

Approccio al cambiamento del sistema fiscale elvetico

Sulle tracce dei Paesi Membri UE per un cammino condiviso



Carlo Lorusso

Avvocato

Senior manager presso PwC Tax & Legal Services (TLS), Milano

Associazione Professionale di Avvocati e Commercialisti



Enrico Gallo

Avvocato

Tax senior presso PwC Tax & Legal Services (TLS), Milano

Associazione Professionale di Avvocati e Commercialisti

Disclaimer: le opinioni espresse in questa pubblicazione sono personali e non riflettono le opinioni di PwC Tax & Legal Services.

1. La necessità di una riforma fiscale

Il panorama fiscale internazionale sta subendo profondi mutamenti soprattutto a seguito della crisi globale che porta con se la necessità per gli Stati di trovare delle soluzioni comuni per combattere i fenomeni evasivi ed elusivi che da sempre colpiscono l'economia globale. A causa della necessità di far fronte a fenomeni di erosione della base imponibile e di delocalizzazione dei profitti, l'Unione europea (di seguito UE) si trova nel bisogno sempre più stringente di conseguire delle soluzioni comuni a tutti i suoi Stati membri.

Nel contesto europeo, la Svizzera si inserisce come un'*enclave* autonoma ed indipendente e tale posizione le permette di beneficiare da un lato di alcune disposizione normative che favoriscono gli scambi economici all'interno dell'UE^[1] e dall'altro di una maggiore autonomia normativa rispetto agli Stati membri dell'UE. Il connubio tra l'autonomia della Svizzera che ha permesso di poter stabilire le proprie norme a livello tributario e i benefici introdotti attraverso le disposizioni europee hanno garantito al territorio elvetico una forte competitività e interesse a livello economico sia nei rapporti con gli Stati membri sia nelle relazioni con gli Stati terzi. Un alto numero di multinazionali ha eletto la Svizzera come sede legale ed operativa delle proprie *holdings* al fine di beneficiare dei vantaggi fiscali previsti dal sistema normativo elvetico.

Tuttavia, il sempre protetto segreto bancario, la reticenza nel fornire informazioni, uniti al vantaggio economico dovuto a politiche fiscali mirate ad agevolare gli investimenti dall'estero hanno portato ad uno scontro tra la Svizzera e l'UE. Quest'ultima, infatti, teme di assistere ad una riduzione dell'imponibile a favore del territorio elvetico. Al fine di evitare una rottura nei rapporti politici ed economici tra questi Paesi, è stato accelerato il processo di implementazione delle politiche relative allo scambio di informazioni e della lotta al segreto bancario[2].

Lo scontro tra la Svizzera e l'UE cominciava già nel 2005 quando la Commissione europea spediva una lettera alla Svizzera per chiedere delucidazioni in merito ad alcuni vantaggi fiscali cantonali proposti da Zugo e Svitto[3], che, secondo la Commissione europea per le relazioni estere, violerebbero l'Accordo di libero scambio tra la Svizzera e l'UE (allora CEE) del 14 maggio 1972 (di seguito ALS)[4]. Nel 2007 la Commissione europea informava la Svizzera che le modalità di imposizione applicate dai Cantoni a società di amministrazione, holding e miste sulla base di quanto stabilito e previsto dal diritto federale erano da intendersi come aiuti di Stato[5]. Nel 2010 l'UE chiedeva alla Svizzera la propria disponibilità ad adottare i principi del Codice di Condotta dell'UE al fine di uniformare le aliquote fiscali non concorrenziali svizzere con quelle degli Stati membri dell'UE[6].

Per far fronte a queste critiche e far sì che il proprio sistema tributario trovasse un riconoscimento a livello internazionale, a partire dal settembre del 2012 la Svizzera ha istituito un'organizzazione di progetto comune tra Confederazione e Cantoni, al fine di procedere alla riforma del sistema svizzero di imposizione delle imprese[7].

2. Il sistema tributario elvetico: tra previsioni attuali ed obiettivi di riforma

Il sistema tributario elvetico riflette la forma federalista dello Stato (Confederazione), nel cui ambito il prelievo fiscale è attuato dallo Stato, dai Cantoni e dai Comuni ed il sistema impositivo prevede che le imposte si distinguano in federali, cantonali e comunali[8]. Secondo quanto disposto dall'articolo 3 della Costituzione federale [di seguito Cost.] *"I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione"*. Sulla base di questo principio, il sistema tributario elvetico trova nell'armonizzazione fiscale un elemento fondamentale della sua struttura dovendo tutelare interessi che riguardano i diversi livelli di governo. Nel 1977, è stato infatti approvato un articolo costituzionale (ora articolo 129 capoverso 2 Cost.) concernente l'armonizzazione delle imposte dirette che ha comportato una riduzione dell'autonomia fiscale dei Cantoni. Successivamente, in esecuzione di un mandato costituzionale nel 1990, le Camere federali hanno approvato la Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (di seguito LAID)[9]. L'attuale sistema tributario svizzero si basa in prevalenza sulle imposte dirette (tra le quali figura l'imposta sull'utile delle persone giuridiche) che vengono riscosse ai tre livelli di Confederazione, Cantoni e Comuni. La modalità di calcolo dell'utile imponibile segue delle regole generali che sono stabilite nella LAID, mentre ai Cantoni è lasciata la libertà di determinare l'importo dell'aliquota dell'imposta sull'utile. Il calcolo dell'utile imponibile, poi, si basa sul principio della determinazione che segue le modalità stabilite dal diritto commerciale[10].

I Cantoni hanno inoltre provveduto ad adattarsi all'articolo 28 LAID al fine di prevedere nelle loro legislazioni cantonali delle disposizioni riguardanti i cosiddetti *"statuti fiscali cantonali"*[11], aventi l'obiettivo di favorire alcune situazioni economiche particolari. Gli statuti fiscali cantonali hanno una duplice finalità: permettere a tutti i Cantoni di essere competitivi a livello internazionale nell'ambito delle attività mobili[12] e limitare la concorrenza a livello intercantonale. Proprio questi trattamenti particolareggiati, finalizzati ad attrarre investimenti esteri sul suolo elvetico, oltre al segreto bancario e allo scambio di informazioni, hanno attirato l'attenzione internazionale che ha mosso delle critiche mirate a garantire la competitività economico/tributaria a livello internazionale. La critica dell'UE riconosce in queste pratiche un attentato alla concorrenza tra i Paesi europei. Anche l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (di seguito OCSE) critica apertamente quegli Stati che adottano regimi definiti *"not or low taxed"*[13]. Infatti tali regimi prevedono in molti casi una tassazione privilegiata per gli utili di fonte estera. Tale agevolazione genera il fenomeno denominato *"ring fencing"*[14] con questo intendendosi il trattamento differenziato a livello fiscale tra imprese e/o redditi nazionali ed esteri, nella misura in cui proventi da fonti estere soggiacciono ad imposte più basse.

Tali critiche minano la stabilità economica elvetica in quanto portano incertezze nel panorama economico del Paese con la conseguenza di frenare gli investimenti esteri. Pertanto, come sopra accennato, si stanno cercando delle soluzioni finalizzate a riformare l'attuale struttura tributaria elvetica in modo tale che possa trovare un riconoscimento a livello internazionale.

Al fine di trovare delle soluzioni concrete che permettano di garantire la competitività delle imprese in Svizzera, l'Organo di coordinamento incaricato dal Dipartimento federale delle finanze (di seguito DFF) per trovare delle possibili soluzioni per uscire dalla controversia fiscale con l'UE ha individuato quattro possibili interventi che vengono di seguito riportati^[15]:

- 1) un primo orientamento potrebbe essere quello di adeguare o di abrogare in maniera definitiva alcune norme a livello cantonale senza misure sostitutive a livello federale. La Confederazione non introdurrebbe misure sostitutive nella Legge federale sull'imposta federale diretta (di seguito LIFD) o nella Legge federale sull'armonizzazione tra le imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (di seguito LAID). In questo modo, verrebbe lasciato ai singoli Cantoni la possibilità di adottare delle misure atte a garantire la competitività a livello internazionale. Tale prima soluzione, comporterebbe un diverso grado di tassazione a livello cantonale con un conseguente inasprimento della concorrenza fiscale tra i Cantoni per accaparrarsi il maggior numero di società straniere. Altresì, si potrebbe creare una disarmonia del diritto tributario elvetico che spiazzerebbe le società aventi sedi in diversi Cantoni creando confusione e rallentamenti burocratici. Inoltre, tale disarmonia, potrebbe generare forti critiche da parte della Commissione europea che non avrebbe una visione trasparente dell'intero sistema fiscale elvetico. Chiaramente, questa soluzione sarebbe più facilmente attuabile e quindi di più rapida applicazione. Infatti, nel caso in cui venga a mancare un consenso internazionale sulle norme cantonali adottate, sarebbe più facile apportare delle modifiche normative in quanto le stesse sarebbero circoscritte ad un'area più limitata rispetto a quella federale;
- 2) un secondo orientamento prevederebbe la determinazione di norme quadro a livello federale che potrebbero avere un carattere vincolante o facoltativo (ancora non è stato stabilito) e che i singoli Cantoni potrebbero seguire per riformulare delle disposizioni normative a livello cantonale. Seguendo questo orientamento, si verrebbero a sostituire le norme che di agevolazione fiscali attuali con altre che trovano le linee guida in norme federali e una successiva applicazione specifica a livello cantonale. Tale orientamento comporterebbe uno studio ed un confronto con norme esistenti a livello europeo così da garantire un maggior consenso internazionale;
- 3) il terzo orientamento indicato individua la completa autonomia dei Cantoni nel determinare una diminuzione dell'imposta sull'utile senza nessun intervento a livello federale se non mediante un sostegno finanziario della Confederazione. In questo caso si potrebbe ravvisare un inasprimento delle relazioni cantonali e delle maggiori difficoltà di alcuni Cantoni ad abbassare l'aliquota sull'utile in quanto questo comporterebbe una necessità crescente di risorse economiche per coprire i costi amministrativi degli stessi;
- 4) l'ultimo orientamento prospettato risulta essere una combinazione degli elementi riportati nel secondo e terzo orientamento. Infatti l'intervento della Confederazione nella modifica di alcune misure normative nella LIFD e/o nella LAID verrebbe affiancata dalla riduzione dell'aliquota dell'imposta sull'utile da parte dei Cantoni. L'orientamento in analisi prevede l'introduzione di misure sostitutive in senso stretto con l'obiettivo di generare un onere fiscale competitivo per determinate attività imprenditoriali. Queste norme dovrebbero differire rispetto agli attuali statuti cantonali in quanto colpirebbero tutte le imprese che esercitano una determinata attività, a prescindere dalla sede societaria in uno specifico Cantone. Quest'ultimo orientamento in quanto intreccio di proposte previste nel secondo e terzo orientamento porta con se gli aspetti positivi e negativi sopra evidenziati.

L'Organo di coordinamento ha ritenuto che l'ultimo degli orientamenti citati (il quarto) sia il più efficace in quanto racchiude la combinazione dei seguenti elementi:

- a) sostituzione delle norme speciali in vigore a favore di fattori altamente mobili con nuove norme che trovino un maggior consenso internazionale;

- b) riduzione dell'imposta cantonale sull'utile con l'intervento di adeguate misure a livello federale;
- c) misure che incentivino gli investimenti nella piazza imprenditoriale elvetica.

Con riferimento all'introduzione di nuove disposizioni normative, queste dovranno soddisfare i seguenti criteri: (i) evitare politiche di "ring fencing", (ii) evitare la doppia non imposizione internazionale^[16] e (iii) utilizzare le norme tributarie che siano già in uso in almeno uno dei Paesi membri dell'UE.

3. I sistemi agevolativi maggiormente presenti negli Stati concorrenti della Svizzera

In prima analisi risulta utile porre l'attenzione sui sistemi fiscali agevolativi adottati dagli Stati concorrenti della Svizzera al fine di capire, nel successivo paragrafo, se le idee di modifica del sistema fiscale elvetico proposte nella Riforma III dell'imposizione delle imprese, siano conformi ed in linea con il panorama internazionale ed europeo. Da uno studio comparativo effettuato da PricewaterhouseCoopers (PwC)^[17] è emerso che i principali strumenti agevolativi introdotti dai concorrenti della Svizzera all'interno delle proprie legislazioni fiscali sono (i) un'aliquota competitiva sulla tassazione delle società, (ii) la non applicazione della ritenuta sui dividendi in uscita, (iii) la tassazione di gruppo, (iv) l'esenzione per partecipazioni e/o *capital gains*, (v) le politiche di deduzione, (vi) i crediti fiscali o i sussidi erogati a favore delle società che sostengono costi e spese per la ricerca e lo sviluppo, (vii) i *patent boxes*, (viii) il *Transfer Pricing* con alcune specificità introdotte da alcuni Stati, (ix) la non tassazione su base mondiale (*no worldwide taxation*), (x) il *Principal companies "status"*, (xi) la previsione nella maggior parte degli Stati di un sistema di incentivi per specifici investimenti e per l'occupazione e, infine, (xii) la deduzione degli interessi nozionali in relazione ad apporti di capitale proprio all'interno delle società.

I succitati sistemi fiscali agevolativi hanno la finalità di favorire gli investimenti da parte di società straniere ma anche locali nei Paesi che li adottano in quanto consentono di utilizzare schemi di pianificazione fiscale che trovano un riconoscimento internazionale e non vengono, pertanto, classificati come *contra legem* o finalizzati a minare l'armonizzazione fiscale che si tenta di raggiungere a livello internazionale e nell'UE. Nel prosieguo si provvederà a dare una breve descrizione del funzionamento e delle finalità di tali sistemi.

Molti Stati tra cui Bulgaria, Cipro, Gibilterra, Irlanda (per i redditi provenienti dall'attività di commercio), Lituania, Liechtenstein, Madeira, Malta applicano un'aliquota ridotta sul reddito d'impresa. Anche il Portogallo ha avviato una trattativa con l'UE per introdurre un'aliquota pari al 10% sul reddito d'impresa. Altresì vi sono diversi Stati che hanno adottato un sistema di aliquota ridotta sull'imposta delle società che viene applicata a determinate regioni, società (per esempio in ragione della dimensione dell'impresa) ed in base all'attività svolta. Tra questi Paesi possono citarsi la Danimarca (aliquota ridotta per i settori navale e del gas), Grecia (aliquota ridotta per l'industria navale), Spagna (aliquota ridotta per società di piccole dimensioni e per i territori delle Isole Canarie e dei Paesi Baschi).

Un ulteriore sistema agevolativo si rinviene nella mancanza di applicazione della ritenuta sui dividendi in uscita. I seguenti stati non applicano la ritenuta sul pagamento dei dividendi (Isole del Canale, Cipro, Estonia, Gibilterra, Ungheria, Isola di Man, Lettonia, Liechtenstein, Malta, Slovacchia e Regno Unito); altri Stati quali il Lussemburgo, l'Irlanda, l'Olanda e la Spagna utilizzano questa esenzione solo in particolari circostanze.

L'ulteriore sistema agevolativo si rinviene nella tassazione di gruppo che ha come finalità quella di permettere ad un gruppo di società collegate da un vincolo di controllo societario di essere considerate, da un punto di vista fiscale, come un unico contribuente. La sua finalità è quella di ridurre gli effetti che una tassazione separata avrebbe sulle singole società. Tale strumento fiscale può essere attraente per i contribuenti perché garantisce loro la flessibilità necessaria per organizzare le attività commerciali e garantire possibili ristrutturazioni interne e trasferimenti di beni senza dover temere il sorgere di un'immediata tassazione. In generale la tassazione di gruppo prevede un differimento della tassazione di redditi o perdite derivati da transazioni infragruppo fino allo scioglimento del regime in analisi e la compensazione di perdite infragruppo. L'impostazione del sistema utilizzato per la tassazione di gruppo trova delle linee guida comuni nelle modalità di applicazione da parte degli Stati membri che lo adottano. Tuttavia è importante ricordare che ogni Stato prevede delle regole specifiche e difformi rispetto agli altri,

con particolari norme anti-abuso che prevengono un uso distorto di tale strumento. Gli Stati membri dell'UE quali l'Austria, la Danimarca, la Lituania, l'Olanda, l'Italia, la Francia, la Germania, la Spagna, il Belgio e il Regno Unito hanno adottato, con proprie specifiche peculiarità questo sistema. La maggior parte degli Stati prevede una scelta opzionale per l'utilizzo di questo sistema di tassazione, mentre la Danimarca per quanto attiene al consolidato nazionale prevede un utilizzo obbligatorio di tale sistema[18].

Un altro sistema di tassazione agevolato utilizzato da tutti i Paesi membri dell'UE è quello della "*participation exemption*" (PEX). Tale criterio viene utilizzato al fine di coordinare la tassazione delle società con quella dei soci per evitare che si verifichino fenomeni di doppia imposizione della medesima capacità economica. Tale sistema non inerisce ai soli redditi di periodo (utili per le società e dividendi per i soci), ma anche le plusvalenze/minusvalenze derivati dalle partecipazioni societarie. Pertanto viene prevista la totale o parziale esclusione dal reddito del percettore di dividendi in quanto la tassazione si è già verificata in capo alla società erogante[19]. L'esenzione in analisi viene adottata da tutti gli Stati membri. Anche in questo caso, come per il sistema descritto poc'anzi vi sono delle differenze nei sistemi tributari dei singoli Stati membri. Infatti alcuni Stati prevedono un'esenzione che può essere applicata solo ai dividendi (Croazia, Estonia, Polonia, Romania) mentre altri solo alle plusvalenze (Isole del Canale). In generale, poi, si assiste alla previsione di un'esenzione che può essere totale o parziale per una o per entrambe le categorie. Pertanto il sistema che viene applicato segue le medesime regole in tutti i Paesi con le uniche diversità che colpiscono la percentuale di esenzione e la tipologia di reddito a cui viene applicata.

La maggior parte degli Stati membri, con l'eccezione della Bulgaria, le Isole del Canale, Cipro, Estonia, Isola di Man, Liechtenstein, Gibilterra e la Svizzera ha, altresì, previsto l'introduzione di agevolazioni fiscali, sotto forma di crediti di imposta, deduzioni o sussidi erogati in forma monetaria per i costi che le società sostengono per la ricerca e lo sviluppo (R&S). Le modalità di applicazione del sistema agevolativo possono variare nelle tre modalità poc'anzi descritte, prevedendo nel caso delle deduzioni/credito d'imposta percentuali deducibili o del credito da concedere sulla base dei costi di ricerca o sviluppo sostenuti.

Un'altra forma di agevolazione fiscale può essere rinvenuta nel sistema delle "*licence box*". Quando parliamo di "*box*" intendiamo una misura fiscale in base alla quale una determinata categoria di utili viene tassata in maniera privilegiata. Nel caso della "*licence box*" i ricavi di un'impresa provenienti da beni immateriali beneficiano di un trattamento fiscale privilegiato. Gli incentivi fiscali possono essere attribuiti all'inizio di una catena produttiva ovvero durante gli anni in cui sono maturate le spese relative al processo di ricerca e sviluppo o alla fine del ciclo produttivo, ossia negli anni in cui si verifica l'incremento di reddito che deriva dallo sfruttamento della proprietà intellettuale (di seguito IP). Inoltre, come provvederemo a specificare nel prossimo paragrafo, le "*IP boxes*" potranno contenere un numero più ampio o ristretto di *intangibles*. Tra gli Stati che hanno introdotto questo sistema vi sono Belgio, Francia, Olanda, Spagna, Lussemburgo e Regno Unito.

Anche con riferimento al *Transfer Pricing* esistono delle forme di agevolazioni fiscali. Infatti esistono Stati in cui sono presenti delle specificità nell'adozione di tali norme. A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, vi sono Cipro (*back-to-back financing*), l'Irlanda (le disposizioni sul *Transfer Pricing* si applicano solo alle transazioni commerciali), Lussemburgo, Olanda (interessi e canoni) e Gibilterra.

Ulteriormente giova ricordare che alcuni Stati, in casi specifici, non applicano il sistema della tassazione a livello mondiale. Tra questi si ricordano Malta e Gibilterra.

Molti Stati membri dell'UE e Stati terzi utilizzano, al fine di favorire investimenti specifici degli incentivi quali ad esempio l'aumento delle quote fiscali ammortizzabili per i beni materiali, crediti fiscali per investimenti ambientali, incentivi fiscali all'assunzione.

Stati quali il Lussemburgo, il Belgio, l'Olanda e il Regno Unito adottano, altresì, il modello definito come "*Principal companies «status»*". Questo sistema agevolativo prevede l'attribuzione di rischi e funzioni a livello centralizzato secondo politiche di *Transfer Pricing* o tecniche contabili (*tax balance sheet model*).

L'ultimo tra i sistemi agevolativi sopra citati da analizzare è stato adottato solo da pochi Stati membri quali il Belgio, l'Italia, la Lituania e il Liechtenstein. Tale sistema viene identificato come imposta sull'utile con deduzione degli interessi (di seguito anche "*Notional Interest Deduction*" o "*NID*"). Questa disposizione normativa prevede una deduzione dalla base di calcolo degli interessi figurativi sul capitale proprio. In tal modo si ottiene un trattamento fiscale paritario del capitale proprio e del capitale di terzi a livello dell'impresa. Pur essendo uguale la finalità di adozione dell'agevolazione, le differenze tra i vari Stati membri si rinvergono nelle percentuali di deduzione ammesse ai fini del calcolo.

I summenzionati regimi fiscali agevolativi sono quelli che sono stati maggiormente implementati dai sistemi fiscali presenti nell'UE. Nonostante alcune misure fiscali siano state adottate dalla maggior parte dei Paesi membri, sia l'UE che l'OCSE hanno cominciato una lotta all'evasione fiscale con l'intento di evitare l'erosione della base imponibile e l'uso di pratiche fiscali nocive al mercato interno dell'UE mettendo in dubbio l'utilizzo di alcuni di questi sistemi.

Attualmente, l'OCSE sta rafforzando le sue attività nell'ambito dell'iniziativa "*erosione delle basi d'imposizione e trasferimento di utili*" (*Base erosion and profit shifting "BEPS"*)[20] proprio con la finalità di individuare quelle pratiche fiscali che rischiano di minare in la competitività nel mercato dei Paesi dell'UE. Tra i punti centrali dell'iniziativa figurano in particolare la regolamentazione sui prezzi di trasferimento, il trattamento delle transazioni finanziarie interne ai gruppi e i regimi preferenziali. Tra quest'ultimi vengono menzionati anche quelle misure messe in atto dai governi per limitare la base fiscale come per esempio i modelli "*box*". Non è dunque escluso che questi sistemi possono subire delle critiche da parte dell'OCSE e, quindi, essere assoggettati, in futuro, a modifiche normative in quanto considerati come pratiche fiscali dannose[21].

4. Le possibili soluzioni fiscali per un adeguamento al panorama fiscale internazionale della Svizzera

In precedenza abbiamo sottolineato come l'obiettivo della Svizzera sia quello di trovare delle soluzioni alternative agli attuali statuti fiscali cantonali che permettano di superare le critiche sollevate a livello internazionale e garantiscano la competitività del mercato imprenditoriale elvetico.

Dei sistemi agevolativi sopra citati, la Svizzera ha già adottato delle aliquote competitive sia a livello federale che cantonale, la *participation exemption* in forma indiretta, incentivi fiscali per migliorare l'economia delle regioni discoste sulla base della Legge federale sulla politica regionale, le *Principal Companies "status"* e politiche implementate di *Transfer Pricing (APA Agreement, TP Safe Harbour Rules)*.

Tuttavia, al fine di perseguire l'obiettivo di riforma del sistema tributario, l'Organo di coordinamento ha individuato alcuni ulteriori possibili modifiche che riguardano l'introduzione di una "*licence box*", di un'imposta sull'utile che preveda la deducibilità degli interessi nella forma di una deduzione fiscale per interessi sul capitale proprio e di apporti migliorativi al sistema previsto per la deduzione per partecipazioni. Se tali norme non dovessero garantire il superamento delle critiche internazionali, allora la soluzione prospettata potrebbe essere la riduzione dell'aliquota dell'imposta sull'utile nella misura necessaria a garantire il permanere della competitività economica della Svizzera.

Come è stato detto in precedenza tali idee di modifica che la Svizzera vuole apportare al suo sistema tributario dovranno tenere in forte considerazione le possibili ripercussioni che gli interventi dell'OCSE e dell'UE porteranno su alcuni sistemi agevolativi già introdotti dagli Stati membri dell'UE. Se queste sono le premesse, nel prosieguo si procederà ad analizzare quali sistemi agevolativi vorrebbero essere inseriti nell'ordinamento elvetico garantendo che quest'ultimo trovi un riconoscimento internazionale.

4.1. Patent box

Quando parliamo di "*box*" intendiamo una misura fiscale in base alla quale una determinata categoria di utili viene tassata in maniera privilegiata. Nel caso della "*licence box*" i ricavi di un'impresa provenienti da beni immateriali beneficiano di un trattamento fiscale privilegiato. Gli incentivi fiscali possono essere attribuiti all'inizio di una catena produttiva ovvero durante gli anni in cui sono maturate le spese relative al processo di ricerca e sviluppo o alla fine del ciclo produttivo, ossia negli anni in cui si verifica l'incremento di reddito che

deriva dallo sfruttamento della proprietà intellettuale. Alcuni Paesi europei hanno inserito all'interno dei propri sistemi tributari delle "patent box" al fine di incentivare gli investimenti all'interno del Paese. Tuttavia, i requisiti ed i meccanismi di funzionamento per i regimi in essere nei diversi Stati dell'UE differiscono significativamente tra loro. Alcuni Stati, come Belgio, Francia, Olanda e Spagna, limitano lo scopo del loro regime "IP box" a determinati brevetti e IP aventi un'applicazione industriale (i.e. formule e processi che derivano da determinate procedure di ricerca e sviluppo). Altri Paesi, come per esempio Ungheria e Lussemburgo, hanno inserito una più vasta gamma di IP (i.e. copyrights di software, marchi e nomi commerciali)[22]. Tali differenze di approccio trovano una giustificazione nel fatto che gli Stati che mirano ad incentivare le ricerche e gli sviluppi operati al loro interno hanno optato per un approccio più restrittivo mentre gli altri Stati che hanno fatto rientrare nella definizione di IP una più ampia tipologia di *intangibles*, tendono ad attrarre e mantenere investimenti stranieri. L'attuale sistema svizzero non prevede un sistema di "IP box" ma esistono gli statuti cantonali delle società miste che garantiscono un sistema agevolativo per le società estere che investono nella ricerca e sviluppo in Svizzera. Rispetto a tale sistema generale, esiste un'eccezione del Cantone di Nidvaldo che ha introdotto un sistema di "IP Box"[23].

Essendo la Svizzera un Paese che ha come finalità non solo quella di garantire la permanenza dei capitali stranieri investiti sul suo territorio ma soprattutto di attrarre investimenti stranieri, si potrebbe supporre che una eventuale introduzione di una normativa sulla "patent box" possa assomigliare più al modello utilizzato dagli Stati che hanno dato una definizione di *intangible* più ampia. Tuttavia, è importante evidenziare che tale normativa potrebbe incontrare alcuni ostacoli all'implementazione in quanto, come precedentemente enunciato, l'OCSE ha mosso alcune critiche all'utilizzo di tale incentivo fiscale[24].

4.2. Imposta sull'utile con deduzione degli interessi (*Notional Interest Deduction*)

L'imposta sull'utile con deduzione degli interessi ("*Notional Interest Deduction*" o "NID") prevede che attraverso una deduzione degli interessi passivi sia possibile dedurre dalla base di calcolo anche interessi figurativi sul capitale proprio. In tal modo si ottiene un trattamento fiscale paritario del capitale proprio e del capitale di terzi a livello dell'impresa. In Europa il sistema che prevede la deduzione di interessi figurativi sul capitale proprio è presente in Belgio, Italia, Lituania e Liechtenstein.

In breve si riportano di seguito le principali caratteristiche di questo modello nei Paesi sopra citati. In Italia, le disposizioni di attuazione dell'agevolazione sono state emanate con il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 14 marzo 2012[25]. Il beneficio per il contribuente si sostanzia nella deduzione, dal reddito imponibile dell'imposta sul reddito delle società (di seguito IRES), di un importo corrispondente al rendimento nozionale del nuovo capitale proprio[26]. Il sistema tributario belga prevede una deduzione calcolata moltiplicando il capitale investito per una percentuale predeterminata dal Governo sulla base della media mensile dell'indice del tasso di interesse dei titoli di Stato decennali relativo al secondo anno precedente a quello di riferimento[27]. Il sistema tributario lituano, in parte simile ai due sistemi summenzionati, a partire dai periodi di imposta successivi al 2008, ha introdotto una deduzione di una percentuale predeterminata degli utili portati a nuovo nel periodo di imposta precedente[28]. Da ultimo anche il Liechtenstein prevede la possibilità di applicare il NID[29].

L'introduzione di tale disposizione nel sistema tributario elvetico garantirebbe alla Svizzera di mantenere la sua competitività a livello economico utilizzando una norma che trova già spazio in alcuni sistemi tributari europei.

4.3. La deduzioni per partecipazioni

L'attuale diritto tributario elvetico prevede un sistema di esenzione indiretta (detta anche "*riduzione per partecipazioni*") degli utili da partecipazioni e delle plusvalenze. La deduzione per partecipazioni è destinata a evitare che i ricavi da partecipazioni (ad esempio i dividendi) o le plusvalenze siano tassati più volte[30]. La Svizzera applica un sistema nel quale il ricavo da partecipazioni confluisce nella base di calcolo della società percipiente[31]. Successivamente, l'imposta sull'utile è comunque ridotta di un determinato tasso percentuale, dato dal rapporto tra il ricavo netto da partecipazioni e l'utile netto totale. Pertanto sarà deducibile la sola partecipazione/plusvalenza netta, ovvero quella consistente nel valore lordo della

partecipazione/plusvalenza diminuita delle relative spese amministrative e costi finanziari e svalutazioni direttamente collegate alla distribuzione degli utili da partecipazione/plusvalenza.

Il sistema attuale sopra descritto si differenzia da quelli degli altri Paesi europei dove i ricavi da partecipazioni sono direttamente esentati in capo alla società ricevente in modo da non rientrare nella base di calcolo dell'imposta sull'utile e dove i costi amministrativi e finanziari non sono deducibili[32].

Nonostante gli effetti prodotti dalle due metodologie previste per determinare l'esenzione di partecipazioni/plusvalenze siano gli stessi, al fine di adeguarsi ai sistemi tributari europei abbia previsto l'intenzione di implementare il proprio sistema fiscale modificando l'esenzione indiretta con quella diretta delle partecipazioni e plusvalenze.

4.4. La riduzione dell'imposta sull'utile

Laddove le misure sopra analizzate non dovessero generare un riconoscimento a livello internazionale o non riuscissero a trovare un corretto inserimento nell'attuale sistema tributario svizzero, un'ulteriore possibilità che potrebbe essere perseguita per garantire la competitività del sistema imprenditoriale elvetico sarebbe la diminuzione dell'aliquota dell'imposta sull'utile. L'imposta sull'utile colpisce le persone giuridiche che hanno la loro sede o amministrazione in Svizzera. Tale risultato potrebbe essere raggiunto attraverso due diverse modalità: uno sgravio che incida sulla base di calcolo o uno sgravio che colpisca l'aliquota d'imposta.

Nel caso in cui lo sgravio incida sulla base di calcolo dovranno essere individuati i proventi da non far rientrare nella stessa e la Confederazione dovrà prescrivere la base di calcolo per le imposte cantonali attraverso una modifica della LAID.

L'altra soluzione prospettata riguarda la possibilità di applicare l'eventuale sgravio a livello dell'aliquota di imposta. In questo caso non si verrebbe a toccare la base di calcolo. In questa fattispecie i Cantoni potrebbero provvedere ad applicare lo sgravio in maniera autonoma senza che la Confederazione possa intervenire in quanto non esiste una specifica normativa a livello costituzionale. Al fine di ottenere una riduzione dell'imposta sull'utile senza che vi sia una ripercussione sulle entrate complessive svizzere, la Confederazione dovrebbe adottare misure adeguate e mirate che conferiscano ai Cantoni un più ampio margine di manovra politico-finanziario che garantisca, così, la copertura finanziaria necessaria. Da ultimo giova rilevare che l'aliquota dell'imposta sull'utile non dovrà scendere al di sotto del 12% così da non essere inferiore alle aliquote previste per i redditi societari dagli altri Paesi europei[33].

5. Conclusioni

La Svizzera si trova oggi in una situazione complessa in quanto deve trovare delle soluzioni rapide al fine di uniformare il proprio sistema tributario alle richieste internazionali senza perdere la competitività delle proprie imprese. Inoltre, sarà necessario garantire un maggior scambio di informazioni a livello fiscale e modificare l'esistente sistema di tutela del segreto bancario. Un primo passo è stato fatto con la sottoscrizione del Modello 2 *Intergovernmental Agreement* (IGA) nell'ambito della *normativa Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) che favorisce uno scambio di informazioni su residenti e cittadini statunitensi che detengono dei rapporti finanziari ed assicurativi con le istituzioni finanziarie ed assicurative elvetiche.

L'attuale progetto di riforma (Riforma III dell'imposizione delle imprese) è un ulteriore passo per superare le critiche mosse dalla Comunità internazionale alle pratiche fiscali presenti attualmente in Svizzera. L'introduzione di norme speciali, sia a livello federale che cantonale, è sicuramente necessaria per superare il criticato sistema di imposizioni preferenziali che minano fortemente la corretta "concorrenza fiscale" tra gli Stati. Un problema a questo cambiamento potrebbe derivare dai tempi che questo richiederà. Infatti l'attuazione della Riforma sembrerebbe richiedere un periodo di tempo compreso tra i cinque e i sette anni. Tale tempistica che da un lato permetterebbe un adeguato periodo di adattamento per la Confederazione ed i Cantoni, dall'altro rischierebbe di essere troppo lento tanto da non permettere di rimanere al passo con le continue modifiche promosse dagli organismi internazionali (i.e. UE e OCSE).

Affinché tale riforma possa essere efficace sarà necessario seguire previsioni normative presenti in altri sistemi tributari anche se questo potrebbe risultare non sempre di facile applicazione. Molto spesso, infatti, i sistemi di incentivazione e agevolazioni fiscali vengono introdotti da alcuni Stati europei mediante l'utilizzo di strumenti di prassi interna. In tal modo risulta difficile per gli operatori esterni comprendere appieno il meccanismo di tali agevolazioni e la conseguente riproduzione delle stesse all'interno del proprio sistema tributario.

Inoltre, risulta utile sottolineare che la crescente complessità della legislazione europea relativa agli aiuti di Stato (si veda la sentenza della Corte di Giustizia Europea C-78/08) e l'aumento della pressione da parte dell'UE e dell'OCSE, finalizzati a combattere pratiche di *tax planning* aggressivo, portano a ritenere che il lavoro dell'Organo di coordinamento dovrà fondarsi su un attento studio della situazione globale. Infatti un'attenta analisi dei casi già decisi in modo favorevole o sfavorevole e di quelli pendenti presso la Corte di Giustizia dell'UE, l'OCSE ed il Gruppo di studio del Codice di Condotta potrebbero portare ad una migliore comprensione dei *trend* recenti in modo da evitare l'introduzione di disposizioni normative che potrebbero in breve tempo essere rigettate.

In conclusione, la riforma oggetto della presente analisi sembra sulla buona strada per trovare delle soluzioni alternative all'attuale sistema normativo elvetico anche se, per essere efficace, dovrà fondarsi sulla flessibilità in modo da essere prontamente modificabile e sulla celerità di implementazione in modo tale da garantire la massima capacità del sistema normativo di stare al passo con l'evoluzione normativa sia europea che internazionale.

Elenco delle fonti fotografiche:

- <http://visegradrevue.eu/wp-content/uploads/tax.jpg> [XX.XX.2013]
- http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/images/slide-3.jpg [XX.XX.2013]
- <http://europa.eu/newsroom/calendar/media/eventtranslations/415115/image-upload.jpg> [XX.XX.2013]
- http://www.presseurop.eu/files/images/article/europee-crisis_0.jpg?1359048933 [XX.XX.2013]
- http://www.bdlive.co.za/personalfinance/2012/08/10/finance-calculation_stock.jpg/ALTERNATES/crop_400x250/Finance+calculation_stock.jpg [XX.XX.2013]
- http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/semeta/headlines/news/2013/imgs/stockvault-coins134448.jpg [XX.XX.2013]

[1] A titolo esemplificativo si pensi all'introduzione in Europa della Direttiva sugli interessi ed i canoni n. 2003/48/CE che favorisce la non tassazione, nel rispetto di determinati requisiti, relativamente alla corresponsione di interessi o canoni tra imprese consociate all'interno dell'UE. La Svizzera ha siglato un accordo con l'UE il 26 ottobre 2004 ed entrato in vigore il 1 luglio 2005 che prevede all'articolo 15 l'applicazione degli stessi principi della Direttiva sugli interessi e canoni.

[2] Al fine di intensificare lo scambio di informazioni a livello globale, il 17 luglio 2012 sono state apportate delle modifiche all'articolo 26 del Modello di Convenzione per evitare la doppia imposizione sul reddito e sulla sostanza e al relativo Commentario. Altresì è stata introdotta la normativa FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) nel codice tributario statunitense, la quale prevede l'obbligatorietà dello scambio di informazioni su redditi di fonte statunitense percepiti da cittadini o residenti negli Stati Uniti d'America (di seguito USA), che abbiano aperto rapporti finanziari o assicurativi con istituzioni finanziarie o assicurative al di fuori del territorio USA, pena dell'applicazione di una ritenuta pari al 30%. Il 14 Febbraio 2013 la Svizzera ha sottoscritto un accordo intergovernativo con gli USA ai fini dell'implementazione del modello FATCA.

[3] Si veda http://m.swissinfo.ch/ita/archivio/Zugo_difende_il_suo_regime_fiscale.html?cid=4786246 [XX.XX.2013]. Zugo e Svitto hanno sfruttato l'autonomia fiscale prevista dall'ordinamento tributario elvetico fissando dei livelli di imposizione per le società che favoriscono gli investimenti stranieri sul proprio territorio. Infatti l'imposta totale (imposte comunale, cantonale e federale) si situa tra il 14 e il 17%.

[4] Per una panoramica sui diversi accordi bilaterali tra Svizzera ed UE, incluso l'ALS, di veda: <http://www.europa.admin.ch/themen/00500/index.html?lang=it> [XX.XX.2013].

[5] Sulla controversia fiscale tra Svizzera ed UE si veda: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/01473/index.html?lang=it> [XX.XX.2013].

[6] Il Codice di condotta dell'UE in materia di imposizione delle imprese si basa su una decisione dell'ECOFIN del 1. dicembre 2007. Tale codice essendo riferito a tutti gli Stati membri dell'UE non può essere applicato alla Svizzera in quanto non facente parte dell'UE. Conformemente al codice, i vantaggi fiscali sono considerati dannosi quando sono completamente isolati dall'economia nazionale e quando non si fondano su un'attività economica effettiva. Per maggiori informazioni si veda: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/01473/index.html?lang=it> [XX.XX.2013].

[7] DFF, Con la riforma dell'imposizione delle imprese Confederazione e Cantoni intendono rafforzare la piazza economica svizzera, Comunicato stampa, Berna, 17 maggio 2003, in: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=it&msg-id=48906> [XX.XX.2013]. Si veda anche DFF, Misure volte a rafforzare la competitività fiscale (Riforma III dell'imposizione delle imprese), Rapporto intermedio dell'organo di coordinamento all'attenzione del Dipartimento federale delle finanze (DFF), Berna, 7 maggio 2013, in: <http://www.efd.admin.ch/themen/steuern/02720/index.html?lang=it> [XX.XX.2013].

[8] IBFD, Federal Taxation – Corporate Taxation; Conferenza svizzera delle imposte, Il sistema fiscale svizzero, Edizione 2013, Berna, in: <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00079/00080/00746/index.html?lang=it> [XX.XX.2013].

- [9] Trattasi di una legge quadro che si rivolge direttamente ai legislatori cantonali e comunali disponendo i principi tributari generali da seguire (elemento soggettivo ed oggettivo del tributo, periodo di calcolo, diritto procedurale e penale tributario). Pertanto il livello che si raggiunge mediante tale disposizione normativa ha carattere formale ma non materiale in quanto i Cantoni e Comuni possono determinare in maniera autonoma la percentuale dell'aliquota e le modalità di riscossione.
- [10] Esistono, però, delle eccezioni al principio di determinazione dell'utile che vengono rappresentate da tre statuti fiscali cantonali per le società *holding*, le società di domicilio e le società miste. Trattasi di statuti cantonali disciplinati dall'articolo 28 LAID.
- [11] Gli statuti fiscali cantonali sono dei regimi fiscali privilegiati che hanno lo scopo di favorire alcune specifiche situazioni economiche relative a particolari tipologie di investimento. Gli statuti fiscali riguardano le società di domicilio (tali società esercitano in Svizzera una mera attività amministrativa ma nessuna attività commerciale. In questo caso i benefici ricadono su una detassazione degli utili societari); società miste, ovvero società che svolgono prevalentemente attività all'estero e in Svizzera svolgono un'attività secondaria.
- [12] Per attività mobili devono intendersi quelle attività che possono essere trasferite velocemente da un Paese all'altro (per esempio i dividendi, gli interessi, le licenze).
- [13] "A low or zero effective tax rate on the relevant income is a necessary starting point for an examination of whether a preferential tax regime is harmful. A zero or low effective tax rate may arise because the schedule rate itself is very low or because of the way which a country defines the tax base to which the rate is applied. A harmful preferential tax regime will be characterised by a combination of a low or zero effective tax rate and one or more factors such as ring fencing, lack of transparency and lack of effective exchange of information" (OCSE, Harmfull Tax Competition, An Emerging Global Issue, Parigi 1998, in: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf> [XX.XX.2013]).
- [14] Gli *standards* internazionali descrivono il "ring fencing" come: "Some preferential tax regimes are partly or full insulated from the domestic markets of the country providing the regime. The fact that a country feels the need to protect its own economy from the regime by ring-fencing provides a strong indication that a regime has the potential to create harmful spillover effects" (OCSE, Harmfull Tax Competition, An Emerging Global Issue, Parigi 1998, in: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf> [XX.XX.2013]).
- [15] DFF, Rapporto intermedio, pagina 1 e seguenti.
- [16] Con riferimento a questa fattispecie, l'OCSE muove critiche ai Paesi che optano per regimi fiscali a bassa o inesistente tassazione (cosiddetti "not or low taxed").
- [17] Associazione vodese dei banchieri, Studio esclusivo sui regimi fiscali effettuato da PricewaterhousesCoopers, 22 marzo 2013, in: http://www.banques-finance-vaud.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=27 [XX.XX.2013]
- [18] IBFD, Country Survey, Denmark.
- [19] Definizione di Participation exemption tratta da: <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/100-parole/Diritto/P/Participation-exemption.shtml?uuiid=48727864-58b8-11dd-9534-b5e47a9a4888&DocRulesView=Libero> [XX.XX.2013].
- [20] OCSE, Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), Parigi 2013, in: <http://www.oecd.org/tax/beps.htm> [XX.XX.2013].
- [21] Economiesuisse, Piazza fiscale svizzera, sfide e soluzioni, Zurigo, giugno 2013, in: <http://www.economiesuisse.ch/it/PDF%20Download%20Files/piazza%20fiscale%20svizzera.pdf> [XX.XX.2013].
- [22] AA.VV., Is It Time for the United States to Consider the Patent Box?, in: Tax Note 2012, pagina 1665 e seguenti.
- [23] KPMG, Switzerland's IP Legislation, International Corporate Tax. A partire dal 1. gennaio 2011 il Cantone di Nidvaldo ha introdotto il sistema di "Licence Box" come alternativa al regime delle società miste. Pertanto, con l'introduzione di questo sistema le società locate in tale Cantone beneficeranno di un'imposta cantonale sui redditi derivanti dai canoni di sfruttamento delle licenze ridotta dell'80% (cfr. http://www.kpmg.com/CH/en/Library/Articles-Publications/Documents/Tax/pub_20110420_IP-Location-Switzerland_EN.pdf [XX.XX.2013]).
- [24] OCSE, Growth, Innovation and Competitiveness – Maximising the Benefits of Knowledge – Based Capital, Parigi, 13-14 febbraio 2013. Nel mese di novembre 2012, il Forum dell'OCSE sulle pratiche fiscali dannose (*Harmful Tax Practices*) ha deciso di esaminare i cinque regimi fiscali che anche l'UE critica alla Svizzera (società di domicilio, le società miste, le società *holding*, le società cosiddette principali e le esenzioni fiscali concesse nel quadro della Nuova Politica Regionale) riservandosi di pronunciarsi nel corso del 2013. Nel prossimo Forum dell'OCSE sulle pratiche fiscali dannose la stessa organizzazione analizzerà una posizione sulla praticabilità dei regimi "IP box" (*intellectual property box*) come quelli che attualmente esistono in Belgio, Spagna, nei Paesi Bassi, in Lussemburgo e nel Regno Unito.
- [25] Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 66 del 19 marzo 2012, Serie Ufficiale.
- [26] Il rendimento nozionale viene determinato mediante l'applicazione dell'aliquota del 3% alla variazione in aumento del suddetto capitale rispetto a quello esistente alla chiusura dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2010. Si tratta, peraltro, di un beneficio di tipo "incrementale" per cui il "bonus" non esaurisce i propri benefici nell'esercizio in cui hanno avuto luogo gli incrementi patrimoniali, essendo questi ultimi destinati a cumularsi negli anni successivi.
- [27] IBFD, Country Survey, Corporate Taxation Belgium. Per l'anno 2013 l'indice di riferimento è pari al 3%, mentre per il 2014 è stato ridotto al 2.742%.
- [28] La percentuale indicata è il tasso medio ponderato dell'interesse sui prestiti alle imprese non finanziarie indicato per il periodo di imposta di riferimento (IBFD, Country Survey, Corporate Taxation Latvia).
- [29] Il coefficiente del 4% da portare in deduzione viene calcolato sul capitale proprio e le riserve di capitale proprio.
- [30] DFF, Spiegazione di concetti tecnici in ambito di imposizione delle imprese, Berna, 10 dicembre 2008, in: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/13958.pdf> [XX.XX.2013]. Quando una società di capitali o una società cooperativa (ad esempio l'impresa "A") partecipa a un altro soggetto tenuto a pagare l'imposta sull'utile (ad esempio l'impresa "B") e ottiene da quest'ultimo ricavi da partecipazioni, tali ricavi sono già gravati dall'imposta sull'utile della società nei cui confronti esiste la partecipazione ("B"). Se questi ricavi da partecipazioni fossero ora gravati dall'imposta sull'utile presso la società che detiene la partecipazione ("A") si verificherebbe un onere plurimo dei ricavi da partecipazioni.
- [31] PricewaterhousesCoopers, Worldwide Tax Summary "Corporate Tax 2012/2013.
- [32] All'interno dell'UE tutti i Paesi prevedono una "participation exemption" che può includere sia i dividendi che le plusvalenze. Le percentuali di esenzioni possono variare ed in alcuni Paesi è prevista un'esenzione totale di una o entrambe le forme di utile. A titolo esemplificativo l'Olanda, il Lussemburgo e l'Irlanda prevedono una "full exemption", mentre paesi come l'Italia prevedono un'esenzione

del 95%. Altri Paesi quali la Norvegia hanno stabilito un'esenzione pari al 97% per i dividendi e una esenzione totale per le plusvalenze (PricewaterhousesCoopers, Worldwide Tax Summary "Corporate Tax 2012/2013).

[33] PricewaterhousesCoopers, Worldwide Tax Summary "Corporate Tax 2012/2013. Nel documento di sintesi predisposto da PricewaterhousesCoopers si rileva che esistono Stati (Bulgaria 10%, Cipro 10%, Liechtenstein 12.5%) il cui carico fiscale sui redditi societari si aggira tra il 10% e il 12.5% in linea, quindi, con il risultato che dovrebbe raggiungere la Svizzera nel caso di un abbassamento dell'imposta sull'utile.