioni qualificate con opzione) poiché neutra dal profilo economico. Nell'avamprogetto avevamo anche precisato che il modello 1 si differenzia in alcuni punti fondamentali dall'imposta sugli utili in capitale respinta dal popolo il 2 dicembre 2001. La maggior parte dei partecipanti alla consultazione non sono convinti dei vantaggi dell'imposizione parziale degli utili da alienazione. L'esenzione degli utili in capitale privato resta dunque una condizione importante dal profilo politico. Partiamo pertanto dal principio che un progetto che contenga elementi di imposizione degli utili in capitale non abbia alcuna possibilità di essere accettato dal Parlamento, anche se oggettivamente corretto. Un'eccezione è costituita tuttavia dai casi di liquidazione parziale indiretta modificati e disciplinati giuridicamente, dai trasferimenti e dal quasi commercio di titoli (cfr. n. 2.6). Di conseguenza, ci siamo adattati all'idea che la presente riforma non potrà essere attuata rispettando la piena neutralità finanziaria.

La situazione di stallo in merito alla scelta di un modello ha imposto al Dipartimento federale delle finanze d'intavolare discussioni intense con i Cantoni e gli ambienti economici interessati. Per contro, tutti concordano sulla necessità di attenuare la doppia imposizione economica a livello dell'azionista-imprenditore. Dal momento

che nessun modello ha soddisfatto pienamente le cerchie consultate, è stato necessario esaminare una nuova soluzione. Alcuni elementi dei modelli proposti, tuttavia, hanno potuto essere ripresi.

Nessuna misura d'attenuazione degli effetti della doppia imposizione è stata prevista nel quadro dell'imposta sulla sostanza che grava i diritti di partecipazione del patrimonio privato. Ma ciò non toglie nulla al fatto che i diritti di partecipazione subiscono una doppia imposizione economica anche nel quadro dell'imposta sul capitale o dell'imposta sulla sostanza. Come base di calcolo dell'importo dell'imposta sulla sostanza, si sarebbe potuto immaginare per esempio l'imposizione parziale del valore venale netto (dedotti i debiti proporzionali) o la piena imposizione del valore contabile fiscalmente determinante dopo deduzione dei debiti proporzionali. Allo scopo di preservare il substrato fiscale e l'autonomia tariffaria dei Cantoni, è stato deciso tuttavia di non imporre loro misure d'attenuazione nel quadro dell'imposta sulla sostanza. Dal profilo della sistematica fiscale, un'attenuazione nel quadro dell'imposta sulla sostanza dovrebbe andare di pari passo con un'imposizione parziale degli utili in capitale.

2.2 Attenuazione della doppia imposizione economica nel quadro della sostanza privata

La doppia imposizione economica dovrebbe essere attenuata per tutti i dividendi della sostanza privata. Fintanto che si tratta di diritti di partecipazione, soltanto questa attenuazione è importante. Il concetto di «partecipazione qualificata» non ha più posto in questo contesto. Lo sgravio fiscale è quindi sempre lo stesso a prescindere dal volume della partecipazione.

Al fine di garantire la coerenza fra questa misura e lo scopo principale e originario della riforma (ossia la promozione degli azionisti-imprenditori), le quote a fondi di investimento e a società ad essi fiscalmente equiparati sono state espressamente escluse da qualsiasi misura d'attenuazione della doppia imposizione economica, non esistendo alcun rapporto diretto fra l'investitore e una determinata società di capitali alla quale intende partecipare. Dal momento che questa misura di sgravio è stata prevista anche per l'imposta federale in caso di detenzione di una sola azione (ossia nel caso in cui non si possa parlare di un azionista-imprenditore), anche il più piccolo azionista (diretto) ha la possibilità di influenzare le decisioni della società in questione acquistando diritti di partecipazione. In tal modo, ogni azionista è un potenziale azionista-imprenditore. Per contro, il titolare di quote a fondi di investimento non potrà mai esercitare un'influenza importante sulla società di capitali. Del resto non assume neppure rischi diretti.

Se si volesse nondimeno assoggettare parzialmente la parte riguardante i dividendi nel quadro della distribuzione dei fondi di investimento, ne risulterebbe un onere amministrativo sproporzionato. Le distribuzioni di dividendi dovrebbero essere effettuate infatti mediante tre diverse cedole: una per i dividendi netti (in virtù dell'imposizione parziale), una per gli utili in capitale netti esenti da imposta e una per gli utili netti imponibili normalmente (altri proventi). Anche il controllo della computazione degli oneri degli interessi passivi sui differenti proventi conformemente al principio di causalità comporterebbe un'importante mole supplementare di lavoro. Infine, il problema sarebbe ancora accentuato dalle differenti misure di

sgravio applicate nei Cantoni (che prevedono in particolare criteri di qualifica diversi).

Una semplice correzione della doppia imposizione economica è peraltro principalmente di *carattere tariffale*. Essa può essere effettuata sia a livello di società per azioni o di società cooperativa³⁸, sia a livello di titolare delle quote³⁹. Una correzione pienamente soddisfacente della doppia imposizione economica – qualunque sia il metodo applicato – dovrebbe di massima tenere conto delle circostanze di ogni singolo caso, il che è praticamente impossibile a mente della molteplicità di circostanze. Per questo motivo le misure correttive devono giocoforza poggiare su determinate semplificazioni.

Dal profilo dell'armonizzazione fiscale⁴⁰, la dottrina è unanime nell'affermare che i Cantoni possono prevedere misure di *natura tariffale* per attenuare la doppia imposizione economica, sia a livello di società per azioni/società cooperativa, sia di azionista/socio. Prendendo lo spunto da questo principio si constaterà che la diversità delle normative cantonali può fare insorgere conflitti di legge positivi o negativi: se per esempio il Cantone A corregge la doppia imposizione economica a livello di società per azioni/società cooperativa, mentre il Cantone B effettua la correzione a livello di azionista/socio, la persona fisica domiciliata nel Cantone B che partecipa a una società domiciliata nel Cantone A profitta a doppio titolo dell'attenuazione della doppia imposizione economica; inversamente, la persona fisica domiciliata nel Cantone A che partecipa a una società domiciliata nel Cantone B è totalmente esclusa da qualsiasi attenuazione della doppia imposizione economica.

Nella sua giurisprudenza ultracentenaria il Tribunale federale ha stabilito che la doppia imposizione, nelle persone della società e dell'azionista, dell'utile distribuito non costituisce una doppia imposizione intercantonale contraria alla Costituzione federale (art. 127 cpv. 3 Cost. = art. 46 cpv. 2 vCost.). Occorre tuttavia osservare che il rispetto della libertà tariffale dei Cantoni è limitato dal diritto del legislatore federale di emanare disposizioni di armonizzazione fiscale per evitare conflitti positivi o negativi di legge nell'ambito delle imposte dirette dei Cantoni. I pareri espressi dagli esperti nel quadro dei lavori preliminari e dei dibattiti relativi alla legge sull'armonizzazione fiscale, come pure le opinioni sostenute in Parlamento in merito alle determinazioni del punto fino a cui può spingersi la Confederazione per obbligare i Cantoni ad adottare un sistema unitario di attenuazione delle doppie imposizioni economiche, devono essere valutati in modo differenziato tenendo conto dell'evoluzione sociale. In questo senso l'aumentata mobilità delle persone e delle imprese entro i confini nazionali ha già indotto il legislatore federale ad adottare

³⁸ In questo senso i Cantoni di SO e TG con la cosiddetta aliquota divisa di imposta.

³⁹ I Cantoni di AI, LU, NW, OW e SH prevedono una riduzione dell'imposta sui dividendi provenienti da partecipazioni qualificate della sostanza privata e della sostanza commerciale. I criteri di qualificazione non sono tuttavia stati disciplinati in maniera uniforme dal momento che sono stati individuati ben tre concezioni diverse (quota di capitale minima o valore venale minimo).

⁴⁰ Le legislazioni fiscali della Confederazione e dei 26 Cantoni sono state armonizzate, ai sensi della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS **642.14**), una legge quadro – con l'entrata in vigore nel 1995 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS **642.11**). Conformemente all'art. 129 cpv. 2 Cost. *sono stati armonizzati* gli ambiti assoggettamento, *oggetto* e calcolo temporale delle imposte, procedura e diritto penale fiscale; *non sono invece stati armonizzati* gli ambiti *tariffe di imposta, aliquote di imposta* e importi esenti da imposta.

misure per eliminare gli ostacoli fiscali alla mobilità intercantonale⁴¹. In quest'ottica, sarebbe ammissibile imporre ai Cantoni, in un intento di equiparazione legale e per il tramite della legge sull'armonizzazione fiscale, un ambito unitario di attenuazione a livello di società oppure di azionista.

Sebbene le opinioni in merito divergano, gran parte della dottrina parte dall'idea che la Confederazione dispone della competenza di stabilire il metodo di attenuazione a livello di persona giuridica o di persona fisica, purché con tale metodo vengano fissate deduzioni dalla base di calcolo⁴². Inversamente, al legislatore federale è vietato prescrivere ai Cantoni un sistema di computazione fiscale come misura di attenuazione a livello di persone fisiche, dato che si tratta di una misura puramente tariffale che rientra nell'autonomia di competenza dei Cantoni.

Come già menzionato, la misura si prefigge unicamente, per quanto si tratti di partecipazioni della sostanza privata, di eliminare la doppia imposizione economica. Dal profilo dell'armonizzazione fiscale, si constata che la mera eliminazione o attenuazione della doppia imposizione economica costituisce un provvedimento fiscale che non adempie le esigenze dell'equità fiscale e della neutralità decisionale ai sensi della neutralità di finanziamento e va pertanto considerata come mera misura tariffale. Per questo motivo la presente misura consente unicamente di prescrivere ai Cantoni misure di sgravio al medesimo livello applicato dalla Confederazione, ossia a livello di titolari di quote. Per quanto riguarda l'entità e il tipo di sgravio, occorre rispettare l'*autonomia cantonale in materia legislativa*.

Nel quadro dell'*imposta federale diretta*, l'attenuazione dell'onere fiscale va perseguita mediante l'*imposizione parziale*. La misura di questa imposizione parziale non è stata definita unicamente nell'intento di attenuare la doppia imposizione economica, bensì anche con l'intento di limitare le perdite di gettito nel quadro dell'imposta federale diretta. Le *distribuzioni di utili* devono pertanto essere aggiunte nella misura dell'*80 per cento* agli altri redditi imponibili.

Da più parti è stato chiesto un'imposizione parziale molto più generosa, ad esempio nella misura del 50 per cento. Le seguenti considerazioni si oppongono tuttavia a questa richiesta:

- lo sgravio del 20 per cento (= aliquota di imposizione parziale dell'80 %) concerne l'imposta federale diretta che è relativamente bassa per le imprese (8,5 % dell'utile dopo la deduzione delle imposte = 6,9 % dell'utile prima della deduzione delle imposte). D'altro canto, la Confederazione non riscuote un'imposta sul capitale;
- l'aliquota si applica a tutti i dividendi e cioè anche a quelli provenienti da società con azionariato largamente diffuso;
- i Cantoni sono liberi di fissare aliquote più basse per le imposte cantonali e comunali;
- contrariamente al modello 3 della consultazione, il disegno di legge non prevede alcuna prova dell'onere precedente;

⁴¹ Cfr. legge federale del 15 dicembre 2000 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di imposizione delle imposte dirette nei rapporti intercantionali (RU **2001** 1050)

⁴² Cfr. Markus Reich, Die wirtschaftliche Doppelbelastung der Kapitalgesellschaften und ihrer Anteilsinhaber, Schriften zum Steuerrecht, Zurigo 2000, pag. 74 segg.

- dal profilo fiscale, un tale sgravio sarebbe discriminante nei confronti degli altri redditi della sostanza e del reddito da attività lucrativa.

Le nuove basi legali si trovano negli *articoli 20 capoverso 1^{bis} lettera a LIFD e 7 capoverso 1 (secondo periodo) LAID*.

2.3 Attenuazione della doppia imposizione economica e finanziamento dell'AVS

L'imposizione parziale è stata fissata all'80 per cento per tener conto in particolare anche del finanziamento dell'AVS. Modelli matematici⁴³ hanno infatti evidenziato che uno sgravio generale dei dividendi in Svizzera nella misura del 30 per cento (= imposizione parziale nella misura del 70 %) metterebbe in pericolo il finanziamento dell'AVS. Nella probabilità che diversi Cantoni adottino misure di sgravio più generose di quelle previste nel quadro dell'imposta federale diretta, un'imposizione parziale dell'80 per cento applicata all'imposta federale diretta costituisce il massimo che si possa prevedere. Occorre infatti evitare che un imprenditore-azionista sia disincentivato dall'aumentare il proprio salario soggetto all'AVS per il fatto che la riscossione dei dividendi gli procura un reddito liberamente disponibile più elevato (dopo la deduzione delle imposte). Inoltre, bisogna tener conto del fatto che lo sgravio non è vincolato a condizioni (non vi è prova dell'onere precedente) e che solamente le distribuzioni di fondi di investimento o di società ad essi fiscalmente equiparate sono escluse dall'imposizione parziale.

2.4 Attenuazione della doppia imposizione economica nel quadro della sostanza commerciale

Dal momento che, nel quadro della sostanza commerciale, gli utili in capitale fanno parimenti parte del substrato imponibile, si giustifica un'imposizione parziale inferiore di 20 punti percentuali rispetto alla sostanza privata.

I dividendi, le quote di utili, le eccedenze di liquidazione e tutte le altre prestazioni valutabili in denaro (comprese le azioni gratuite allibrate, gli aumenti gratuiti del valore nominale ecc.) dovrebbero sempre beneficiare dell'imposizione parziale, ossia anche quando provengono da buoni di godimento o da partecipazioni non qualificate.

Indipendentemente dalla rinuncia a una quota di partecipazione minima per la concessione dello sgravio dei dividendi, è necessario, nel quadro del trattamento fiscale degli *utili in capitale, distinguere fra le partecipazioni qualificate e le partecipazioni non qualificate*. Le ragioni di questa *necessità* sono presentate di seguito. Gli utili in capitale provenienti da partecipazioni non qualificate sono pienamente imponibili, mentre quelli provenienti da partecipazioni qualificate sono imponibili soltanto nella misura del 60 per cento.

⁴³ L'AFC fornisce volentieri informazioni su questa simulazione matematica.

Sono considerate come *partecipazioni qualificate* le azioni, i certificati di partecipazione, le quote di fondazione⁴⁴ e i certificati di quote⁴⁵ a società di capitali e a società cooperative *che rappresentano almeno il 10 per cento del capitale azionario o del capitale sociale*. Questa quota di qualifica è stata infine adeguata a quella dell'avamprogetto posto in consultazione il 5 dicembre 2003 e a quella del presente messaggio fissata al 10 per cento (modello 1, riduzione per partecipazioni, cambiamento di proprietà economica, liquidazione parziale indiretta ecc.). Inoltre, per evitare che i commercianti di valori mobiliari possano beneficiare dell'imposizione parziale degli utili in capitale, la *durata di possesso di una partecipazione deve essere almeno di un anno* prima di poter beneficiare dell'imposizione parziale sugli utili in capitale, come avviene per la deduzione per partecipazione delle società. D'altronde, la determinazione della quota di partecipazione al 10 per cento è motivata dal fatto che i vantaggi dell'imposizione parziale devono andare a favore dei titolari di partecipazioni che abbiano una certa influenza sul comportamento finanziario e, quindi, distributivo dell'impresa. L'obiettivo della soluzione proposta è soprattutto di natura economica: mira a promuovere l'imprenditore-azionista e, di conseguenza, le PMI. È per questa ragione che abbiamo mantenuto la disposizione concernente i prestiti contratti in vista dell'acquisizione di una partecipazione di cui il contribuente chiede la commercializzazione conformemente all'articolo 18 capoverso 2 (seconda metà del terzo periodo) LIFD.

Come menzionato nel numero 2.2, le quote a fondi di investimento o a società ad essi fiscalmente equiparate sono escluse dalla procedura d'imposizione parziale.

Anche i buoni di godimento non possono costituire partecipazioni commerciali qualificate e non sono pertanto soggetti alla procedura d'imposizione parziale in caso di alienazione, a meno che il contribuente detenga o venda nel corso dello stesso anno fiscale una partecipazione qualificata della società in questione. Lo stesso vale per i diritti di opzione. Per contro, la «riduzione per partecipazioni» sarà d'ora innanzi accordata anche sui proventi e sugli utili dei buoni di godimento alle società di capitali e alle società cooperative ai sensi del diritto svizzero, nonché alle persone giuridiche straniere che devono essere equiparate a società di capitali o a società cooperative svizzere. Questo allentamento supplementare della riduzione per partecipazioni si imponeva a causa della priorità riservata all'eliminazione della doppia imposizione nel settore delle società al fine di promuovere la piazza economica svizzera (cfr. n. 3.2). Le situazioni iniziali dei due casi non sono quindi paragonabili.

Nella sostanza commerciale, *il risultato netto da diritti di partecipazione* deve essere determinato in base a criteri contabili; l'imposizione parziale dell'utile lordo non sarebbe giustificata. Il fatto che l'imposta sugli utili colpisce pienamente gli utili in capitale provenienti da partecipazioni non qualificate mentre gli utili in capitale provenienti da partecipazioni qualificate sono colpiti soltanto dall'imposta parziale (in ragione del 60 %), analogamente ai dividendi della sostanza commerciale, rende impossibile l'analisi globale di tutti i redditi netti provenienti da diritti di partecipazione. Di conseguenza, è necessario distinguere *fra due settori*: uno che determina il reddito netto (dividendi) da partecipazioni non qualificate; l'altro che determina il «risultato netto» (dividendi e utili in capitale) proveniente da partecipazioni qualificate.

⁴⁴ Quote di fondazione (apporti di fondazione) a società a responsabilità limitata.

⁴⁵ Quote al capitale sociale delle società cooperative.

Nel settore delle «partecipazioni non qualificate», nel quale occorre anche tener conto delle partecipazioni senza rendimento, dalla somma dei dividendi si deve detrarre la parte corrispondente degli interessi passivi e le spese amministrative. Se il risultato di questa sottrazione è positivo, soltanto il 60 per cento è soggetto a imposta. Nella prassi si potrebbe anche dedurre direttamente il 40 per cento del risultato netto dei dividendi dal totale imponibile dell'esercizio. Se il risultato netto dei dividendi è negativo, questo risultato è già stato considerato nel risultato globale dell'esercizio; di conseguenza, esso deve essere totalmente deducibile. Nella sostanza commerciale, non si deve quindi tener conto soltanto parzialmente di un'eventuale eccedenza di interessi passivi e di spese amministrative. Se, nel corso di uno stesso anno fiscale, una determinata partecipazione ha prodotto sia un dividendo sia un utile da capitale, gli interessi passivi e le spese amministrative devono essere dedotte innanzitutto dall'utile da capitale normalmente imponibile. D'altro canto, le perdite da alienazione, gli ammortamenti, le rettifiche di valore o la dissoluzione di rettifiche di valore sono prese pienamente in considerazione dal profilo fiscale. Fanno eccezione gli ammortamenti che hanno un legame di causalità con un dividendo patrimoniale e che, di conseguenza, devono essere compensati con questo dividendo. Tuttavia, nel quadro delle partecipazioni non qualificate, ciò non ha nessuna incidenza pratica.

Del settore delle «partecipazioni qualificate», nel quale occorre anche tener conto delle partecipazioni senza rendimento, fanno parte tutti i proventi lordi come i dividendi, le quote agli utili e le eccedenze di liquidazione, come pure tutte le altre prestazioni valutabili in denaro; lo stesso vale per i ricavi da alienazione, la valorizzazione o la rivalutazione contabile (compresa la dissoluzione di rettifiche di valore) di partecipazioni, come pure dal rimborso del capitale o dalla vendita di diritti di opzione. Le spese imputabili alle partecipazioni sono gli ammortamenti e le rettifiche di valore su partecipazioni, il valore contabile determinante per l'imposta delle partecipazioni cedute, le relative spese amministrative e gli interessi passivi proporzionali. È fatto salvo il trattamento fiscale degli ammortamenti che hanno una relazione causale con un dividendo patrimoniale e che, di conseguenza, devono essere compensati con questo dividendo. Se il risultato netto da partecipazioni qualificate è positivo, soltanto il 60 per cento è soggetto all'imposta. Nella pratica, si potrebbe anche dedurre direttamente il 40 per cento del risultato netto da partecipazioni qualificate dal totale imponibile dell'esercizio.

Tuttavia, in caso di risultato netto negativo da partecipazioni qualificate, occorre procedere in modo differenziato a seconda dei casi:

In quanto la perdita derivi unicamente dagli interessi passivi e dalle spese amministrative, se ne è già tenuto conto nel risultato complessivo dell'esercizio e la perdita deve quindi essere pienamente deducibile.

Se tuttavia deriva da perdite da alienazione, da ammortamenti e da rettifiche di valore, questa perdita può essere presa in considerazione dal profilo fiscale soltanto nella misura del 60 per cento. La procedura d'imposizione parziale interessa pertanto unicamente gli utili e le perdite da capitale. Questo disciplinamento si applica anche nel quadro del riporto delle perdite. Le perdite causate da un'eccedenza di interessi passivi e di spese amministrative possono essere riportati integralmente; per contro, le perdite da capitale possono essere riportate unicamente in ragione del 60 per cento.

Le nuove basi legali sono sancite negli *articoli 18b LIFD e 7 capoverso 1 (secondo periodo) LAID*. Il margine di manovra dei Cantoni si estende sia alle partecipazioni della sostanza privata sia a quelle della sostanza commerciale. L'unico vincolo in materia di armonizzazione che incombe ai Cantoni è l'obbligo di applicare le loro misure d'attenuazione della doppia imposizione economica ai titolari di quote.

2.5 Principio degli apporti di capitale

2.5.1 Diritto vigente: principio del valore nominale

Nel settore della sostanza privata, il sistema fiscale della Confederazione e quello della maggior parte dei Cantoni si basano sul *principio del valore nominale*. In base a questo principio, è *esentato fiscalmente solo il rimborso del capitale azionario o del capitale sociale, ossia del capitale nominale*. Per contro, il rimborso o la distribuzione di riserve e di utili di una società di capitali o di una società cooperativa costituisce un elemento imponibile per il titolare di quote, ossia un rendimento della sostanza mobiliare. Questo principio si applica senza eccezioni nel settore della sostanza privata anche se gli utili e le riserve ottenuti esistevano già al momento dell'acquisizione della partecipazione, cioè se sono stati acquisiti a titolo oneroso.

Di per sé il diritto fiscale non ha fatto che riprendere in ambito di sostanza privata un principio alla base del nostro ordinamento economico. Fintantoché gli azionisti finanziano le società di capitali liberando capitale azionario alla pari o concedendo mutui e conservano le loro partecipazioni sino alla liquidazione della società, il principio del valore nominale ha ripercussioni fiscalmente adeguate.

Le prime stonature appaiono quando i diritti di partecipazione sono trasferiti dal settore privato a una persona avente l'obbligo di tenere una contabilità oppure a una società. Questa operazione infatti distrugge il substrato fiscale potenziale. Nelle relazioni commerciali tra terzi indipendenti simili avvenimenti non sollevano di massima problemi. In altri casi sono state prese le note misure difensive del fisco, come il trasferimento (compresa la holding degli eredi), la liquidazione parziale indiretta e il commercio professionale di valori mobiliari. Pure senza problemi, ma economicamente priva di logica, è l'alienazione di diritti di partecipazione da parte di una persona avente l'obbligo di tenere una contabilità oppure di una società a un investitore privato; questi infatti riprende l'onere fiscale occulto su tutte le riserve e i riporti di utile.

Stonature più gravi si fanno però sentire nella persona degli azionisti privati originali quando devono sottoporre all'imposta come gli altri utili realizzati dall'impresa gli aggi o altri supplementi al capitale versati sul conto riserve in caso di riflusso (dividendo patrimoniale o dividendo di liquidazione). Anche nel caso degli azionisti successivi che hanno acquisito diritti di partecipazione al valore venale non è possibile giustificare economicamente l'assunzione dell'onere fiscale occulto sui supplementi al capitale acquisiti. In questi casi il principio del valore nominale viola il principio dell'imposizione secondo la capacità economica.

Sebbene sinora si sia fatto fronte a queste problematiche tenendo conto dell'onere fiscale occulto mediante l'applicazione di disaggi alla valutazione dei diritti di partecipazione e quindi prendendo in considerazione nella fissazione del prezzo di acquisto quanto è tuttora valido in fatto di riserve occulte e di riporti di utile, l'imponibilità del capitale proprio versato sotto forma di aggio non può più essere giustifi-

cata. Per la nostra piazza economica ne risultano infatti anche svantaggi che non possono essere eliminati completamente dalle convenzioni esistenti di doppia imposizione (imposta svizzera di base). In assenza di una convenzione di doppia imposizione sarebbe poi svantaggioso dal profilo della nostra piazza economica se l'azionista continuasse a perdere definitivamente il 35 per cento dell'aggio rifluente.

La riscossione dell'imposta preventiva sui rimborsi di aggio non colpisce soltanto gli investitori privati, ma anche le imprese multinazionali che hanno fornito apporti di capitale superiori al valore nominale (non di rado mediante apporti in natura). L'apporto di un aggio in contanti sarebbe in molti casi motivato dall'entrata come nuovo azionista in una società svizzera di un fornitore estero di capitale di rischio che sottoscrive però solo in volume ridotto capitale azionario nominale e fornisce la maggior parte del capitale investito nella società sotto forma di aggio per garantire i rapporti di quote esistenti. Inoltre la riscossione dell'imposta preventiva potrebbe pure essere considerata arbitraria qualora una società madre estera fornisca sufficienti mezzi propri alla sua succursale svizzera, ma non può o non vuole fornire tutti i mezzi propri come capitale nominale. Se avesse infatti fornito i suoi mezzi prevalentemente per il tramite di mutui, accettando una sottocapitalizzazione della sua succursale corrispondente, essa avrebbe potuto fornire esente d'imposta preventiva questo capitale proprio di fatto.

Questa problematica non sussiste più nei Paesi anglosassoni e nella maggior parte dei Paesi europei: in ambito di capitale proprio infatti, le normative contabili esigono tra l'altro la certificazione separata dei versamenti supplementari degli azionisti (aggi) che superano l'importo nominale del capitale sociale. In questo senso nel Lussemburgo si opera una distinzione tra riserve costituite mediante apporti degli azionisti e riserve accumulate con gli utili della società. All'atto della distribuzione soggiacciono all'imposta sul reddito del capitale soltanto le riserve accumulate con gli utili della società (imposta preventiva). La commissione di esperti «Legislazione in materia di contabilità» ha peraltro previsto nel suo rapporto del 29 giugno 1998 una vasta norma contabile. In virtù del principio di adeguatezza, se tale norma fosse già sancita nel diritto commerciale non si potrebbe evitare di equiparare l'aggio al capitale nominale. Per questo motivo il diritto fiscale deve mostrarsi innovativo e ammettere una simile certificazione separata nel bilancio commerciale (unitamente ai vantaggi che ne risultano).

Urgono pertanto l'introduzione di una misura ampiamente armonizzata nella legislazione in materia di imposte dirette e un adeguamento della legge sull'imposta preventiva affinché il principio degli apporti di capitale (e non quello del rimborso del capitale) venga sancito nel diritto fiscale svizzero. Il termine tecnico di «principio del rimborso del capitale» va evitato per non suscitare l'impressione che l'aggio versato possa rifluire esente d'imposta soltanto a chi lo ha versato in origine.

2.5.2 Disciplinamento previsto

Occorre anzitutto garantire che le riserve accumulate mediante i supplementi degli azionisti siano accumulate direttamente dai vecchi azionisti, ma anche da azionisti nuovi, di massima in occasione di un aumento del capitale sociale. A queste condizioni, in tutti i casi di applicazione degli articoli 60 lettera a LIFD e 24 capoverso 2 lettera a LAID in cui non viene liberato un capitale nominale può quindi essere ammesso un apporto di capitale. Un apporto di capitale per il tramite di un conferi-

mento in natura superiore al valore nominale del capitale o al credito può essere preso temporaneamente in considerazione nel solo bilancio fiscale; il bilancio commerciale dovrà però essere adeguato in modo possibilmente tempestivo. Inoltre le rinunce ai crediti da parte degli azionisti possono essere qualificate come apporti di capitale nella misura in cui la loro decisione può essere ricondotta in modo documentato alla loro qualità di azionisti. Non è dato apporto di capitale se i crediti degli azionisti sono abbandonati in occasione di un risanamento (di massima unitamente ai crediti di terzi). Anche nel caso delle cosiddette relazioni triangolari non è dato di massima apporto di capitale, per esempio quando il medesimo azionista (società madre o azionista) predispone uno spostamento degli utili tra le sue società sorelle e la società da beneficiare ottiene una compensazione, mentre la società beneficiata fruisce di un adeguamento esente d'imposta delle sue riserve aperte (se del caso solo a livello di bilancio fiscale).

È quindi importante che unicamente gli apporti, gli aggi e i supplementi (ai sensi degli art. 60 lett. a LIFD e 2 lett. a LAID) versati direttamente dal titolare della partecipazione vengano equiparati al rimborso del capitale azionario o del capitale sociale. Soltanto tali prestazioni possono rifluire esenti dall'imposta preventiva agli azionisti svizzeri ed esteri. Questi azionisti devono essere diversi dalle persone che hanno fornito a suo tempo l'apporto di capitale. Tali riflussi di aggi e simili versati direttamente dai titolari di partecipazioni vanno quindi trattati dal profilo svizzero come rimborsi del capitale nominale, purché gli usufruttuari siano tassati secondo le norme del valore nominale. Nel sistema del valore contabile, ogni riflusso di capitale proprio rimane imponibile nonostante l'afflusso esente d'imposta preventiva degli aggi e di altri apporti di capitale, a condizione e nella misura in cui il prelievo di mezzi provochi la necessità di un ammortamento.

Inizialmente si era previsto di ammettere il principio degli apporti di capitale soltanto per gli aggi versati direttamente dai titolari dei diritti di partecipazione dopo l'entrata in vigore della presente riforma dell'imposizione delle imprese. Il principio degli apporti di capitale sarebbe pertanto stato applicato ai soli nuovi aggi. Dalla procedura di consultazione è emersa l'esigenza dell'applicazione del principio degli apporti conferimento di capitale a tutti gli aggi e ad altri apporti di capitale versati sinora o perlomeno nel corso dei dieci anni precedenti l'entrata in vigore di questa riforma fiscale.

La soluzione proposta nel presente messaggio per gli apporti, gli aggi e i supplementi versati prima dell'entrata in vigore della riforma tiene conto di queste esigenze. Su richiesta, si dovrebbe considerare in effetti gli aggi versati fino a dieci anni prima dell'entrata in vigore della riforma, sempreché il bilancio commerciale *dimostri* l'esistenza di riserve e di riporti di utili della stessa entità. L'AFC è l'autorità competente per accettare queste richieste dal momento che, grazie alla riscossione della tassa d'emissione, dispone di adeguate possibilità di controllo.

Le nuove basi legali sono sancite negli *articoli 20 capoverso 3 LIFD, 7a capoverso 1 LAID e 5 capoverso 1 lett. g LIP.*

2.6 **Esenzione fiscale degli utili del capitale privato: precisazioni e limiti**

2.6.1 **Diritto vigente**

Secondo il diritto vigente, gli utili ottenuti dall'*alienazione della sostanza privata* (p. es. azioni) non sono soggetti a imposta. Dal profilo giuridico, questa esenzione non pone alcun problema anche quando l'acquirente capitalizza queste azioni nel suo sostanza privata, assumendo così l'onere fiscale occulto sugli utili non ancora distribuiti.

Tuttavia, ciò non concerne i casi di «*cambiamento di sistema*» (trasferimento, liquidazione parziale e indiretta). In questi casi, diritti di partecipazione della sostanza privata sono venduti nella sostanza commerciale (p. es. a una società holding), ciò che significa spesso che gli utili non ancora distribuiti non sono soggetti a imposta. È per questa ragione che la prassi e la giurisprudenza hanno *relativizzato l'esenzione* in questi casi.

In caso di *trasferimento*, un azionista vende la sua partecipazione a una società che gli appartiene. Il Tribunale federale considera la differenza fra il provento della vendita e il valore nominale come un dividendo imponibile poiché, dal punto di vista economico, il venditore non si separa mai dalla sua partecipazione. Attualmente, la teoria del trasferimento è generalmente accettata. Le conseguenze fiscali possono essere evitate se, nella contabilità della società di capitali o della società cooperativa, è mantenuto l'onere fiscale occulto sugli utili non ancora distribuiti.

In caso di *liquidazione parziale indiretta*, l'acquirente è una società di capitali che non appartiene al venditore. A causa del cambiamento di sistema dalla sostanza privata alla sostanza commerciale (ossia dal principio del valore nominale al principio del valore contabile), l'acquirente non assume l'onere fiscale occulto sugli utili non ancora distribuiti. Per questa ragione la prassi fiscale ritiene in determinati casi si tratti di distribuzione imponibile. Secondo la giurisprudenza attuale era segnatamente il caso dell'acquirente che utilizzava le riserve dell'impresa acquisita per saldare il prezzo d'acquisto. Valeva in particolare per i cosiddetti dividendi patrimoniali subito dopo l'acquisizione. In una recente decisione (DTF dell'11 giugno 2004, 2A.331/2003), il Tribunale federale ha sviluppato questa giurisprudenza precisando che occorre ammettere l'esistenza di una liquidazione parziale indiretta qualora il prezzo d'acquisizione è pagato mediante gli utili futuri dell'impresa venduta. Questa prassi ha tuttavia due effetti secondari negativi: da una parte, l'assoggettamento del venditore dipende dal comportamento dell'acquirente in materia di distribuzione; dall'altra, l'assoggettamento avviene sempre quando l'acquirente non dispone di sufficienti fondi propri. Di conseguenza, per il venditore è più interessante vendere la sua impresa a una società holding solvibile. In seguito alla decisione del Tribunale federale di cui sopra, l'AFC ha rinunciato alla propria interpretazione del diritto in caso di *holding degli eredi*. Il Tribunale federale ha deciso che questi casi non debbano più essere trattati come trasferimenti ma come liquidazioni parziali indirette.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il *quasi commercio di valori mobiliari* è soggetto a imposta dal momento in cui si esce dal quadro della semplice gestione patrimoniale e, quindi, si entra nel quadro dell'articolo 18 capoverso 1 LIFD: «Sono imponibili tutti i proventi (...) da ogni altra attività lucrativa indipen-

dente». Ogni caso va trattato singolarmente. Tuttavia, le prassi cantonali in materia di tassazione divergono e la giurisprudenza del Tribunale federale non trova l'unanimità.

2.6.2 Possibile soluzione

Si propone di disciplinare giuridicamente tutti i casi menzionati sopra (n. 2.6.1), ossia anche il trasferimento (vendita a se stessi), in modo da eliminare l'assenza di certezza del diritto nel settore della sostanza mobiliare per quanto concerne la delimitazione fra utile da capitale esente da imposte e reddito dell'attività lucrativa imponibile (quasi commercio di valori mobiliari), da una parte, e fra utile da capitale esente da imposta e reddito della sostanza imponibile (liquidazione parziale indiretta e trasferimento), dall'altra. Il principio dell'esenzione degli utili in capitale privati non deve tuttavia essere abolito. È tuttavia necessario fissare un limite giuridico chiaro nei confronti del reddito da capitale.

Questo disciplinamento legislativo deve essere ripreso tale e quale nella legge federale sull'imposta federale diretta e nella legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni.

2.6.3 Dalla liquidazione parziale indiretta al dividendo sostitutivo

L'imposizione parziale dei dividendi renderà la distribuzione un po' più attraente facendo aumentare il numero delle distribuzioni. L'alienazione di pacchetti di azioni con «portamonete pieno» perderà quindi progressivamente importanza senza tuttavia scomparire totalmente a causa dell'esenzione degli utili in capitale. In caso d'alienazione di diritti di partecipazione occorre di conseguenza un concetto oggettivo che renda possibile l'imposizione proporzionale degli utili trattenuti nell'impresa e reinvestiti in attivi non necessari all'impresa sotto forma di dividendi sostitutivi. I fattori soggettivi, come le caratteristiche e il comportamento dell'acquirente, non dovrebbero più rivestire alcun ruolo quando si tratta di determinare, in un determinato caso, se si è in presenza di una liquidazione parziale indiretta. D'ora in poi, conoscere la capacità finanziaria dell'acquirente e sapere se l'acquirente e il venditore hanno pianificato e attuato insieme l'impovertimento dell'impresa alienata non dovranno più essere questioni determinanti. Per contro sarà determinante unicamente sapere *se l'impresa alienata dispone di un capitale netto distribuibile non necessario all'esercizio e se l'alienante aveva un'influenza determinante sulla politica di distribuzione dell'impresa in questione*. Secondo la prassi, l'influenza è ritenuta determinante se la quota parte al capitale è almeno del 20 per cento. Inoltre, il nuovo concetto oggettivo non dovrebbe più limitarsi a casi di cambiamento di sistema (vendita della sostanza privata alla sostanza commerciale o cambiamento dal principio del valore nominale al sistema del valore contabile): il principio della parità di trattamento presuppone chiaramente un'imposizione generale di *tutte* le alienazioni della sostanza privata. Inoltre, l'assenza del principio del valore nominale nella LAID potrebbe costituire una ragione sufficiente per applicare il nuovo concetto anche ai *trasferimenti a investitori privati*. Come già evidenziato sopra, il

passaggio al principio degli apporti in capitale dovrebbe garantire che il rendimento della sostanza assoggettato presso l'investitore non sia gravato una seconda volta.

La prassi attuale suggerisce tuttavia che il nuovo concetto *sia limitato ai casi di cambiamento di sistema*. In effetti, se l'acquirente di un pacchetto di azioni è un investitore privato, egli riprende forzatamente l'insieme dell'onere fiscale occulto. È per questa ragione che possiamo rinunciare in questi casi all'imposizione del substrato distribuibile non necessario all'impresa. Tuttavia, se l'investitore privato ha alienato il suo pacchetto di azioni all'estero, si suppone per ipotesi (confutabile) che vi sia un cambiamento di sistema anche se è dimostrato che questa alienazione ha avuto luogo a favore di un investitore privato poiché, in generale, i Paesi stranieri applicano, anche nel settore della sostanza privata, il principio della tassazione fondata sul prezzo d'acquisto e non su quello del valore nominale.

L'importo massimo del dividendo sostitutivo determinante per la totalità dei diritti di partecipazione (ossia il «portamonete pieno») deve essere determinato nel seguente modo:

- *al patrimonio circolante netto stimato in base al valore venale,*
- *aggiungere il patrimonio fisso (stimato anch'esso in base al valore venale netto) non necessario all'esercizio (investimenti in valori immobiliari, in strumenti finanziari di qualsiasi tipo senza tuttavia partecipazioni che possono essere consolidate),*
- *dedurre il valore netto degli stock di merci, dei lavori in corso e di attivi simili che, in questo contesto, non devono essere considerati come attivi facilmente realizzabili per ragioni di prudenza e, infine,*
- *dedurre la riserva di liquidità necessaria all'esercizio (di regola il 10 % dei costi d'esercizio medi degli ultimi tre anni). Come base di calcolo si prendono i costi d'esercizio annui dopo l'eliminazione dei fattori straordinari. È fatta salva la prova della necessità di una riserva di liquidità più elevata.*

In questo contesto, per «netto» s'intende il patrimonio dopo deduzione dei debiti imputabili. Questa aggiunta è da considerare in senso analitico, tenendo conto cioè dei debiti che gravano direttamente su singoli attivi (ipoteche, crediti lombard) e non in senso strettamente proporzionale e indifferenziato in base ai valori contabili.

Anche se le partecipazioni che possono essere consolidate fanno parte di regola del patrimonio fisso necessario all'esercizio (esse fondano in effetti il gruppo), gli attivi netti distribuibili della succursale possono tuttavia essere presi in considerazione per la determinazione dei dividendi sostitutivi in casi motivati (ossia nelle vere e proprie strutture holding).

Il «portamonete pieno» determinato in questo modo non corrisponde tuttavia automaticamente all'importo assoggettato quale dividendo sostitutivo presso l'alienante (in funzione della sua quota). Soltanto i passivi iscritti a bilancio forniscono una risposta definitiva in merito.

Il «portamonete pieno» può essere assoggettato come dividendo sostitutivo unicamente se i fondi propri liberamente disponibili sono dichiarati (riserve aperte e riporti di utile dopo deduzione delle riserve legali). A questo importo vanno tuttavia aggiunte le riserve occulte (soggette o non soggette a imposta) del patrimonio netto non necessario all'esercizio.

Occorre quindi verificare se, nel provento della vendita, è previsto un indennizzo per il substrato palesemente distribuibile e, dunque, se le condizioni di assoggettamento di un dividendo indirettamente realizzato (dividendo sostitutivo) sono soddisfatte. Nel quadro della determinazione del dividendo sostitutivo non è determinante sapere se l'alienante dei diritti di partecipazione ha realizzato un utile da capitale e nemmeno quale sia, eventualmente, l'ammontare di questo utile poiché non si tratta assolutamente di introdurre un'imposta sugli utili da capitale: il principio del valore nominale è sempre applicabile. Il dividendo sostitutivo imponibile beneficia infine delle misure di attenuazione previste dalla Confederazione e dai Cantoni.

Quattro esempi⁴⁶ illustrano i principi e la logica di questo concetto.

Dal momento che la vendita dei diritti di partecipazione e l'imposizione del dividendo sostitutivo non comportano un reale impoverimento dell'impresa, occorre dare all'impresa, i cui diritti di partecipazione sono stati alienati, la possibilità di trasferire il dividendo sostitutivo quale conferimento del capitale dalle riserve aperte al conto «apporti, aggi e supplementi» (art. 20 cpv. 3 LIFD / art. 7a cpv. 1 LAID). Ciò permette di evitare che uno stesso utile sia assoggettato più volte quale rendimento del patrimonio di investitori privati. Se il dividendo sostitutivo proviene per lo più da riserve occulte di attivi netti non necessari all'esercizio e il trasferimento di questo dividendo sul conto «apporti, aggi e supplementi» non è possibile interamente nello stesso momento a causa dell'insufficienza dei riporti di utili, l'impresa ha il diritto di recuperare questo trasferimento in occasione della successiva realizzazione di utili. Tuttavia, nel settore della sostanza commerciale, è del tutto irrilevante sapere se sia il capitale azionario, il capitale sociale o l'aggio a rifluire; ogni riflusso di patrimonio corrisponde a un ricavo da partecipazione, sempreché non comporti un ammortamento (cfr. art. 70 cpv. 3 LIFD). Affinché il nuovo concetto possa essere applicato senza problemi, occorre tuttavia che si possa presumere un legame di causalità fra il patrimonio ricevuto e l'ammortamento in caso di rimborso di capitale nominale e d'aggio. Pertanto, l'imposizione multipla dei dividendi sostitutivi potrebbe essere evitata efficacemente anche se il trasferimento di questi dividendi nel conto speciale menzionato non si effettuasse contemporaneamente alla loro distribuzione alla nuova società holding.

L'introduzione del principio degli apporti del capitale permette così di evitare un'imposizione multipla del dividendo sostitutivo assoggettato presso il venditore. In questo contesto, la prassi deve essere coordinata fra i contribuenti, l'autorità di tassazione e l'AFC. L'ammontare del dividendo sostitutivo, fissato dall'autorità fiscale competente in caso di liquidazione parziale indiretta, deve essere annunciato all'AFC. Se necessario, quest'ultima si procura informazioni supplementari. Non appena la tassazione del venditore è diventata definitiva, l'ACF autorizza l'impresa i cui diritti di partecipazione sono stati trasferiti ad allibrare nel conto speciale «aggio» un importo equivalente a quello considerato come dividendo di riserve aperte e di riporto dell'utile. Se questo aggio è distribuito come dividendo patrimoniale nel corso degli anni successivi a un azionista soggetto all'obbligo di tenere una contabilità, quest'ultimo deve – come è stato descritto precedentemente – poter compensare il dividendo patrimoniale con il costo di investimento legato ai suoi diritti di partecipazione anche se non esiste una necessità d'ammortamento.

⁴⁶ Esempi 1–4 nell'allegato.

Le nuove basi legali sono sancite nell'*articolo 20 capoverso 1^{bis} lettera b e capoverso 4 LIFD, nell'articolo 7 capoverso 1^{bis} lettera a e capoverso 2 LAID e, infine, nell'articolo 5 capoverso 1^{bis} LIP.*

2.6.4 Trasferimento

La «vendita a se stessi» dipende dalla quota di partecipazione al capitale azionario o al capitale sociale della società di capitali o della società cooperativa risultante dal trasferimento dei diritti di partecipazione a questa società. Siamo in presenza di un trasferimento se il venditore o la persona che apporta diritti di partecipazione partecipa (o continua a partecipare) per almeno il 50 per cento alla società che acquisisce. Determinante è quindi unicamente il criterio della quota resa oggettiva da riflessioni pratiche, poiché consente di assoggettare soltanto i casi di palese abuso.

Se, dopo il trasferimento dei diritti di partecipazione, la società che acquisisce detiene una quota di capitale inferiore al 50 per cento, siamo in presenza di un commercio fra terzi indipendenti e non di un trasferimento. Occorre tuttavia verificare se il caso soddisfa i criteri del dividendo sostitutivo ai sensi del numero 2.6.2. È fatto salvo il caso in cui più persone trasferiscono insieme diritti di partecipazione e detengono in seguito almeno il 50 per cento del capitale azionario o del capitale sociale della società che acquisisce. Se diritti di partecipazione sono trasferiti ad altre imprese soggette all'obbligo di tenere una contabilità (p. es. una società di persone), occorre applicare per analogia il criterio delle quote reso oggettivo.

Non è determinante sapere se il trasferimento ha interessato una sola azione, una partecipazione determinante o un intero pacchetto di azioni. Non è neppure determinante sapere quale sia stata la natura della controprestazione che può pertanto essere costituita da denaro liquido, da crediti, da valori mobiliari o dal valore nominale di diritti di partecipazione emessi in seguito a un aumento di capitale della società che acquisisce. La contabilizzazione integrale o parziale del valore apportato nelle «riserve aperte» non va considerata come una controprestazione della società che acquisisce. Questa contabilizzazione permette in effetti di preservare l'assoggettamento potenziale di questa controprestazione quale ricavo del patrimonio. La scelta di questa soluzione non è necessaria per i casi che equivalgono economicamente a fusioni, sempreché le autorità fiscali le considerino come tali senza restrizioni.

Occorre tuttavia sottolineare che a causa dell'introduzione del principio degli apporti di capitale, la «soluzione dell'aggio», così come applicata finora, non è più possibile senza conseguenze fiscali. Il versamento integrale o parziale del valore aggiunto sul conto «aggio» dovrebbe essere considerato d'ora in poi come controprestazione imponibile; in effetti, in virtù del principio degli apporti di capitale, il suo rimborso non comporta conseguenze fiscali.

Il venditore o la persona che apporta diritti di partecipazione deve quindi pagare l'imposta, come finora, sulla differenza fra la controprestazione (complessivamente ricevuta) e il valore nominale dei diritti di partecipazione trasferiti come ricavo del patrimonio. Dal momento che si tratta di un dividendo sostitutivo, il contribuente beneficia delle misure d'attenuazione della doppia imposizione economica.

Un difetto della soluzione attuale può essere eliminato: se, dopo il trasferimento, la società holding vende la partecipazione a una singola persona, può risulterne un'imposizione multipla contraria al sistema. Per questa ragione l'introduzione del

principio degli apporti di capitale consente di evitare un'imposizione multipla del dividendo sostitutivo assoggettato presso il venditore o la persona che apporta i diritti di partecipazione in seguito al trasferimento. In questo settore è anche necessario coordinare la prassi fra la competente autorità di tassazione e l'AFC (cfr. spiegazioni del n. 2.6.3).

Le nuove basi legali sono sancite nell'*articolo 20 capoverso 1^{bis} lettera c e capoverso 4 LIFD, negli articoli 7 capoverso 1^{bis} lettera b e 7a capoverso 2 LAID e, infine, nell'articolo 5 capoverso 1^{bis} LIP.*

2.6.5 «Quasi commercio di valori mobiliari»

Gli articoli 18 capoverso 1 LIFD e 7 capoverso 1 LAID contemplano il principio generale secondo il quale tutti i redditi da attività lucrativa indipendente sono imponibili. Anche se normalmente un'attività lucrativa indipendente non può essere svolta senza l'impiego di valori patrimoniali (attivi), l'uso di valori patrimoniali non costituisce una condizione di base per l'imposizione di un'attività lucrativa indipendente. Uno scrittore o un compositore può esercitare ad esempio la sua attività lucrativa indipendente senza necessariamente utilizzare valori patrimoniali. Tuttavia, se l'uso di valori patrimoniali (attivi) serve integralmente o in maniera preponderante all'esercizio di un'attività lucrativa indipendente, questo capitale è considerato sostanza commerciale e i redditi che ne derivano (proventi e utili in capitale) costituiscono un reddito dell'attività lucrativa e sono quindi interamente imponibili (art. 18 cpv. 2 terzo periodo).

In base alla prassi attuale e alla giurisprudenza vi è quasi commercio imponibile di valori mobiliari indipendentemente dal fatto che l'attività del contribuente lo costringe a dirigere un'azienda commerciale o che i valori mobiliari negoziati hanno semplicemente un legame funzionale con un'azienda commerciale diretta dal contribuente per altre ragioni. In presenza di un tale legame, i redditi dei valori mobiliari costituiscono sempre un reddito di un'attività lucrativa.

Dal profilo del diritto fiscale, si parla di azienda commerciale non unicamente quando vi è l'obbligo d'iscrizione al registro di commercio conformemente all'ordinanza sul registro di commercio. Fra le caratteristiche principali dell'azienda commerciale vi sono in particolare la partecipazione agli scambi commerciali visibile esteriormente (presenza sul mercato), i rapporti commerciali con fornitori e clienti, l'uso di locali e di mobilia, l'impiego di personale e di altre misure organizzative che rientrano nel quadro della gestione di un'impresa secondo criteri commerciali (in particolare la tenuta di una contabilità). I valori mobiliari costituiscono sostanza privata se non hanno *alcun* rapporto funzionale con un commercio gestito dal contribuente. Tuttavia, se le caratteristiche del quasi commercio di valori mobiliari definite dalla prassi e dalla giurisprudenza sono soddisfatte, gli utili derivanti da questi titoli sono anche imponibili come reddito dell'attività lucrativa indipendente. Di conseguenza, questi redditi sono anche soggetti all'AVS.

Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, occorre giudicare ogni caso sulla base dell'insieme delle sue caratteristiche per determinare se si tratta di semplice gestione patrimoniale o di un'attività lucrativa indipendente (ASA 73, 656; 71, 627; 69, 652 e 788, con indicazioni). Per determinare se un'attività è un'attività lucrativa indipendente, è necessario considerare diversi indizi che, combinati con

altri indizi o, in determinati casi, da soli, inducono a pensare che si è in presenza di un'attività lucrativa indipendente⁴⁷.

Tuttavia, questa prassi fondata più su criteri soggettivi che su criteri oggettivi e che, di conseguenza, non assicura né la certezza del diritto né la parità di trattamento, è stata sostituita nel quadro della presente riforma da due criteri alternativi quantificabili a tutto vantaggio di una maggiore semplificazione. Questi due criteri alternativi si basano su due caratteristiche fondamentali del commercio professionale di valori mobiliari: (a) il finanziamento esterno (implica particolari rischi) e (b) l'importanza e la frequenza delle transazioni (ben oltre il quadro della semplice amministrazione della sostanza privata).

La giurisprudenza del Tribunale federale relativa alle altre attività commerciali, segnatamente il commercio immobiliare, non è quindi in discussione.

(a) Finanziamento esterno:

Se l'acquisizione di valori mobiliari è finanziata da capitale di terzi e questi valori rimangono non più di cinque anni in possesso del contribuente, gli utili realizzati in occasione dell'alienazione devono essere soggetti a imposta come reddito da attività lucrativa indipendente. Gli utili provenienti dall'alienazione realizzati dopo la scadenza del periodo di cinque anni sono esenti. È fatto salvo il criterio alternativo «importanza e frequenza delle transazioni».

In base alla prassi attuale e alla giurisprudenza, un cambiamento o un fatto è considerato importante dal profilo fiscale se rappresenta almeno il 20 per cento dell'ammontare totale iniziale. Secondo questa disposizione, vi è finanziamento esterno di valori mobiliari se almeno il 20 per cento del prezzo d'acquisizione è stato finanziato con capitale di terzi. Non è determinante sapere se il finanziamento esterno è direttamente collegato all'acquisizione di valori mobiliari (p. es. crediti lombard) o se è collegato a un aumento dei debiti (p. es. ipoteca). Per definire il denaro prestato come potenziale reddito da un'attività lucrativa indipendente fanno stato le condizioni obiettive di finanziamento al momento dell'acquisizione. Per la tassazione, si applica sempre il principio della ripartizione proporzionale dei debiti e degli interessi passivi. La parte corrispondente degli interessi passivi «commerciali» è quindi interamente deducibile al più tardi al momento della realizzazione dell'utile. In questo caso, le eccedenze degli interessi passivi che non sono prese in considerazione (art. 33 cpv. 1 lett. a LIFD / art. 9 cpv. 2 lett. a LAID) e di cui è dimostrato che devono essere aggiunte ai valori mobiliari alienati, accrescono i costi di investimento interessati o diminuiscono gli utili netti imponibili.

⁴⁷ In determinati casi, la mancanza di singoli elementi tipici dell'attività lucrativa indipendente (come l'*alto numero di transazioni* o l'*impiego di mezzi di terzi*) può essere compensata da altri elementi che sono particolarmente importanti (ASA 73, 299). Sono indici che suggeriscono la presenza di un'attività lucrativa indipendente:

- il modo sistematico e pianificato di procedere;
- la frequenza delle transazioni e la brevità del periodo di possesso;
- lo stretto rapporto degli affari con l'attività professionale del contribuente nonché l'impiego di conoscenze specialistiche;
- l'impiego di importanti mezzi di terzi per finanziare gli affari e
- il reinvestimento degli utili in beni dello stesso genere.

(b) L'importanza e la frequenza delle transazioni:

Se, nel corso di un anno fiscale, il provento della vendita di titoli ha raggiunto almeno 500 000 franchi e se tale provento è servito a rinnovare almeno due volte il valore del portafoglio titoli esistente all'inizio dell'anno fiscale (= valore fiscale alla fine dell'anno precedente), gli utili netti ottenuti dalle vendite di titoli effettuate nel corso dell'anno fiscale sono considerati come redditi di un'attività lucrativa indipendente. Per determinare gli utili (o le perdite) dell'alienazione, occorre basarsi sui costi d'acquisizione effettivi. Se questi costi d'acquisizione non possono più essere giustificati, ci si può basare sul valore determinante per l'imposta sulla sostanza alla fine dell'anno d'acquisizione. Anche in questo caso, nonostante il finanziamento mediante fondi propri, sarebbe possibile far valere determinate eccedenze di interessi passivi degli anni precedenti e aggiungerle ai costi d'acquisizione dei titoli alienati. In determinati casi potrebbe apparire difficile fornire le prove necessarie. Tuttavia, nella prassi, l'importanza di questi casi è trascurabile. Occorre infine precisare che il provento della vendita di titoli, la cui acquisizione era stata finanziata mediante fondi di terzi, è parte integrante del ricavato della vendita annuale ai sensi della seconda condizione.

(c) Perdite subite nel quadro del quasi commercio di valori mobiliari:

Se è soddisfatto uno dei criteri alternativi descritti nella lettera (a) o nella lettera (b) e se le vendite effettuate denotano alla fine dell'esercizio un saldo negativo, quest'ultimo può essere dedotto dagli altri redditi dello stesso anno fiscale. Un'eventuale eccedenza di perdite può essere fatta valere unicamente se il quasi commercio di valori mobiliari è proseguito senza interruzioni. Questa conclusione scaturisce dalla posizione particolare occupata dai titoli nel quadro del quasi commercio di valori mobiliari poiché, anche se uno dei criteri alternativi è soddisfatto, i ricavi correnti costituiscono redditi della sostanza privata mentre gli utili costituiscono redditi dell'attività lucrativa indipendente soltanto nel momento dell'alienazione dei titoli.

Le nuove basi legali sono sancite negli *articoli 18 capoverso 2^{bis} LIFD e 8 capoverso 2^{bis} LAID*.

Ricordiamo infine che le persone residenti all'estero non possono essere assoggettate in Svizzera in virtù del legame economico se si limitano a far amministrare un portafoglio di titoli in Svizzera.

2.7 Deduzione degli interessi passivi

Dopo che il pacchetto fiscale 2001 è stato respinto in occasione della votazione popolare del 16 maggio 2004, la deduzione degli interessi passivi privati deve essere riesaminata. Anche se la riforma dell'imposizione della proprietà abitativa non costituisce più una priorità e l'imposizione del valore locativo deve essere mantenuta per le abitazioni utilizzate dal proprietario, occorre pur sempre sapere se gli interessi del debito privato devono poter essere dedotti integralmente dal reddito. L'imposizione parziale prevista per i dividendi e il nuovo disciplinamento del quasi commercio di valori mobiliari (cfr. n. 2.6.5), che riduce sensibilmente il margine di manovra che la prassi attuale concede, ci hanno convinto del fatto che il riconoscimento delle eccedenze degli interessi passivi non si giustifichi più nel settore della sostanza privata. Il limite della deducibilità degli interessi passivi privati dovrebbe

quindi corrispondere alla somma di tutti i redditi lordi della sostanza mobiliare e della sostanza immobiliare. Nel quadro della sostanza immobiliare, sono considerati come redditi lordi tutti quelli imponibili prima della deduzione dei costi di manutenzione e dell'onere amministrativo. Nel quadro della sostanza mobiliare, sono considerati come redditi lordi tutti quelli imponibili prima di qualsiasi attenuazione e prima della deduzione dell'onere amministrativo e delle imposte estere sul reddito da capitale che non sono rimborsabili. Emerge pertanto che si potrebbe fare a meno dell'eccedenza deducibile degli interessi passivi di 50 000 franchi, ammessa finora.

Le nuove basi legali sono sancite negli *articoli 33 capoverso 1 lettera a (primo periodo) LIFD e 9 capoverso 2 lettera a LAID.*

3 Misure nel settore della fiscalità delle società

3.1 Computo dell'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale

L'onere fiscale che grava le società di capitali si compone dell'imposta federale sugli utili, dell'imposta cantonale sugli utili (compresa l'imposta comunale e l'imposta ecclesiastica), dell'imposta cantonale sul capitale e della tassa d'emissione. L'imposta sul capitale è per lo più proporzionale. L'imposta sull'utile e l'imposta sul capitale costituiscono spese fiscalmente deducibili. Per questa ragione le aliquote dell'imposta svizzera sugli utili interessano gli utili netti dopo l'imposta. È anche per questa ragione che devono essere convertite in aliquote d'imposta sugli utili prima dell'imposta al fine di effettuare un confronto internazionale.

In occasione della riforma 1997 sull'imposizione delle imprese, la Confederazione ha sostituito, nel quadro dell'imposta sugli utili, la tariffa a tre livelli con un'aliquota proporzionale. Parallelamente, ha abolito l'imposta sul capitale (0,8 %) che colpiva il capitale proprio. In effetti, l'introduzione di questa aliquota fiscale fissa aveva reso obsoleta questa imposta sul capitale. Questa imposta serviva a correggere l'onere fiscale delle imprese che disponevano di un capitale proprio importante ma con un rendimento scarso e che, di conseguenza, erano soggette a un'imposta più leggera dal momento che l'imposta sull'utile dipendeva dal rendimento.

In materia d'imposta sull'utile, osserviamo che anche nei Cantoni le aliquote progressive lasciano il posto a quelle proporzionali. Con il passaggio a un'imposta sugli utili proporzionale, l'esistenza di un'imposta sul capitale non si giustifica più. La legge sull'armonizzazione fiscale prevede tuttavia l'imposizione del capitale lasciando ai Cantoni la libertà di fissare le tariffe.

Per la gran parte dei Cantoni, l'abrogazione dell'imposta sul capitale è tuttavia fuori discussione. Una gran parte delle società di capitali non paga l'imposta sugli utili, cosicché ai Cantoni resta spesso soltanto l'imposta sul capitale. Nel quadro delle società holding vere e proprie, l'imposta sul capitale riveste anche una funzione particolare. Per questa ragione i Cantoni devono poter rinunciare all'imposta sul capitale a condizione di percepire un'imposta sugli utili. È così possibile mantenere una pressione fiscale minima sulle società.

Ecco quattro esempi: sulla base della tassazione, l'imposta sull'utile, eventualmente, dopo le deduzioni per le partecipazioni e per le filiali stabili all'estero o l'imposta sul capitale dopo, eventualmente, deduzione della parte di capitali all'estero ammonta a:

Imposta sull'utile secondo la tassazione	Imposta sul capitale secondo la tassazione	Imposta sull'utile effettivamente dovuta	Imposta sul capitale effettivamente dovuta
1 720 000	70 000	1 720 000	–
30 000	60 000	30 000	30 000
40 000	40 000	40 000	–
– (perdita)	50 000	–	50 000

3.2 Agevolazioni in materia di riduzione per partecipazioni

In materia di riduzione per partecipazioni proponiamo le seguenti agevolazioni:

- A titolo di criterio di qualificazione per la concessione della riduzione per partecipazioni sui dividendi (e sugli altri prelievi di mezzi) si applicherà d'ora in poi una quota di capitale pari almeno al 10 per cento (finora: 20 %) al capitale azionario o al capitale sociale (capitale di valore nominale) oppure – diversamente – un diritto patrimoniale di almeno il 10 per cento agli utili e alle riserve. La pertinente esigenza è considerata adempita anche quando i diritti di partecipazione alla fine dell'esercizio fiscale hanno un valore venale di almeno un milione di franchi (finora: due milioni). La novità complementare consiste nel fatto che in futuro anche i non azionisti che possiedono unicamente buoni di godimento potranno di massima beneficiare della riduzione per partecipazioni.
- Per la concessione della riduzione per partecipazioni sugli utili da alienazione sarà invece determinante come sinora il criterio della quota (partecipazione di almeno il 10 per cento (finora: 20 %) al capitale azionario o al capitale sociale, oppure agli utili e alle riserve). Anche la durata di possesso di un anno permane indispensabile affinché i commercianti di valori mobiliari possano essere esclusi dalla riduzione per partecipazioni sugli utili da alienazione. Nella prassi, chi ha adempito una volta cumulativamente le esigenze oggettive di concessione della riduzione per partecipazioni non dovrà più essere costretto ad alienare di volta in volta o nel corso del medesimo esercizio commerciale una quota minima del 10 per cento (cfr. le spiegazioni in merito al n. 2.4.2 lett. b della circolare n. 9 dell'AFC del 9 luglio 1998, ASA 67 117). Questi avrà ora la possibilità di esigere la riduzione per partecipazioni anche in caso di alienazioni successive che si estendono oltre l'esercizio commerciale, purché alla fine dell'esercizio fiscale che precede l'alienazione sia adempito il criterio alternativo di valore (valore venale di almeno un milione di franchi). Si applicherà il principio «Adempito una volta, adempito per sempre»; le distribuzioni correnti di utili possono quindi essere esentate d'imposta se è almeno adempito il criterio alternativo del valore

(valore venale di almeno un milione di franchi). La circolare n. 9 del 9 luglio 1998 dovrà essere adeguata in questo senso.

- Partecipazioni a società, che sono trattate fiscalmente come fondi d'investimento, sono escluse dalla riduzione per partecipazioni (cfr. anche n. 2.2).

3.3 Acquisti sostitutivi di partecipazioni

Un'altra novità è prevista nel quadro degli acquisti sostitutivi di partecipazioni: la quota di partecipazione richiesta è ridotta dal 20 al 10 per cento.

Nel quadro della nuova legge del 3 ottobre 2003 sulla fusione⁴⁸ l'articolo 64 capoverso 1^{bis} prevede un nuovo disciplinamento degli acquisti sostitutivi di determinate partecipazioni. Questa disposizione prevede che, in caso di sostituzione di partecipazioni, le riserve occulte possono essere riportate su una nuova partecipazione, sempreché la partecipazione alienata sia pari almeno al 20 per cento del capitale azionario o del capitale sociale dell'altra società e la società di capitali o la società cooperativa l'abbia detenuta almeno per un anno.

In previsione della riduzione della quota di partecipazione richiesta per poter beneficiare della ventilata riduzione per partecipazioni, le riserve occulte devono poter essere riportate su una nuova partecipazione in caso di sostituzione di partecipazioni, sempreché la partecipazione alienata sia pari almeno al 10 per cento del capitale azionario o del capitale sociale dell'altra società e che la società di capitali o la società cooperativa l'abbia detenuta almeno per un anno.

3.4 Agevolazioni in materia di tasse di emissione

Nel quadro del pacchetto di misure fiscali 2001 respinto in votazione popolare il 16 maggio 2004, abbiamo chiesto che le misure urgenti nel settore della tassa di negoziazione adottate il 19 marzo 1999 e il contenuto della legge federale del 15 dicembre 2000 concernente le nuove misure urgenti nell'ambito della tassa di negoziazione siano integrati nel diritto ordinario. Nella modifica del 20 giugno 2003 della legge federale sulle tasse di bollo (LTB; RS 641.10), le Camere federali hanno ripreso le misure urgenti del 19 marzo 1999 e del 20 dicembre 2000 completandole in alcuni punti. Fra questi complementi rientrano quattro misure in materia di tassa di negoziazione e una misura in materia di tassa d'emissione. Il Parlamento si è espresso infatti a favore dell'aumento della franchigia della tassa sull'emissione di azioni e di quote di Sagl da 250 000 franchi a un milione di franchi. Nel nostro messaggio⁴⁹ del 18 agosto 2004 concernente la modifica della LTB, attualmente all'esame delle Camere federali, proponiamo di riprendere integralmente la modifica del 20 giugno 2003 della legge e di sostituire il diritto urgente in vigore entro la fine del 2005. Le Camere hanno approvato e adottato questo disegno di legge in occasione della sessione primaverile 2005. Se non sarà lanciato un referendum, la legge entrerà in vigore il 1° gennaio 2006.

⁴⁸ RU 2004 2617; RS 221.301; in vigore dal 1° luglio 2004

⁴⁹ FF 2004 4329

Nel presente messaggio, proponiamo altri sgravi a favore delle società di capitali e delle società cooperative, allo scopo di esonerare le società che hanno acquistato imprese in fallimento (società collettive) e di aumentare la franchigia delle società cooperative a un milione di franchi. Per quanto riguarda queste due misure cfr. numero 6.2.1 (autotassazione per le società cooperative e introduzione di una franchigia per la tassa d'emissione).

4 Sgravi a favore delle imprese di persone

4.1 Condizioni quadro generali

Una buona parte delle PMI sono imprese di persone. Le imprese di persone sono gestite sia come imprese individuali (comprese le professioni liberali) sia come società di persone.

Le imprese di persone hanno grande importanza per l'economia della Svizzera:

- In base al censimento delle imprese del settore secondario e terziario effettuato nel 2001, il 65 per cento delle 300 000 piccole e medie imprese (PMI, ossia le imprese che impiegano meno di 250 persone) è costituito da imprese di persone. Queste ultime forniscono il 24 per cento degli impieghi. Nove PMI su dieci sono «micro imprese» con meno di 10 persone.
- Praticamente tutte le aziende agricole sono organizzate nella forma dell'impresa di persone. Nel 2002, le aziende agricole e forestali, organizzate per lo più come imprese di persone, erano 67 421 (di cui 48 146 a titolo principale).

Alle imprese di persone sono applicabili le disposizioni legali concernenti l'imposizione del reddito dell'attività indipendente.

Gli interventi parlamentari e le richieste delle cerchie economiche interessate indicano tre ambiti principali di preoccupazione per le imprese di persone. Il primo concerne la trasmissione dell'impresa, sia quando l'imprenditore è ancora in vita, sia agli eredi dopo il suo decesso. Il secondo concerne l'imposizione degli utili in capitale che risultano dal trasferimento degli attivi dalla sostanza commerciale alla sostanza privata. Il problema è in questo caso che l'imprenditore potrebbe non disporre delle liquidità necessarie per pagare un'imposta su un utile realizzato dal solo profilo della sistemazione fiscale. Il terzo ambito di preoccupazione concerne le modalità di imposizione degli utili in capitale effettivamente realizzati all'atto della liquidazione dell'impresa, sia dal profilo del sistema di imposizione postnumerando, sia da quello della asserita destinazione del prodotto della liquidazione alla previdenza professionale in senso lato.

Nel nostro parere del 3 settembre 1997 relativo alla mozione Toni Eberhard del 30 aprile 1997 (97.3210), mozione che esigeva l'esenzione degli utili in capitale destinati alla previdenza professionale ed è stata accettata dal Parlamento sotto forma di postulato, avevamo rammentato la diversità delle situazioni che determinano l'imposizione di un utile di liquidazione e indicato che la soluzione proposta dall'autore della mozione non costituiva la migliore risposta al problema sollevato. Abbiamo confermato questo parere nella nostra risposta a un'altra mozione del medesimo autore del 12 ottobre 2001 (01.3557). Da allora è effettivamente nell'ambito della prima revisione della legge sulla previdenza professionale che sono

state proposte misure per incoraggiare e agevolare la previdenza professionale degli indipendenti. In questo senso una nuova disposizione della LPP, l'articolo 4 capoverso 4, offre agli indipendenti la possibilità di assicurarsi unicamente presso un'istituzione attiva nel settore della previdenza estesa e, in particolare, presso un'istituzione di previdenza non iscritta nel registro della previdenza professionale, purché disponga di un piano di previdenza e applichi il principio dell'assicurazione collettiva. Questa soluzione corrisponde alle esigenze di previdenza degli indipendenti: la sua flessibilità tiene conto delle fluttuazioni nel tempo del reddito di un'impresa. In considerazione di questa evoluzione della situazione giuridica, il problema delle modalità di imposizione dell'utile di liquidazione di un'impresa di persone va unicamente affrontato dal profilo dei principi della fiscalità diretta.

La semplificazione del sistema fiscale è un importante obiettivo di ogni riforma della legislazione fiscale. Il forum PMI ha enumerato alcune misure possibili nel senso di una semplificazione, segnatamente l'armonizzazione della fiscalità immobiliare e la riduzione delle possibilità di ripartizione intercantonale degli utili. Nel dicembre del 2002 il Parlamento federale ha compiuto un passo in questa direzione adottando la legge sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di imposizione delle imposte dirette nei rapporti intercantionali⁵⁰. Il Dipartimento federale delle finanze propone di proseguire questi sforzi per il tramite di un ravvicinamento tra il sistema dualista e il sistema monista di imposizione degli utili realizzati sugli immobili commerciali. Questo modo di procedere dovrebbe contribuire alla semplificazione delle ripartizioni intercantionali. La compensazione degli utili immobiliari mediante le perdite di esercizio prevista inizialmente nei Cantoni con sistema monista è stato scartato dal presente progetto e costituisce l'oggetto di un progetto separato (la cosiddetta «legge d'epurazione»).

Saranno anzitutto esaminate le misure proposte per agevolare il mantenimento delle imprese di persone esistenti (n. 4.2) e successivamente quelle destinate a facilitare la ristrutturazione delle imprese di persone mediante proroga dell'imposizione in caso di trasferimento di immobili dalla sostanza commerciale alla sostanza privata (n. 4.3). Si passa poi all'esame dei problemi connessi alla trasmissione delle imprese (n. 4.4), seguito dalla questione dell'attenuazione dell'onere fiscale in caso di liquidazione dell'impresa in vita o al decesso dell'imprenditore (n. 4.5). Le tavole sinottiche del numero 4.6 illustrano le interrelazioni tra le diverse misure proposte.

4.2 Misure per favorire il mantenimento

4.2.1 Estensione della nozione di acquisti sostitutivi

La definizione di reddito imponibile non subisce alcuna modifica, sia per quanto concerne l'imposizione delle imprese di persone sia per quanto concerne l'imposizione dell'attività indipendente. Il reddito imponibile è sempre calcolato in funzione della differenza tra la situazione patrimoniale dell'impresa all'inizio e quella alla fine dell'esercizio commerciale, tenuto conto dei prelievi privati e degli apporti di capitale dell'imprenditore. Non è quindi possibile dare seguito alle proposte delle cerchie economiche volte a escludere taluni elementi di reddito dall'imposizione

⁵⁰ FF 2000 3390

delle imprese. Un'estensione della nozione di acquisti sostituitivi costituisce invece una misura adeguata al mantenimento delle imprese di persone.

Conformemente agli articoli 30 capoverso 1 LIFD e 8 capoverso 4 LAID, in caso di sostituzione dell'attivo fisso, le relative riserve occulte possono essere riportate entro un congruo termine su un bene sostitutivo che svolge la medesima funzione; è escluso il riporto delle riserve occulte su elementi patrimoniali situati all'estero. Secondo il parere unanime della dottrina, questa disposizione concerne unicamente gli acquisti sostituitivi e non autorizza il reinvestimento.

I legislatori cantonali hanno ripreso le disposizioni della LAID relative ai beni sostituitivi in termini che lasciano supporre un'estensione della nozione di tali beni. Pur limitando la sostituzione agli attivi fissi necessari all'esercizio, taluni Cantoni rinunciano a menzionare esplicitamente l'esigenza dell'identità di funzione. Per il Cantone di Berna la sostituzione è ammessa se l'attivo mobiliare di sostituzione è un attivo fisso necessario all'esercizio. I Cantoni di Svitto e di Obvaldo parlano di un «oggetto di sostituzione». Il Cantone di Soletta ammette la sostituzione se l'oggetto di sostituzione è di medesima natura dell'oggetto sostituito. Nel Cantone di Sciaffusa l'attivo di sostituzione deve avere un'utilità funzionale nel commercio. Nel Cantone di Appenzello Esterno l'oggetto di sostituzione deve fare parte dell'attivo fisso necessario all'esercizio. Il Cantone dei Grigioni esige che gli attivi sostituiti e di sostituzione siano di medesima natura. Il Cantone di Argovia ha adottato una formulazione molto ampia (l'attivo sostitutivo sostituisce un attivo fisso necessario all'esercizio). A questa diversità di disposizioni legali cantonali in materia di beni sostituitivi, di condizioni e di entità si oppone l'uniformità della definizione di attivo fisso «necessario all'esercizio». È qualificato come tale il bene che serve direttamente all'esercizio, circostanza che esclude in particolare i beni unicamente utili all'impresa a mente del loro valore di investimento o del loro reddito. I beni dell'attivo circolante ne sono di massima esclusi.

I fautori della teoria del reinvestimento ne hanno una concezione più o meno ampia. Essi rinunciano invero all'esigenza dell'identità di funzione dell'attivo alienato e dell'attivo sostituito, ma propongono diversi criteri per differenziare nella misura del possibile la realizzazione delle riserve occulte e il reinvestimento di riserve occulte realizzate nell'impresa. Per una parte della dottrina il reinvestimento non può essere limitato alla sostituzione dei beni facenti parte dell'attivo fisso dell'impresa; a determinate condizioni esso deve parimenti essere ammesso per i beni dell'attivo circolante.

Secondo diversi autori, il reinvestimento – adottato per motivi di politica economica, al contrario dei beni sostituitivi, ammessi dal diritto fiscale in funzione dell'interpretazione della nozione di realizzazione – può mettere in forse il principio dell'imposizione secondo la capacità contributiva e per questo motivo creare distorsioni a livello di concorrenza tra imprese. Esiste infatti il rischio che in considerazione delle possibilità di reinvestimento esse ne profittino in misura maggiore di quanto lo potrebbero le piccole e medie imprese. D'altra parte la difficoltà di trovare criteri applicabili alla valutazione della necessità se non dell'opportunità del reinvestimento nell'impresa rende difficile operare una distinzione tra il reinvestimento di una riserva occulta realizzata e l'alienazione di un attivo che determina l'imposizione di tale riserva. La nozione di reinvestimento sarebbe estesa ben oltre quanto giustificato dall'obiettivo perseguito. Infatti un'applicazione estesa del sistema del reinvestimento – che autorizzasse ogni sostituzione di attivi necessari all'esercizio con altri attivi – non può essere ipotizzata per diversi motivi. A termine essa provocherebbe

una proroga generalizzata dell'imposizione del prodotto delle imprese. Essa è peraltro incompatibile con l'attuale sistema fiscale svizzero a causa del trattamento particolare riservato ai guadagni immobiliari. In questo senso non è possibile ammettere un reinvestimento su immobili facenti parte dell'attivo circolante (segnatamente nel commercio immobiliare).

La teoria del reinvestimento in senso lato non si applica pertanto alle imprese di persone, per le quali è preferibile mantenere il sistema degli acquisti sostitutivi, ma con maggiore flessibilità rispetto al passato. A questo proposito l'esame delle legislazioni cantonali e della prassi seguita dai Cantoni indica che è giustificato estendere una nozione di sostituzione originariamente concepita come permuta di due attivi che svolgono la medesima funzione. La sostituzione deve altresì consentire l'adeguamento dei mezzi di produzione e delle strutture dell'impresa. Si propone pertanto di agevolare le esigenze attuali della sostituzione ammettendone l'applicazione quando il bene di sostituzione è necessario alla continuazione di un esercizio che costituisce l'attività indipendente del titolare di una ditta individuale o dei membri di una società di persone. In altri termini, se gli attivi fissi necessari all'esercizio sono sostituiti con altri attivi fissi necessari all'esercizio, le riserve occulte possono essere riportate sui beni acquisiti in sostituzione. In definitiva non è più necessario esigere che i beni sostitutivi abbiano la medesima funzione economica. Questa nuova concezione della sostituzione potrebbe essere definita teoria del «reinvestimento limitato», ossia del reinvestimento limitato agli attivi fissi necessari all'esercizio di un'attività indipendente.

Nei casi in cui un immobile dell'attivo fisso è sostituito da attivi mobiliari, l'utile realizzato sull'aumento del valore deve essere immediatamente assoggettato, indipendentemente dagli acquisti sostitutivi, poiché l'imposizione di questo utile immobiliare non sarebbe successivamente più possibile. Per questa ragione l'imposizione di tali utili è fatta salva sia nella LIFD sia nella LAID.

La prevista estensione del concetto di acquisto sostitutivo implica inoltre un allineamento fiscale in caso di cambiamento di professione.

Le nuove basi legali sono sancite negli *articoli 30 capoverso 1 LIFD e 8 capoverso 4 LAID*.

4.2.2 Valutazione dei titoli della sostanza commerciale in vista dell'imposta sulla sostanza

L'articolo 14 LAID relativo alla valutazione della sostanza in vista dell'imposta sulla sostanza, è una disposizione quadro che accorda un'ampia autonomia ai Cantoni (cfr. la sentenza del Tribunale federale del 10 luglio 2002, 2P.120/2001, consid. 3). Di massima la sostanza è valutata al suo valore venale, ma il valore reddituale può essere preso in considerazione in modo adeguato. L'articolo 14 LAID prevede due eccezioni a questa norma: la prima concerne gli immobili agricoli e la seconda i beni immateriali e la sostanza mobiliare (eccettuati i valori mobiliari) che fanno parte della sostanza commerciale.

Il confronto delle legislazioni cantonali evidenzia che i rispettivi legislatori hanno fatto ampio uso dell'autonomia conferita dalla legge sull'armonizzazione fiscale. Tutte le legislazioni cantonali sono comunque comprensive delle eccezioni previste dall'articolo 14 capoversi 2 e 3 LAID.

Il presente progetto di riforma non mette in forse il principio sancito dall'articolo 14 capoverso 3 LAID (valutazione degli attivi mobiliari della sostanza commerciale in funzione del valore determinante ai fini dell'imposta sul reddito), bensì l'eccezione relativa alla valutazione dei valori mobiliari. Esso considera che il principio della valutazione degli attivi mobiliari della sostanza commerciale in funzione del valore determinante ai fini dell'imposta sul reddito deve parimenti essere applicato alle partecipazioni attribuite alla sostanza commerciale a causa del loro vincolo funzionale con l'attività dell'impresa.

In virtù delle norme cantonali in materia di valutazione degli immobili, il mantenimento dell'applicazione dell'articolo 14 capoverso 1 LAID alla valutazione degli immobili commerciali si giustifica pienamente. Le disposizioni cantonali in materia di valutazione degli immobili commerciali tengono conto della loro destinazione e dell'insieme delle circostanze che possono influire sul valore immobiliare. Deve altresì essere mantenuta la norma particolare di valutazione degli immobili agricoli e forestali (art. 14 cpv. 2 LAID).

La nuova base legale è sancita nell'*articolo 14 capoverso 3 LAID*.

4.3 Misure per agevolare la ristrutturazione

4.3.1 Situazione iniziale

Il titolare di un'impresa di persone dispone di due patrimoni distinti, ossia la sostanza privata e quella commerciale. Ogni modifica della struttura dell'impresa di persone senza modifica della forma giuridica può influire sulla ripartizione degli attivi tra sostanza commerciale e sostanza privata e pertanto sollevare a livello di fiscalità diretta il problema della realizzazione delle riserve occulte sui beni trasferiti da una massa patrimoniale all'altra. È in particolare il caso degli immobili. In considerazione dell'applicazione del principio della preponderanza – che non è messo in forse nella fattispecie – una modifica parziale della destinazione dell'immobile può provocarne il trasferimento dalla sostanza privata alla sostanza commerciale e viceversa. A seconda del sistema di imposizione dei guadagni immobiliari commerciali adottato dal Cantone, questi trasferimenti possono determinare l'imposizione. Per quanto concerne l'imposta federale diretta, che esenta da qualsiasi imposta gli utili privati da capitale, solo il trasferimento di attivi dalla sostanza commerciale alla sostanza privata comporta conseguenze fiscali.

La LAID dedica una sola disposizione all'imposizione dei guadagni immobiliari realizzati dalle persone fisiche per il tramite dell'alienazione di immobili facenti parte della sostanza privata o di immobili agricoli e forestali. I guadagni realizzati mediante la realizzazione di immobili appartenenti alla sostanza commerciale sono di massima inclusi nel prodotto dell'attività indipendente soggetta all'imposta sul reddito (sistema dualista). L'articolo 12 capoverso 4 LAID offre nondimeno la possibilità ai Cantoni di riscuotere l'imposta sui guadagni immobiliari anche sui guadagni realizzati mediante l'alienazione di immobili appartenenti alla sostanza commerciale, purché questi immobili non soggiacciano all'imposta sul reddito o sull'utile o a condizione che l'imposta sui guadagni immobiliari sia dedotta dall'imposta sul reddito o sull'utile (sistema monista). L'armonizzazione dei modelli di imposizione dei guadagni immobiliari non è pertanto completa. La LAID consente ai sistemi monista e dualista di sussistere. I Cantoni di Zurigo, Berna, Uri, Svitto,

Nidvaldo, Basilea Città, Basilea Campagna, Ticino e Giura applicano di massima il sistema monista, mentre la Confederazione e gli altri Cantoni applicano il sistema dualista. A seconda del sistema adottato le conseguenze fiscali del trasferimento di un immobile nella sostanza commerciale non saranno pertanto le stesse: nel sistema dualista il trasferimento è parificato all'alienazione dell'immobile (art. 12 cpv. 2 lett. b LAID), ma non ne è il caso nel sistema monista (art. 12 cpv. 4 lett. b LAID). Il trasferimento dalla sostanza commerciale alla sostanza privata ha anch'esso ripercussioni diverse a seconda del sistema adottato. Nel sistema dualista il trasferimento determina l'imposizione delle riserve occulte sull'immobile trasferito, ossia la differenza tra il valore venale dell'immobile al momento del trasferimento e il suo valore determinante ai fini dell'imposta sul reddito. Nella logica del sistema monista di imposizione il trasferimento ha per solo effetto la realizzazione secondo la sistematica fiscale di ammortamenti del valore dell'immobile che non corrispondono alla diminuzione reale del suo valore venale al momento del trasferimento.

I vantaggi e gli inconvenienti dei sistemi dualista e monista sono stati ampiamente dibattuti nel quadro dell'adozione della LAID. Contro il sistema monista i fautori del sistema dualista obiettano che l'introduzione di un'imposta reale sui guadagni immobiliari a livello di imprese di persone ostacolerebbe l'attuazione di una normativa completa e uniforme del diritto delle imprese e che la riscossione di questa imposta non sarebbe in sintonia con i bisogni dell'economia. L'applicazione del sistema solleverebbe peraltro delicate questioni di qualificazione. Inoltre la riscossione di un'imposta reale sui guadagni immobiliari da parte della Confederazione suscita forti reticenze. Dal canto loro, i fautori del sistema monista rimproverano al sistema dualista il suo carattere di soluzione di compromesso che applica principi teorici diversi a seconda della destinazione dell'immobile. Essi censurano altresì il fatto di determinare l'imposizione di guadagni non ancora realizzati (segnatamente in caso di trasferimento dell'immobile dalla sostanza commerciale alla sostanza privata o viceversa), il che contraddice il principio dell'imposizione secondo la capacità finanziaria. Una delle proposte della riforma in vista di un'agevolazione della ristrutturazione delle imprese di persone consiste nell'evitare che il trasferimento dell'immobile dalla sostanza privata alla sostanza commerciale e viceversa determini l'imposizione di riserve occulte corrispondenti ai guadagni immobiliari. La sua attuazione non implica un'armonizzazione completa dei due sistemi, ma un ravvicinamento su alcuni punti essenziali. Questo modo di procedere si iscrive peraltro in quello adottato dal legislatore nell'elaborazione della LAID, che prevedeva in particolare che le disposizioni relative alla sostituzione e alle ristrutturazioni fiscalmente neutre si ripercuotessero sia sul sistema monista sia sul sistema dualista di imposizione dei guadagni immobiliari. Il senso di questo approccio è stato d'altra parte confermato nel quadro dei dibattiti relativi alla legge sulle fusioni e alle modifiche che tale legge ha introdotto nella LAID.

Per quanto concerne i casi di riporto di imposta presentati di seguito, occorre precisare che i riporti di imposta accordati dall'autorità fiscale competente hanno anche un'incidenza sui contributi AVS. Anche i contributi AVS sono riscossi soltanto al momento della realizzazione effettiva degli utili correlati.

Conformemente alle disposizioni vigenti, i contributi AVS che sono versati soltanto in età di pensionamento a causa di un riporto di imposta non sono più costitutivi di rendita. I contributi di persone che esercitano un'attività lucrativa e sono già in età di pensionamento non sono quindi considerati per colmare eventuali lacune e nemmeno per migliorare le rendite AVS. Dal momento che questo disciplinamento è spesso

contestato, l'undicesima revisione dell'AVS (che d'altro canto era stata respinta) prevedeva fra l'altro la possibilità di migliorare le rendite AVS mediante contributi versati in età di pensionamento. Intendiamo riprendere questa possibilità nella nuova revisione dell'AVS. Questo permetterebbe di evitare, almeno in parte, le ripercussioni negative del riporto d'imposta sulle rendite AVS.

4.3.2 Trasferimento di immobili dalla sostanza commerciale alla sostanza privata

Per i Cantoni che applicano il sistema dualista, si propone una misura per agevolare l'imposizione in occasione del trasferimento di immobili dalla sostanza commerciale alla sostanza privata. Nell'ambito dell'imposta federale diretta nonché nei Cantoni con sistema dualista il contribuente può chiedere una proroga parziale dell'imposizione.

Quando l'immobile cessa di essere un attivo necessario all'esercizio o utile all'impresa a causa del suo valore come investimento o come reddito, la sua uscita dalla sostanza commerciale ha come prima ripercussione la ripresa degli ammortamenti ammessi anteriormente. La ripresa è effettuata unicamente nella misura in cui il valore venale dell'immobile è superiore al valore determinante ai fini dell'imposta sul reddito. Nell'ipotesi contraria, una perdita di capitale corrispondente alla differenza negativa tra il valore contabile e il valore reale graverà il reddito da attività indipendente e, se del caso, gli altri redditi del contribuente. La proroga dell'imposizione è esclusa se al momento del loro allibramento gli ammortamenti hanno diminuito l'utile dell'impresa.

Il trasferimento dell'immobile nella sostanza privata provoca immediatamente l'imposizione del guadagno immobiliare, ossia della differenza positiva tra il valore venale al momento del trasferimento e il valore di entrata dell'immobile nel bilancio. La proposta presentata in questa sede concerne questa seconda ripercussione. Su richiesta dell'imprenditore il guadagno risultante dal trasferimento di un immobile nella sostanza privata è assoggettato come reddito commerciale soltanto al momento della sua effettiva realizzazione. In caso di presentazione della richiesta, il proprietario fa figurare l'immobile in calce al bilancio. Dal profilo dell'imposizione della sostanza e degli eventuali introiti da locazioni, l'immobile è allora considerato come un elemento della sostanza privata. In caso di alienazione dell'immobile il ricavo sarà tassato secondo le norme applicabili all'alienazione di elementi della sostanza commerciale. Lo stesso vale per il conteggio dell'AVS sul reddito da attività lucrativa indipendente.

Va qui rammentato che queste misure sono ipotizzabili soltanto se l'accompagnamento delle operazioni di proroga dell'imposizione può essere garantito, segnatamente per il tramite di menzioni nella contabilità dell'impresa. Sono parimenti possibili altre procedure, in particolare a livello di registro fondiario.

Come detto in precedenza, le misure proposte qui sopra concernono unicamente i sistemi dualisti. Esse non sono invece necessarie nei sistemi monisti perché non vi si verificano gli effetti da correggere: nei sistemi monisti il guadagno immobiliare è tassato soltanto in caso di alienazione effettiva, mentre la ripresa degli ammortamenti in caso di trasferimento dell'immobile alla sostanza privata rientra nell'ambito dell'imposta sul reddito.

Le nuove basi legali sono sancite negli *articoli 18a capoverso 1 LIFD e 8 capoverso 2^{ter} LAID*.

4.3.3 La considerazione delle perdite commerciali nel sistema monista

Il progetto messo in consultazione prevede che tutti i Cantoni che applicano un sistema monista accettino la compensazione di perdite commerciali mediante utili realizzati con l'alienazione di un immobile commerciale e soggetti a imposta sugli utili da sostanza immobiliare. Questa misura non è stata dimenticata, ma è stata integrata nel messaggio concernente la legge federale sull'unificazione delle basi temporali, sulla semplificazione dell'imposizione dei proventi da lotterie e sull'epurazione delle procedure di tassazione e di ripartizione («legge d'epurazione»), nonché sulla LIFD e sulla LAID. Questo messaggio si prefigge anche di eliminare parzialmente le «perdite di ripartizione». Se un Cantone rifiuta di accettare la compensazione delle perdite commerciali mediante utili realizzati in occasione dell'alienazione di un immobile commerciale, questo rifiuto può comportare una «perdita di ripartizione». Da questo punto di vista, sembra logico introdurre una disposizione che vada in questo senso nel messaggio sopra menzionato.

4.4 Agevolazione del trasferimento

4.4.1 Situazione iniziale

L'indipendente che intende cedere la sua impresa a un terzo deve prendere in considerazione molti fattori di valutazione, in particolare quelli relativi all'imposta diretta. Le cerchie economiche interessate esigono una riduzione dell'onere fiscale diretto e quindi un'agevolazione del trasferimento e dello sviluppo di imprese.

Le misure proposte tengono conto degli interessi dell'imprenditore e delle persone che acquistano un'impresa. Esse si ripercuotono altresì in caso di successione ereditaria quando un'impresa fa parte della massa ereditaria. In merito si rammenta che le misure proposte in questa sede si limitano alle imposte dirette (in particolare l'imposta sul reddito e l'imposta sui guadagni immobiliari). Le tasse sulle donazioni e sulle successioni non rientrano nel campo d'applicazione della presente riforma. Va pure rammentato che la Confederazione non deve intervenire nelle questioni tariffali cantonali.

4.4.2 Trasferimento delle imprese di persone

4.4.2.1 Trasferimento a titolo oneroso

Il trasferimento dell'impresa a titolo oneroso determina nella persona dell'alienante l'imposizione del prodotto netto dell'alienazione dell'impresa. Le modalità di imposizione di questi utili sono esaminate nel numero 6.6.3.

4.4.2.2 Trasferimento per successione ereditaria

Al decesso del contribuente l'impresa passa agli eredi con tutti i suoi attivi e passivi, il che non costituisce motivo di realizzazione delle riserve occulte esistenti. Gli attivi e i passivi dell'impresa mantengono la qualifica di sostanza commerciale nei confronti degli eredi.

Fatta salva la liquidazione dell'impresa o la vendita a terzi, le cui ripercussioni saranno esaminate nel numero 4.5, gli eredi hanno la facoltà di scegliere la continuazione dell'esercizio in comune o da parte di uno solo di essi.

4.4.2.2.1 Continuazione dell'impresa da parte di tutti gli eredi

Il trasferimento dell'impresa è effettuato in modo neutrale dal profilo fiscale. È data neutralità fiscale anche se per garantire la continuità dell'esercizio gli eredi gestiscono l'impresa come impresa di persone.

4.4.2.2.2 Continuazione dell'impresa da parte di una parte degli eredi

Gli eredi che non intendono continuare l'esercizio dell'impresa cedono la loro quota ereditaria agli eredi che intendono riprenderne l'esercizio. Il prezzo di ripresa è fissato in funzione del valore reale dell'impresa e gli eredi che la cedono realizzano in questa occasione un utile di liquidazione di massima imponibile. Nel caso delle imprese di persone il pagamento del prezzo di cessione può essere fonte di gravi difficoltà se la successione è costituita per l'essenziale dall'impresa stessa.

Nel sistema dualista di imposizione dei guadagni immobiliari, la divisione ereditaria di un immobile privato non costituisce un'alienazione ai sensi dell'imposta sui guadagni immobiliari. Se oltre all'impresa la successione comprende un immobile appartenente alla sostanza privata degli eredi, è data proroga dell'imposizione del guadagno immobiliare realizzato al momento della successione. In altri termini l'erede al quale è stato attribuito l'immobile deve assumere l'onere occulto esistente al momento della divisione. Anche nel sistema monista, che sottopone a una speciale imposta i guadagni immobiliari delle imprese, è data proroga dell'imposizione in caso di trasferimento della proprietà dell'immobile per successione, divisione ereditaria, legato, acconto della quota ereditaria o donazione.

Nel sistema dualista di imposizione, la cessione di una parte degli immobili commerciali compresa nella sostanza dell'impresa determina l'imposizione dell'utile di liquidazione realizzato al momento della divisione. Con la presente riforma si propone di offrire agli eredi la possibilità di chiedere la proroga dell'imposizione del guadagno immobiliare, con la conseguenza che l'erede riprendente assume l'onere occulto esistente su questo bene.

Inoltre, su richiesta degli eredi, il riporto dell'imposizione deve essere accordato anche quando un'impresa è attribuita nel quadro di una divisione ereditaria. In caso di presentazione della richiesta i valori considerati ai fini della divisione non influenzano gli attivi e i passivi dell'impresa determinanti ai fini dell'imposta sul reddito. In caso di alienazione ulteriore di determinati attivi dell'impresa, gli utili in

capitale realizzati in questo contesto sono integralmente imponibili nella persona dell'alienante.

Questa proposta si prefigge soprattutto di facilitare fiscalmente il disciplinamento della successione (cambiamento di generazione) nell'ambito delle PMI.

Le nuove basi legali sono sancite negli *articoli 18 capoverso 3 LIFD e 8 capoverso 2^{quinquies} LAID*.

4.5 Agevolazioni in caso di liquidazione

4.5.1 Attenuazione dell'onere fiscale in caso di trasferimento definitivo o di liquidazione

La liquidazione di un'impresa provoca la realizzazione e l'imposizione delle riserve occulte dell'impresa con l'imposta ordinaria sul reddito. Il fatto che questi proventi siano inclusi nel risultato d'esercizio per essere tassati con l'imposta sul reddito è ampiamente ammesso, purché la loro realizzazione avvenga nel corso dell'esercizio. Inversamente, le cerchie economiche e taluni interventi parlamentari si esprimono a favore di un'attenuazione dell'onere fiscale quando l'utile di liquidazione è realizzato al momento della cessazione dell'attività indipendente e con la cessione definitiva dell'impresa. Il motivo addotto è sovente quello dell'asserita assenza di previdenza professionale dell'imprenditore. La riforma della LPP e le misure prese in questo ambito hanno nondimeno privato questo argomento dell'essenziale del suo peso (cfr. il n. 4.1). Il principio dell'attenuazione dell'onere fiscale previsto nel presente messaggio risulta piuttosto da considerazioni relative alla *costituzione* e alla *realizzazione* di riserve occulte nel quadro dell'imposizione del reddito globale netto. A causa della progressività dell'imposta, l'inclusione dell'utile di liquidazione nel reddito imponibile può provocare un onere fiscale che può provocare contestazioni. Occorre peraltro rilevare che nel sistema dualista l'inclusione dei guadagni immobiliari nell'utile di liquidazione influisce sull'aliquota di imposizione; non è il caso invece nel sistema monista, dove i guadagni immobiliari soggiacciono a un'imposizione separata. L'avvicinamento di questi due sistemi va anch'esso nella direzione di un'attenuazione dell'onere fiscale che grava gli utili di liquidazione di immobili.

L'attenuazione dell'onere fiscale deve essere concessa soltanto a favore degli utili realizzati al momento della cessione o della liquidazione definitiva dell'impresa. Se nel corso dell'esercizio l'imprenditore realizza introiti straordinari liquidando una parte dei suoi attivi commerciali, tali introiti entrano nella composizione del risultato d'esercizio e sono compresi nel reddito netto imponibile. D'altra parte chi cede un'impresa per esercitarne un'altra non procede a una liquidazione definitiva. Per fornire in merito la chiarezza che esige un criterio oggettivo, si propone di qualificare come «definitive» le liquidazioni e le cessioni di imprese effettuate da un imprenditore di oltre 55 anni di età o divenuto invalido. Ci sembra inoltre evidente che la cessazione definitiva dell'attività lucrativa possa essere ammessa soltanto se l'impresa ha liquidato completamente il suo patrimonio circolante.

4.5.2 Attenuazione dell'onere fiscale in caso di successione

In caso di trasferimento di un'impresa in seguito al decesso dell'imprenditore, gli eredi hanno la facoltà di scegliere la continuazione o la liquidazione dell'impresa. Nell'ambito della presente revisione si propone di fare beneficiare gli eredi dell'attenuazione dell'onere fiscale sulle riserve occulte realizzate, se la liquidazione interviene entro il termine di cinque anni dal decesso.

Nel quadro dell'imposta federale diretta, le riserve occulte realizzate in questo caso sono invero aggiunte agli altri redditi (compreso il reddito ordinario dell'impresa realizzato nel corso dell'ultimo periodo fiscale), ma solo un ottavo di esse è preso in considerazione per la fissazione dell'aliquota.

Per quanto concerne le imposte cantonali, il rispetto dell'autonomia tariffale dei Cantoni consente alla Confederazione di prescrivere il principio dell'attenuazione, ma non di fissarne l'entità.

La menzionata attenuazione dell'onere fiscale si applica anche agli eredi che entro il medesimo termine di cinque anni cedono definitivamente a un altro coerede la loro quota ereditaria all'impresa. Se però al momento della divisione ereditaria gli eredi beneficiano della proroga dell'imposizione delle riserve occulte, la realizzazione effettiva posteriore di queste riserve sarà imposta senza attenuazione dell'onere fiscale (cfr. n. 4.4.2.2.2).

Se gli eredi non continuano ad esercitare l'impresa e *non* la liquidano entro cinque anni dalla morte del defunto, l'imposta sulle riserve occulte è calcolata secondo la sistematica fiscale. Anche in questo caso è accordata l'attenuazione dell'aliquota.

Per completezza rileviamo che gli immobili commerciali trasferiti nella sostanza privata, con riporto dell'imposizione, mentre l'indipendente era ancora in vita, devono essere parimenti considerati dal profilo fiscale (cfr. n. 4.3.2). Le riserve occulte assoggettate soltanto a questo momento a causa del riporto dell'imposizione sono tuttavia escluse dall'attenuazione dell'aliquota.

Le basi legali sono sancite negli *articoli 37a LIFD e 11 capoverso 4 LAID*.

4.5.3 Affitto e cessazione definitiva di aziende commerciali

I problemi fiscali connessi alla trasmissione degli immobili agricoli sono stati oggetto di numerosi interventi parlamentari (cfr. in particolare la mozione dell'UDC dell'11 dicembre 2002, 02.3706) che vanno in direzione di una proroga dell'imposizione delle riserve occulte sino alla loro realizzazione effettiva.

Particolari disposizioni disciplinano l'imposizione degli utili in capitale provenienti dalla realizzazione di immobili destinati a un'azienda commerciale. In caso di trasferimento degli immobili dell'azienda dalla sostanza commerciale alla sostanza privata (nel corso dell'esercizio o in caso di liquidazione), è unicamente imponibile a titolo dell'imposta sul reddito la ripresa di ammortamenti ammessi anteriormente. La quota di utile che supera gli ammortamenti è sottoposta all'imposta speciale sui guadagni immobiliari. In materia di imposte cantonali e comunali queste norme si applicano qualunque sia il sistema di imposizione dei guadagni immobiliari. Per quanto concerne l'imposta federale diretta, in assenza di imposizione dei guadagni immobiliari, l'utile realizzato sugli immobili delle aziende agricole, viticole e fore-

stali è esente da imposta. L'imposta federale diretta privilegia le imprese agricole rispetto alle altre imprese.

In caso di affitto dell'azienda si pone la questione del trasferimento dalla sostanza commerciale alla sostanza privata. Tale trasferimento è dato se l'affitto corrisponde a una cessione definitiva dell'esercizio. Se non è il caso, il patrimonio destinato all'esercizio permane commerciale. Non è sempre facile, né per l'esercente, né per l'autorità fiscale, affermare se le condizioni della cessione definitiva dell'esercizio e del trasferimento dalla sostanza commerciale alla sostanza privata sono adempite.

Per fornire una soluzione a questo problema, si propone di istituire la presunzione legale che l'affitto dell'azienda commerciale da parte del suo esercente non costituisca una cessione definitiva dell'esercizio. L'affitto costituisce sempre il reddito di un'attività lucrativa indipendente ed è quindi soggetta all'obbligo dei contributi AVS. L'esercente può ovviamente fare valere una cessione definitiva ed esigere l'imposizione degli ammortamenti ripresi. Se questo conteggio finale è richiesto prima che siano adempite le condizioni dell'articolo 37^{bis} LIFD e dell'articolo 11 capoverso 4 LAID, la riduzione dell'aliquota ivi prevista non può essere concessa.

Le nuove basi legali sono sancite negli *articoli 18a capoverso 2 LIFD e 8 capoverso 2^{quater} LAID*.

4.6 Compendio dei provvedimenti proposti per le imprese di persone

4.6.1 Trasferimento di immobili dalla sostanza commerciale alla sostanza privata durante l'esercizio dell'impresa

	Imposta federale diretta	Cantoni con sistema dualista	Cantoni con sistema monista
Trasferimento di un immobile dalla sostanza commerciale alla sostanza privata.	<p>Imposizione degli ammortamenti ripresi.</p> <p>Su richiesta del contribuente: proroga dell'imposizione dei guadagni immobiliari sino alla realizzazione effettiva.</p> <p>In caso di realizzazione effettiva l'utile da capitale è imposto come reddito da attività lucrativa indipendente.</p> <p>La perdita di capitale è deducibile come perdita commerciale.</p>	<p>Imposizione degli ammortamenti ripresi.</p> <p>Su richiesta del contribuente: proroga dell'imposizione dei guadagni immobiliari sino alla realizzazione effettiva.</p> <p>In caso di realizzazione effettiva l'utile da capitale è imposto come reddito da attività lucrativa indipendente.</p> <p>La perdita di capitale è deducibile come perdita commerciale.</p>	<p>Imposizione degli ammortamenti ripresi.</p> <p>Imposizione del guadagno immobiliare in caso di realizzazione effettiva. (La possibilità di computare le perdite commerciali con i guadagni immobiliari è oggetto di un altro progetto di legge)</p>

4.6.2

Trasferimento di immobili dalla sostanza commerciale alla sostanza privata in caso di liquidazione dell'impresa

		Imposta federale diretta	Cantoni con sistema dualista	Cantoni con sistema monista
1	Liquidazione prima del 55° anno di età.	Imposizione degli ammortamenti ripresi (come reddito da attività lucrativa indipendente). Su richiesta del contribuente: proroga dell'imposizione dei guadagni immobiliari sino alla realizzazione effettiva (come reddito da attività lucrativa indipendente).	Imposizione degli ammortamenti ripresi (come reddito da attività lucrativa indipendente). Su richiesta del contribuente: proroga dell'imposizione dei guadagni immobiliari sino alla realizzazione effettiva (come reddito da attività lucrativa indipendente).	Imposizione degli ammortamenti ripresi (come reddito dell'azienda). In caso di realizzazione effettiva del guadagno immobiliare: riscossione dell'imposta sui guadagni immobiliari come imposta speciale.
2	Liquidazione dopo il 55° anno di età o in caso di cessazione dell'azienda per invalidità.	Imposizione degli ammortamenti ripresi come utile di liquidazione (con aliquota ridotta). Su richiesta del contribuente: proroga dell'imposizione del guadagno immobiliare sino alla realizzazione effettiva.	Imposizione degli ammortamenti ripresi come utile di liquidazione (con aliquota ridotta). Su richiesta del contribuente: proroga dell'imposizione del guadagno immobiliare sino alla realizzazione effettiva.	Imposizione degli ammortamenti ripresi come utile di liquidazione (con aliquota ridotta). In caso di realizzazione effettiva del guadagno immobiliare: riscossione dell'imposta sui guadagni immobiliari come imposta speciale.
3	Vendita di un immobile (dopo proroga dell'imposizione) con continuazione dell'azienda o in caso di cessazione dell'azienda prima del 55° anno di età.	L'utile o la perdita da capitale sono considerati reddito da attività lucrativa o spesa giustificata dall'uso commerciale.	L'utile o la perdita da capitale sono considerati reddito da attività lucrativa o spesa giustificata dall'uso commerciale.	Riscossione dell'imposta sui guadagni immobiliari come imposta speciale.
4	Vendita di un immobile (dopo proroga dell'imposizione) in caso di cessazione dell'azienda dopo il 55° anno di età o in seguito a invalidità.	L'utile da capitale è trattato come reddito da attività lucrativa. La perdita di capitale è computabile come perdita commerciale sugli altri elementi di reddito.	L'utile da capitale è trattato come reddito da attività lucrativa. La perdita di capitale è computabile come perdita commerciale sugli altri elementi di reddito.	Riscossione dell'imposta sui guadagni immobiliari come imposta speciale.

4.6.3

Imposizione degli utili di liquidazione (vendita dell'impresa a terzi)

		Imposta federale diretta	Cantoni con sistema dualista	Cantoni con sistema monista
1	Utile di liquidazione in caso di cessazione dell'attività lucrativa indipendente prima del 55° anno di età.	L'utile di liquidazione è imponibile senza riduzione dell'aliquota.	L'utile di liquidazione è imponibile senza riduzione dell'aliquota.	L'utile di liquidazione è imponibile senza riduzione dell'aliquota. Il guadagno immobiliare su immobili commerciali soggiace all'imposta speciale sui guadagni immobiliari.
2	Perdita di liquidazione.	La perdita commerciale è computabile (imposta sul reddito).	La perdita commerciale è computabile (imposta sul reddito).	La perdita commerciale è computabile (imposta sul reddito). La perdita può essere computata nell'ambito dell'imposta speciale sui guadagni immobiliari sugli immobili commerciali.
3	Utile di liquidazione in caso di cessazione dell'attività lucrativa indipendente dopo il 55° anno di età o in seguito a invalidità.	L'utile di liquidazione è imponibile con riduzione dell'aliquota.	L'utile di liquidazione è imponibile con riduzione dell'aliquota.	L'utile di liquidazione è imponibile con riduzione dell'aliquota. Il guadagno immobiliare su immobili commerciali soggiace all'imposta speciale sui guadagni immobiliari.

4.6.4

Trasferimento dell'impresa in seguito a successione ereditaria

		Imposta federale diretta	Cantoni con sistema dualista	Cantoni con sistema monista
1	Continuazione dell'azienda da parte di tutti gli eredi.	Neutrale dal profilo fiscale se gli attivi e i passivi sono ripresi ai valori determinanti ai fini dell'imposta sul reddito.	Neutrale dal profilo fiscale se gli attivi e i passivi sono ripresi ai valori determinanti ai fini dell'imposta sul reddito.	Neutrale dal profilo fiscale se gli attivi e i passivi sono ripresi ai valori determinanti ai fini dell'imposta sul reddito.
2	Gli eredi liquidano l'azienda entro 5 anni dalla successione.	Riscossione dell'imposta sul reddito con aliquota ridotta sull'utile di liquidazione.	Riscossione dell'imposta sul reddito con aliquota ridotta sull'utile di liquidazione.	Riscossione dell'imposta sul reddito con aliquota ridotta sull'utile di liquidazione. I guadagni immobiliari sugli immobili commerciali soggiacciono all'imposta speciale.
3	Divisione ereditaria e ripresa dell'azienda da parte di una parte degli eredi (compensazione con mezzi della massa ereditaria).	Su richiesta degli eredi: proroga dell'imposizione delle riserve occulte sulla sostanza commerciale mobile e immobilizzato. Ripresa delle imposte occulte da parte dei riprendenti. In caso di realizzazione ulteriore: riscossione dell'imposta sul reddito senza aliquota ridotta.	Su richiesta degli eredi: proroga dell'imposizione delle riserve occulte sulla sostanza commerciale mobile e immobilizzato. Ripresa delle imposte occulte da parte dei riprendenti. In caso di realizzazione ulteriore: riscossione dell'imposta sul reddito senza aliquota ridotta.	Su richiesta degli eredi: proroga dell'imposizione delle riserve occulte sulla sostanza commerciale mobile e immobilizzato. In caso di alienazione ulteriore da parte dei riprendenti: imposizione degli ammortamenti sulla sostanza commerciale mobile e immobilizzato ripresi e imposizione speciale del guadagno immobiliare.

5

Abrogazione della legge federale sulla costituzione di riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali (LCRC)

5.1

Situazione iniziale

5.1.1

Concezione e funzione delle riserve di crisi

Con lo strumento delle riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali (RC) s'intende promuovere un comportamento anticiclico di investimento delle imprese del settore privato. L'idea è la seguente: in periodi di congiuntura alta le imprese costituiscono riserve, operazione che esercita un effetto frenante; in periodi di congiuntura bassa, invece, investono le riserve che hanno costituito sostenendo così la domanda.

Per questo comportamento anticiclico auspicabile dal punto di vista economico generale le imprese sono ricompensate con risparmi fiscali; l'utile impiegato per costituire le RC, infatti, non soggiace all'imposta diretta né federale né cantonale. Le RC, dunque, funzionano secondo il principio della prestazione e della controprestazione.

Le imprese decidono autonomamente la costituzione di riserve di crisi. La Confederazione non ha mai fatto uso della competenza costituzionale che le consente di obbligare le imprese a costituire tali riserve. Anche in periodi di liberazione generale le imprese decidono autonomamente se sciogliere o meno le loro riserve di crisi.

Le RC costituite annualmente non possono eccedere il 15 per cento dell'utile secondo la legislazione commerciale e la somma di tali riserve non può eccedere il 20 per cento della somma dei salari soggetti all'AVS. Inoltre, sono autorizzate a costituire RC le imprese con almeno 20 dipendenti, anche se i Cantoni possono chiedere che il limite sia abbassato a 10, cosa che la maggior parte di essi ha fatto.

Affinché le RC siano immediatamente disponibili in caso di recessione, devono essere depositate presso la Confederazione o su un conto bloccato in una banca. Ai depositi sono applicati i tassi d'interesse abituali sul mercato. In linea di principio le riserve di crisi possono essere sciolte soltanto realizzando provvedimenti intesi a procurare occasioni di lavoro, ossia effettuando investimenti. In questo caso la nozione di investimento ha un'accezione piuttosto ampia. Anche le uscite a favore della ricerca e dello sviluppo, la riconversione professionale e il perfezionamento, la promozione dell'esportazione e le campagne di marketing, infatti, sono considerati provvedimenti intesi a procurare occasioni di lavoro. La loro esecuzione deve essere provata, altrimenti l'imposta viene recuperata a posteriori.

Oltre alla liberazione generale delle RC da parte del DFE in periodi di congiuntura bassa, esiste una liberazione particolare per la singola azienda nel caso in cui debba far fronte a difficoltà economiche o ne sia minacciata.

5.1.2 Le due leggi federali e le leggi d'applicazione cantonali

Fondandosi sull'articolo congiunturale della Costituzione federale, nel 1951 il Parlamento ha emanato la legge federale sulla costituzione di riserve di crisi da parte dell'economia privata⁵¹ (vLCRC). Dopo due liberazioni generali delle riserve di crisi da parte del DFE per rilanciare la congiuntura, l'importo di tali riserve è crollato a un livello insignificante per l'economia⁵².

Considerato quanto sopra, abbiamo concluso che questo strumento non era sufficientemente attrattivo e abbiamo quindi presentato al Parlamento una nuova concezione, oggetto della legge federale sulla costituzione di riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali⁵³, che il Parlamento ha adottato nel 1985.

Le due concezioni differiscono soprattutto nei punti descritti qui di seguito.

⁵¹ RS 823.32

⁵² Una prima liberazione generale è avvenuta nella primavera del 1975; all'epoca le riserve disponibili ammontavano a 400 milioni di franchi. Una seconda è seguita nel 1982; allora l'importo delle riserve si elevava ancora a 180 milioni di franchi.

⁵³ RS 823.33

Secondo la vLCRC il premio dal profilo fiscale consisteva nel rimborsare le imposte pagate sulle riserve costituite, sempre che si fosse provato di avere realizzato i provvedimenti intesi a procurare occasioni di lavoro.

Nella nuova LCRC l'agevolazione fiscale è accordata al momento della costituzione delle riserve annuali considerate come spese giustificate dall'uso commerciale; dal punto di vista fiscale esse sono parificate alle riserve aperte costituite a partire dal reddito imponibile o dal provento netto.

La relazione tra le due LCRC è disciplinata in modo che, all'entrata in vigore della legge del 1985, non è più possibile costituire riserve di crisi secondo la vecchia legge e l'impresa che intende adottare provvedimenti intesi a procurare occasioni di lavoro è tenuta dapprima a sciogliere le riserve di crisi costituite secondo la vecchia legge.

Nell'ambito delle misure concernenti la deregolamentazione e lo sgravio amministrativo abbiamo deciso, nel 1999, di modificare l'ordinanza dell'11 marzo 1952⁵⁴ sulle riserve di crisi nell'intento di abrogare la legge a conclusione di un nuovo periodo di liberazione generale. L'ultima liberazione generale era durata dall'ottobre 2002 all'ottobre 2003. Oggi tutte le vecchie riserve di crisi sono sciolte e non vi sono più procedure in corso.

La Confederazione accorda sgravi fiscali soltanto se anche il Cantone autorizza la costituzione di riserve esenti da imposta. Tutti i Cantoni hanno emanato le rispettive leggi d'esecuzione cantonali, salvo l'Argovia.

5.1.3 Evoluzione delle riserve di crisi secondo la legge federale del 1985

La tabella 1 illustra l'evoluzione della costituzione e lo scioglimento delle riserve di crisi, il saldo annuale e l'importo totale delle riserve alla fine dell'anno. Le cifre indicano soprattutto quanto esposto qui di seguito.

- Nel messaggio del 29 febbraio 1984⁵⁵ concernente una legge federale sulla costituzione di riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali è stato definito auspicabile, dal punto di vista economico, che le riserve ammontino almeno a due miliardi di franchi. In nessun anno si è riusciti a raggiungere nemmeno lontanamente questa cifra.
- Nei periodi di liberazione generale, soltanto negli anni 1998, 2002 e 2003 lo scioglimento delle riserve di crisi è stato superiore alla loro costituzione.
- La possibilità che singole imprese facciano uso delle proprie RC in caso di difficoltà, invece, è ampiamente sfruttata indipendentemente dalla situazione congiunturale generale contingente.
- Gli anni in cui gli utili delle imprese aumentavano, per esempio nel periodo 1998–2001, non hanno spinto le aziende a costituire RC più consistenti. Le entrate elevate delle RC nel 1997 e nel 2004 sono il risultato di depositi più elevati di singole grandi imprese.

⁵⁴ RS 823.321

⁵⁵ FF 1984 I 908

Riserve di crisi classificate secondo la loro costituzione, il loro scioglimento, il saldo annuale e il numero di ditte che le possiedono¹

Anno	Costituzione di RC	Scioglimento di RC	Importo a fine anno (mio. di fr.)		Numero di imprese con un conto per le RC	
	(in mio. di fr.)	(in mio. di fr.)	Saldo	Cumulato	Nuove imprese	Importo
1988	0,88	0,00	0,88	0,88	7	7
1989	56,48	0,00	56,48	57,36	332	339
1990	72,78	0,00	72,78	130,14	179	518
1991 ²	57,35	8,01	49,34	179,48	89	607
1992 ²	85,18	53,69	31,49	210,98	59	666
1993 ²	44,95	24,98	19,97	230,95	49	715
1994	38,85	7,68	31,18	262,13	22	737
1995	42,32	11,60	30,72	292,84	44	781
1996 ³	33,96	13,62	20,34	313,18	26	807
1997 ³	90,04	84,17	5,88	319,06	33	840
1998 ³	32,02	64,53	-32,50	286,56	35	875
1999	37,59	12,57	25,03	311,58	27	902
2000	37,26	11,71	25,55	337,13	26	928
2001	37,18	18,41	18,76	355,89	40	968
2002 ⁴	33,20	98,72	-65,52	290,37	44	1012
2003 ⁴	29,86	122,53	-92,66	197,71	39	1051
2004	101,97	9,54	92,43	290,14	34	1085

¹ Unicamente RC secondo la legge del 1985. L'ordinanza concernente questa legge è stata posta in vigore il 1° ottobre 1988. Soltanto a partire da questa data è stato possibile costituire RC secondo la legge del 1985.

² Periodo di liberazione generale dicembre 1991 – dicembre 1993

³ Periodo di liberazione generale dicembre 1996 – dicembre 1998

⁴ Periodo di liberazione generale ottobre 2002 – ottobre 2003

Fonte: Seco

**Costituzione di riserve di crisi in funzione delle dimensioni dell'impresa¹,
stato al 31 dicembre 2004**

Numero di dipendenti	Numero di imprese con un conto per le RC	Importo (in mio. di fr.)
da 10 a 19	171	7,24
da 20 a 49	428	25,17
da 50 a 99	224	33,56
da 100 a 499	216	83,69
da 500 a 999	29	31,26
più di 999	17	109,23
Totale	1085	290,14

¹ Possono costituire RC le imprese con almeno 20 dipendenti. I Cantoni, d'intesa con il Consiglio federale, possono autorizzare a costituire RC anche imprese con almeno 10 dipendenti. La maggior parte dei Cantoni ha colto questa possibilità.

Fonte: Seco

La tabella 2 indica l'utilizzazione dello strumento RC in funzione delle dimensioni dell'azienda. Le cifre mostrano che sia le ditte grandi sia quelle piccole costituiscono riserve di crisi. Rispetto al numero totale delle imprese, tuttavia, lo strumento risulta poco utilizzato.

**Numero di imprese che possiedono un conto per le RC, secondo il Cantone;
stato al 31 dicembre 2004**

Cantoni in totale	Numero di imprese con un conto per le RC	Importo totale delle RC (in mio. di fr.)
AI**	7	0,50
AR**	13	1,23
BE**	140	9,73
BL*	58	18,44
BS*	23	80,87
FR**	22	1,23
GE**	20	5,44
GL**	4	0,30
GR**	15	0,57
JU**	19	1,95
LU**	120	50,94
NE**	18	3,91
NW**	7	0,56
OW**	0	0
SG**	178	22,20
SH**	19	1,91
SO**	34	2,63
SZ**	57	8,43
TG**	48	4,02
TI*	16	9,82
UR**	10	0,52
VD*	36	27,04
VS**	81	8,25
ZG*	10	3,88
ZH*	130	25,76
CH	1085	290,14

* Possono costituire RC soltanto le imprese con almeno 20 dipendenti.

** Possono costituire RC soltanto le imprese con almeno 10 dipendenti.

Per informazione: nel Cantone di Argovia non è possibile costituire RC.

Fonte: Seco

Nella tabella 3 il numero delle ditte con un conto per le RC è ripartito per Cantone. Si notano notevoli differenze. AI, AR, LU, SG, SZ e VS, per esempio, si distinguono per avere un numero relativamente elevato di ditte che possiedono RC, mentre questo strumento non è quasi utilizzato nei Cantoni GE, GR, NE e TI e non lo è del tutto nel Cantone OW.

5.2 Valutazione delle riserve di crisi

Dal punto di vista macroeconomico occorre rilevare che lo strumento delle RC esercita un effetto rafforzante gli stabilizzatori automatici che, di per sé, va considerato positivo.

Gli ultimi cinquant'anni indicano, invece, che nella prassi lo strumento non si è dimostrato valido. L'economia non è mai stata disponibile a costituire riserve di crisi in misura tale da riuscire a conseguire un effetto macroeconomico. Considerato l'importo delle RC, l'effetto anticiclico che avrebbero dovuto esercitare può essere considerato trascurabile.

Va menzionato, inoltre, che le RC possono essere fonte di inefficienza. Dal punto di vista economico le imprese che costituiscono riserve di crisi per risparmiare sulle imposte non ne utilizzano i benefici in modo ottimale e, in caso di scioglimento delle RC o di esecuzione delle misure, un incentivo può consistere nell'impiegare le RC in periodi di liberazione generale e di effettuare investimenti che «rendono» soltanto perché consentono di risparmiare sulle imposte.

Occorre ancora menzionare, infine, che l'attuale configurazione delle RC cela una disparità di trattamento: le imprese con meno di 20 o 10 dipendenti, infatti, rimangono escluse dalla possibilità di godere degli sgravi fiscali collegati alla costituzione di RC.

5.3 Il nuovo disciplinamento proposto

Alla luce delle esperienze fatte finora proponiamo di sopprimere lo strumento congiunturale rappresentato dalle riserve di crisi.

5.4 Abrogazione delle leggi e scioglimento delle riserve

5.4.1 Abrogazione della legge del 1951

L'abrogazione della legge del 1951 non pone problemi. Tutte le riserve sono sciolte e non vi è alcuna procedura in corso.

5.4.2 Scioglimento delle riserve e abrogazione della legge del 1985

L'abrogazione della legge sulle riserve di crisi del 1985 solleva due questioni importanti: quella sul termine in cui sopprimere il diritto alla costituzione delle riserve e quella sullo scioglimento delle riserve esistenti.

Secondo il modo in cui sono disciplinati l'abrogazione della legge e lo scioglimento delle RC, le ditte possono avere l'opportunità di risparmiare sulle imposte senza dover fornire la contropartita collegata alle riserve. L'esempio seguente illustra quest'opportunità. Supponiamo che il seguente disciplinamento sia stato adottato e comunicato alle imprese: (1) dopo un termine di due anni non potranno più essere costituite riserve di crisi; (2) nei due anni seguenti sarà decisa un'ultima liberazione

generale delle RC previo adempimento dell'obbligo di fornire la prova che sono state utilizzate, altrimenti saranno soggette al recupero d'imposta. In un esempio come questo potrebbero rivelarsi validi soprattutto i seguenti comportamenti: le imprese che progettano di investire nel biennio in oggetto sfrutteranno l'opportunità per risparmiare sulle imposte. In questi due anni accantoneranno il più possibile RC per realizzare poi i loro progetti d'investimento nell'ambito dell'ultima liberazione generale delle RC.

Per riuscire a ottenere, come contropartita per gli sgravi fiscali concessi dall'ente pubblico in occasione della costituzione delle riserve di crisi, una forma di investimento, proponiamo che il Parlamento decida di abrogare la legge e che, da quel momento, non sia più possibile costituire RC. Inoltre, proponiamo anche che il Parlamento ci deleghi la competenza, nell'ambito dell'ultima liberazione generale, di derogare alla prescrizione, sancita nella legge, concernente l'obbligo di fornire la prova dell'utilizzazione delle RC (esecuzione dei provvedimenti intesi a procurare occasioni di lavoro) e di disciplinare i dettagli per via di ordinanza.

Con questo disciplinamento il DFE continuerà a decidere – com'è stato il caso finora – il momento di un'ultima liberazione generale delle RC a seguito di un indebolimento della congiuntura. La novità, invece, consiste nel fatto che disciplineremo la questione se presentare una prova dell'utilizzazione delle RC o se rinunciarvi in ragione dello sgravio amministrativo che ciò rappresenta e nel senso di una concessione a favore di quelle imprese che non dispongono di un volume d'investimento corrispondente o non lo vogliono realizzare. Se possibile, tuttavia, vogliamo attenerci all'obbligo di fornire una contropartita sotto forma d'investimento.

La legislazione attuale rimarrebbe in vigore fino alla prossima liberazione generale. Ciò è necessario essenzialmente perché il legislatore possa mantenere la promessa secondo cui singole imprese, che affrontano difficoltà economiche o ne sono minacciate, possano beneficiare di una liberazione individuale delle loro RC.

5.5 Disbrigo di interventi parlamentari

Il 25 agosto 1999 la CET-N ha depositato un postulato che chiedeva una configurazione più efficace delle riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali.

Dopo aver deciso di lanciare la Riforma II dell'imposizione delle imprese, abbiamo indicato nel nostro rapporto di gestione che occorre abolire le riserve di crisi.

5.6 Risultati della consultazione

L'abolizione delle riserve di crisi era prevista nella documentazione che abbiamo inviato in consultazione nell'ambito della riforma dell'imposizione delle imprese. Questa proposta ha incontrato ampia approvazione.

6 Misure supplementari nell'ambito del piano di rinuncia a determinati compiti

6.1 Osservazioni fondamentali sul piano di rinuncia a determinati compiti

Nell'ambito del piano summenzionato anche l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) aveva il compito di cercare delle possibilità di ridurre le proprie spese per il personale e il funzionamento. In un ufficio, in cui oltre il 90 per cento del personale è addetto agli incassi, l'effetto delle misure di risparmio risulta relativamente modesto per le finanze federali.

Una piccola parte delle misure proposte dall'AFC può essere effettuata senza diminuire le entrate. Le misure riguardano soprattutto i settori della conduzione e del sostegno. L'AFC, perciò, ha cercato misure che facessero perdere meno entrate rispetto a una diminuzione lineare del personale. Queste misure sono presentate qui di seguito; esse si traducono anche in sgravi amministrativi per i contribuenti.

Non è stato possibile indire una procedura di consultazione per motivi di tempo.

6.2 Misure concernenti le tasse di bollo

6.2.1 Autotassazione per le società cooperative e aumento della franchigia per la tassa d'emissione

Il diritto in materia di imposta preventiva e di imposta di bollo si fonda per principio sul sistema dell'autotassazione o della dichiarazione spontanea. Un'eccezione a questa regola riguarda le società cooperative che devono presentare i loro conti annuali all'AFC tutti gli anni. L'AFC esamina la documentazione e notifica una tassazione per l'imposta preventiva e la tassa d'emissione. Su circa 15 000 società cooperative, solo 6000 dispongono di un capitale sociale. 1800 di esse sono esentate dal pagamento della tassa d'emissione in quanto cooperative in virtù della loro pubblica utilità (art. 6 cpv. 1 lett. a LTB). Ogni anno, quindi, sono esaminate e tassate 4200 società cooperative. Aumentando la franchigia della tassa d'emissione da 50 000 a un milione di franchi, si può rinunciare al disciplinamento particolare della tassazione da parte dell'AFC. Per una franchigia di un milione, soltanto 350 società cooperative fanno figurare un capitale sociale, 200 delle quali sono già esonerate dalla tassa d'emissione. Dalle altre 150 ci si attende che adempiano autonomamente ai loro obblighi nei confronti dell'AFC senza l'intervento della medesima. La rinuncia a questi compiti semplifica il lavoro amministrativo di un grande numero di società cooperative e dell'Amministrazione.

6.2.2 Tassa d'emissione: franchigia in caso di risanamento

Secondo il diritto in vigore il condono della tassa d'emissione in caso di prestazioni di risanamento è concesso su richiesta della società o della cooperativa se la riscossione della tassa dovesse avere conseguenze particolarmente gravose. Introducendo un'ulteriore eccezione con l'articolo 6 capoverso 1 lettera j LTB s'intende ottenere che le prestazioni di risanamento che complessivamente non superano i 10 milioni

non soggiacciono più alla tassa d'emissione. Si tratta, quindi, di una franchigia generale analoga a quella della lettera h dello stesso articolo. A partire dall'entrata in vigore della modifica di legge ogni società avrà diritto alla franchigia, indipendentemente da eventuali risanamenti antecedenti. La franchigia di 10 milioni è unica, ma può essere ripartita su più risanamenti. Ciò proviene dal fatto che nel progetto di legge si parla di risanamenti aperti o taciti che non devono superare i 10 milioni di franchi complessivamente.

Questo complemento concerne espressamente soltanto i risanamenti. Non si applica, invece, alla raccolta di ulteriori mezzi finanziari propri, quali aumenti di capitale senza precedente riduzione del capitale o aumenti successivi del capitale eccedenti il capitale attuale oppure contributi dei soci, sempre che non servano a coprire perdite.

Considerato che, a seguito di questo complemento, le prestazioni di risanamento non soggiacciono più alla tassa d'emissione sempre che non superino i 10 milioni, la società o la cooperativa risanata in modo aperto oppure tacito non deve più presentare una domanda di esenzione ai sensi dell'articolo 12 LTB.

6.3 Imposta preventiva: introduzione di una franchigia per gli interessi di tutti gli averi dei clienti

Il cosiddetto «privilegio del libretto di risparmio» era già sancito nella vecchia legislazione sull'imposta preventiva. L'assenza di rimborso alle persone fisiche all'introduzione dell'imposta preventiva ha spinto il legislatore, nel 1943, a non gravare i piccoli risparmiatori con un'imposta definitiva sugli interessi maturati dai libretti di risparmio nominativi, dai depositi e dai depositi di risparmio. La franchigia di 50 franchi, fissata oggi nella legge federale sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21), è strettamente collegata al tasso d'interesse sui depositi a risparmio. Per un tasso d'interesse dell'1 per cento è possibile risparmiare un capitale di 5000 franchi senza pagare imposte preventive. Se gli interessi sono superiori alla franchigia, l'imposta preventiva è dovuta sulla totalità degli interessi attivi lordi. La franchigia, portata a 50 franchi nel 1965, dovrebbe ammontare oggi a 170 franchi circa per tener conto dell'evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo.

L'attuale deroga in favore dei depositi a risparmio non si applica agli altri averi dei clienti presso le banche e le casse di risparmio. L'aumento considerevole, verificatosi negli ultimi anni, del numero dei conti correnti nei settori privato (conto salario) e commerciale ha fatto salire, negli ambiti della riscossione (istituti bancari) e del rimborso (Cantoni e Confederazione), il numero delle domande di rimborso per importi piccoli e molto piccoli.

L'Amministrazione federale delle contribuzioni ritiene che le domande di rimborso dell'imposta preventiva che le giungono diminuirebbero di circa 40 000 ogni anno se la franchigia fosse portata a 200 franchi ed estesa a tutti gli averi dei clienti. La diminuzione del numero delle domande comporterebbe anche una diminuzione del traffico dei pagamenti attualmente molto costoso per gli importi piccoli e molto piccoli. Presso l'AFC la diminuzione interessa in primo luogo migliaia di club, associazioni e società di capitali che non possiedono investimenti di capitali veri e propri, ma unicamente conti correnti presso istituti bancari o presso la Posta per effettuare i propri pagamenti. La soppressione di 40 000 pagamenti all'anno riguarderebbe importi compresi tra 10 centesimi e 70 franchi.

Art. 6 cpv. 1 lett. i (nuova)

Secondo l'articolo 12 LTB, la riscossione della tassa d'emissione deve essere prorogata o la tassa deve essere condonata se, in occasione del risanamento aperto o tacito di una società anonima, di una società in accomandita per azioni, di una società a responsabilità limitata o di una società cooperativa, la riscossione della tassa d'emissione dovesse avere conseguenze particolarmente gravose. Il condono ai sensi di questo articolo deve permettere a una società in difficoltà di continuare a esistere e di proseguire le sue attività prendendo misure specifiche che eliminino le perdite accumulate (riduzione di capitale con aumento di capitale o degli apporti di capitale da parte dei titolari di partecipazioni). Il condono è accordato soltanto se la società soggetta alla tassa ne risulta effettivamente risanata.

Queste condizioni rigorose hanno la conseguenza che non tutte le misure di risanamento in un'accezione ampia beneficiano del condono previsto dall'articolo 12 LTB. Inoltre, la maggior parte delle cessioni che hanno luogo nel quadro di un risanamento non ricadono nel campo di applicazione dell'articolo 6 capoverso 1 lettera abis LTB. Per esempio, la costituzione di una società che riprende una parte di un'azienda in difficoltà non adempie le condizioni per il risanamento. Per questo motivo occorre introdurre una disposizione che colmi la lacuna tra gli articoli 12 e 6 capoverso 1 lettera abis LTB.

Il 1° e il 7 settembre 1999 il consigliere agli Stati Hans Hess e il consigliere nazionale Alexander Baumann hanno presentato due interpellanze simili tra di loro riguardanti la tassa di bollo in caso di risanamento. Queste interpellanze ci chiedevano se la distinzione operata attualmente tra il risanamento di una impresa con mantenimento della personalità giuridica e il risanamento mediante costituzione di una società che la riprende si giustifica nei fatti. Questi parlamentari erano del parere che la scelta del tipo di risanamento non deve essere fatta sulla base di criteri fiscali, bensì di criteri economici. Nella nostra risposta, ci siamo detti pronti a esaminare nel quadro della riforma II dell'imposizione delle imprese una modifica della legge sulle tasse di bollo che andasse nel senso voluto dagli autori delle interpellanze.

L'articolo 12 LTB enumera esaustivamente a quali condizioni la riscossione può essere prorogata o la tassa condonata. Per questo motivo appare opportuna una modifica dell'articolo 6 capoverso 1 LTB (eccezioni). Il vantaggio di questa soluzione è costituito dall'autotassazione, che porterà presumibilmente a una riduzione delle richieste di condono rivolte all'AFC.

L'introduzione nell'articolo 6 capoverso 1 LTB di una nuova lettera i facilita la ripresa di un'azienda o di una parte di azienda di una società eccessivamente indebitata. Il campo d'applicazione del risanamento viene dunque ampliato, poiché finora il risanamento e il condono della tassa entravano in considerazione soltanto a favore di una società che avesse bisogno di essere risanata. La presente modifica permette

alla società che ne riprende un'altra di approfittare dell'esenzione dalla tassa di bollo.

Per quanto concerne l'interpretazione di questa nuova disposizione, si osservi che la nozione di «azienda» copre un complesso tecnico-organizzativo di beni che costituiscono un'unità organica relativamente indipendente per la fornitura di prestazioni dell'azienda. La nozione di «parte di azienda» designa il più piccolo organismo di un'azienda che sia capace di esistere da solo.

Questa disposizione va messa in relazione con l'articolo 725 capoverso 1 CO, che non è applicabile soltanto alle società anonime, ma anche alle società in accomandita per azioni, alle società a responsabilità limitata e alle società cooperative.

Art. 6 cpv. 1 lett. b e j (nuova)

Il vigente articolo 6 capoverso 1 lettera b LTB stabilisce un'eccezione a favore delle piccole società cooperative esentando dalla tassa l'emissione dei loro diritti di partecipazione. Tali società cooperative sono tenute a corrispondere la tassa d'emissione soltanto se il loro capitale sociale e le prestazioni dei soci (apporti e versamenti supplementari) raggiungono l'importo di 50 000 franchi. La società cooperativa con un capitale sociale di 75 000 franchi alla fine del suo primo esercizio commerciale deve corrispondere la tassa d'emissione sulla totalità del suo capitale, poiché la soglia d'imposizione minima è superata. Si tratta dunque di un sistema diverso da quello applicato alle società di capitali.

Si propone qui l'introduzione di una vera e propria franchigia paragonabile a quella istituita dall'articolo 6 capoverso 1 lettera h per le società di capitali. Per calcolare la tassa d'emissione, la franchigia sarà dunque dedotta dal capitale sociale liberato e la tassa sarà prelevata unicamente sulla differenza.

La nuova franchigia di un milione di franchi introdotta dalla revisione della legge sulle tasse di bollo del 18 marzo 2005, applicabile alle società anonime, alle società in accomandita per azioni e alle società a responsabilità limitata, si applicherà dunque anche alle società cooperative.

La nuova lettera j riguarda esplicitamente soltanto il risanamento. L'introduzione di una franchigia serve a esentare dalla tassa d'emissione le prestazioni di risanamento, per quanto non oltrepassino i 10 milioni di franchi in tutto. La franchigia può essere ripartita su più risanamenti. Se le prestazioni di risanamento eccedono la franchigia di 10 milioni, è possibile presentare, come finora, una domanda di condono per l'eccedenza fondandosi sull'articolo 12 LTB. A partire dall'entrata in vigore della modifica della legge, qualsiasi società ha diritto a questa franchigia indipendentemente dai risanamenti precedenti.

Art. 11 lett. a

La revisione proposta nel settore delle società cooperative mira a realizzare la parità di trattamento con le società di capitali. Le società cooperative devono anche potere beneficiare dell'autodichiarazione. L'AFC non procederà più a tassazioni. Questa nuova regolamentazione rende necessaria la fissazione di una scadenza generale per il pagamento della tassa.

Va ricordato in proposito che un immobile è considerato come trasferito nella sostanza privata quando non è più utilizzato per l'essenziale a scopi commerciali (perdita della preponderanza commerciale o cessazione dell'attività lucrativa indipendente).

Art. 18a cpv. 2 (nuovo)

D'ora in poi l'affitto di un'azienda commerciale sarà considerato come trasferimento della sostanza commerciale nella sostanza privata solo su domanda del contribuente. Le riserve occulte sono in questo caso realizzate soltanto quando il contribuente lo fa sapere esplicitamente all'amministrazione fiscale e domanda un conteggio finale. L'azienda commerciale affittata rimane nella sostanza commerciale del contribuente fino al conteggio finale e le pigioni che ne percepisce sono imponibili come provento da attività lucrativa indipendente.

Se il contribuente chiede il conteggio finale, le riserve occulte sull'attivo circolante, gli ammortamenti ripresi e l'utile sull'aumento del valore degli immobili vengono tassati. Il conteggio finale può aver luogo insieme all'imposizione della liquidazione all'aliquota più favorevole prevista nell'articolo 37a, se le condizioni necessarie sono adempiute.

Art. 18a cpv. 3 (nuovo)

Il conteggio delle riserve occulte esistenti nell'azienda commerciale del defunto è differita se gli eredi riprendono l'azienda agli stessi valori determinanti per l'imposta sul reddito e riprendono di conseguenza l'onere fiscale latente. Se non tutti gli eredi proseguono l'esercizio del defunto, gli eredi che lo riprendono devono acquisire le quote degli eredi uscenti dall'azienda. Nella pratica, questa situazione può condurre a problemi di liquidità, quando la successione ha come unici attivi l'azienda oppure se questi attivi sono troppo modesti per liquidare gli eredi uscenti. Per questo motivo si prevede la possibilità di differire il conteggio finale delle riserve occulte della sostanza commerciale.

Art. 18b (nuovo) Imposizione parziale dei proventi da partecipazioni della sostanza commerciale

Per quanto concerne la sostanza commerciale, tutti i proventi da diritti di partecipazione (compresi le azioni gratuite, gli aumenti gratuiti del valore nominale ecc.) sono imponibili in ragione del 60 per cento, dopo deduzione degli oneri imputabili (in particolare della parte proporzionale degli interessi passivi). Gli utili conseguiti con l'alienazione di partecipazioni (dopo deduzione degli oneri imputabili) sono imposti soltanto in ragione del 60 per cento se le partecipazioni alienate adempiono (cumulativamente) i due criteri seguenti: esse rappresentano almeno il 10 per cento del capitale azionario o del capitale sociale di una società di capitali o di una società cooperativa e, inoltre, erano per almeno un anno proprietà del contribuente o dell'impresa di persone. In tutti gli altri casi, gli utili conseguiti con l'alienazione di diritti di partecipazione sono interamente imponibili come finora. I proventi che beneficiano dell'imposizione parziale devono dunque essere determinati globalmente tanto per le partecipazioni qualificate – eccettuati gli utili da alienazione – quanto per le partecipazioni non qualificate.

I proventi e gli utili da alienazione provenienti da parti di fondi d'investimento o di società fiscalmente equiparate a fondi di investimento rimangano interamente imponibili come finora, senza tener conto della loro importanza relativa o assoluta.

Art. 20 cpv. 1 lett. c

Il contenuto di questa disposizione è ripreso nell'articolo 20 capoverso 1^{bis} lettera a che stabilisce l'aliquota dell'imposizione parziale del provento dei diritti di partecipazione. L'articolo 20 capoverso 1 lettera c deve dunque essere abrogato.

Art. 20 cpv. 1^{bis} lett. a

L'articolo 20 capoverso 1^{bis} lettera a sostituisce l'articolo 20 capoverso 1 lettera c. La sola differenza materiale tra queste disposizioni consiste nel fatto che il provento dei diritti di partecipazione è sottoposto a un'imposizione parziale in ragione dell'80 per cento. Le parti di fondi d'investimento o di società ad essi fiscalmente equiparati sono tuttavia escluse da questa misura di sgravio (analogamente all'art. 18a cpv. 3).

Art. 20 cpv. 1^{bis} lett. b (nuova) Liquidazione parziale indiretta

Questa nuova prescrizione introduce una soluzione legale obiettiva per la liquidazione parziale indiretta. Questa soluzione si applica soltanto ai diritti di partecipazione che fanno parte della sostanza privata e che sono trasferiti a contribuenti ai quali il principio del valore nominale non è applicabile. In futuro, sarà soltanto determinante *se l'azienda alienata possiede o no una sostanza netta che non è necessaria all'esercizio e che potrebbe essere distribuita e se l'alienante aveva o no un'influenza determinante sulla politica di distribuzione della società in questione*. Secondo la prassi attuale, l'influenza è determinante se la quota parte al capitale è del 20 per cento almeno. Per tali alienazioni, occorre esaminare in che misura il prezzo di vendita comprenda un'indennità per l'attivo netto (dopo deduzione del capitale di terzi) non necessario all'esercizio della società alienata. Questo attivo netto non necessario all'esercizio è imponibile presso il venditore a titolo di dividendo sostitutivo secondo l'imposizione parziale soltanto se la società alienata dispone di riserve aperte facilmente realizzabili o se il suo attivo netto non necessario all'esercizio contiene riserve occulte. In determinati casi (in particolare per le holding pure), il calcolo deve essere effettuato su base consolidata.

Art. 20 cpv. 1^{bis} lett. c (nuova) Trasferimento

Questa nuova disposizione introduce una soluzione legale obiettiva per il trasferimento (vendita a sé stesso). Anche questa regolamentazione si applica esclusivamente ai diritti di partecipazione della sostanza privata; essa trova tuttavia applicazione soltanto se i diritti di partecipazione sono trasferiti a una società di capitali o a una società cooperativa alla quale dopo il trasferimento il venditore o il conferente partecipano in ragione almeno del 50 per cento. In questi casi, il venditore deve, nel quadro dell'imposizione parziale, pagare l'imposta sulla differenza tra la controprestazione ottenuta dall'acquirente e il valore nominale dei diritti di partecipazione trasferiti. Fanno in particolare parte della controprestazione dell'acquirente il valore nominale dei diritti di partecipazione di nuova emissione, il denaro contante, i crediti e gli apporti allibrati nel conto «apporti di capitale, aggio e pagamenti supplementari» conformemente ai capoversi 3 e 4. Conformemente alla vecchia soluzione «aggio»,

la controprestazione può tuttavia essere allibrata come finora nelle riserve aperte; in questo caso l'imposizione del provento della sostanza sarà differita totalmente o in parte fino alla distribuzione.

Lo stesso vale quando più partecipanti attuano in comune un simile trasferimento. Se il trasferimento dei diritti di partecipazione dalla sostanza privata nella sostanza commerciale è attuato in un altro modo, sono applicabili per analogia le condizioni menzionate sopra.

Art. 20 cpv. 3 e 4 (nuovi) Principio degli apporti di capitale

Il nuovo capoverso 3 dell'articolo 20 introduce il principio degli apporti di capitale. Secondo questa disposizione, gli apporti di capitale, gli aggi e i pagamenti suppletivi forniti direttamente dal titolare dei diritti di partecipazione saranno trattati, nella misura in cui sono stati allibrati su un conto separato del bilancio commerciale, come il rimborso del capitale azionario o del capitale sociale (vale a dire come il rimborso di capitale al valore nominale) in caso di rimborso nella sostanza privata degli azionisti e rimarranno esenti d'imposta. Su domanda della società di capitali o della società cooperativa, gli apporti di capitale forniti prima dell'entrata in vigore della presente riforma possono essere presi in considerazione se sono stati versati dopo il 31 dicembre 1996 e se sono ancora contenuti in modo comprovato nelle riserve aperte.

Il capoverso 4 mira a impedire un'imposizione multipla del provento della sostanza privata. Questo rischio esiste dopo ogni imposizione di dividendi sostitutivi in seguito a una liquidazione parziale indiretta o a un trasferimento. L'applicazione del principio dell'apporto di capitale permette dunque di evitare il rischio di un'imposizione multipla. Dal profilo procedurale, la società i cui diritti di partecipazione sono stati trasferiti deve ottenere la possibilità di allibrare le riserve imposte presso l'azionista secondo l'articolo 20 capoverso 1^{bis} lettere b e c nell'aggio secondo il capoverso 3 di questo articolo. L'imposizione che ha avuto luogo presso l'azionista costituisce la condizione di questo sistema di allibramento e le autorità cantonali di tassazione devono comunicarlo all'AFC. Quest'ultima comunica alla società i cui diritti di partecipazione sono stati alienati l'importo delle riserve imposte presso l'alienante. Sulla base di questa comunicazione la società potrà in seguito procedere alle scritturazioni necessarie.

Si è scientemente rinunciato a vedere in questo sistema di allibramento un'operazione simile alla creazione di azioni gratuite e dunque sottoposte all'imposta preventiva. Vi si è rinunciato poiché l'esigenza dell'imposizione secondo l'articolo 20 capoverso 1^{bis} lettere b e c presso l'azionista che opera il trasferimento sarebbe stata in contraddizione con il principio del prelevamento anonimo dell'imposta preventiva. Inoltre, la citata esigenza dell'imposizione rende superflua la prestazione di una garanzia per mezzo dell'imposta preventiva.

Art. 30 cpv. 1 Sostituzione di immobilizzi

La nozione di sostituzione di immobilizzi deve essere ampliata. In caso di sostituzione di un oggetto che fa parte dell'attivo immobilizzato necessario all'azienda, le riserve occulte devono poter essere trasferite su altri oggetti che fanno parte dell'attivo immobilizzato. Per contro, bisogna rinunciare a porre come condizione la stessa

funzione aziendale e l'equivalenza dell'oggetto di rimpiazzo⁵⁸. È fatta salva l'imposizione in caso di sostituzione di immobili con beni mobili. Il differimento dell'imposizione non è accordato per gli immobilizzi che fanno parte dell'attivo circolante o per le partecipazioni senza rapporto funzionale con l'azienda.

Art. 33 cpv. 1 lett. a primo periodo Interessi passivi privati

Gli interessi passivi privati sono ora deducibili soltanto in ragione del provento netto della sostanza mobiliare e immobiliare (art. 20 e 21 LIFD). Di principio non è più autorizzata un'eccedenza di interessi passivi privati. Di fatto, una certa eccedenza sarà in ogni caso deducibile poiché, in questo caso, le imposte estere non recuperabili sul provento di capitali e l'imposizione parziale prevista dall'articolo 20 capoverso 1^{bis} lettera a per tutti i dividendi non riducono l'importo della deduzione massima autorizzata degli interessi passivi privati.

Art. 37a cpv. 1 e 2 (nuovi) Utili di liquidazione

Secondo il capoverso 1, in caso di cessazione definitiva dell'attività lucrativa indipendente dopo l'età di 55 anni compiuti o in caso di invalidità, le riserve occulte realizzate nel corso dei due ultimi esercizi commerciali sono imposte con il resto dei proventi; per determinare l'aliquota è preso in considerazione un ottavo delle riserve realizzate. Includendo le riserve occulte realizzate nei due ultimi esercizi commerciali, l'articolo 37a capoverso 1 istituisce un motivo legale di revisione. In virtù del differimento dell'imposizione (art. 18a cpv. 1), le riserve occulte non ancora imposte non beneficiano del conteggio secondo l'aliquota meno elevata.

Il capoverso 2 prevede che l'imposizione secondo l'aliquota ridotta si applica anche al coniuge superstite, ai discendenti e ai legatari. Se essi, senza proseguirne l'esercizio, non liquidano l'azienda esercitata dal defunto entro cinque anni a partire dalla fine dell'anno civile della sua morte, si procede a un conteggio delle riserve occulte secondo la sistematica fiscale.

Art. 62 cpv. 4

L'articolo 62 capoverso 4 (rettifiche di valore e ammortamenti sul costo degli investimenti relativi a partecipazioni qualificate) è modificato in relazione con l'ampliamento della riduzione per partecipazioni prevista negli articoli 69 e 70 capoverso 4 lettera b. Le regole di questo capoverso concernenti la ripresa degli ammortamenti e delle rettifiche di valore non valgono più solo per quote del 20 per cento ma già per quote del 10 per cento e, se del caso, anche per quote inferiori, a condizione che il loro valore venale raggiunga almeno un milione di franchi.

Art. 64 cpv. 1 Sostituzione

Per armonizzare l'imposizione delle aziende, la definizione della sostituzione è la stessa sia per le persone fisiche nel quadro dell'attività lucrativa indipendente

⁵⁸ Per quanto concerne l'esigenza dell'equivalenza dell'oggetto di sostituzione, cfr. il messaggio del 25 maggio 1983 sulla legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni e sulla legge sull'imposta federale diretta, commento degli art. 9 cpv. 4 LAID e 30 cpv. 1 LIFD.

(art. 30 LIFD) sia per le persone giuridiche. Rinviamo dunque al commento dell'articolo 30 LIFD concernente le persone fisiche.

Art. 64 cpv. 1bis

In virtù della legge sulla fusione⁵⁹, entrata in vigore il 1° luglio 2004, e della conseguente modifica della LIFD, le riserve occulte possono essere trasferite a una nuova partecipazione in caso di sostituzione, a condizione che la partecipazione alienata sia uguale al 20 per cento almeno del capitale azionario o del capitale sociale dell'altra società e che la partecipazione sia stata detenuta dalla società di capitali o dalla società cooperativa durante almeno un anno (art. 64 cpv. 1^{bis}). Tenuto conto della riduzione proposta della quota di partecipazione che dà diritto alla riduzione per partecipazioni, il trasferimento delle riserve occulte in caso di sostituzione deve essere possibile quando la partecipazione alienata è uguale al 10 per cento del capitale azionario o del capitale sociale dell'altra società ed essa è stata detenuta durante un anno almeno dalla società di capitali o dalla società cooperativa.

Art. 69 Riduzione

Secondo l'articolo 69, la riduzione per partecipazioni sui dividendi è accordata soltanto se il criterio della quota, che si applica anche ai buoni di partecipazione, o il criterio del valore sono adempiuti. Questi due criteri devono tuttavia essere ridotti in proporzione al provento netto delle partecipazioni rispetto all'utile netto complessivo esiste in caso di partecipazione del 10 per cento almeno (invece del 20 %) al capitale azionario o sociale o agli utili e alle riserve di un'altra società o, per le partecipazioni più modeste, se la partecipazione è di almeno un milione di franchi (invece di 2 milioni). Partecipazioni a società trattate fiscalmente come fondi d'investimento sono tuttavia escluse da questa misura di sgravio.

Art. 70 cpv. 4 lett. b

Dopo la riforma del 1977 dell'imposizione delle società, l'articolo 70a capoverso 4 lettera b stabilisce le condizioni alle quali la riduzione per partecipazioni può essere concessa anche per gli utili in capitale. Da allora, è determinante il solo criterio della quota (ora ridotta al 10 %) e che la partecipazione sia stata di proprietà dell'alienante per almeno un anno. L'applicazione pratica di queste due condizioni cumulative deve tuttavia essere resa meno rigida (cfr. circolare dell'AFC del 9 luglio 1998, n. 2.4.2 lett. b, utili in capitale). Chi ha soddisfatto questi due criteri può anche beneficiare della riduzione per partecipazioni se la quota è inferiore al 10 per cento in caso di alienazione parziale, a condizione che alla fine dell'anno fiscale precedente la vendita la riduzione per partecipazioni sui dividendi era stata accordata sulla base del criterio del valore (partecipazione corrispondente a un valore venale di almeno un milione di franchi). Quest'ultima precisazione è necessaria, dato che non sarebbe possibile spiegare perché una partecipazione inferiore a un milione di franchi debba beneficiare della riduzione al momento dell'alienazione mentre l'anno precedente essa non beneficiava più della riduzione sui dividendi.

⁵⁹ RU 2004 2617; RS 221.301

**Legge federale del 14 dicembre 1990⁶⁰
sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni
e dei Comuni (LAID)**

Art. 7 cpv. 1 secondo periodo (nuovo) Imposizione parziale dei proventi e degli utili da diritti di partecipazione

I Cantoni sono liberi di attenuare secondo il loro diritto la doppia imposizione economica delle società e dei titolari di partecipazioni. Per evitare una sovraimposizione o una sottoimposizione dovuta all'applicazione di soluzioni diverse volte ad attenuare la doppia imposizione economica (misure a livello della società o del titolare di partecipazioni), occorre tuttavia prescrivere ai Cantoni che essi possono decidere misure di sgravio soltanto a livello delle persone fisiche titolari di partecipazioni. Inoltre, i Cantoni sono liberi di prevedere criteri di qualificazione diversi o di non prevedere nessun criterio per la sostanza privata e per la sostanza commerciale, di esigere l'adempimento di condizioni supplementari per ottenere l'attenuazione dell'onere sugli utili da alienazione e di fissare in modo uniforme o differenziato la misura dell'imposizione parziale dei dividendi e degli utili.

Art. 7 cpv. 1^{bis} Liquidazione parziale indiretta, trasferimento

Il testo di questa disposizione è lo stesso di quello dell'articolo 20 capoverso 1^{bis} lettere b e c LIFD. Si rinvia dunque al commento di questa disposizione.

Art. 7a (nuovo) Principio degli apporti di capitale

Il testo di questa disposizione è lo stesso di quello dell'articolo 20 capoversi 3 e 4 LIFD. Si rinvia dunque al commento di questa disposizione.

Art. 8 cpv. 2^{bis} (nuovo) Commercio quasi professionale di titoli

Il testo di questa disposizione è lo stesso di quello dell'articolo 18 capoverso 2^{bis} LIFD. Si rinvia dunque al commento di questa disposizione.

Art. 8 cpv. 2^{ter} (nuovo)

Il testo di questa disposizione è lo stesso di quello dell'articolo 18a capoverso 1 LIFD. Si rinvia dunque al commento di questa disposizione.

Art. 8 cpv. 2^{quater} (nuovo)

La nuova disposizione concernente l'affitto di un esercizio commerciale è identica a quella dell'articolo 18a capoverso 2 LIFD. Si rinvia dunque al commento di questa disposizione.

L'imposizione della liquidazione secondo l'aliquota ridotta prevista dall'articolo 11 capoverso 4 è accordata quando le relative condizioni sono adempiute.

Art. 8 cpv. 2quinquies (nuovo)

Il testo di questa disposizione è lo stesso di quello dell'articolo 18a capoverso 3 LIFD. Si rinvia dunque al commento di questa disposizione.

Art. 8 cpv. 4 (nuovo)

Anche a livello delle imposte cantonali e comunali non bisogna attenersi strettamente all'identità della funzione dell'oggetto acquisito in sostituzione. Come per l'imposta federale diretta, si esige ora che l'oggetto acquisito in sostituzione entri nell'attivo immobilizzato necessario all'esercizio dell'attività indipendente. È fatta salva l'imposizione in caso di sostituzione di immobili con oggetti mobili.

Art. 9 cpv. 2 lett. a

Questa disposizione corrisponde materialmente all'articolo 33 capoverso 1 lettera b, LIFD. Gli interessi passivi privati sono dunque deducibili soltanto in ragione dell'ammontare lordo dei proventi della sostanza mobiliare e immobiliare (art. 7 LAID) e non è più di principio ammissibile un'eccedenza di interessi passivi. In realtà, una certa eccedenza di interessi passivi privati sarà nondimeno deducibile poiché, in questo caso, le imposte estere non recuperabili sul provento di capitali e le misure di sgravio previste dall'articolo 7 capoverso 1 (secondo periodo) per i dividendi non riducono l'ammontare della deduzione massima autorizzata degli interessi passivi privati.

Art. 11 cpv. 4 (nuovo)

Le condizioni dell'imposizione più favorevole degli utili di liquidazione sono le stesse di quelle dell'articolo 37a capoverso 1 LIFD (cessazione definitiva dell'attività lucrativa indipendente dopo aver compiuto 55 anni o in caso di invalidità). Per contro, la misura dello sgravio sarà determinata dal diritto cantonale. Come per l'imposta federale diretta, l'aliquota di imposizione più favorevole si applicherà anche al coniuge superstite, ai discendenti e ai legatari, in quanto essi liquidano l'azienda che hanno ripreso dal defunto entro i cinque anni civili successivi al suo decesso. Lo sgravio dell'imposizione non si applica alle riserve occulte che non sono state imposte a causa del differimento dell'imposizione (art. 8 cpv. 2^{ter}).

Art. 14 cpv. 3

A causa del loro legame funzionale con l'attività commerciale dell'azienda, i titoli della sostanza commerciale devono essere valutati, come i beni immateriali e il resto della sostanza mobiliare della sostanza commerciale, secondo il valore determinante ai fini dell'imposta sul reddito.

Art. 24 cpv. 4^{bis}

Il testo di questa disposizione è lo stesso di quello dell'articolo 64 capoverso 1 LIFD. Si rinvia dunque al commento di questa disposizione.

Art. 38 cpv. 3

Il passaggio all'autotassazione per le società cooperative permette di abrogare la disposizione concernente la tassazione ad opera dell'AFC.

7.5 Legge federale del 3 ottobre 1951⁶² sulla costituzione di riserve di crisi da parte dell'economia privata

Tale legge sarà abrogata all'entrata in vigore della legge sulla riforma II dell'imposizione delle imprese.

7.6 Legge federale del 20 dicembre 1985⁶³ sulla costituzione di riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali

Art. 26a (nuovo) Disposizione transitoria

Questa disposizione transitoria entra in vigore simultaneamente alla legge federale sulla riforma II dell'imposizione delle imprese.

Art. 26a cpv. 1

Questo capoverso vieta la costituzione di riserve di crisi a partire dall'entrata in vigore della presente disposizione transitoria.

Art. 26a cpv. 2

Questo capoverso attribuisce al nostro Consiglio la competenza di derogare alla disposizione dell'articolo 13 della legge sulle riserve di crisi, secondo cui le imprese che sciogliono riserve devono fornirne la prova.

Art. 26a cpv. 3

Da ultimo, il capoverso 3 ci incarica di abrogare la legge del 1985 sulle riserve di crisi quando le riserve esistenti saranno sciolte. Si osservi che potremo farlo soltanto quando saranno terminate eventuali procedure di recupero d'imposta.

8 Ripercussioni

8.1 Ripercussioni sulle entrate pubbliche

8.1.1 Imposizione parziale degli utili distribuiti

L'imposizione parziale dei dividendi si ripercuote sul gettito fiscale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Tuttavia è importante distinguere *tra ripercussioni finanziarie a breve e a lunga scadenza*. Nella *sua fase introduttiva* la riforma

⁶² RS 823.32

⁶³ RS 823.33

comporterà una forte diminuzione delle entrate, ma a lungo termine a un equilibrio. Ne sono responsabili due diversi effetti: in primo luogo, lo sgravio mediante imposizione parziale dei dividendi ha ripercussioni immediate. L'accresciuta percentuale di distribuzioni non è in grado di colmare le minori entrate che ne derivano. In secondo luogo, lo sgravio fiscale genera un'ulteriore crescita. Le basi di calcolo dell'imposta sul reddito e delle imposte indirette (soprattutto dell'IVA) si espandono e i bilanci pubblici fruiscono di maggiori entrate. In questo senso una parte della riforma potrà autofinanziarsi *a lungo termine*.

La ripartizione delle minori entrate tra Confederazione, Cantoni e Comuni evidenzia come l'imposizione parziale dei dividendi riguardi soprattutto gli ultimi due. Supponendo che Cantoni e Confederazione prevedano un'aliquota d'imposizione parziale dell'80 per cento degli utili da sostanza mobiliare, detenuti nella sostanza privata sotto forma di dividendi, quote sugli utili ed eccedenze di liquidazione, per Cantoni e Confederazione ne risulterebbero le minori entrate seguenti: *a breve scadenza*, la Confederazione registrerebbe *minori entrate per un ammontare di 40 milioni di franchi* e i Cantoni di *460 milioni di franchi*. *A lunga scadenza*, le *minori entrate* ammonterebbero a *270 milioni di franchi all'anno per i Cantoni*, mentre la Confederazione potrebbe contare su *entrate supplementari dell'ordine di 55 milioni di franchi*.

Se i Cantoni optano per un'aliquota d'imposizione parziale diversa rispetto alla Confederazione, le loro minori entrate saranno di conseguenza più o meno importanti. Mediante le ripercussioni sul gettito fiscale e la sua crescita, questo si ripercuotrebbe anche sulle entrate della Confederazione. Se i Cantoni adottano in media un'aliquota d'imposizione parziale inferiore (superiore) alla Confederazione, le entrate della Confederazione sarebbero più basse (più alte) di quanto indicato sopra. Se a breve termine l'effetto sarebbe relativamente modesto, a lungo termine non potrebbe tuttavia essere trascurato.

8.1.2 Computo dell'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale

Poiché la Confederazione ha soppresso l'imposta sul capitale nel 1995, non le risultano minori entrate.

Nel 2002, i Cantoni e i Comuni hanno incassato imposte sul capitale per un ammontare di 1,477 miliardi di franchi. Se tutti i Cantoni fanno uso del diritto di computare l'imposta sull'utile, le minori entrate dovrebbero raggiungere un valore pari a un miliardo di franchi. Poiché le aliquote applicate variano da Cantone a Cantone, i singoli Cantoni sono colpiti differentemente dalla diminuzione delle entrate.

8.1.3 Tassa d'emissione

Le minori entrate risultanti dalle misure riguardanti la tassa d'emissione secondo il numero 3.4 ammontano a meno di un milione di franchi e sono a carico della Confederazione. I Cantoni non ne sono interessati.

Il piano di rinuncia a determinati compiti (n. 6.2) nell'ambito della tassa d'emissione per le società cooperative porterà nel 2008 a risparmi di 490 000 franchi in totale. Sulla base delle cifre del 2003, questa rinuncia a determinati compiti non comporterà minori entrate.

La diminuzione dei lavori di controllo del condono della tassa d'emissione in caso di risanamenti corrisponde a un risparmio di 1,5 posti di lavoro o 180 000 franchi dal 2008. Sulla base delle cifre del 2003, questa rinuncia a determinati compiti comporterà minori entrate di circa 2,5 milioni di franchi (su un totale di entrate di 152 milioni nel 2003). Queste minori entrate sono però inferiori a quanto sarebbe risultato nel caso di una corrispondente riduzione di compiti nel controllo esterno.

La revisione nell'ambito della legge federale sulle tasse di bollo non ha ripercussioni sui Cantoni, tuttavia ne ha sul Principato del Liechtenstein, dove si applica la legge sulle tasse di bollo.

8.1.4 Imposta preventiva

Nei primi anni dopo l'entrata in vigore dell'articolo 5 capoverso 1 lettera g LIP, la *possibilità del rimborso esente da imposta di un nuovo aggio* non esplicherà ancora completamente il proprio effetto dal profilo finanziario, poiché il nuovo aggio (ad es. in caso di liquidazioni di società) che verrà rimborsato non sarà ancora molto importante. Negli anni seguenti, per un certo periodo le minori entrate aumenteranno di anno in anno, poiché verrà distribuito sempre più il nuovo aggio rimborsabile esente da imposta preventiva e sempre meno il vecchio aggio soggetto a imposta preventiva. Non è possibile stimare in modo affidabile le minori entrate che ne risulteranno.

È colpita innanzitutto la Confederazione, parzialmente però anche i Cantoni (quote dei Cantoni secondo l'art. 2 LIP).

Il piano di rinuncia a determinati compiti proposto nel relativo ambito di controllo assieme alla revisione della franchigia (n. 6.3.1), che del resto non presuppone alcuna altra revisione della legge, nel 2008 si tradurrà in risparmi complessivi di 765 000 franchi. Sulla base delle cifre del 2003, questa rinuncia a determinati compiti comporterà, da un punto di vista statistico, minori entrate di circa 39 milioni di franchi (su un totale di entrate di 2093 milioni nel 2003). D'altra parte, la soppressione della distinzione tra depositi a risparmio con o senza ritenuta dell'imposta preventiva chiarisce la situazione per la dichiarazione da parte dei contribuenti, il che porta a una semplificazione. Questo vale anche per il controllo presso le amministrazioni cantonali delle contribuzioni.

L'introduzione di una franchigia per gli interessi degli averi dei clienti porterà anche nei Cantoni a una notevole riduzione del traffico dei pagamenti e dei compiti.

8.1.5 Abolizione delle riserve di crisi

A parità di substrato fiscale, l'abolizione delle RC per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni comporterà un aumento minimo delle entrate relative alle imposte dirette. Considerata la costituzione di riserve media degli ultimi 10 anni, si tratta di un importo dell'ordine di 12 milioni di franchi⁶⁴.

Connessa all'abolizione vi sarà inoltre una diminuzione dell'onere amministrativo. In caso di costituzione di RC, la Confederazione dovrà in una prima fase verificare se l'impresa è autorizzata a costituire RC (appartenenza al ramo, numero di impiegati, versamento massimo, importo massimo ecc.). Nel quadro dell'imposizione fiscale, il Cantone deve in particolare verificare la base di calcolo (utili da immobili, da stabilimenti di impresa esteri ecc.).

Al momento della dissoluzione, la Confederazione deve principalmente verificare la prova che sono state prese misure ai sensi delle leggi e che le richieste di liberazione per singole imprese sono state trattate. Tali richieste interessano anche i Cantoni nel senso che la richiesta va indirizzata al Cantone che la inoltra assieme a una proposta.

Per finire occorre menzionare anche l'onere amministrativo che risulta per i Cantoni dal recupero d'imposta richiesto dalla Confederazione al quale deve procedere il Cantone sede dell'impresa.

8.1.6 Altre misure

Non sono praticamente quantificabili le minori entrate che derivano alla Confederazione e ai Cantoni dalle misure a favore delle imprese di persone e in seguito all'introduzione del principio degli apporti di capitale, dalla normativa di legge delle fattispecie sostitutive e dalle agevolazioni per la riduzione per partecipazioni. Si rinuncia perciò a una stima di queste minori entrate.

⁶⁴ Costituzione annua di RC di circa 47 milioni, aliquota d'imposta media del 25 % circa.

8.1.7 Conclusioni

Sulla base del 2002, la seguente tabella fornisce una panoramica riassuntiva delle minori entrate da prevedere.

Base: 2002	Minori entrate in milioni di franchi		
	Totale	Confederazione	Cantoni e Comuni
Imposizione parziale degli utili distribuiti (aliquota d'imposta parziale nella sostanza privata: 80 % per Confederazione e Cantoni)	breve termine: -500 lungo termine: -215	breve termine: -40 lungo termine: +55	breve termine: -460 lungo termine: -270
Computo dell'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale	0 a -1000*	0	0 a -1000*
Sgravi per la tassa d'emissione	<1	<1	0
Altre misure	Difficile da quantificare; Cantoni e Comuni maggiormente toccati della Confederazione.		

* Intervallo, a seconda del comportamento dei Cantoni.

8.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Le misure di cui ai numeri 2-4 non hanno alcuna ripercussione sull'effettivo del personale, né per i Cantoni né per la Confederazione.

L'abolizione delle RC conformemente al numero 5 ha quale conseguenza per la Confederazione una diminuzione dell'onere amministrativo. Anche per i Cantoni di sede delle imprese risulta un risparmio dalla soppressione dei recuperi d'imposta richiesti dalla Confederazione. Per la Confederazione, il risparmio risultante dalla soppressione dell'esecuzione delle RC è stimato ad almeno un posto di lavoro a tempo pieno. Per i Cantoni dovrebbe risultare nel complesso un risparmio nettamente maggiore in termini di personale.

Le misure del piano di rinuncia a determinati compiti conformemente al numero 6 consentono all'AFC di adempiere in parte i suoi obblighi di ridurre il personale con una diminuzione delle entrate limitate.

8.3 Ripercussioni per l'economia

8.3.1 Le ripercussioni delle misure sugli obiettivi della riforma

La tabella qui sotto offre una panoramica di come le misure presentate nei numeri 2, 3 e 4 si ripercuotono sugli obiettivi enunciati nel numero 1.7.2 rispetto allo status quo. La tabella sarà commentata successivamente.

Misure	Obiettivi					
	Obiettivo 1: neutralità del finanziamento	Obiettivo 2: neutralità della forma giuridica	Obiettivo 3: sgravio fiscale del capitale di rischio (miglioramento degli stimoli all'investimento)	Obiettivo 4: miglioramento dell'attrattiva della piazza Svizzera	Obiettivo 5: miglioramento della valutabilità del sistema fiscale	Obiettivo 6: miglioramento dell'equità fiscale (proporzionalità dell'imposizione)
A livello di titolare di quote:						
- imposizione parziale degli utili distribuiti	++	-/0 *)	+	0	0	+
- introduzione del principio degli apporti di capitale	+	-/0 *)	+	0	0	+
- disciplinamento legale delle fattispecie sostitutive	0	0	0	0	+	+
Nell'ambito del diritto delle società:						
- computo dell'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale	+	+	++	++	0	+
- agevolazioni per la riduzione per partecipazioni	+	+	+	+	0	+
- agevolazioni concernenti la tassa d'emissione	0/+ °)	0/+ °)	0/+ °)	0/+ °)	0	0/+ °)
Sgravi per le imprese di persone:						
- estensione della nozione di acquisti sostitutivi	0	-	+	0	0	-
- valutazione della sostanza commerciale in vista dell'imposta sulla sostanza	0	-/0 **)	+	0	0	-
- trasferimento di immobili dalla sostanza commerciale alla sostanza privata	0	-/0 **)	+	0	0	+
- proseguimento dell'impresa da parte di una parte degli eredi	0	-/0 **)	+	0	0	0
- attenuazione dell'onere fiscale sugli utili di liquidazione	0	-/0 **)	+	0	0	-
- affitto e cessazione definitiva di imprese agricole	0	-/0 **)	+	0	0	-
Effetto netto di tutte le misure sull'obiettivo	+	0/+	++	+	+	+
<p>++ Forte avvicinamento all'obiettivo *) Di per sé, la misura peggiora la neutralità della forma giuridica in media sull'insieme delle imprese; in relazione con le misure di sgravio in favore delle società di persone è più o meno neutrale.</p> <p>+ Leggero avvicinamento all'obiettivo **) Di per sé, la misura peggiora la neutralità della forma giuridica in media sull'insieme delle imprese; in relazione con le misure di sgravio in favore delle società di persone è più o meno neutrale.</p> <p>0 Nessun influsso sull'obiettivo °) Di per sé, gli sgravi concernenti la tassa d'emissione potrebbero portare a un miglioramento dell'insieme degli obiettivi, fatta eccezione per l'obiettivo 5.</p> <p>- Leggero allontanamento dall'obiettivo</p> <p>-- Forte allontanamento dall'obiettivo</p> <p>Ma poiché l'effetto di sgravio delle misure è molto esiguo per minori entrate inferiori a un milione di franchi, da esse emana un effetto difficilmente misurabile.</p>						

8.3.1.1

Imposizione parziale degli utili distribuiti

L'imposizione parziale degli utili distribuiti diminuisce l'onere fiscale marginale sugli utili distribuiti e riduce così il finanziamento mediante emissioni di azioni rispetto all'autofinanziamento e al finanziamento di terzi.

Per la Confederazione sono previste aliquote d'imposizione parziale dell'80 per cento per partecipazioni della sostanza privata e del 60 per cento per partecipazioni della sostanza commerciale. La differenza tra le aliquote si giustifica per il fatto che, per le partecipazioni della sostanza commerciale, vengono imposti utili in capitale, che per contro non lo sono per le partecipazioni della sostanza privata. Mentre oggi vale la pena detenere partecipazioni nella sostanza commerciale soltanto se vi si verificano perdite, grazie al nuovo disciplinamento, dall'effetto più neutrale, le partecipazioni nella sostanza commerciale che portano utili diventano più attraenti. Economicamente, tale effetto è auspicabile, poiché la combinazione tra imposizione degli utili in capitale e bassa aliquota d'imposizione parziale soddisfa meglio il principio della neutralità del finanziamento che non se l'avvicinamento alla neutralità di utilizzazione degli utili ha luogo solamente da una parte, com'è il caso per le partecipazioni nella sostanza privata, dove l'imposizione parziale riduce il costo del finanziamento mediante emissione di azioni, senza pregiudicare il trattamento fiscale privilegiato dell'autofinanziamento.

Poiché i Cantoni possono scegliere liberamente l'aliquota d'imposizione parziale e possono inoltre scegliere se vogliono differenziare tra partecipazioni qualificate e partecipazioni non qualificate, sussiste un po' di incertezza sull'ampiezza della riduzione globale del costo del finanziamento mediante emissione di azioni. Se tutti i Cantoni scegliessero la medesima soluzione della Confederazione, ne risulterebbe un notevole avvicinamento alla neutralità del finanziamento, senza che però questa sia completamente realizzata. L'autofinanziamento rimarrebbe più economico del finanziamento di terzi e il finanziamento mediante emissioni di azioni eliminerebbe nettamente, ma non completamente, i propri svantaggi a livello di costi rispetto al finanziamento di terzi.

Anche se la *neutralità del finanziamento* non viene completamente realizzata, la prevista imposizione parziale attenua i problemi d'incitamento illustrati nel numero 1.7.3.1. Questo dovrebbe portare a scegliere progetti d'investimento più redditizi, il che dovrebbe condurre a vantaggi d'efficienza economici non irrilevanti.

Mediante l'imposizione parziale degli utili distribuiti si abbassa l'onere fiscale marginale delle società di capitali. In questo modo si disturba l'equilibrio approssimativo del carico fiscale tra le società di capitali e le società di persone esistente in media sull'insieme delle imprese. Le misure parimenti previste per sgravare le società di persone garantiscono tuttavia che la *neutralità della forma giuridica* rimane assicurata in media sull'insieme delle imprese. Inoltre, l'imposizione parziale degli utili distribuiti presenta un altro vantaggio importante: in quanto la differenza delle aliquote d'imposizione marginali tra gli investimenti autofinanziati e quelli finanziati mediante emissione di azioni diminuisce, essa fornisce un contributo a una maggiore neutralità dell'imposizione nel settore molto eterogeneo delle società di capitali. Ne risultano nuovamente vantaggi d'efficienza.

L'imposizione parziale degli utili distribuiti diminuisce l'onere fiscale marginale delle società di capitali nella media dei mezzi di finanziamento. Essa *sgrava così il capitale di rischio e migliora gli stimoli agli investimenti*. La perizia Keuschnigg

(cfr. n. 1.5) fornisce un'indicazione sui relativi impulsi di crescita. Tra gli scenari di riforma analizzati nella perizia, la variante con un'aliquota d'imposizione parziale del 70 per cento su tutte le partecipazioni si avvicina di più alla misura qui proposta. Poiché tuttavia, nel quadro di questa misura, i Cantoni sono liberi nella scelta dell'aliquota d'imposizione parziale e dell'eventuale criterio di qualificazione, bisogna ammettere che vi è un po' d'incertezza sull'impulso che ci si può effettivamente attendere. Presupponendo un'aliquota d'imposizione parziale del 70 per cento su tutte le partecipazioni, la perizia Keuschnigg stima allo 0,7 per cento l'effetto di crescita da attendersi a lungo termine sul PIL (cfr. n. 1.5.2). Commisurato al PIL del 2004, rappresenterebbe pur sempre un reddito supplementare di circa tre miliardi di franchi. Nella perizia si è partiti dal presupposto che l'investitore marginale è soggetto alle imposte riscosse in Svizzera sulle economie domestiche. Poiché vi sono anche investitori – ad esempio filiali svizzere o stabilimenti di impresa di società estere o di casse pensioni – per i quali non vale quanto appena scritto, l'impulso di crescita documentato nella perizia andrebbe considerato come un limite superiore.

Nel numero 1.6.1 è stato rilevato che le decisioni delle grandi imprese operanti a livello internazionale di impiantare le nuove filiali o i nuovi stabilimenti in un Paese o in un altro dipende dall'aliquota d'imposizione media effettiva a livello dell'impresa. Quest'ultima non è influenzata dall'imposizione (parziale) degli utili distribuiti. Di conseguenza, questa misura non è in grado di migliorare l'*attrattiva della piazza svizzera*.

L'imposizione parziale degli utili distribuiti serve a migliorare l'*equità fiscale nel senso della proporzionalità dell'imposizione* in quanto fornisce un contributo verso la neutralità del finanziamento e la neutralità della forma giuridica. Riveste particolare importanza il fatto che nel singolo caso è ridotta la sovrainposizione quando le quote di distribuzione sono elevate. Per contro, in mancanza di una prova dell'onere precedente occorre chiedersi se questa misura non comporti una sottoimposizione in alcuni casi.

8.3.1.2 Introduzione del principio degli apporti di capitale

Il passaggio dal principio del valore nominale a quello degli apporti di capitale consente il rimborso, esente da imposta, di tutti gli apporti di capitali, ivi compresi gli aggi, finora imponibili. Dal profilo della sistematica fiscale è d'altronde logico poiché l'aggio è capitale trasferito e non utile realizzato. S'impone quindi l'esenzione da imposta del rimborso dell'intero apporto di capitale, per lo meno se si tratta di una liquidazione totale dell'impresa o, nel quadro di un ridimensionamento, di un rimborso di capitale proprio non più necessario.

In pratica, tuttavia, il rimborso del valore nominale, già ora esente da imposta, è impiegato diversamente. Nel caso di un'impresa che continua nell'entità attuale o è perfino in crescita, il fabbisogno di capitale proprio rimane costante o addirittura aumenta. Un rimborso del valore nominale non è perciò economicamente necessario. Il fatto che tuttavia questo accada è dovuto a ragioni fiscali. Se l'impresa distribuisse l'utile realizzato sotto forma di un dividendo in contanti, quest'ultimo sarebbe soggetto all'imposta sul reddito presso il titolare delle quote. Rimborsando il valore nominale, si evita l'imposta sul reddito e il capitale proprio necessario economicamente è approntato sotto forma di riserve mediante utili trattenuti. Ha quindi luogo una sostituzione di capitale azionario con riserve (aperte).

Con il passaggio al principio degli apporti di capitale si estende la possibilità per un'impresa solida ed economicamente redditizia di distribuire utili esenti da imposta. Diminuisce così l'onere fiscale sul finanziamento mediante emissione di azioni. Poiché si tratta della forma di finanziamento maggiormente gravata, tale effetto va considerato positivo nel senso di un avvicinamento alla *neutralità del finanziamento*.

Come nel caso dell'imposizione parziale degli utili distribuiti, il passaggio al principio degli apporti di capitale peggiora di per sé la *neutralità della forma giuridica* in media su tutte le imprese. In relazione con le misure di sgravio in favore delle società di persone, l'effetto di questa misura è più o meno neutro.

La diminuzione del costo del finanziamento mediante emissione di azioni abbassa l'onere fiscale marginale sugli investimenti nella media dei mezzi di finanziamento. In questo modo *si sgrava il capitale di rischio e migliorano di conseguenza gli stimoli all'investimento*. Per contro, non vi è alcun influsso sull'*attrattiva della piazza svizzera*, poiché le misure emanano il proprio effetto sull'onere fiscale dell'investitore e non direttamente sull'impresa.

Quanto all'*equità fiscale*, in linea di massima vale la stessa argomentazione come per l'imposizione parziale degli utili distribuiti. Il superamento dell'ineguaglianza di trattamento, infondata dal profilo materiale, del valore nominale e dell'aggio costituisce un elemento supplementare propizio all'universalità dell'imposizione.

8.3.1.3 Norme legali sulle fattispecie sostitutive

Le misure previste mirano a *migliorare la certezza del diritto*. Sempre che ciò accada mediante la normativa di legge, il sistema fiscale diventa meglio valutabile per i contribuenti. La connessa uguaglianza di trattamento, che si impone viepiù, contribuisce anche all'*equità fiscale*. Si migliora inoltre la neutralità del sistema fiscale, poiché con il passaggio dalla liquidazione parziale indiretta al dividendo sostitutivo il trattamento fiscale non dipende più dalla qualità o dal comportamento dell'acquirente.

8.3.1.4 Computo dell'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale

Il computo dell'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale dispiega i suoi effetti a livello dell'impresa. Vi riduce l'onere fiscale marginale effettivo e l'onere fiscale medio effettivo sugli investimenti delle società di capitali finanziati per il tramite di capitale proprio, indipendentemente dal fatto che i partecipanti siano soggetti o meno alle imposte personali in Svizzera. La misura *sgrava il capitale di rischio*, stimolando in tal modo l'*attività d'investimento*. Nel contempo, migliora l'*attrattiva della piazza svizzera*, in particolare per le imprese redditizie.

Grazie all'onere fiscale marginale più basso sul capitale proprio, il computo favorisce la neutralità della struttura del capitale⁶⁵. Per contro, non cambia nulla riguardo all'ineguaglianza di trattamento tra l'autofinanziamento e il finanziamento mediante emissione di azioni. Nel complesso ne risulta tuttavia un *avvicinamento alla neutralità del finanziamento* e nel contempo alla *neutralità della forma giuridica*. Per finire, il computo causa anche una diminuzione della doppia imposizione economica sul capitale della società e sulla sostanza. La misura serve così anche a migliorare *l'equità fiscale nel senso della proporzionalità dell'imposizione*. Questo giudizio presuppone tuttavia che i Cantoni facciano uso della possibilità di computo.

8.3.1.5 Agevolazioni in materia di riduzione per partecipazioni

La riduzione per partecipazioni dovrebbe evitare i maggiori oneri economici che risultano dal fatto che una società di capitali o una società cooperativa partecipa a un altro soggetto dell'imposta sull'utile. La riduzione per partecipazioni mira a eliminare l'onere multiplo presso il titolare di quote, ma esplica i suoi effetti a livello dell'impresa per quanto riguarda l'imposta sull'utile.

L'eliminazione di questa forma di maggiore onere economico serve all'obiettivo della *neutralità del finanziamento* e a quello della *neutralità della forma giuridica*. Ne risulta anche un miglioramento dell'*equità fiscale nel senso della proporzionalità dell'imposizione*. Nel contempo diminuisce l'onere fiscale marginale effettivo, così che il *capitale di rischio* è sgravato e l'*attività investitoria* viene stimolata. Poiché la riduzione per partecipazioni per quanto riguarda l'imposta sull'utile si ripercuote a livello dell'impresa, si riduce anche l'onere fiscale medio effettivo a livello dell'impresa, da cui un aumento dell'*attrattiva della piazza svizzera*.

Il previsto abbassamento del criterio di qualifica accresce la cerchia delle imprese che possono fruire della riduzione per partecipazioni. È un passo nella direzione di un'eliminazione più completa del maggiore onere economico derivante da partecipazioni di una società di capitali o una società cooperativa ad altri soggetti dell'imposta sull'utile. I vantaggi descritti sopra nell'ottica degli obiettivi della riforma dell'imposizione delle imprese potranno così essere sfruttati meglio in futuro di quanto non avvenisse finora.

8.3.1.6 Sgravi per la tassa d'emissione

La tassa d'emissione rincarà il finanziamento mediante emissione di azioni, vale a dire la forma di finanziamento delle società di capitali comunque già maggiormente gravata. Per questo motivo gli sgravi per la tassa d'emissione sono assolutamente auspicabili, dal *punto di vista della neutralità*, per sgravare il capitale di rischio e,

⁶⁵ In questa sede occorre menzionare che la perizia Keuschnigg non considera l'imposta sul capitale che rincarà il finanziamento con capitale proprio, né la tassa d'emissione che aumenta i costi del finanziamento mediante emissione di azioni. Nella perizia, l'onere fiscale marginale sull'autofinanziamento e soprattutto sul finanziamento mediante emissione di azioni potrebbe perciò essere tendenzialmente troppo basso rispetto a quello sul finanziamento di terzi. Di conseguenza, nella perizia anche le società di capitali ne escono più favorevolmente rispetto alle società di persone.

poiché la tassa si ripercuote direttamente a livello dell'impresa, anche per ragioni inerenti all'*attrattiva della piazza svizzera*. Con un impulso allo sgravio fiscale inferiore a un milione di franchi, tali sgravi esplicano tuttavia un effetto appena degno di nota. Occorre inoltre osservare che l'aumento dell'importo esente da imposta, pur giustificabile dal *punto di vista dell'economia della riscossione*, rappresenta tuttavia una distorsione sotto l'aspetto della *neutralità della concorrenza*.

8.3.1.7 Sgravi per le imprese di persone

8.3.1.7.1 Estensione della nozione di acquisti sostitutivi

Nel numero 4.2.1 è stato illustrato in che modo si ripercuote l'estensione della nozione di acquisti sostitutivi. Diversamente dalle società di capitali, per le società di persone non ne risulta però alcuna violazione della neutralità del finanziamento, poiché gli utili trattenuti e gli utili distribuiti sono trattati in modo fiscalmente identico.

La non imposizione delle riserve occulte porta a un differimento dell'imposizione che dura fino a che la riserva occulta non è dissolta e imponibile. Con l'effetto lock-in legato al differimento dell'imposizione nasce un'attenuazione dell'onere fiscale che però ha un effetto di distorsione poiché viola la neutralità della concorrenza. La ragione è che non tutte le imprese hanno le stesse possibilità di costituire riserve occulte (sanzionate secondo il diritto fiscale). Oltre a questa obiezione dal punto di vista dell'efficienza dell'allocazione, la non imposizione delle riserve occulte è criticabile anche nella prospettiva dell'equità fiscale, poiché contraddice l'imposizione secondo la capacità contributiva.

Da un lato, è ora prevista l'estensione dell'attuale fattispecie del riporto delle riserve occulte non imposte su un bene sostitutivo degli immobilizzi necessari all'azienda che svolgono la medesima funzione a un qualsivoglia oggetto dell'attivo fisso. D'altra parte, un utile da capitale realizzato sull'alienazione di una partecipazione dovrebbe potere essere riportato su una partecipazione appena acquisita. Le due misure ampliano l'universo delle possibilità di riportare le riserve occulte, rafforzando così l'effetto lock-in.

Senza dubbio tutto ciò si traduce in un'attenuazione dell'imposta sull'utile e quindi dell'onere fiscale marginale effettivo e dell'onere fiscale medio effettivo a livello dell'impresa. Ne risultano una *spinta agli investimenti mediante lo sgravio del capitale di rischio* e un *aumento dell'attrattiva della piazza svizzera*.

A differenza ad esempio dell'abbassamento dell'aliquota dell'imposta sull'utile con riduzione equivalente dell'onere fiscale marginale effettivo e dell'onere fiscale medio effettivo, le due misure producono però distorsioni e violano l'equità fiscale. Da un lato, favoriscono gli investimenti nella propria impresa rispetto alla distribuzione dell'utile e al susseguente reinvestimento in altre imprese attraverso il mercato dei capitali. In breve, l'autofinanziamento viene preferito rispetto al finanziamento mediante emissione di azioni. La neutralità dell'utilizzazione degli utili e quindi la *neutralità del finanziamento* è dunque violata. Dall'altro, le imprese hanno tante più possibilità di servirsi delle misure per abbassare le imposte quanto più sono grandi. Le imprese piccole soffrono quindi di uno svantaggio concorrenziale, il che è inammissibile sia dal profilo dell'efficienza dell'allocazione sia sotto l'aspetto dell'*equità fiscale*. Considerato che, infine, le imprese di persone sono mediamente più piccole

delle società di capitali, le due misure non si ripercuotono sulla *neutralità della forma giuridica*.

8.3.1.7.2 Valutazione dei titoli della sostanza commerciale a livello di imposta sulla sostanza

La modifica delle prescrizioni di valutazione fa sì che le riserve occulte sui titoli facenti parte della sostanza commerciale del contribuente non siano più aggiunte a livello contabile all'imposta sulla sostanza.

Questo porta a un'attenuazione dell'imposta sulla sostanza dei titolari di imprese di persone che detengono titoli nella loro sostanza commerciale. Da qui una diminuzione del loro onere fiscale marginale effettivo. Di conseguenza, dallo *sgravio del capitale di rischio* risulta una certa spinta agli investimenti. Per contro, la misura non ha quasi alcun influsso sull'*attrattiva della piazza svizzera*, poiché le società di persone non giocano praticamente alcun ruolo negli investimenti diretti transfrontalieri. Questa misura viola invece l'*equità fiscale nel senso della proporzionalità dell'imposizione* in quanto discrimina i titoli detenuti nella sostanza privata. Essa migliora la posizione delle società di persone rispetto alle società di capitali e, di per sé, si contrappone così all'obiettivo della *neutralità della forma giuridica*. È però accettabile, poiché anche per le società di capitali sono previste misure di sgravio.

8.3.1.7.3 Trasferimento di immobili dalla sostanza commerciale alla sostanza privata

Le due misure relative al trasferimento di immobili dalla sostanza privata alla sostanza commerciale (e viceversa) hanno in primo luogo quale effetto un abbassamento dell'aliquota d'imposizione marginale effettiva e uno sgravio del *capitale di rischio*. La ristrutturazione di una società di persone è in tal modo fiscalmente neutra. Con la parità di trattamento tra le società di persone che si ristrutturano e quelle che non si ristrutturano, si tiene conto meglio dell'*equità fiscale nel senso della proporzionalità dell'imposizione*. Il differimento dell'imposizione migliora la posizione delle società di persone rispetto alle società di capitali e, di per sé, si contrappone così all'obiettivo della *neutralità della forma giuridica*. Poiché però anche per le società di capitali sono previste misure di sgravio, questo è accettabile. Le due misure non influenzano gli altri obiettivi della presente riforma.

8.3.1.7.4 Proseguimento dell'impresa da parte di una parte degli eredi

Su richiesta degli eredi, la divisione ereditaria dell'impresa può non essere soggetta all'imposizione. Vi sono per contro conseguenze fiscali – e unicamente per l'erede riprendente – se questi dissolve le riserve occulte ovvero aliena l'impresa. Vi è connesso un differimento dell'imposizione che *sgrava il capitale di rischio*. Sotto l'aspetto dell'*equità fiscale nel senso della proporzionalità dell'imposizione* bisogna perseguire che l'onere fiscale latente dell'erede riprendente sia considerato nel quadro della divisione ereditaria.

8.3.1.7.5 Riduzione dell'imposizione fiscale degli utili di liquidazione

La costituzione di riserve occulte riduce gli oneri fiscali. Lo scioglimento di riserve occulte nell'ambito della liquidazione può comportare oneri fiscali molto importanti poiché i ricavi di liquidazione vengono sommati agli altri redditi e tassati in base ad aliquote progressive. Nella maggior parte dei casi la combinazione dei due elementi dovrebbe comportare, grazie alla proroga dell'imposizione, una sottoimposizione in senso economico, ma in determinate situazioni può verificarsi anche una sovraimposizione.

La misura prevista comporta una riduzione dell'imposizione fiscale degli utili di liquidazione e quindi uno *sgravio per il capitale di rischio*. Comunque dal punto di vista economico si verrebbe a creare una situazione di sottoimposizione che pregiudicherebbe *l'uniformità dell'imposizione fiscale*.

8.3.1.7.6 Affitto e cessione definitiva di un'azienda commerciale

La presunzione secondo cui l'affitto di un'azienda commerciale non costituisce una cessione definitiva consente di effettuare tale operazione senza conseguenze dirette sul piano fiscale e introduce quindi un nuovo caso di proroga dell'imposizione. Ne consegue uno sgravio del *capitale di rischio*. Si tratta di una disposizione particolarmente rilevante per il settore agricolo che comporta due effetti distinti. In primo luogo incrementa l'attrattiva di una cessione in affitto dell'azienda rispetto alla gestione per proprio conto, con un effetto positivo se si tiene conto della necessità di adeguamento strutturale esistente nel settore agricolo. In secondo luogo però, il contadino che non può o non vuole più tenere in esercizio la propria azienda agricola potrà considerare l'opportunità di cederla in affitto e questo pregiudica l'adeguamento strutturale. Il motivo risiede nel fatto che i diritti di proprietà sulla propria terra sono meglio protetti di quelli relativi alle terre in affitto. L'affittuario infatti può subire un aumento dell'affitto oppure ricevere la disdetta del contratto entro la scadenza stabilita. Gli investimenti più sicuri sono quindi quelli effettuati sulla propria terra. Non è chiaro quale dei due effetti predominerà.

Dal punto di vista dell'*equità fiscale intesa come uniformità dell'imposizione*, il provvedimento risulta problematico nella misura in cui vengono privilegiati i potenziali affittuari che operano in settori dove è data la possibilità di cedere aziende in affitto.

8.3.2 Efficacia delle misure proposte

Le misure proposte con la riforma dell'imposizione delle imprese II promettono tra le righe l'avvicinamento a tutti i sei obiettivi prefissati, forse con la sola eccezione della neutralità della forma giuridica, dove i progressi risultano piuttosto marginali.

Nell'ambito della *neutralità del finanziamento* impulsi importanti derivano dall'imposizione parziale degli utili distribuiti e dal passaggio al principio degli apporti di capitale: ambedue riducono l'incidenza degli oneri fiscali che gravano sul finan-

ziamento mediante emissione di azioni. Dato che in contropartita non sono previste misure che rendono più oneroso il finanziamento mediante fondi propri, la *neutralità dell'utilizzazione dell'utile* viene perseguita partendo da un solo lato e quindi in modo incompleto. Il computo dell'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale contribuisce invece ad avvicinarsi alla *neutralità della struttura del capitale*.

La *neutralità della forma giuridica* potrebbe essere pienamente conseguita se le società di persone fossero tassate come le società di capitali. Essa potrebbe venire meglio rispettata tassando maggiormente il finanziamento delle società di capitali mediante fondi propri e riducendo l'imposizione sul finanziamento mediante emissione di azioni. Contemporaneamente si dovrebbe limitare il rafforzamento della partecipazione delle società di persone al finanziamento delle assicurazioni sociali. Nel contesto della riforma II dell'imposizione delle imprese si è però optato per una scelta più pragmatica. Per le società di capitali l'imposizione parziale degli utili distribuiti comporta una riduzione dei costi del finanziamento mediante emissione di azioni. Il finanziamento mediante fondi propri non è invece oggetto di inasprimento fiscale. Ciò consente di ridurre la sovrattassazione di singole società di capitali che distribuiscono gran parte degli utili o che sono di principio intenzionate a farlo. Per garantire un carico fiscale mediamente equilibrato fra le due forme giuridiche, le varie imprese e le diverse possibilità di finanziamento, sono previste anche diverse misure a favore delle società di persone.

Parecchie delle misure proposte *riducono l'aliquota fiscale marginale effettiva e, grazie allo sgravio del capitale di rischio, stimolano gli investimenti*. L'imposizione parziale dei dividendi esplica i suoi effetti presso gli investitori, riduce l'aliquota fiscale marginale effettiva che grava sugli utili distribuiti, contribuendo quindi alla riduzione del cuneo fiscale relativo agli investimenti finanziati mediante emissione di azioni per le imprese in cui le azioni sono detenute soprattutto da persone domiciliate e imponibili in Svizzera. Il passaggio al principio degli apporti di capitale va nel medesimo senso. Anche il computo dell'imposta sull'utile in quella sul capitale riduce le aliquote fiscali marginali effettive per gli investimenti finanziati mediante capitale proprio, in particolare per le società di capitali redditizie, che beneficiano del computo integrale.

Fra le misure proposte, il computo dell'imposta sull'utile in quella sul capitale contribuisce a migliorare *l'attrattiva della piazza economica svizzera* grazie alla riduzione del carico fiscale medio effettivo. I miglioramenti previsti nell'ambito della riduzione per partecipazioni esplica inoltre un effetto sussidiario.

Le norme legali previste per le fattispecie sostitutive dovrebbero migliorare la *prevedibilità del sistema fiscale*. La maggior parte delle misure previste contribuisce inoltre a *rafforzare l'equità fiscale dal punto di vista dell'uniformità dell'imposizione*. Solo le misure previste in materia di acquisti sostitutivi ostacolano il conseguimento di questo obiettivo.

8.3.3 Abrogazione delle riserve di crisi

Per le imprese che possono costituire riserve di crisi viene a mancare un'opportunità di risparmio fiscale. Nel numero 5.1.3 si è precisato che negli scorsi anni le imprese hanno comparativamente fatto scarso uso di questa opportunità. Si può pensare che le imprese sono state indotte ad agire con prudenza dal fatto, fra l'altro, che le riser-

ve di crisi in linea di principio sono bloccate fino a una prossima liberazione generale.

L'abrogazione della possibilità di costituire riserve di crisi semplifica i doveri delle imprese nell'ambito della dichiarazione fiscale. In linea di principio l'abrogazione delle riserve di crisi per le aziende con meno di 20, rispettivamente 10 dipendenti, elimina una distorsione della concorrenza, poiché queste aziende non hanno mai potuto accedere a questa forma di risparmio fiscale.

Le riserve di crisi non hanno mai raggiunto un valore tale da influire sensibilmente sull'andamento della congiuntura. Il loro valore modesto consente anche di giungere alla conclusione che queste riserve non hanno contribuito al rafforzamento dell'attrattiva della piazza economica svizzera.

Al posto del procedimento proposto (ultima liberazione generale nella prossima fase di indebolimento congiunturale successiva all'entrata in vigore del decreto di abrogazione) si potrebbe immaginare un'abrogazione immediata, non condizionata dall'andamento congiunturale ed eventualmente anche senza chiedere di provarne l'utilizzazione. Questa ipotesi è tuttavia stata abbandonata. La concessione di questa agevolazione fiscale deve essere completata dalla richiesta di fornire una controprestazione.

Al posto dell'abrogazione si potrebbe incrementare l'attrattiva delle riserve di crisi, come proposto dalla CET-CN con il postulato 99.3455. Il sistema attuale potrebbe essere completato consentendo di far capo alle riserve costituite, analogamente all'impostazione prevista dalla legge del 1951. Ciò comporterebbe però un notevole incremento degli oneri amministrativi, in particolare nel caso in cui fosse abrogata la limitazione d'accesso alle riserve di crisi rappresentata dalla condizione che esige un numero minimo di persone occupate. Intendiamo procedere in altro modo e con la riforma dell'imposizione dalle imprese intendiamo contribuire a migliorare le condizioni quadro favorevoli alla crescita economica.

8.4 Esecuzione semplificata

Il disegno di legge comporta numerosi tangibili sgravi fiscali per titolari di quote di società di capitali e imprese di persone e rafforza la certezza del diritto.

Nonostante la sua complessità, esso si iscrive nella legislazione esistente negli ambiti dell'imposta federale diretta, dell'armonizzazione fiscale, delle tasse di bollo e dell'imposta preventiva. La legge disciplina chiaramente e in modo esaustivo le procedure concernenti fattispecie particolari, come il trasferimento, la liquidazione parziale indiretta e il commercio quasi professionale di titoli. Il disegno rispetta inoltre le competenze cantonali in materia di imposizione diretta.

Nel limite del possibile la regolamentazione tiene conto delle esigenze derivanti dalla prassi fiscale. Siamo comunque coscienti del fatto che la rinuncia a criteri armonizzati per quanto concerne i requisiti (partecipazione minima), le dimensioni e le modalità di attenuazione della doppia imposizione economica, può comportare difficoltà pratiche di tassazione. Per l'emanazione delle disposizioni di diritto materiale relative all'imposizione dei dividendi, consigliamo quindi ai Cantoni di riprendere le disposizioni previste nell'ambito dell'imposta federale diretta.

9

Programma di legislatura

Il progetto di riforma dell'imposizione delle imprese figura nel nostro rapporto sul programma di legislatura 2003–2007⁶⁶ quale oggetto delle linee direttrici.

10

Costituzionalità

10.1

In generale

Le leggi fiscali da modificare sono state emanate mediante procedura ordinaria e in base alle Costituzioni federali. Le basi costituzionali sono indicate nell'ingresso dei singoli atti legislativi.

Nella Costituzione federale del 18 aprile 1999⁶⁷ (Cost.) le imposte dirette sono disciplinate nell'articolo 128 e le tasse di bollo nell'articolo 132. In base al messaggio del 20 novembre 1996⁶⁸ concernente la nuova Costituzione federale, le disposizioni contenute in precedenza nell'articolo 41^{bis} capoverso 1 lettere a e b (vCost.) concernenti le tasse di bollo e l'imposta preventiva e nell'articolo 41^{ter} (vCost) concernenti l'imposta federale diretta non hanno subito modifiche dal profilo materiale. Le modifiche relative alle imposte federali proposte con il presente messaggio rispettano le disposizioni costituzionali e sono quindi conformi alla Costituzione.

Secondo l'articolo 100 capoverso 6 Cost. *la Confederazione può obbligare le imprese a costituire riserve di crisi*. Questa norma potestativa non si oppone all'abrogazione delle leggi relative alle riserve di crisi. Non esiste l'obbligo di concretizzare pienamente l'opportunità offerta da una disposizione costituzionale.

10.2

Armonizzazione fiscale

L'armonizzazione fiscale poggia sull'articolo 129 Cost.. Esso corrisponde agli articoli 42^{quater} e 42^{quinquies} vCost.⁶⁹ poiché non sono state introdotte modifiche sul piano materiale. In base a queste disposizioni la Confederazione può stabilire principi fondamentali in materia di armonizzazione fiscale solo per quanto concerne l'assoggettamento, l'oggetto, il periodo di calcolo, la procedura, le disposizioni penali. Non è invece prevista un'armonizzazione nei settori delle tariffe, delle aliquote e delle deduzioni fiscali. L'articolo 129 Cost. si fonda sull'ipotesi che l'armonizzazione fiscale è un processo mediante il quale, a seconda delle esigenze e del livello di maturazione raggiunto dai vari settori, viene perseguita l'armonizzazione delle norme giuridiche. L'attenuazione della doppia imposizione economica si avvicina a tal punto alla problematica delle tariffe che bisogna chiedersi se la Confederazione sia autorizzata a imporre le relative misure ai Cantoni e ai Comuni. Questo interrogativo è già stato discusso nel messaggio del 25 maggio 1983⁷⁰ concernente le leggi federali sull'armonizzazione delle imposte dirette cantonali e comunali e sull'imposta federale diretta. Allora il problema delle misure di attenua-

⁶⁶ FF 2004 969 segg., 989.

⁶⁷ RS 101

⁶⁸ FF 1997 I 1, in particolare 326 e 331.

⁶⁹ FF 1997 I 1, in particolare 388.

⁷⁰ FF 1983 III 1 segg., in particolare 36 segg.

zione era stato considerato come una questione attinente alle tariffe, indipendentemente dalle modalità tecniche adottate (deduzione o riduzione delle tariffe).

Le misure relative all'imposta federale diretta contenute nel presente messaggio mirano unicamente ad eliminare la doppia imposizione economica. Lo sgravio fiscale è sempre uguale, indipendentemente dall'ammontare della partecipazione, e non viene fatta nessuna differenza fra un semplice investimento di capitali e un investimento nell'ambito del rischio d'impresa. Una semplice correzione della doppia imposizione economica assume però essenzialmente il ruolo di misura di *carattere tariffale* (cfr. n. 2.2).

Per questo motivo va detto che nell'ambito dell'armonizzazione fiscale la Confederazione può obbligare i Cantoni unicamente ad adottare livelli di sgravio uguali, mentre deve lasciare loro piena autonomia per quanto concerne l'entità degli sgravi. Ciò significa che i Cantoni possono prevedere misure di attenuazione solo per le persone fisiche. Essi possono invece scegliere liberamente se concedere gli sgravi sotto forma di deduzione, come previsto dalla Confederazione, oppure sotto forma di riduzione delle aliquote come misura tariffale vera e propria.

10.3 Abrogazione delle leggi cantonali d'applicazione concernenti le riserve di crisi

Ad eccezione di Argovia, tutti i Cantoni hanno emanato leggi di applicazione concernenti le riserve di crisi. In base ai risultati della consultazione si può ritenere che i Cantoni seguiranno l'esempio della Confederazione e abrogheranno le leggi in questione.

Esempi numerici riferiti al numero 2.6.3

Ipotesi/presupposti:

Per semplicità gli esempi si fondano sempre sull'alienazione di tutti i diritti di partecipazione (nessuna quota):

Gli esempi si basano sul prodotto complessivo dell'alienazione e non sull'utile in capitale effettivamente realizzato. Il prodotto dell'alienazione deve però corrispondere almeno al capitale proprio contabilizzato (comprese le riserve occulte sul patrimonio netto non necessario all'esercizio). L'obiettivo è dunque di verificare se con il prodotto dell'alienazione sia stato realizzato un substrato che chiaramente può essere distribuito e quindi se sono adempite le condizioni per tassare un dividendo realizzato indirettamente (dividendo sostitutivo).

Procedimento:

1. Bisogna compilare un *bilancio analitico* dell'impresa alienata (in base alla chiusura che precede l'alienazione dei diritti di partecipazione).
 - Il capitale di terzi a lungo termine deve essere ripartito in modo proporzionale sui singoli attivi immobilizzati necessari e non necessari all'esercizio; le ipoteche o i debiti gravanti su attivi costituiti in pegno devono essere imputati in primo luogo a questi oggetti, mentre il rimanente capitale di terzi a lungo termine deve essere ripartito in proporzione al valore residuo fra tutti gli attivi immobilizzati.
 - Il capitale di terzi a corto termine deve essere ripartito in modo proporzionale sui singoli attivi circolanti, compresa la liquidità e le riserve di liquidità (ad es. titoli) ma escludendo però i prestiti agli azionisti.
2. *Il valore venale del patrimonio netto (distribuibile) non necessario all'esercizio* è determinato in base al bilancio e tenendo conto del capitale di terzi e comprende:
 - il valore netto degli attivi circolanti, ad esclusione però del valore netto delle scorte di merci e dei «lavori iniziati»;
 - il valore netto degli attivi immobilizzati non necessari all'esercizio.

Dall'importo calcolato va poi dedotto, a titolo di «riserva di liquidità necessaria all'esercizio», il 10 per cento degli oneri d'esercizio medi degli ultimi tre esercizi annuali (si considera il valore medio per livellare l'evoluzione irregolare; per ragioni pratiche si può rinunciare a effettuare una distinzione fra gli oneri d'esercizio con e senza incidenza finanziaria). *Negli esempi che seguono non si effettua questa deduzione.*

3. Il valore calcolato del patrimonio netto (distribuibile) non necessario all'esercizio non può superare il valore del capitale proprio dopo deduzione del capitale in azioni o del capitale sociale, del nuovo aggio e delle riserve legali e dopo l'aggiunta delle riserve occulte sul patrimonio non necessario all'esercizio. Si determina così il dividendo considerato imponibile presso chi ha alienato i diritti di partecipazione.

4. Infine, dopo la deduzione virtuale dell'importo considerato come un dividendo, il bilancio della società alienata non può né denotare una sottocapitalizzazione né violare le «regole d'oro del bilancio» (capitale proprio + capitale di terzi a lungo termine \geq attivi immobilizzati; capitale in prestiti a breve \leq attivi circolanti). *Questi aspetti non vengono esaminati negli esempi che seguono.*

Esempio n. 1:

Attivi		Passivi	
Liquidità*	10 000	Conto corrente bancario*	4 000
Titoli (valore venale: 2500)*	2 000	Accantonamenti a breve termine*	2 500
Debitori*	1 500	Capitale azionario	3 500
Lavori iniziati*	3 000	Riserve	9 500
Impianti d'esercizio	3 500	Utile riportato	500
Totale	20 000	Totale	20 000

Patrimonio non necessario all'esercizio:

Liquidità (10 000* – quota del capitale in prestiti a breve 3939 = 6061)

+ titoli (2000* – quota del capitale in prestiti a breve 788 + riserve occulte 500* = 1712)

+ debitori (1500* – quota del capitale in prestiti a breve 591 = 909)

+ lavori iniziati (3000* – quota del capitale in prestiti a breve 1182 = 1818)

= **valore netto dell'attivo circolante 10 500* – 1818** (lavori iniziati, netto)

= **Totale 8682**

p.m.: valore netto degli attivi immobilizzati d'esercizio = **3500 (nessun capitale di terzi a lungo termine)**.

Il capitale proprio, dopo addizione delle riserve occulte sui titoli, ammonta a 14 000. Dopo deduzione del capitale azionario (3500) e delle riserve legali (1750) si ottiene un importo di **mezzi distribuibili pari a 8750 franchi**.

Il dividendo considerato imponibile ammonta al massimo a 8682 franchi.

Esempio n. 2:

Attivi		Passivi	
Liquidità*	500	Creditori*	1800
Titoli (valore venale: 2000)*	1700	Prestito a lungo termine	2000
Debitori*	1500	Capitale azionario	1500
Attivi immobilizzati d'esercizio	4000	Riserve	2000
		Utile riportato	400
Totale	7700		7700

Patrimonio netto non necessario all'esercizio:

Liquidità (500* – quota del capitale in prestiti a breve 243 = 257)

+ titoli (1700* – quota del capitale in prestiti a breve 827 + riserve occulte 300* = 1173)

+ debitori (1500* – quota del capitale in prestiti a breve 730 = 770)

= **valore totale netto dell'attivo circolante 2200***

p.m.: valore netto degli attivi immobilizzati d'esercizio = 4000 – capitale di terzi a lungo termine 2000 = **2000**.

Il capitale proprio, dopo addizione delle riserve occulte sui titoli, ammonta a 4200. Dopo deduzione del capitale azionario (1500) e delle riserve legali (750) si ottiene un importo di **mezzi distribuibili** pari a 1950 franchi.

Il dividendo considerato imponibile ammonta al massimo a 1950 franchi.

Esempio n. 3:

Attivi		Passivi	
Liquidità*	400	Creditori*	1 000
Prestiti agli azionisti*	1 000	Conto corrente bancario*	500
Debitori*	1 300	Transitori passivi*	200
Scorte di merci*	2 000	Accantonamenti a lungo termine	800
Investimenti finanziari (valore venale 4000)**	3 000	Prestiti a lungo termine	1 200
Impianti d'esercizio	1 000	Ipoteche	1 500
Immobile d'esercizio	4 000	Capitale azionario	2 000
		Riserve	5 300
		Utile riportato	200
Totale	12 700		12 700

Patrimonio netto non necessario all'esercizio:

Liquidità (400* – quota del capitale in prestiti a breve 184 = 216)

+ prestiti agli azionisti (1000*)

+ debitori (1300* – quota del capitale in prestiti a breve 597 = 703)

+ scorte di merci (2000* - quota del capitale in prestiti a breve 919 = 1081)

= **valore netto dell'attivo circolante 3000* – 1081** (valore netto delle scorte di merci)

= **Totale 1919***

+ **investimenti finanziari**

(3000* - quota del capitale di terzi a lungo termine 923 + riserve occulte 1000**) = **3077****

= **Totale 4996****

p.m.: valore netto degli attivi immobilizzati d'esercizio = 5000 – quota del capitale di terzi a lungo termine 2577 = 2423.

Il capitale proprio dopo addizione delle riserve occulte sugli investimenti finanziari ammonta a 8500. Dopo deduzione del capitale azionario (2000) e delle riserve legali (1000) si ottiene un importo di **mezzi distribuibili pari a 5500 franchi**.

Il dividendo considerato imponibile ammonta al massimo a 4996 franchi.

Esempio n. 4:

Attivi		Passivi	
Liquidità*	300	Creditori*	1 300
Titoli (Valore venale 1000)*	600	Conto corrente bancario*	1 000
Debitori*	1 300	Transitori passivi*	200
Scorte di merci*	2 000	Accantonamenti a lungo termine	800
Impianti d'esercizio	3 000	Prestiti a lungo termine	1 200
Partecipazione società affiliata	1 000	Ipoteche**	3 000
Immobile locativo (valore venale 5600)**	4 000	Capitale azionario	3 000
		Riserve	1 500
		Utile riportato	200
Totale	12 200		12 200

Patrimonio netto non necessario all'esercizio:

Liquidità (300* – quota del capitale in prestiti a breve 179 = 121)

+ titoli (600* – quota del capitale in prestiti a breve 357 + riserve occulte 400* = 643)

+ debitori (1300* – quota del capitale in prestiti a breve 774 = 526)

+ scorte di merci (2000* - quota del capitale in prestiti a breve 1190 = 810)

= **valore netto dell'attivo circolante 2100* – 810** (valore netto delle scorte di merci)

= **1290***

+ **immobile locativo** (4000** - ipoteca 3000 - quota rimanente del capitale di terzi a lungo termine 400 + riserve occulte 1600**) = **2200****

= **Totale 3490*/****

p.m.: valore netto degli attivi immobilizzati d'esercizio = 4000 – quota rimanente del capitale di terzi a lungo termine 1600 = 2400.

Il capitale proprio, dopo addizione delle riserve occulte sui titoli e sull'immobile locativo, ammonta a 6700. Dopo deduzione del capitale azionario (3000) e delle riserve legali (1500) si ottiene un importo di **mezzi distribuibili pari a 2200 franchi**.

Il dividendo considerato imponibile ammonta al massimo a 2200 franchi.