

Rapporto concernente la promozione della creazione di nuove imprese

del 18 settembre 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, affinché ne prendiate atto, un rapporto concernente la promozione della creazione di nuove imprese.

Vi domandiamo inoltre di togliere di ruolo gli interventi parlamentari seguenti:

1999 M 99.3460 Promozione della creazione d'impresa (I)
(S 21.9.99, Commissione dell'economia e dei tributi CS 97.400;
N 23.9.00).

1999 P 99.3461 Promozione della creazione d'impresa (II)
(S 21.9.99, Commissione dell'economia e dei tributi CS).

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

18 settembre 2000 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La creazione di nuove imprese, segnatamente nel campo della tecnologia di punta, svolge un ruolo di prima importanza per lo sviluppo economico e per la creazione di impieghi. Il capitale di rischio permette lo sviluppo di queste attività ad alto rischio. Le ultime statistiche mostrano un netto aumento di questo tipo di finanziamento in Svizzera, ulteriormente rafforzato dalla creazione di un settore borsistico specializzato. Nonostante questa evoluzione incoraggiante, la Svizzera si trova circa a metà della graduatoria in confronto con gli altri Paesi europei. Occorre dunque intensificare i nostri sforzi per promuovere queste nuove imprese, migliorando in modo prioritario le loro condizioni quadro.

Il presente rapporto risponde agli interventi parlamentari dell'autunno 1999 che volevano il completamento delle misure prese nel quadro della nuova legge sulle società di investimento in capitale di rischio. Per dar seguito alla mozione 99.3460 e al postulato 39.3461 il Consiglio federale ha avviato i provvedimenti seguenti:

- **Imposizione fiscale delle opzioni:** il DFF adatta la circolare delle autorità fiscali prevedendo un'imposizione quasi nulla per le nuove imprese svizzere indipendenti. A medio termine, il DFF esamina l'eventualità di una modifica delle basi legali (LIFD, LAID).
- **Valore nominale minimo delle azioni:** il Consiglio federale ha proposto al Parlamento, nell'ambito della legge sulla fusione, di ridurre questo valore minimo da 10 franchi a un centesimo.
- **Statuto fiscale del capitale di rischio:** il Consiglio federale ritiene che occorre trovare una soluzione per eliminare in generale determinati effetti negativi della doppia imposizione. Si esaminerà pure in che misura l'applicazione di principi simili a quelli vigenti per i fondi d'investimento possa permettere di conseguire la trasparenza fiscale auspicata.
- **Promozione fiscale dei «Business Angels»:** questo elemento è stato in effetti introdotto nella legge sulle società di investimento in capitale di rischio. Per valutare l'efficacia di questi meccanismi occorre associare i Cantoni e disporre di una prospettiva basata su un arco di tempo sufficientemente significativo.
- **Investimento delle casse pensioni nel capitale di rischio:** la modifica dell'ordinanza OPP2, entrata in vigore il 1° aprile 2000, adegua le norme d'investimento nel campo della previdenza professionale, offrendo una più grande flessibilità per questo genere di investimenti.
- **Facilitazione della creazione d'impresa:** un'inchiesta presso i fondatori d'impresa ha permesso di definire i miglioramenti possibili in certi campi (formulario comune, n. d'identificazione). Il Consiglio federale intende prioritariamente realizzare una piattaforma d'informazione su Internet che potrà svolgere il ruolo di sportello virtuale per facilitare il compito ai fondatori d'impresa.

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Il mandato del Parlamento

Nel 1996 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha deciso di lanciare un'iniziativa parlamentare intesa a promuovere il capitale di rischio in Svizzera. Pubblicato il 7 gennaio 1997, il rapporto¹ della CET-N (97.400) proponeva di promuovere il capitale di rischio accordando agevolazioni fiscali agli investitori. Accettato nel giugno 1997 dal Consiglio nazionale, il disegno di decreto federale sulle società d'investimento in capitale di rischio è stato in seguito modificato profondamente nel dicembre 1998 dal Consiglio degli Stati, che ha limitato le agevolazioni fiscali alle società d'investimento in capitale di rischio stesse. Le discussioni sono continuate nel 1999 e sono sfociate in un compromesso poi concretato nella sessione autunnale 1999. Il Parlamento ha così adottato l'8 ottobre 1999 la legge federale sulle società d'investimento in capitale di rischio (LSCR, RS 642.15), la quale, entrata in vigore il 1° maggio 2000, prevede agevolazioni fiscali per le società d'investimento in capitale di rischio nonché per gli investitori privati («Business Angels»).

Il compromesso prevedeva che il Parlamento ci incaricasse di proporre rapidamente misure complementari di promozione della creazione di nuove imprese in Svizzera. Questo mandato ha preso la forma di una mozione e di un postulato formulati dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S):

99.3460

Mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati: Promozione della creazione di nuove imprese (I)

Il Consiglio federale è incaricato di presentare alle Camere federali entro la fine del 2000 un rapporto e una proposta sulla promozione della creazione e dello sviluppo di nuove imprese. Segnatamente le proposte devono vertere su:

- l'imposizione fiscale delle opzioni al momento del loro esercizio o soluzioni equivalenti;
- la riduzione del valore nominale delle azioni;
- la nuova forma giuridica del «limited partnership».

99.3461

Postulato della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati: Promozione della creazione di nuove imprese (II)

Il Consiglio federale è invitato a presentare entro la metà del 2000 misure per promuovere la creazione e lo sviluppo di nuove imprese. Fanno segnatamente parte di queste misure:

¹ FF 1997 II 823

- un alleviamento fiscale dei «Business Angels»;
- l'allentamento delle disposizioni dell'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP), che disciplinano gli investimenti delle casse pensioni in società d'investimento in capitale di rischio in Svizzera e all'estero;
- facilitazioni per la creazione d'impresе (segnatamente iscrizione nel registro di commercio per mezzo di Internet).

Condividiamo gli obiettivi generali del Parlamento ma ritenevamo difficile fare proposte in tutti questi campi entro la fine del primo semestre 2000. In definitiva, le due Camere hanno accolto la mozione senza modifica a grande maggioranza nel corso della sessione autunnale e il postulato è pure stato accolto dal Consiglio degli Stati quasi senza opposizione.

Il presente rapporto intende rispondere al Parlamento, dopo aver analizzato la situazione attuale e situato la promozione delle nuove imprese nel contesto della nostra politica economica.

1.1.2 La promozione della creazione d'impresе: una priorità in Svizzera e nella maggior parte degli altri Paesi

Il miglioramento delle condizioni quadro per la creazione di nuove imprese è una priorità viepiù riconosciuta sul piano internazionale. In occasione della Conferenza di Bologna (14-15 giugno 2000) che riuniva i ministri di numerosi Paesi sul tema delle piccole e medie imprese (PMI), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha pubblicato il rapporto «Perspectives de l'OCSE sur les PME» che riassume le diverse politiche nazionali e formula proposte in termini di «best practice». Sul tema delle nuove imprese, vi si ritrova gran parte delle proposte formulate dal Parlamento e da noi riprese (p. 56-57):

«Uno dei campi d'azione che i poteri pubblici devono privilegiare concerne la relazione indubbia tra l'età e l'emergere delle imprese in espansione. Più precisamente: è importante che i poteri pubblici esaminino i provvedimenti e le condizioni quadro aventi un'influenza sull'espansione delle imprese durante le prime fasi del loro ciclo di vita e completino le misure legate alla grandezza dell'impresa. Ecco alcuni esempi possibili: i) misure intese a facilitare il finanziamento dell'espansione delle imprese o che promuovono i «Business Angels» e il capitale di rischio o la possibilità di proporre opzioni di sottoscrizione di azioni; ii) le norme e disposizioni che influenzano il costo dell'assunzione del primo collaboratore; iii) la protezione dei diritti di proprietà intellettuale delle giovani imprese innovative; e iv) gli ostacoli amministrativi alla creazione d'impresе (p. es. il termine e le tasse di immatricolazione delle nuove imprese) e altri incentivi economici come per esempio le conseguenze del ritiro o del fallimento di un'impresa.»

Abbiamo d'altronde integrato questi diversi elementi nel Programma di legislatura 1999-2003, più precisamente nel numero 2.2 concernente l'economia e la competitività: *Il Consiglio federale intende inoltre migliorare l'attrattiva della piazza economica svizzera per imprese piccole in rapida crescita e quindi promuovere lo sviluppo di rami dell'economia dinamici e rivolti al futuro. In tale contesto presenterà un rapporto e un messaggio in merito alle possibilità di promovimento nei settori*

del finanziamento delle costituzioni d'impresa, dell'imposizione delle opzioni, dei valori nominali delle azioni e della nuova forma giuridica «limited partnership», sottopostagli in esame. Esso verificherà inoltre in che misura sia ragionevole, eventualmente a titolo collaterale, un futuro rafforzamento del programma Startup! del CTI. Infine – nonostante gli oneri amministrativi per la costituzione d'impresa in Svizzera siano contenuti rispetto ad altri Paesi – si potranno migliorare e accelerare talune procedure. (Rapporto sul programma di legislatura 1999-2003, FF 2000 2052).

1.2 La creazione d'impresa in Svizzera

La creazione d'impresa è un elemento centrale della dinamica economica e spiega, evidentemente, buona parte del successo dell'economia americana. Alcune analisi hanno pure messo in luce il ruolo delle imprese a forte crescita attribuendo loro una coefficiente non indifferente per una parte importante di questo successo. Gli esempi d'impresa di informatica e di telecomunicazioni create in un'autorimessa e divenute in seguito giganti mondiali sono ampiamente commentati nella stampa. Più recentemente, la fioritura di numerose «start-up» nel campo d'Internet è stata al centro della cronaca per l'estrema rapidità della loro crescita, soprattutto in termini di capitalizzazione in borsa.

Gli studi intrapresi a livello internazionale dall'OCSE nel quadro del gruppo di lavoro PMI del Comitato dell'industria mostrano che queste imprese a forte crescita rappresentano effettivamente tra il 20 e il 50 per cento della crescita economica dei diversi Paesi esaminati. È tuttavia molto difficile definire questo tipo d'impresa. Gli studi indicano che una crescita molto forte si verifica soltanto in determinate tappe del ciclo di vita di un'impresa e non unicamente nel periodo che segue la sua creazione. D'altra parte, la forte crescita può verificarsi in tutte le branche economiche, comprese quelle caratterizzate da un ristagno dell'impiego e del mercato o da un livello tecnologico relativamente basso. Questi paragoni evidenziano inoltre un altro elemento cruciale: le nuove imprese sono caratterizzate soprattutto da una forte crescita interna, mentre i grandi gruppi possono svilupparsi riprendendo e integrando le imprese esistenti. Queste nuove imprese sono dunque il motore della crescita, ovvero ciò che gli Anglosassoni chiamano la «job machine».

Il maggior problema con il quale si è confrontati se si desidera valutare l'impatto della creazione d'impresa è di natura statistica: le nuove imprese sfuggono spesso agli addetti ai rilevamenti fino a quando non hanno superato una grandezza minima. Le definizioni di quello che si può considerare «impresa» non sono ancora veramente armonizzate sul piano internazionale. L'Unione Europea si adopera intensamente in questo campo ma non può ancora – a causa di problemi statistici – utilizzare le cifre relative alla creazione d'impresa per paragonare le prestazioni economiche («benchmarking») dei Paesi membri. In Svizzera, l'Ufficio federale di statistica ha proceduto a vaste inchieste in seguito ai due ultimi censimenti delle imprese, onde allestire una vera demografia d'impresa. Queste cifre relative al 1999 saranno tuttavia pubblicate soltanto alla fine del 2000 e quindi non sono ancora disponibili.

Le cifre degli ultimi censimenti mostrano che il numero delle imprese è leggermente aumentato in Svizzera nel corso degli ultimi anni, malgrado un lungo periodo di ristagno economico. Detto aumento è segnatamente dovuto allo sviluppo del settore dei servizi, caratterizzato da imprese in media relativamente piccole.

Anno	Impresе commerciali (settembre)	Registro di commercio (fine dell'anno) (senza filiali, associazioni, fondazioni e istituzioni di diritto pubblico)
1985	234 628	256 454
1991	273 190	315 805
1995	279 576	343 997
1998	294 688	374 935

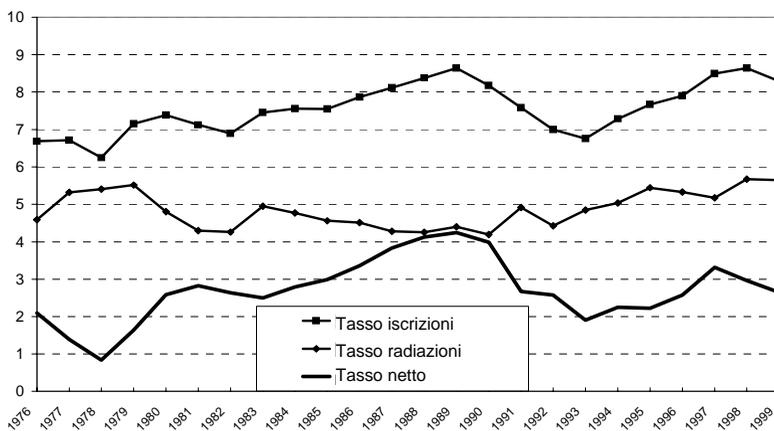
Fonte: UST, FUSC; calcoli a cura del Seco.

Il Registro di commercio permette di seguire il numero di società iscritte. Si tratta di una definizione specifica che non corrisponde alle creazioni d'impresе *ex nihilo*. Il Registro di commercio contiene tra l'altro società senza attività e tende quindi a gonfiare gli effettivi. Si può tuttavia osservare che il numero di iscrizioni è chiaramente aumentato nel corso degli anni '80; per contro all'inizio degli anni '90 è nettamente diminuito. La ripresa della seconda metà degli anni '90 è stata compensata dall'aumento delle chiusure d'impresе (radiazioni). Si può parlare di un aumento della volatilità in questo campo.

È importante constatare l'aumento netto del numero di società iscritte. Questo interessante aspetto risolve sicuramente una parte dei problemi di definizione. Un paragone per il 1995, effettuato nel quadro dei lavori dell'Osservatorio europeo delle PMI, al quale la Svizzera partecipa², mostra che con un tasso di aumento netto del 3 per cento circa, il nostro Paese si situa al di sopra della media dei Paesi europei.

Nuove iscrizioni e radiazioni di società nel Registro di commercio in %

Grafico 1



² La Svizzera è rappresentata nel progetto di Osservatorio europeo delle PMI dalla comunità di ricerca Observa (Istituti IGW dell'Università di San Gallo e Eco' Diagnostic di Ginevra) che è stata incaricata dal Seco. Un rapporto sarà prossimamente pubblicato in una collana curata dal Seco. Cfr. anche A. Schoenenberger e W. Weber, La participation suisse à l'Observatoire européen des PME, *La vie économique*, juillet 2000.

Concludendo, si può ritenere che la Svizzera si situa nella media europea per quanto concerne la creazione d'impresе, nonostante un periodo relativamente lungo di ristagno economico. Per essere più precisi, occorrerà aspettare la pubblicazione delle cifre della nuova demografia delle imprese. Si può ipotizzare che la ripresa economica si tradurrà anche in questo campo in un aumento delle creazioni d'impresе.

Le recenti entrate in borsa (cfr. n. seguente) fanno effettivamente presagire un incremento nel campo delle tecnologie di punta. Tuttavia, siamo del parere che questi segni positivi non debbano frenare gli sforzi per migliorare il contesto in cui evolvono le nuove imprese a forte crescita.

**Nuove iscrizioni e radiazioni di società, media annua 1988-1994,
Paesi scelti ³**

Tabella 2

Paesi	Definizione	Numero di nuove iscrizioni	Tasso delle nuove iscrizioni	Numero di radiazioni	Tasso di radiazioni	Tasso netto
Germania (occidentale)	ampia	387 100	17	300 100	13	4
Austria	molto ampia	28 600	14	24 900	12	1
Belgio	molto ampia	49 300	10	38 000	8	2
Finlandia ('88-'93)*	molto ampia	19 200	10	18 100	9	1
Italia*	molto ampia	289 000	7	228 600	6	1
Irlanda	media	14 400	12	10 400	9	3
Paesi Bassi	media	47 000	9	24 600	5	4
Gran Bretagna*	media	215 500	13	194 400	12	1
Norvegia ('88-'92)	media	17 700	9	18 600	9	-0
Svizzera	ampia	22 200	8	13 400	5	3

* Dati incerti a causa di una discontinuità nelle serie.

Fonte: Observa 2000.

1.3 Gli sviluppi recenti del capitale di investimento in Svizzera

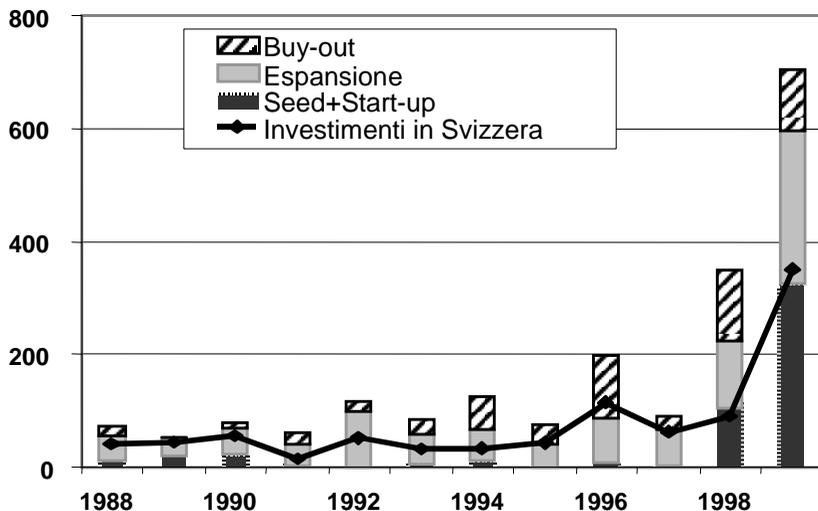
Il finanziamento delle nuove imprese attive nei campi delle tecnologie di punta, nonché il finanziamento di una crescita molto forte comportano problemi specifici. I rischi legati a queste attività sono tali che i mezzi tradizionali di finanziamento non sono adeguati, ragione per la quale bisogna ricorrere a apporti diretti di fondi propri. Questo finanziamento chiamato capitale di rischio o, in determinati casi, capitale d'investimento, rappresenta dunque uno strumento importante dello sviluppo di queste nuove imprese. Parallelamente, l'evoluzione del mercato del capitale di rischio può servire come indicatore dello sviluppo di queste nuove imprese.

³ I tassi d'iscrizione sono calcolati in per cento dividendo il numero d'impresе appena iscritte per l'effettivo censito all'inizio del periodo. La colonna «Definizione» informa sul modo in cui i Paesi definiscono le imprese iscritte. Per esempio per la Svizzera la definizione utilizzata dal Registro di commercio è relativamente ampia mentre la definizione delle creazioni *ex nihilo* scelta dall'UFS è molto più limitata.

Le cifre pubblicate dalla SECA (Swiss Private Equity & Corporate Finance Association), l'associazione professionale del capitale di rischio in Svizzera, indicano un aumento spettacolare nel corso dei due ultimi anni. Nel 1999 sono stati sollecitati 960 milioni di franchi dalle imprese di capitale di rischio domiciliate in Svizzera, contro 360 milioni nel 1998. Dell'ammontare sollecitato, 703 milioni sono stati investiti nel 1999, di cui 351 milioni, vale a dire circa la metà, in Svizzera; per contro gli investimenti in Svizzera nel 1998 sono ammontati soltanto a 90 milioni.

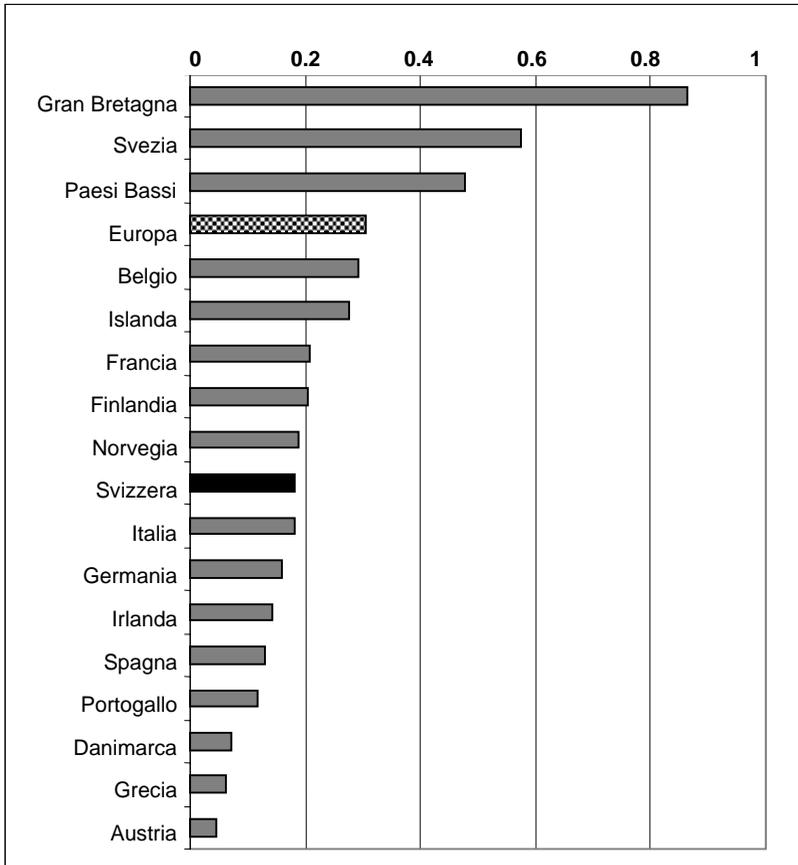
Sviluppo della Private Equity in Svizzera

Grafico 2



Un'altra constatazione rallegrante risulta dall'analisi della composizione di detti investimenti (cfr. grafico 2): gli investimenti in «management buy-out» rappresentano soltanto il 15 per cento del totale, contro più di un terzo negli anni precedenti. Questa categoria di investimenti denominata «private equity» è in generale meno rischiosa e non è più considerata effettuando paragoni internazionali in termini di «venture capital», secondo lo stile americano. Un altro elemento estremamente positivo: la quota degli investimenti destinati alle imprese ai primi stadi del loro sviluppo si è triplicata, raggiungendo l'ammontare di 325 milioni.

Questo sensibile aumento migliora la posizione della Svizzera a livello europeo (grafico 3). Tuttavia, con una proporzione dello 0,18 per cento del prodotto nazionale lordo (PNL), la Svizzera rimane al centro della graduatoria e si situa nettamente dopo il Regno Unito, la Svezia o i Paesi Bassi.



Un altro elemento importante di questi ultimi mesi è stato il lancio da parte della Borsa svizzera di un segmento per le nuove imprese nell'estate 1999. Questo «SWX New Market» applica norme più flessibili per la quotazione delle imprese (capitale minimo di 2,5 milioni di franchi invece di 25, capitalizzazione di almeno 8 milioni di franchi invece di 25, esistenza dell'impresa da almeno 12 mesi invece che da tre anni). Questo settore ha avuto uno sviluppo incoraggiante. Alla fine di luglio 2000 vi erano quotate 14 società di cui 9 svizzere per una capitalizzazione borsistica di più di 13 miliardi di franchi. Da questo punto di vista, la mozione (97.3002) depositata all'inizio del 1997 dalla CET-N⁴ e trasmessa infine sotto forma di postulato, è completamente adempiuta. Vi si possono aggiungere le società d'investimento che

⁴ La mozione 97.3002 della CET-N ha il tenore seguente: « Il Consiglio federale è invitato a esaminare l'opportunità di apportare i necessari chiarimenti e intraprendere i dovuti passi affinché alle società di capitale-rischio, alle imprese di nuova costituzione e ad altre piccole imprese sia facilitato l'accesso ad una borsa qualificata o ad un'istituzione analoga.»

sono quotate nella Borsa svizzera normale: le cinque società specializzate nel capitale di rischio⁵, che funzionano per la maggior parte sotto forma di fondi d'investimento, raggiungono una capitalizzazione borsistica di circa 5 miliardi di franchi. Una gran parte degli ammontari che entrano in linea di conto è verosimilmente investita all'estero.

In un'inchiesta realizzata nel marzo 2000, Lauper⁶ ha paragonato gli investimenti delle società d'investimento in capitale di rischio svizzere con quelle americane dello stesso tipo. È risultato che detti investimenti hanno caratteristiche paragonabili (ammontari, ripartizione, scaglionamento nel tempo, ecc.). Tuttavia, gli investitori svizzeri sembrano essere meno protetti da clausole speciali nell'ambito dei contratti di finanziamento e si trovano pertanto in una situazione più delicata in caso di difficoltà dell'impresa finanziata.

2 Provvedimenti

2.1 Introduzione

Prima di passare alle diverse proposte parlamentari, è utile ricordare alcuni elementi della nuova legge sulle società d'investimento in capitale di rischio (LSCR), entrata in vigore il 1° maggio 2000. Ricordiamo che le SCR riconosciute sono esonerate dalla tassa di bollo d'emissione e beneficiano della riduzione per partecipazione agli utili da capitale a partire dal 5 per cento invece del 20 per cento. D'altronde, la riduzione per distribuzione dell'utile è parimenti accordata a partire da un valore venale di 250 000 franchi (invece di 2 milioni). Per essere riconosciute, le SCR devono investire almeno il 50 per cento dei loro fondi in nuove società svizzere indipendenti.

Benché limitati, questi vantaggi dovrebbero permettere di far fluire una quantità maggiore di fondi verso il settore delle nuove imprese svizzere. Le misure attese dal Parlamento hanno lo stesso obiettivo, vale a dire promuovere lo sviluppo di queste nuove imprese e completano quindi la LSCR.

2.2 Imposizione fiscale delle opzioni

2.2.1 Situazione attuale

Nel modello americano le imprese – e più particolarmente le nuove imprese – motivano e interessano i loro collaboratori e partner offrendo loro opzioni sulle azioni della società (Employee Stock Option Plan, abbreviato ESOP). Questo significa che i beneficiari potranno acquistare a un momento dato una o più azioni della società a un prezzo fissato dall'impresa al momento dell'attribuzione dell'opzione. In generale il prezzo d'esercizio è vicino o perfino leggermente superiore al corso dell'azione al momento dell'attribuzione. Nel caso in cui il corso dell'azione della società aumenti fortemente, segnatamente in seguito a un'entrata in borsa, il titolare dell'opzione può esercitare il suo diritto d'acquisto e realizzare un guadagno a volte

⁵ Le società classificate in questa categoria da Lauper 2000 sono: HPI Holding, New Venturetec, Quadrant, Private Equity Holding, Castle Private Equity, AIG Private Equity.

⁶ Serge-Alexandre Lauper, Structuring and Monitoring Venture Capital Investments in Switzerland, Masters in Finance 2000, London Business School, giugno 2000.

molto sostanzioso. Questo meccanismo è un incentivo molto forte per i collaboratori e soprattutto per i quadri dell'impresa, spesso disposti a lavorare per salari relativamente modesti nella speranza di poter compensare questo inconveniente mediante una partecipazione alla crescita borsistica dell'impresa.

L'imposizione fiscale di dette opzioni è molto diversa da un Paese all'altro. Determinati Paesi, come quelli anglosassoni, tassano le opzioni al momento dell'esercizio, gravando tutto o una parte dell'utile da capitale realizzato. Altri Paesi, come la Svizzera, tassano al momento dell'attribuzione dell'opzione. La soluzione svizzera è relativamente «moderata», per quanto l'imposizione tenga conto dei rischi affrontati; infatti il valore imponibile diminuisce segnatamente in funzione della durata del bloccaggio dell'opzione. Con questa formula l'imposta è inferiore a quella che sarebbe riscossa in caso di versamento di un premio salariale e – cosa ancora più importante – l'utile da capitale realizzato durante l'esercizio non è tassato. Tale sistema è soddisfacente per i collaboratori delle grandi imprese che presentano rischi limitati, per contro è svantaggioso per le nuove imprese. In effetti, i collaboratori che accettano già spesso un salario inferiore a quello normale devono pagare l'imposta, mentre i rischi di scomparsa pura e semplice dell'impresa sono molto elevati!

L'imposizione fiscale delle opzioni e delle azioni di collaboratori non è disciplinata nella legge sull'imposta federale diretta (LIFD), bensì è oggetto di una circolare dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), il cui contenuto è stato adeguato alle decisioni successive del Tribunale federale e dei tribunali cantonali (circolare n. 5 del 30 aprile 1997, «Imposizione fiscale delle azioni e delle opzioni di collaboratori»). Una modifica dell'imposizione fiscale delle opzioni può dunque prendere la forma di un adeguamento di questa circolare i cui principi sono applicati con determinate variazioni dai Cantoni. Tuttavia, se le modifiche sono profonde e entrano in contraddizione con le norme fissate dai tribunali, occorre prevedere una modifica legislativa.

2.2.2 Tre varianti

Tre varianti sono state studiate in dettaglio dall'Amministrazione federale:

- A. *Il mantenimento dell'imposizione fiscale al momento dell'attribuzione con un esonero per i collaboratori di nuove imprese*, definite secondo i criteri della legge federale sulle società d'investimento in capitale di rischio (imprese svizzere indipendenti di meno di 5 anni, non quotate in una borsa principale, cfr. n. precedente). Le organizzazioni della branca del capitale di rischio in Svizzera hanno proposto d'altronde di generalizzare questo modello, esonerando dall'imposta le opzioni attribuite da società non quotate, per quanto il prezzo d'esercizio non sia inferiore all'85 per cento del prezzo del titolo sottostante al momento dell'attribuzione; il prezzo è calcolato in base a una valutazione che rispetta il principio della «fair value».

Questa soluzione presenta lo svantaggio importante di introdurre una disparità di trattamento dei diversi tipi d'impresa e di porre problemi di delimitazione. L'elemento che urta maggiormente i fiscalisti è che il trattamento fiscale delle nuove imprese sarebbe indipendente dal vantaggio concesso ai collaboratori con l'attribuzione di opzioni: indipendentemente dal fatto che il guadagno sia di parecchi milioni o di alcuni franchi, il risultato sarebbe lo stesso. L'aspetto positivo di questa soluzione sarebbe di accordare alle

«start-up» in Svizzera un vantaggio chiaro in rapporto al contesto fiscale dei Paesi vicini. Questa eccezione al sistema attuale necessiterebbe senza dubbio un adeguamento legislativo, in quanto una modifica della circolare non offrirebbe una base sufficiente.

- B. *Il mantenimento dell'imposizione al momento dell'attribuzione e adeguamento della circolare introducendo un'imposizione fiscale quasi nulla per le opzioni attribuite dalle nuove imprese.* Queste imprese sarebbero definite conformemente alla LSCR: dovrebbe trattarsi di nuove imprese svizzere create da al massimo 5 anni, indipendenti e non quotate in una borsa principale. La formula studiata in questo ambito prevede di modificare il valore imponibile dell'opzione introducendo eccezioni per le nuove imprese nella valutazione di due parametri centrali. Da una parte, il valore dell'azione sottostante non terrebbe conto dei redditi previsti⁷, ma si calcolerebbe in base al valore della sostanza (fondi propri + riserve latenti), soggetto a contabilità al momento dell'attribuzione; detto valore è in generale vicino al valore nominale. D'altra parte, si fisserebbe la volatilità di riferimento a un tetto del 20 per cento, limite relativamente basso che diminuisce così il valore imponibile. L'esempio seguente (tavola 3), calcolato in base alla formula probabilistica utilizzata dagli esperti (formula Black Scholes)⁸, illustra tale soluzione:

Imposizione delle opzioni

Tavola 3

Calcolo del valore imponibile di una opzione europea, con un corso di 5 anni, senza dividendi	Valore di mercato	Calcolo proposto dell'imposta
Valore dell'azione sottostante	100	10.0
Valore corretto in funzione di un bloccaggio di 4 anni ⁹	79,21	7,92
Prezzo d'esercizio	10	10
Tasso d'interesse senza rischi	3%	3%
Volatilità	32.6%	20%
Valore imponibile (formula Black Scholes)	70,61	1,14
Imposta (ipotesi tasso del 33%)	23,54	0,38

In questo esempio ispirato da un caso concreto il valore dell'azione sottostante è stato calcolato dapprima secondo il metodo commerciale, applicato attualmente. In questo caso preciso si tien conto del prezzo che un azionista sarebbe disposto a pagare per aumentare la propria partecipazione, che riflette la crescita auspicata. Nella seconda colonna, non si considerano più questi redditi futuri. Siccome la società ha accumulato perdite, si prende il

⁷ Si tratta in questo caso di fare un'eccezione in vista dell'imposta sulla sostanza in rapporto alle istruzioni concernenti la valutazione dei titoli non quotati, edite dalla Conferenza dei direttori cantionali delle finanze e dall'Amministrazione federale delle contribuzioni.

⁸ Per il calcolo del valore imponibile, vedi segnatamente: John Hull, *Introduction to futures and options markets*, Prentice Hall International Editions, 1995 e Andreas Risi, *Mitarbeiteroptionen und -aktien. Bewertung-Rechnungslegung-Besteuerung*, Treuhand-Kammer, Zurigo 1999.

⁹ Una durata di 5 anni dovrebbe essere considerata una durata massima. La determinazione di una durata minima (di 3 anni p. es.) potrebbe pure entrare in considerazione.

valore dei fondi propri come base di calcolo, considerando il valore nominale dell'azione. Per la volatilità, ci si ispira a società simili per fare un'ipotesi nel modello attuale. Quanto più la volatilità è elevata, tanto più le probabilità di fare un guadagno sono importanti e tanto più il valore imponibile è elevato. Di conseguenza, un tetto della volatilità al 20 per cento riduce ancora considerevolmente il valore imponibile. Tenuto conto di questo valore molto basso, si potrebbe anche prevedere di rinunciare a un'imposizione fiscale se l'ammontare del reddito proveniente dalle opzioni non supera un determinato importo, stabilito in collaborazione con i Cantoni.

Una soluzione siffatta potrebbe essere applicata in modo relativamente rapido poiché sarebbe sufficiente modificare la circolare dell'AFC, previa discussione con la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze. Tuttavia, questa variante presenta l'inconveniente di essere relativamente complessa. Non è neppure garantito che i Cantoni non applichino sistemi diversi in assenza di norme legislative chiare.

- C. *Il passaggio all'imposizione fiscale al momento dell'esercizio, senza imposizione dell'utile da capitale.* Il solo cambiamento del momento dell'imposizione sfocerebbe in una imposizione dell'utile da capitale realizzato al momento dell'esercizio, contrariamente ai principi fissati nell'articolo 16 capoverso 3 LIFD. Per evitare di tassare l'utile da capitale, si può considerare che la sua quota nel reddito realizzato è circa del 50 per cento, come nell'esempio di Singapore (cfr. n. seguente) e operare una riduzione equivalente sul valore imponibile. Applicando questo semplice principio si potrebbero soddisfare le nuove imprese evitando nel contempo di tassare maggiormente le altre categorie di beneficiari di opzioni. Una modifica siffatta del sistema necessita sicuramente adeguamenti legislativi, a livello della LIFD ma anche a quello della legge sull'armonizzazione fiscale (LAID). Questa variante è certamente più laboriosa, ma dovrebbe permettere di introdurre un sistema più chiaro e presenta il vantaggio di rispondere più precisamente ai desideri del Parlamento di una «imposizione delle opzioni al momento del loro esercizio o soluzioni equivalenti».

2.2.3 Esempi esteri

L'imposizione fiscale delle opzioni è diventata un tema d'attualità in numerosi Paesi tanto è vero che attualmente si assiste a numerose modifiche e adeguamenti. Passiamo ora brevemente in rassegna gli elementi più significativi delle soluzioni applicate in diversi Paesi¹⁰.

Regno Unito: imposizione normalmente al momento dell'esercizio, se la durata è inferiore a 10 anni. Il valore imponibile è rappresentato dalla differenza tra il prezzo d'esercizio e il prezzo di mercato. In caso di rivendita successiva, l'imposta sull'utile da capitale è prelevata tenendo conto dell'imposta già versata al momento dell'esercizio. A determinate condizioni, i piani di opzioni delle imprese possono essere approvati dalle autorità fiscali; in tal modo può essere eliminata l'imposta sul reddito. Il Governo studia attualmente alleviamenti che vanno nella stessa direzione.

¹⁰ Questa presentazione è basata essenzialmente sulle indicazioni dell'European Venture Capital Association (evca), pubblicate nel maggio 1999 (S J Berwin & Co, Stock Options, evca special paper, Zaventem 1999) e completate dalle informazioni di diversi Governi.

Francia: si procede all'imposizione delle opzioni di massima come per l'imposizione del salario al momento dell'esercizio, quando il prezzo d'esercizio è inferiore al 95 per cento del prezzo di mercato. I guadagni realizzati al momento della rivendita sono gravati da un tasso globale del 40 per cento per quanto le azioni siano state conservate più di 5 anni. Nel caso contrario, il reddito realizzato è tassato come un salario ed è sottoposto agli oneri sociali. Nel maggio 2000 il Parlamento ha accettato una revisione intesa ad abbassare l'aliquota fiscale al 26 per cento, se la plusvalenza di acquisizione è inferiore a 1 milione di FF e se il beneficiario tiene il titolo almeno 6 anni. La Francia conosce un altro strumento: il buono per i creatori d'impresa (BCI), utilizzabile almeno fino al 2001. I collaboratori e quadri delle nuove imprese non quotate e il cui capitale è detenuto nella misura del 75 per cento almeno da singole persone possono beneficiare di trattamenti di favore: l'imposizione fiscale globale è del 26 per cento per l'utile da capitale, se l'azione è conservata per più di tre anni; nel caso contrario il tasso è del 40 per cento.

In *Germania*, l'imposizione delle opzioni è controversa sul piano del diritto fiscale. L'imposizione è effettuata in una parte dei casi al momento dell'attribuzione. La valutazione del valore imponibile avviene secondo un modello simile a quello svizzero. Un utile da capitale realizzato al momento della rivendita può essere esonerato dall'imposta se il titolo è stato detenuto più di 6 mesi. Determinate opzioni il cui valore non può essere calcolato sono per contro tassate al momento dell'esercizio.

Il *Belgio* ha modificato profondamente il suo sistema di tassazione delle opzioni nella primavera del 1999. Secondo le nuove norme, l'imposizione è effettuata al momento dell'attribuzione. L'opzione è gravata da un tasso fisso del 7,5 per cento se determinate condizioni sono soddisfatte (durata di meno di 10 anni, bloccaggio di 4 anni, non trasferibilità) o da un tasso fisso del 15 per cento nel caso contrario. Il valore dell'opzione è calcolato secondo il valore di mercato dell'azione sottostante (corso della borsa o stima della «fair value»). Gli utili da capitale realizzati ulteriormente non sono tassati poiché il Belgio non conosce l'imposta sull'utile da capitale.

Il caso di *Singapore* è interessante poiché anche questo Paese ha modificato profondamente il suo sistema di tassazione delle opzioni. Secondo le nuove norme entrate in vigore il 1° giugno 2000, le opzioni attribuite ai collaboratori d'impresa piccole e medie (il limite del bilancio è di circa 100 mio di fr.) sono gravate al momento dell'esercizio ma da un tasso preferenziale. Il 50 per cento dei guadagni realizzati è tassato come reddito con un'aliquota che a Singapore è limitata ad un massimo del 28 per cento. Non vi è alcuna imposizione degli utili da capitale al momento della rivendita delle azioni.

2.2.4 La scelta del Consiglio federale

Siamo del parere che occorra procedere per tappe, dapprima applicando la soluzione descritta sotto la variante B, poi, se la modifica della circolare dell'AFC non è sufficiente, modificando la legislazione fiscale (LIFD e LAID). Abbiamo dunque incaricato il DFF:

- di adeguare la circolare del 30 aprile 1997 secondo la variante B di cui sopra;
- di esaminare con i Cantoni la possibilità di rivedere la legislazione in questo campo ispirandosi eventualmente ai modelli A e C.

2.3

Valore nominale minimo delle azioni

Il 13 giugno 2000 abbiamo adottato un messaggio all'attenzione del Parlamento a sostegno di una legge federale sulla fusione, la scissione, la trasformazione e il trasferimento di patrimonio¹¹. Nell'ambito degli adeguamenti del diritto vigente connessi con la legge sulla fusione, proponiamo di modificare l'articolo 622 capoverso 4 del Codice delle obbligazioni, abbassando il valore nominale minimo delle azioni dai 10 franchi attuali a un centesimo.

In questo modo, lo sviluppo di nuove imprese a forte crescita non dovrebbe più essere ostacolato da un valore troppo elevato delle azioni e il secondo punto della mozione può essere considerato trattato. A medio termine, occorrerà poi esaminare l'introduzione di un'azione senza valore nominale, un elemento introdotto dalla grande maggioranza dei Paesi europei in occasione del passaggio all'euro.

2.4

Statuto fiscale del capitale di rischio

La mozione trasmessa dal Parlamento fa riferimento «alla nuova forma giuridica del 'Limited partnership'». Un'analisi dei lavori delle commissioni e dei dibattiti in Parlamento indica che non si tratta di modificare il diritto delle società creando una nuova forma giuridica, bensì di trovare un nuovo statuto fiscale trasparente per il capitale di rischio (segnatamente cfr. Bollettino ufficiale CN 1999, p. 1784).

Nella situazione attuale, una società che intenda avere la sede in Svizzera e auspichi effettuare investimenti di capitale di rischio deve scegliere la forma della società anonima. Questa forma giuridica permette di limitare la responsabilità dei partner della società, ma comporta il fenomeno della doppia imposizione. Infatti i redditi realizzati finanziando nuove imprese sono dapprima tassati a livello della società d'investimento e in seguito, quando sono trasmessi ai suoi azionisti, sotto forma di dividendi. In questi casi, il vantaggio del sistema fiscale svizzero della non imposizione fiscale dell'utile da capitale delle persone fisiche scompare completamente, a meno di poter rivendere queste partecipazioni sul mercato borsistico.

Il modello americano, che serve come riferimento, è difficilmente trasponibile tale quale poiché si basa su un sistema giuridico molto differente. Questa forma legale permette di limitare la responsabilità degli investitori – i «limited partners» – ai loro soli apporti di capitale. Il «general partner», che gestisce il fondo, può anche limitare la propria responsabilità con diversi mezzi. La particolarità più importante concerne il trattamento fiscale dei redditi realizzati: il fondo d'investimento, vale a dire il contratto che lega i diversi partner, è considerato fiscalmente trasparente e non è dunque tassato. I «limited partners» sono tassati come se investissero direttamente in nuove imprese. Più interessante ancora è il fatto che i profitti versati agli investitori sono nella maggior parte dei casi utili da capitale e sono dunque gravati da un'aliquota speciale, pari alla metà dell'aliquota dell'imposta sul reddito (circa il 20% invece del 40%).

Gran parte delle società d'investimento sviluppatesi in Svizzera finora si sono date strutture giuridiche internazionali creando società «offshore», permettendo così di evitare in parte la doppia imposizione. Un'analisi approfondita ha mostrato che una

¹¹ FF 2000 3765

modifica del diritto delle società – per esempio la creazione di una nuova categoria di società di persone a responsabilità limitata – non permetterebbe di trovare alcuna risposta adeguata poiché l'onere fiscale rimane in tutti i casi un problema. Le soluzioni devono dunque essere cercate in due direzioni: in generale l'eliminazione della doppia imposizione da una parte e uno statuto particolare per il capitale di rischio dall'altra.

Per quanto concerne lo statuto fiscale speciale, occorre riconoscere che la nuova legge sulle società d'investimento in capitale di rischio si muove nella giusta direzione, ampliando le possibilità di deduzione per le partecipazioni delle SCR. Nel caso in cui gli azionisti di queste SCR possano rivendere le loro azioni sul mercato borsistico o a un intermediario finanziario, l'imposizione fiscale complessiva potrebbe essere ridotta in modo pure considerevole. Sicuramente, si tratta soltanto di una soluzione per le SCR che adempiono i criteri della legge, vale a dire che investono almeno il 50 per cento dei loro mezzi finanziari in nuove società svizzere indipendenti; detta soluzione non può essere applicata all'insieme delle attività del capitale di rischio. Determinati rappresentanti della branca del capitale di rischio hanno d'altronde proposto di andare oltre introducendo alleviamenti fiscali per gli investitori. Poiché proprio su questo punto le due Camere non hanno potuto accordarsi, siamo del parere che sia troppo presto per riesaminare la questione. Occorrerà fare il punto quando si disporrà di un'idea più precisa dell'efficacia della nuova LSCR.

Ciononostante, occorre esaminare altre vie in questo campo. Attualmente, il solo mezzo fiscalmente trasparente è quello fornito dalla legge federale sui fondi d'investimento (LFI, RS 951.31). I fondi d'investimento ai sensi della LFI sono infatti considerati come istituzioni senza personalità giuridica e non sono di conseguenza imponibili. La LFI precisa le modalità del contratto collettivo di investimento (segnatamente art. 3), stabilendo che nel caso contrario di investimenti collettivi con personalità giuridica non sono assoggettati alla LFI. Per l'imposta federale diretta è disciplinato in effetti soltanto il caso particolare dei fondi di investimento che dispongono di proprietà immobiliari (art. 20 cpv. 1 lett. e, art. 49 cpv. 2 LIFD). Di massima i profitti di capitale conseguiti in un fondo non sono tassati presso l'investitore privato se sono distribuiti per mezzo di cedola separata (art. 5 cpv. 1 lett. b, legge sull'imposta preventiva LIP), mentre gli altri profitti (dividendi) sono tassati a livello dell'imposta sul reddito e dell'imposta preventiva.

La legge sui fondi di investimento ha per scopo fondamentale di proteggere gli investitori e in generale il pubblico. È una delle ragioni per le quali l'investitore deve poter farsi rimborsare in qualsiasi momento e per cui i fondi d'investimento chiusi sono di massima esclusi. Gli investimenti in capitale di rischio non adempiono tutti questi criteri poiché si tratta di fondi d'investimento chiusi e poiché l'investimento è bloccato per un periodo relativamente lungo. Il controllo del nostro sistema finanziario deve tuttavia adeguarsi regolarmente alle evoluzioni e alla comparsa di nuovi prodotti. Conviene dunque esaminare se il campo del capitale di rischio non possa essere coperto, sotto una forma o l'altra, dalle norme applicate ad altri settori del mercato finanziario. Occorre tuttavia domandarsi se si debba veramente esonerare del tutto dall'imposta il settore del capitale di rischio; questo sarebbe il caso se si introducesse per questo ambito la trasparenza fiscale sul modello dei fondi di investimento.

Siamo del parere che occorra situare questa questione nell'ambito più ampio dell'attuazione delle linee direttive delle finanze federali. Ricordiamo che ci opponiamo

vi sono stati alcuni segni positivi: due club privati di «Business Angels» sono stati creati in Svizzera e un terzo è in gestazione, in collaborazione con l'iniziativa Start-up! della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI).

La legge prevede la possibilità di un riporto d'imposta per i mutui di grado posteriore (art. 5 cpv. 1 LSCR), accordati da un «Business Angel» a nuove imprese svizzere indipendenti. Queste disposizioni non riguardano le partecipazioni al capitale di tali società. L'ammontare deducibile da parte dell'investitore privato è limitato al 50 per cento del suo mutuo, fino a concorrenza di 500 000 franchi per la totalità della durata della legge (art. 5 cpv. 2 LSCR). Questo significa che può entrare in considerazione un prestito di un ammontare massimo di 1 milione di franchi. L'imposta deve essere pagata al momento in cui il mutuo è rimborsato (art. 5 cpv. 3 LSCR). In caso di perdita inferiore al 50 per cento, vale a dire di rimborso parziale del mutuo, l'imposta è recuperata a concorrenza dell'ammontare rimborsato. Se la perdita è superiore al 50 per cento o addirittura totale, il 50 per cento della perdita supplementare può essere sottratto dal reddito imponibile; in tal modo la deduzione massima raggiunge 750 000 franchi (art. 5 cpv. 4 LSCR).

Siccome questi alleviamenti sono attualmente limitati alla sola imposta federale diretta, si tratta di un risparmio relativamente modesto per i «Business Angels». Se si tien conto dell'aliquota massima dell'imposta federale diretta dell'11,5 per cento, si tratta o di un risparmio d'interesse sull'ammontare riportato dell'imposta di un massimo di 57 500 franchi (11,5% di 500 000 fr.) durante alcuni anni fino al rimborso del mutuo, oppure di una partecipazione alla perdita di un ammontare massimo di 86 250 franchi nel caso in cui l'investimento massimo di un milione di franchi fosse totalmente perso.

A causa delle particolarità del nostro regime fiscale, queste disposizioni non potranno entrare in vigore immediatamente in tutti i Cantoni. In virtù della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID, RS 642.14), i Cantoni devono modificare il loro modo di calcolo dell'imposta passando al metodo postnumerando annuo. Questo passaggio, che non è effettuato ovunque nello stesso tempo, comporta una lacuna nel periodo di calcolo dell'imposta; per questo un periodo di calcolo – l'anno 2000 per la maggioranza dei Cantoni – non sarà considerato per il calcolo dell'imposta. Durante questo anno le spese e gli oneri straordinari non potranno essere presi in considerazione, se la legge sull'imposta federale diretta non lo prevede espressamente. Secondo gli esperti e le autorità competenti, le deduzioni previste dalla LSCR fanno parte degli elementi che non possono essere presi in considerazione e occorrerà aspettare il 2001 per concedere mutui che diano diritto alle deduzioni della legge. A livello dei Cantoni, la situazione si presenta nel modo seguente (ricordiamo che il Cantone preleva l'imposta federale diretta in base alla dichiarazione fiscale cantonale):

- 3 Cantoni (BS, TG, ZH) hanno già adeguato la loro legislazione e le persone che vi sono domiciliate possono dunque beneficiare pienamente delle disposizioni della LSCR, senza interruzione.
- 3 Cantoni (TI, VD, VS) non hanno ancora adeguato la loro legislazione e lo faranno dopo il 2001. Gli investitori che vi sono domiciliati potranno beneficiare della LSCR per i mutui concessi nel 2000. Le ripercussioni della «lacuna» nel periodo di calcolo si faranno sentire più tardi, a partire dal 2001/2002.

- 19 altri Cantoni e Semicantoni cambieranno il sistema nel 2001, sicché il 2000 diviene una «lacuna» nel periodo di calcolo. Per beneficiare della LSCR, gli investitori privati devono aspettare il 2001 per concedere i loro mutui.

Il 22 giugno 2000 il Consiglio degli Stati ha accolto la mozione del Consiglio nazionale (99.3472), che domanda di estendere le disposizioni del capitale di rischio ai Cantoni. Prenderemo contatto rapidamente con i Cantoni per adeguare la LAID, che disciplina le agevolazioni fiscali che possono essere accordate dai Cantoni. Questa estensione ai Cantoni dovrebbe aumentare sostanzialmente l'interesse per questo strumento. Adegueremo¹² parimenti le disposizioni di esecuzione (ordinanza del 5 aprile 2000) per tener conto dell'incentivo fiscale più importante.

Siccome le disposizioni della LSCR si limitano ai prestiti di grado posteriore, siamo del parere che occorra considerare un altro settore fiscale dell'attività dei «Business Angels», quello della loro partecipazione al capitale delle nuove imprese. L'investitore può infatti conseguire profitti considerevoli se l'impresa che ha sostenuto si sviluppa e se può rivendere la sua partecipazione. In questo caso è possibile che l'utile da capitale sia considerato il risultato di un'attività d'investimento esercitata a titolo professionale e non sia quindi più esonerato, contrariamente agli utili da capitale delle persone fisiche. Per questa ragione abbiamo incaricato il DFF di tener conto di questo aspetto nelle revisioni attualmente in corso e, se necessario, di emanare direttive per un trattamento fiscale dei «Business Angels» che tenga conto dell'elevata utilità economica della loro attività.

2.6 Previdenza professionale e capitale di rischio

Il secondo punto del postulato della CET-S domanda l'allentamento delle disposizioni dell'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP), che disciplinano gli investimenti delle casse pensioni nelle società di capitale di rischio in Svizzera e all'estero. Il tenore di questa proposta è molto simile a quello della mozione della CET-N «Casse pensioni e capitale di rischio» (97.3001), accolta dal Consiglio nazionale nel 1997 e poi trasmessa sotto forma di postulato dal Consiglio degli Stati.

Dal 1997, la Commissione federale della previdenza professionale ha orientato i suoi lavori verso la revisione delle disposizioni in materia d'investimento che risalgono al 1985 e che erano in parte superate dall'evoluzione dei mercati finanziari. Le modifiche proposte dagli esperti hanno potuto essere infine integrate nella revisione dell'Ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP2), che abbiamo adottato il 20 marzo 2000. Entrati in vigore il 1° aprile 2000, questi cambiamenti riguardano principalmente tre articoli dell'OPP2:

Art. 50 sicurezza e ripartizione dei rischi;

Art. 56 investimenti indiretti;

Art. 59 deroghe.

¹² Sarà possibile delegare l'esame preliminare ai Cantoni e/o alle associazioni dei «Business Angels» e abbassare il limite dell'investimento minimo attualmente previsto nell'ordinanza.

Art. 50

Secondo il vecchio articolo 50, la sicurezza degli investimenti delle istituzioni di previdenza è definita principalmente secondo la diversificazione degli investimenti tra diverse categorie di investimenti, regioni e settori economici, allo scopo di limitare gli investimenti ai debitori pubblici e privati e alle azioni di società rinomate. Il nuovo articolo 50 definisce la sicurezza come la capacità di un'istituzione di previdenza di far fronte a obiettivi generali, piuttosto che di aderire interamente a tutta una serie di norme. La sicurezza deve quindi essere valutata in funzione della situazione finanziaria generale dell'istituzione di previdenza, compresa la sua capacità di assumere i rischi e di rispondere della propria politica di investimento.

Art. 56

Il vecchio articolo 56 faceva riferimento agli investimenti in fondi di investimento e a simili strumenti indiretti di investimento. A dire il vero, gli investimenti indiretti comprendono soltanto i fondi di investimento svizzeri e le fondazioni. Inoltre, gli investimenti in questi fondi erano permessi unicamente se i loro investimenti erano conformi ai limiti specificati nell'articolo 54. Così, un'istituzione di previdenza non poteva investire in un fondo di investimento svizzero o in una fondazione se questi ultimi effettuavano investimenti non autorizzati, come attivi esteri non quotati. Questo impediva effettivamente alle casse pensioni svizzere di investire in fondi di «venture capital», anche svizzeri.

Il nuovo articolo 56 fa riferimento agli investimenti collettivi al posto degli investimenti indiretti. Gli investimenti collettivi comprendono tutti i tipi di investimenti operati in comune da diversi investitori. Poco importano ormai il domicilio dell'investimento collettivo e la sua forma legale. Gli investimenti che stanno alla base degli investimenti collettivi, tuttavia, devono sempre essere conformi ai limiti definiti nell'articolo 54 e rispettare quanto statuito negli articoli 53 e 55. Inoltre, devono essere prese in considerazione le caratteristiche dei rischi dell'investimento collettivo, per esempio la gestione del fondo, la sua politica d'investimento e la sua liquidità. I cambiamenti dell'articolo 56 estendono il tipo dei fondi di investimento nei quali le casse pensioni svizzere sono autorizzate a investire. Tuttavia, l'articolo 56 continua a non permettere investimenti in fondi di «venture capital» che investono in attivi esteri non quotati.

Art. 59

Il vecchio articolo 59 considerava qualsiasi deroga rispetto alle limitazioni degli investimenti dell'OPP2 una violazione delle norme. Tuttavia, qualsiasi deroga doveva essere segnalata nel rapporto annuo delle casse pensioni e giustificata mediante il parere di una persona qualificata. Le deroghe erano permesse unicamente in condizioni particolari, purché gli obiettivi delle istituzioni di previdenza non fossero minacciati. Il vecchio articolo 59 era nel contempo troppo impreciso e troppo restrittivo. Congiuntamente con il nuovo articolo 50 di cui sopra, il nuovo articolo 59 colloca la politica d'eccezione del vecchio articolo 59 in un ambito normativo paragonabile alla «prudent man rule» dell'area anglosassone. Il nuovo articolo 59 permette a una istituzione di previdenza di estendere i suoi investimenti oltre i limiti degli articoli 53 a 55, a condizione che questo avvenga in conformità alla strategia di investimento debitamente documentata. Le casse pensioni devono ottenere ogni anno il rapporto di un esperto, comprovante che la strategia di investimento è appropriata. L'esperto può essere chiunque abbia una competenza in materia di strate-

gie di investimento e non deve necessariamente essere indipendente dalla cassa pensioni. Tali sono i cambiamenti dell'articolo 59, che vanno iscritti nel contesto generale definito dal nuovo articolo 50 secondo cui le casse pensioni hanno la possibilità di investire nei fondi di «venture capital», qualunque sia il luogo in cui questi fondi sono domiciliati e in cui investono.

Secondo le statistiche della SECA, la quota delle casse pensioni nei fondi di «private equity» è in aumento e nel 1999 ha raggiunto il 13 per cento dei fondi sollecitati. Questa proporzione resta tuttavia inferiore a quella osservata in Europa (18,7% secondo le cifre dell'evca per il 1999) o negli Stati Uniti. Come più volte rilevato, l'impegno delle casse pensioni nello sviluppo delle nuove imprese è anzitutto una questione di cultura. Visto l'entusiasmo recente per questo tipo di investimenti e gli adeguamenti dell'OPP2, riteniamo che siano riunite tutte le premesse per questo cambiamento di atteggiamento. Occorrerà tuttavia rimanere attenti e verificare dopo un determinato tempo se la revisione effettuata è sufficiente o se occorre procedere ancora ad altri adeguamenti.

2.7 Allevierimenti amministrativi a favore della creazione d'impres

2.7.1 Introduzione

Il terzo punto del postulato della CET-S domanda facilitazioni per la creazione d'impres e menziona tra parentesi la possibilità d'iscrizione nel Registro di commercio per mezzo di Internet. Questa proposta si indirizza verosimilmente all'insieme delle nuove impres e non soltanto alle «start-up» della nuova economia. In effetti, un'impresa di tecnologia di punta che preveda di entrare rapidamente in borsa ha bisogni specifici. Essa deve essere disposta a utilizzare norme contabili che vanno nettamente oltre le esigenze legali: deve avere una struttura giuridica (la società anonima nel caso svizzero) che le permetta di entrare in borsa e che offra garanzie sufficienti ai suoi partner commerciali. Una società siffatta ha bisogno della consulenza di giuristi specializzati e i suoi problemi non possono essere risolti sostituendo un notaio con una semplice operazione informatica. Soprattutto le altre misure proposte dal Parlamento permetteranno di facilitare lo sviluppo di siffatte impres.

Un gruppo interdipartimentale è stato riunito sotto la direzione del Segretariato di Stato dell'economia (Seco) per valutare i miglioramenti da apportare alle procedure amministrative relative alle prime fasi della creazione d'impres. Siccome ogni servizio amministrativo ha di massima buone ragioni per giustificare l'esistenza di disciplinamenti più o meno complessi nati nel corso del tempo, è stato deciso di incaricare esperti esterni di formulare proposte concrete. Il Seco ha quindi incaricato Stephan Hügli del Gründer Zentrum Berna (Grüze) e Beat Schillig dell'Istituto della giovane impresa di San Gallo (Institut für Jungunternehmer/innen IFJ). Per raccogliere i pareri delle persone direttamente interessate, i creatori d'impres, è stata realizzata un'inchiesta sul sito Internet della Task Force PMI del Seco. I risultati dell'inchiesta sono stati completati da colloqui con specialisti della creazione d'impres (avvocati, consulenti aziendali, ecc.) e rappresentanti dei principali uffici federali implicati. Il rapporto peritale è in seguito stato discusso nel gruppo di lavoro e gli uffici hanno potuto prendere posizione in merito. Su questa base gli esperti han-

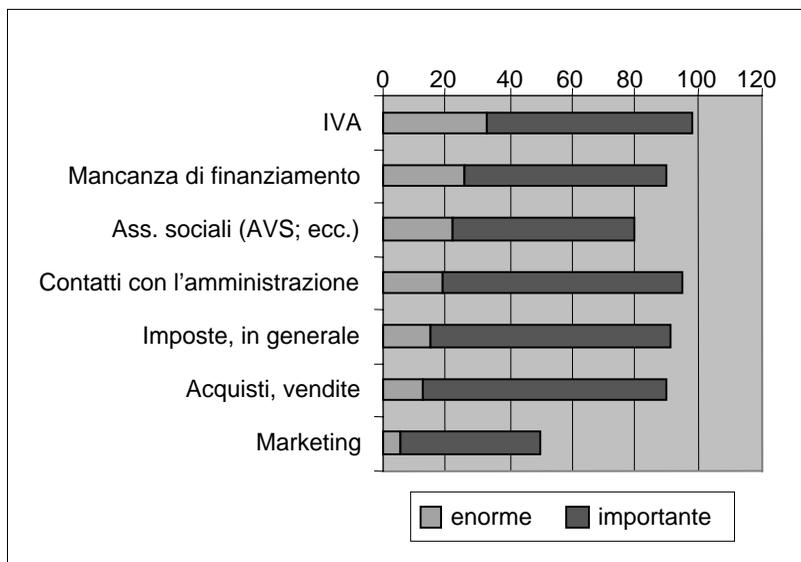
no redatto per il Seco il rapporto definitivo che riflette il loro approccio e non corrisponde necessariamente al parere degli uffici interessati¹³.

Infine, 278 questionari sono stati compilati on-line sul sito Internet della Task Force PMI; questo risultato è un po' inferiore alle aspettative. Va però precisato che si trattava di un'indagine intesa a mettere in luce i problemi e non di un'inchiesta rappresentativa a livello statistico. Un approccio abituale con un campione scelto a caso sarebbe d'altronde molto difficile da realizzare e soprattutto sarebbe stato molto costoso. Inoltre, un'inchiesta classica non avrebbe potuto essere realizzata nei termini impartiti. Come già rilevato nella parte che tratta la demografia imprenditoriale (n. 1.2), è infatti molto difficile identificare le nuove imprese. Occorrerebbe dunque interrogare un campione estremamente vasto della popolazione per considerare i fondatori d'imprese. Per analizzare i risultati dell'inchiesta, occorre tener conto di parecchi aspetti, segnatamente:

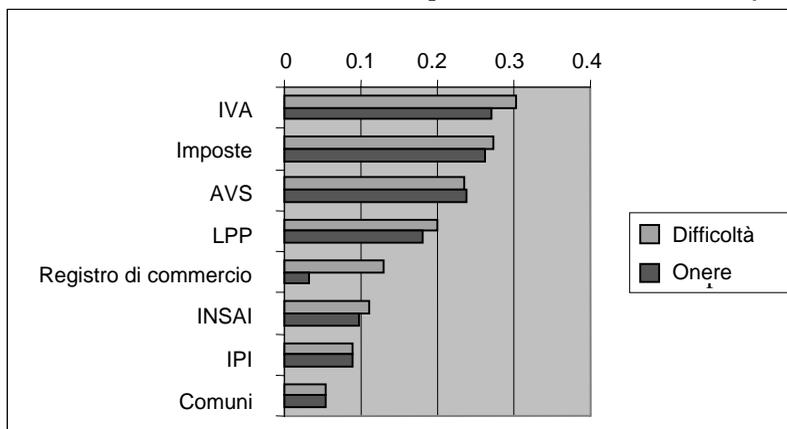
- i fondatori che hanno incontrato problemi sono verosimilmente sovrarappresentati poiché la motivazione di compilare un formulario è minore quando non c'è niente di negativo da segnalare. In questo senso, la partecipazione relativamente limitata all'inchiesta è già un primo punto positivo;
- per compilare un formulario, occorrerebbe avere un accesso a Internet. Per questo motivo determinate branche dei servizi sono sovrarappresentate, mentre le arti e i mestieri sono meno presenti.

Questa inchiesta, di cui presentiamo soltanto alcuni elementi, mostra che i problemi incontrati con l'Amministrazione dai fondatori hanno lo stesso grado d'importanza dei problemi legati al finanziamento dell'impresa e alla conquista del mercato. Le cifre della figura 4 possono essere interpretate in parecchi modi. Si può segnatamente constatare che soltanto una persona su tre è veramente insoddisfatta. Se si tien conto soltanto dei problemi «enormi», secondo la terminologia utilizzata nell'inchiesta, i problemi legati all'imposta sul valore aggiunto sono al primo posto, seguiti dalle questioni di finanziamento, poi dalle difficoltà con le assicurazioni sociali.

¹³ I risultati dell'inchiesta sono disponibili sul sito Internet della Task Force PMI (<http://www.kmuinfo.ch>). Il rapporto completo che esprime il parere degli esperti sarà parimenti pubblicato dal Seco.



Le persone che hanno risposto si sono anche potute pronunciare sui loro contatti con i diversi servizi amministrativi indicando il grado di difficoltà (complessità) incontrata e valutando l'onere (tempo o denaro) connesso con le diverse procedure amministrative (grafico 5). Nei due casi l'IVA è in testa alla classifica, seguita dalle altre imposte, poi dalle assicurazioni sociali (AVS) (NB: i problemi risultanti unicamente dall'economia privata, come il finanziamento, non erano più considerati in questa parte del questionario). Un altro elemento risulta chiaramente dal grafico 5: il Registro di commercio è caratterizzato da una complessità/difficoltà elevata (p. es. occorre spesso ricorrere a un notaio), ma lo sforzo che l'imprenditore deve fornire è considerato esiguo.



Si deve modificare profondamente l'IVA? È la questione che ci si potrebbe porre leggendo i risultati dell'inchiesta. I partecipanti all'inchiesta avevano la possibilità di proporre proprie soluzioni. La valutazione di queste risposte ha portato ad alcune proposte puntuali. Tuttavia le disposizioni dell'IVA sono spesso molto complicate e si potranno trovare soluzioni che tengano conto anche degli interessi delle nuove imprese soltanto con progetti specifici nell'ambito dell'alleviamento degli oneri amministrativi.

In generale, le discussioni del gruppo di lavoro e le indicazioni più generali tratte dall'inchiesta permettono di formulare proposte in tre direzioni:

2.7.2 Formulario comune

Ogni servizio amministrativo ha i propri bisogni di informazione. Tuttavia, una buona parte dei dati di base è comune ma è ogni volta raccolta separatamente. L'idea è di elaborare un formulario di base comune a tutti i servizi amministrativi implicati. Su questa base, ogni ufficio potrà in seguito precisare i propri bisogni e domandare informazioni supplementari in modo selettivo. Si può prendere l'esempio dell'IVA: in virtù delle informazioni di base sarà possibile inviare un formulario complementare adeguato alla branca d'attività e accompagnato da informazioni selettive. Questi scambi potranno essere d'altronde facilitati dall'uso di nuovi mezzi elettronici d'informazione (cfr. n. 2.7.3).

Abbiamo incaricato il DFE di lanciare un progetto in collaborazione con i dipartimenti e gli uffici interessati. Questo progetto di formulario comune deve essere realizzato d'intesa con le altre autorità coinvolte (Cantoni, Comuni) e deve essere coordinato con il progetto di piattaforma elettronica.

2.7.3

Numero unico d'identificazione

Una gran parte delle imprese è contribuente dell'IVA e deve far figurare a questo titolo un numero d'identificazione IVA sulla corrispondenza commerciale. Parallelamente, il Registro di commercio utilizza un altro numero di identificazione, che è tuttavia usato soltanto a scopi amministrativi. Dal canto suo, l'Ufficio federale di statistica utilizza un codice d'identificazione nell'ambito del registro delle imprese. Le assicurazioni sociali lavorano con il numero AVS, la cui sistematica dovrà tuttavia essere riveduta a medio termine.

Esaminando le conseguenze di un disciplinamento più preciso della fusione delle imprese, è risultato che i numeri attuali non sono sufficienti per seguire un'impresa nei suoi diversi stadi. Per questa ragione, il disegno di legge sulla fusione (vedi messaggio del 13 giugno 2000, FF 2000 3914) delega al Consiglio federale la competenza di emanare mediante ordinanza disposizioni esecutive concernenti il numero di identificazione. *«Il Consiglio federale può tra l'altro imporre ai soggetti giuridici di indicare il numero di identificazione, a fianco della ditta, sulle lettere, sui bollettini di ordinazione e sulle fatture. Tale obbligo intende garantire un'agevole identificazione dei soggetti, contribuendo in tal modo alla trasparenza delle relazioni commerciali. Poiché già vige l'obbligo di indicare il numero dell'imposta sul valore aggiunto, andrà vagliata, prima dell'eventuale introduzione del numero di identificazione di cui all'articolo 936a CO, la possibilità di prevedere una numerazione uniforme delle imprese per l'insieme dell'amministrazione. Va inoltre precisato che la proposta di capoverso 2 dell'articolo 936a CO non obbliga, bensì si limita ad autorizzare il Consiglio federale a prevedere l'obbligo di indicare il numero di identificazione. Tale soluzione ci consente di esaminare in modo dettagliato le soluzioni più idonee a garantire l'identificazione dei soggetti economici.»*

Per questi diversi motivi, abbiamo incaricato i diversi dipartimenti interessati, sotto la direzione del DFE, di realizzare un progetto che permetta di passare a medio termine a un numero unico di identificazione.

2.7.4

Piattaforma d'informazione

Un'inchiesta della Task Force PMI del Seco, realizzata nel maggio 2000 presso un campione d'impresе, ha mostrato che il 75 per cento delle imprese occupanti da 2 a 250 persone utilizzano Internet sotto una forma o un'altra. Questa proporzione era soltanto del 30 per cento nel febbraio 1999; si riscontra dunque un tasso di incremento di più del 100 per cento in quindici mesi. Si può ipotizzare che i creatori d'impresе accedano nella stessa proporzione a Internet e che questa quota aumenterà ulteriormente nei prossimi mesi.

Internet è dunque il mezzo di offrire ai fondatori d'impresе una specie di «sportello virtuale unico» poiché le nuove tecniche permettono di:

- mettere a disposizione una grande quantità d'informazioni a costi limitati;
- riunire su una stessa piattaforma informazioni provenienti da fornitori molto diversi e spesso lontani geograficamente;
- adeguare queste informazioni ai bisogni specifici dell'utente.

Questo ultimo punto è particolarmente importante poiché senza la preparazione dell'informazione l'utente è confrontato con una quantità d'informazioni tale che da

impedirgli di trovare gli elementi pertinenti per la sua ricerca e rendere dunque inutile tutta l'offerta. Questo orientamento verso i bisogni del «cliente» è un elemento centrale, che esige un ripensamento radicale della politica d'informazione dei diversi partner: l'impresa e l'utente non si curano di sapere che la risposta venga dal tale o talaltro ufficio federale. È importante che una risposta sia fornita rapidamente. Occorre dunque strutturare l'informazione in funzione dei bisogni e dei temi e non soltanto in funzione delle strutture dipartimentali e degli organigrammi dell'Amministrazione.

È fondandosi su tali principi che il Seco ha deciso di lanciare con diversi partner dell'economia privata il progetto di un Portale PMI. Si prevede di incorporare in questa «comunità» l'offerta dei diversi uffici coinvolti, nonché dei Cantoni e delle altre istituzioni interessate allo sviluppo delle piccole e medie imprese. Le imprese potranno segnatamente precisare il loro profilo e i loro bisogni in modo da passare da una semplice offerta d'informazioni a una maggiore interattività. Questi scambi tra le imprese e l'Amministrazione prenderanno dapprima forme semplici, come la messa a disposizione di moduli su Internet, che possono essere stampati, compilati prima di essere rimandati per posta. Già esistono possibilità di questo tipo: il Seco mette a disposizione una grande banca dati che informa su tutte le procedure d'autorizzazione ecc. eseguite da autorità federali. Parecchie di queste autorità dispongono di un sito Internet molto sviluppato (p. es. il settore «controlli all'esportazione e sanzioni» del Seco, l'Ufficio federale di veterinaria, l'UFCOM o la Divisione IVA dell'AFC, che mette a disposizione numerose informazioni su Internet, compresi i moduli di iscrizione). Il Registro di commercio mette pure numerose informazioni e moduli a disposizione a livello federale e in determinati Cantoni. A medio termine, sarà possibile utilizzare più ampiamente le possibilità del commercio elettronico e realizzare siffatti scambi on-line. Su una piattaforma siffatta si potrà segnatamente mettere a disposizione il modulo di base per la creazione d'impresе.

Questo progetto di portale Internet, che s'iscrive nell'ambito dei progetti di «governo on-line», si fonda legalmente sul decreto federale del 6 ottobre 1995 sulla partecipazione a programmi internazionali d'informazione, mediazione e consulenza in favore delle piccole e medie imprese [RS 951.971] e sarà coordinato con gli altri progetti d'informazione dell'amministrazione federale. Conformemente alla cifra 3 del DCF del 30 agosto 2000 concernente l'esame materiale del budget 2001 e il piano finanziario 2002-2004, le spese che vi saranno connesse, stimate a circa 6 milioni di franchi, saranno imputate ad una voce di bilancio *ad hoc* (704.3600.123 «governo on-line»), ove i crediti necessari sono stati iscritti nel budget e nella pianificazione finanziaria.

2.7.5 Altri progetti che riguardano gli obblighi amministrativi

L'inchiesta e i colloqui con gli esperti hanno messo in luce determinati problemi specifici, segnatamente il riconoscimento dello statuto di indipendente da parte delle assicurazioni sociali. Questi problemi pongono questioni estremamente complesse. Si può prendere come illustrazione il rapporto sulla mozione (99.3004), concernente il trattamento uniforme e coerente dello statuto d'indipendente nel diritto fiscale e delle assicurazioni sociali. Detto rapporto mostra che l'armonizzazione dei criteri in questo campo è un compito estremamente delicato.

Altri elementi, per esempio il riconoscimento come contribuente IVA, che dà diritto alla deduzione dell'imposta versata in precedenza, saranno trattati nell'ambito del proseguimento degli sforzi in vista di alleviamenti amministrativi. In merito, il Seco e il DFE continueranno a collaborare con gli uffici competenti – principalmente l'UFAS e l'AFC – per adempiere il mandato definito in questa materia dal nostro Collegio il 21 ottobre 1998. Il nostro rapporto del 3 novembre 1999, concernente misure di deregolamentazione e sgravio amministrativo, presenta lo stato di avanzamento di questi lavori (FF 2000 888). I lavori dell'Amministrazione si baseranno essenzialmente sul Forum PMI, una commissione extraparlamentare raggruppante gli imprenditori che rappresentano le PMI.

2.8 Iniziativa CTI «Start-up»

L'iniziativa CTI «Start-up» ha per scopo di sostenere nuove imprese nell'ambito delle tecnologie di punta, soprattutto nelle delicate fasi iniziali. Questo accompagnamento, effettuato caso per caso, si estende dal primo esame di un progetto fino a uno studio di mercato o a una ricerca di brevetto passando per uno studio di fattibilità. Tradizionalmente, le imprese sono create da persone esperte. Per le tecnologie moderne, il fermento imprenditoriale prende l'avvio nell'interfaccia tra le scuole universitarie e l'industria. L'idea della rete è alla base dell'iniziativa. Questa iniziativa offre alle nuove imprese nella fase di avvio un sostegno nei campi seguenti: valutazione di progetti, studio di fattibilità, studi di mercato e ricerche sui brevetti, contributi per la ricerca e lo sviluppo, «Business plan», contatto con «Business Angels» esperti, accompagnamento («coaching»), reti di competenze e concessione del «label CTI-Start-up».

Queste nuove imprese nella fase d'avvio possono contare su tre forze che si completano a vicenda: l'industria privata, le scuole universitarie nonché l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT), che svolge il ruolo di catalizzatore. Il «label CTI-Start-up», attribuito da un comitato d'accompagnamento formato da industriali provetti, permette in ampia misura alle nuove imprese di assicurare il loro finanziamento in questa fase di crescita. Il successo dell'iniziativa è illustrato dalle cifre: fino ad oggi il «label CTI-Start-up» è stato conferito a 34 imprese. Sono stati così generati direttamente 350 posti di lavoro e indirettamente 1500. Queste imprese hanno raggiunto nel 2000 una cifra d'affari di circa 40 milioni di franchi. L'iniziativa ha così contribuito in maniera non trascurabile a far nascere una vera cultura di creazione d'imprese in Svizzera.

Attualmente, si studia in quali condizioni l'iniziativa Start-up potrebbe essere resa indipendente. I lavori vanno in tre direzioni:

- completare la rete attuale con un fondo di capitale di rischio;
- completare l'offerta attuale, che si concentra sulla tecnologia e la gestione, con un'analisi del valore («Due Diligence»), sotto l'angolazione del mercato;
- creare una struttura giuridica indipendente per l'iniziativa CTI «Start-up», sotto forma di una fondazione o di una società anonima.

Per i costi della rete, 2,5 milioni di franchi sono annualmente a disposizione dell'iniziativa CTI «Start-up» per il periodo 2000-2003. Sarà fatta una proposta al Parlamento nell'ambito del messaggio relativo alla promozione della formazione, della ricerca e della tecnologia 2004-2007, nel senso di una proroga o di un aumento del quadro finanziario attuale.

3 Conclusioni e prospettive

3.1 Un primo bilancio

Come abbiamo menzionato nel primo capitolo del presente rapporto, si possono constatare progressi evidenti per quanto concerne la creazione d'impresе di tecnologia di punta, l'offerta di capitale di rischio e il mercato borsistico per le nuove imprese. Malgrado questi progressi, la Svizzera rimane nella media europea. Dobbiamo dunque intensificare i nostri sforzi in questi diversi campi poiché vogliamo continuare a paragonarci con i migliori.

Prima di riparlare delle misure da attuare, è utile esaminare alcuni elementi della politica di altri Paesi in questo campo.

3.2 Esempi esteri

3.2.1 I progetti dell'Unione Europea

Adottando nell'aprile 1998 la comunicazione «Il capitale di investimento: chiave della creazione di impieghi» la Commissione europea ha sottolineato il ruolo che i mercati efficienti del capitale d'investimento possono svolgere per la crescita economica, la creazione di impieghi duraturi, nonché per la promozione dello spirito imprenditoriale e dell'innovazione. L'attuazione del piano d'azione definito da questa comunicazione è stata oggetto di un primo bilancio alla fine del 1999¹⁴ e le misure da prendere sono state riesaminate¹⁵ in questa occasione. A livello della Commissione, sono state definite le priorità seguenti:

- adozione di norme cautelative che permettano agli investitori istituzionali di investire nel capitale di rischio,
- miglioramento delle direttive relative ai prospetti informativi per promuovere i finanziamenti transfrontalieri (p. es. mediante entrate in borsa),
- riforma del sistema europeo dei brevetti, onde renderlo più accessibile alle PMI;

e a livello dei Paesi membri:

- miglioramento dell'imposizione fiscale delle nuove imprese e degli investimenti in capitale di rischio,
- riforma della legislazione sull'insolvenza e il fallimento,
- promozione dei sistemi innovativi di azionariato dei salariati, segnatamente delle «stock options».

Sotto il segno di una nuova strategia destinata a rafforzare l'Europa nella Società dell'informazione, il vertice europeo di Lisbona ha definito nel marzo 2000 le direttrici di lavoro per «instaurare un clima favorevole alla creazione e allo sviluppo d'impresе innovatrici, segnatamente di PMI». Quattro campi di azione sono stati delineati in questa occasione:

¹⁴ Commissione europea, Direzione generale «affari economici e finanziari», il capitale d'investimento: chiave della creazione di impieghi. Attuazione del Piano d'azione, in *Economie européenne*, supplemento A, n. 12 dicembre 1999.

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, il Capitale d'investimento: proposta intesa a continuare l'attuazione del piano d'azione. Bruxelles, 20.10.1999, COM (1999) 493 definitivo.

- il lancio di una valutazione («benchmarking») della creazione d'impresa, del capitale di rischio investito, della formazione e della ricerca nei Paesi membri;
- la preparazione da parte della Commissione di un nuovo programma pluriennale a favore delle PMI;
- l'elaborazione di una Carta PMI a livello del Consiglio;
- la prosecuzione del riorientamento degli strumenti finanziari europei (Banca e Fondi europei d'investimento) verso il sostegno dell'avvio di nuove imprese.

Se la Carta europea delle piccole e medie imprese, adottata nel giugno 2000 dal Consiglio europeo a Feira, è un indicatore dell'importanza crescente delle PMI per la politica europea, le proposte della Commissione formulate alla fine di aprile¹⁶ segnano una svolta: la politica imprenditoriale che era stata fino ad allora imperniata sull'informazione per facilitare l'accesso delle PMI al mercato unico è riorientata verso il miglioramento delle condizioni quadro e l'attuazione di misure d'accompagnamento per facilitare la creazione d'impresa e permettere alla «nuova economia» di prosperare anche in Europa. La misurazione della «Performance» mediante chiari punti di riferimento («Benchmarking») e la ricerca di pratiche esemplari, segnatamente per quanto concerne lo sgravio amministrativo, è uno dei punti forti del nuovo programma pluriennale, che deve ancora essere adottato dal Consiglio. Per quanto concerne gli aiuti finanziari, si constata che il budget provvisorio per il periodo 2001-2005 prevede un ammontare di 50 milioni d'euro per facilitare l'accesso delle PMI alle nuove tecnologie dell'informazione. Un'altra posta budgetaria importante (24 mio di euro) è destinata alle partecipazioni effettuate nei fondi regionali di «seed-capital».

3.2.2 L'esempio americano delle SBIC

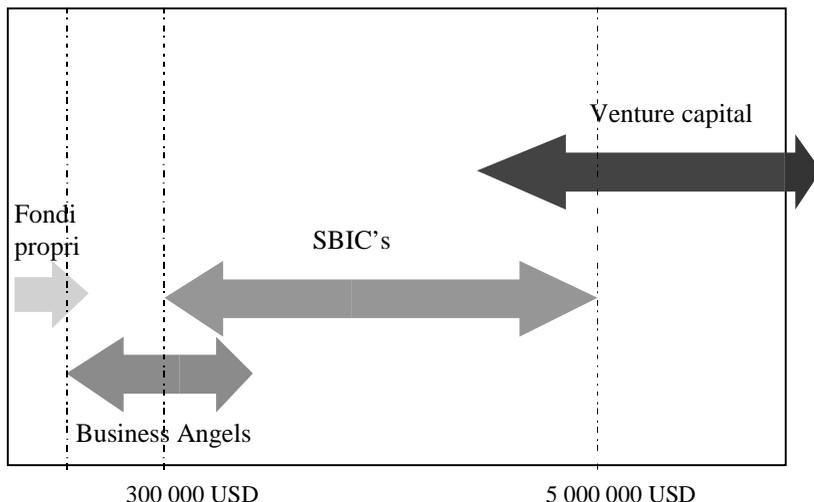
Il programma SBIC («Small Business Investment Company») è stato creato nel 1958 per colmare la carenza di mezzi propri delle piccole imprese che desiderano finanziare una crescita molto rapida. Questo programma gestito dalla Small Business Administration (SBA) lascia le decisioni di investimento agli amministratori dei fondi di «venture capital». La SBA si limita a selezionare i fondi di «venture capital», attribuendo loro una licenza. Questi fondi devono segnatamente riunire almeno 5-10 milioni di dollari USA e essere gestiti da specialisti sperimentati. Per ogni dollaro di fondi privati investiti, la SBA fornisce da 2 a 3 dollari sotto forma di fondi federali garantiti. Questo denaro federale gode di un trattamento privilegiato ed è perso soltanto quando la totalità dei fondi privati è persa. Le imprese nelle quali le SBIC investono devono adempiere determinati criteri. Esse non devono superare una determinata grandezza definita in modo molto ampio (18 milioni di dollari USA di valore netto) e non devono appartenere a determinati settori, come il mercato immobiliare e finanziario. Il fondo non può investire più del 20 per cento in un solo progetto. Queste condizioni sono definite per fare in modo che il programma permetta di finanziare i primi stadi del capitale di rischio, fornendo finanziamenti tra 300 000 e 5 milioni di dollari USA. Questi ammontari superano le possibilità abituali dei «Business Angels», ma sono poco interessanti per i fondi unicamente pri-

¹⁶ Comunicazione della Commissione, La politica imprenditoriale nell'economia della conoscenza e proposta di decisione del Consiglio relativa a un programma pluriennale per le imprese e lo spirito imprenditoriale, 2001-2005, COM (2000) 256 definitivo/2.

vati. In effetti, i costi di analisi e di tenuta degli incartamenti sono in gran parte indipendenti dalla grandezza; la grandezza media degli investimenti dei fondi privati è aumentata a 5-7 milioni di dollari (contro 1 mio per le SBIC).

Diverse fonti di finanziamento per le nuove imprese negli USA

Grafico 6



Il programma SBIC ha conosciuto negli anni '80 grandi problemi, dovuti al fatto che diversi fondi di «venture capital» hanno dovuto essere liquidati. La SBA ha modificato profondamente il sistema, selezionando i fondi in modo più rigoroso e introducendo una nuova forma di fondo imperniata sulla partecipazione diretta al capitale delle imprese («Participating Security») e non più su prestiti a lungo termine («Debtventure»). In effetti, il sistema dei prestiti rimborsabili necessitava pagamenti regolari che gravavano la liquidità dei fondi. Coincidendo con una fase di forte sviluppo dell'economia americana, questi adeguamenti hanno permesso un aumento molto forte dei capitali privati così mobilizzati, passati da 2,3 miliardi di dollari USA alla fine dell'anno fiscale 1993 a 6,6 miliardi nel febbraio 1999.

Per le «participating security», la SBA riceve pure circa il 10 per cento dei guadagni realizzati dai fondi. Questi redditi permettono di compensare una parte delle perdite subite in altri fondi, sicché il costo per lo Stato rimane limitato. Alla fine del 1997, le perdite effettive raggiungevano 440 milioni di dollari USA; ad esse si aggiungevano previsioni di perdite per 199 milioni. Le due somme sono nettamente inferiori alle imposte versate dalle SBIC al fisco federale (1,3 miliardi dal 1976). All'inizio del 1999, il costo netto che deve essere iscritto a bilancio contemporaneamente al tetto delle garanzie è valutato a circa l'1 per cento degli impegni.

3.3 Prospettive

Se si stende una lista delle azioni presentate in questo rapporto (vedi riquadro) si nota che i nostri obiettivi corrispondono all'operato dei nostri principali partner economici. I segni positivi registrati negli ultimi mesi non devono tuttavia far dimi-

nuire i nostri sforzi. Ogni Paese cerca di migliorare le condizioni quadro delle nuove imprese e ogni giorno la situazione concorrenziale si modifica.

Riassunto delle misure proposte dal Consiglio federale

Imposizione fiscale delle opzioni: adeguamento della circolare dell'AFC che disciplina l'imposizione delle opzioni inteso a introdurre un'imposizione quasi nulla per le nuove imprese svizzere indipendenti. Mandato al DFF di preparare adeguamenti legislativi (LIFD, LAID), se necessario.

Valore nominale minimo delle azioni: abbassamento da 10 franchi a un centesimo, proposto nel progetto di legge sulla fusione.

Statuto fiscale del capitale di rischio: soluzione a medio termine nel quadro dell'eliminazione di taluni effetti della doppia imposizione. Mandato al DFF di studiare una formula ispirata al sistema dei fondi di investimento.

Promozione fiscale dei «Business Angels»: la legge sulle società d'investimento in capitale di rischio (LSCR) ha introdotto siffatte disposizioni, che dovranno essere estese ai Cantoni. Futuro bilancio di questo ampliamento. Mandato al DFF di precisare lo statuto fiscale dei «Business Angels», segnatamente nel campo degli utili da capitale.

Investimenti delle casse pensioni nel capitale di rischio: la modifica a partire dal 1° aprile 2000 dell'ordinanza sulle istituzioni di previdenza (OPP2) cambia l'approccio delle norme d'investimento e permette di ottenere la flessibilità auspicata.

Agevolazione della creazione d'impresa: un'inchiesta e un rapporto di esperti hanno permesso di precisare i bisogni dei fondatori d'impresa. Tre progetti sono lanciati:

- formulario di base comune a tutti i servizi amministrativi;
- introduzione di un numero unico di identificazione delle imprese;
- creazione di uno sportello virtuale in Internet nel quadro dell'informazione per le PMI e dell'azione «governo on-line».

L'articolo 8 della legge sulle società d'investimento in capitale di rischio prevede che il nostro Collegio presenti un rapporto di valutazione dopo 5 anni¹⁷. Siamo del parere che occorrerà fare il punto precedentemente, in funzione dell'utilizzazione dei diversi strumenti. Per la promozione dei «Business Angels» il bilancio dovrà essere fatto dopo aver associato i Cantoni alle misure. Per la LSCR, l'analisi potrà essere fatta più rapidamente. Occorrerà esaminare se questo strumento permette veramente di orientare gli investimenti verso le nuove imprese svizzere. Occorrerà pure riesaminare la necessità di un intervento statale in questo campo. In funzione delle risposte a queste questioni, sarà eventualmente necessario ricorrere a una promozione più selettiva, secondo il modello del programma SBIC degli Stati Uniti.

2307

¹⁷ L'articolo 8 della LSCR ha il tenore seguente: «Il Consiglio federale riferisce all'Assemblea federale sui provvedimenti presi e sui risultati ottenuti al più tardi 5 anni dopo l'entrata in vigore della presente legge».