

Numero  
**1860**

cl

0

Bellinzona  
**13 aprile 2022**

Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 41 11  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail [can@ti.ch](mailto:can@ti.ch)  
web [www.ti.ch](http://www.ti.ch)

Repubblica e Cantone  
Ticino

---

## Il Consiglio di Stato

Onorevole Consigliere federale  
Ueli Maurer  
Direttore del Dipartimento federale  
delle finanze  
Bundesgasse 3  
3003 Berna

*Invio per posta elettronica:  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)*

### **Procedura di consultazione concernente il Decreto federale concernente un'imposizione particolare dei grandi gruppi di imprese (Attuazione del progetto dell'OCSE e del G20 sull'imposizione dell'economia digitale)**

Onorevole Consigliere federale,

desideriamo innanzitutto ringraziarla per averci coinvolto nella procedura di consultazione a margine. Ci permettiamo qui di seguito esporle le nostre considerazioni.

Sosteniamo l'approccio proposto dal Consiglio federale di introdurre una nuova base costituzionale (quale base per la futura legge sui pilastri 1 e 2 ed altre possibili misure dettate dagli sviluppi internazionali) ed una norma costituzionale transitoria per l'emanazione di un'ordinanza provvisoria urgente, valida solo sino all'entrata in vigore della relativa legge, per l'implementazione del pilastro 2.

Siamo favorevoli all'introduzione di un'imposta integrativa (ossia della cosiddetta Qualified Domestic Top-up Tax), della regola di inclusione del reddito (Income Inclusion Rule - IIR) e della regola sui pagamenti a bassa imposizione (Undertaxed Payments Rule - UTPR). Siamo tuttavia contrari a una promulgazione retroattiva totale o parziale delle due disposizioni costituzionali in quanto creerebbe un precedente pericoloso all'usuale processo decisionale svizzero che agli occhi dei Paesi esteri potrebbe portare in futuro a non più accettare le tempistiche del nostro processo legislativo.

In merito alle normative proposte, segnaliamo tuttavia quanto segue.

### **Nuova norma costituzionale (art. 129a Cost fed.)**

La disposizione proposta permette alla Confederazione due cose ben distinte:

- A. l'emanazione di prescrizioni concernenti un'imposizione particolare dei *grandi gruppi di imprese* (***ndr. clausola generale***) e
- B. l'emanazione di ***due nuove imposte federali***:
  - 1) *l'imposta nello Stato di commercializzazione e*
  - 2) *l'imposta integrativa per raggiungere l'imposizione minima*

A riguardo ci permettiamo le seguenti osservazioni:

#### *a) Redazione della clausola generale di salvaguardia finalizzata allo scopo*

La prima parte del cpv. 1 (cfr. A sopra) sembra voler essere una clausola generale d'intervento in favore della Confederazione. Tuttavia, nonostante il nuovo articolo costituzionale sia stato progettato nell'intento di attuare il progetto dell'OCSE e del G20 (cfr. titolo del progetto posto in consultazione e del relativo rapporto esplicativo) nella clausola generale non si fa alcun riferimento alla necessità di intervento della Confederazione in virtù di sviluppi internazionali, anzi, così come redatto, l'art. 129a cpv. 1 conferisce pieni poteri alla Confederazione di emanare prescrizioni particolari "per i grandi gruppi di imprese" indipendentemente da eventuali risultanze internazionali o del progetto dell'OCSE e del G20.

- ⇒ La disposizione andrebbe precisata indicando che un intervento della Confederazione deve essere possibile **solo a tutela degli interessi e del gettito fiscale della Svizzera quando, a seguito di misure fiscali internazionali, questo è necessario e/o auspicabile (clausola generale di salvaguardia)**. La formulazione contenuta nei cpv. 2 e 3 non risulta sufficientemente vincolante per delimitare il mandato d'intervento alla Confederazione.

Siamo inoltre del parere che la clausola generale di salvaguardia, così come redatta, **non sia sufficientemente ampia per permettere lo scopo cui sembra voler essere preposta**. La norma conferisce infatti potere della Confederazione per emanare disposizioni particolari in riferimento ai non meglio definiti "grandi gruppi di imprese". Anzitutto rileviamo che il concetto di "grandi gruppi di imprese" così come redatto non restringe la definizione ai gruppi internazionali: sotto questo concetto potrebbero infatti in futuro essere intesi anche gruppi prettamente svizzeri. Il concetto dei "grandi gruppi di imprese" è attualmente contenuto negli attuali pilastri 1 e 2, tuttavia con significati molto diversi tra loro: per il pilastro 1 sono considerati tali i grandi gruppi di imprese internazionali che generano una cifra d'affari annua di oltre 20 miliardi di euro e un margine di utile di oltre il 10 per cento mentre per il pilastro 2 sono considerati tali i gruppi di imprese che generano una cifra d'affari annua di almeno 750 milioni di euro calcolata sulle le cosiddette norme GloBE. Limitare la clausola generale a questi gruppi di imprese risulta pericoloso in quanto il progetto BEPS nel suo insieme non ha mai ristretto il proprio

ambito di applicazione a questi “gruppi di imprese” (ad esempio per gli strumenti ibridi o la clausola antiabuso non c’è alcuna limitazione di applicazione attualmente nella Convenzione BEPS). Comprendiamo che la limitazione ai soli “grandi gruppi di imprese” è volta a non spaventare indicando che la modifica costituzionale non andrà a toccare le PMI o le persone fisiche. Tuttavia, alla luce del progetto BEPS nel suo insieme, un tale coinvolgimento in futuro non può tuttavia a nostro parere purtroppo essere del tutto escluso. Mischiare pertanto elementi insiti dei pilastri 1 e 2 (come il concetto dei *grandi gruppi di imprese*) e inserirli in una clausola generale di salvaguardia rischia di restringere il campo di applicazione di detta clausola e pertanto di compromettere in futuro la flessibilità della Svizzera nel reagire per tempo a nuovi progetti internazionali che non riguardano tali soggetti. Tra l’altro, siamo del parere che una nuova modifica costituzionale, per adeguare nuovamente il campo di applicazione della clausola di salvaguardia in futuro, potrebbe apparire poco giustificabile agli occhi dei Paesi esteri con un sistema legislativo molto più snello e reattivo rispetto al processo democratico svizzero.

- ⇒ La clausola generale di salvaguardia dovrebbe essere **redatta in maniera quanto più ampia possibile**, conferendo alla Confederazione il potere di emanare **prescrizioni particolari di prelievo (nel caso di imposte federali) o di armonizzazione (nel caso di imposte cantonali) a tutela degli interessi e del gettito fiscale della Svizzera quando, a seguito di misure fiscali internazionali, questo è necessario e/o auspicabile.**
- ⇒ **La scelta se prevedere imposte federali o cantonali dovrebbe essere demandata al legislatore**, il quale dopo attenta analisi di tutti gli interessi in gioco (accettazione internazionale, federalismo, praticità, economicità, ecc.) dovrebbe decidere se prelevare queste nuove imposte a livello federale o cantonale **sulla base del federalismo**: le nuove imposte che devono essere introdotte sulla base di misure fiscali internazionali possono essere introdotte come imposte federali solo se non sarebbe possibile introdurle come imposte cantonali armonizzate nel quadro del sistema fiscale federale esistente.
- ⇒ Per l’emanazione di qualsiasi nuova imposta (federale o cantonale armonizzata) dovrebbero **valere in ogni caso i principi generali dell'imposizione ai sensi dell'articolo 127 cpv. 1 e cpv. 3** (la cerchia dei contribuenti, l'imponibile e il suo calcolo dovrebbero essere regolati in una nuova base legale in senso formale e dovrebbe essere garantito il divieto di qualsiasi doppia imposizione intercantonale). Quanto al **principio della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure dell'imposizione secondo la capacità economica, questi dovrebbero essere analizzati nel quadro delle disposizioni fiscali internazionali oggetto della relativa modifica.**

*b) Base costituzionale per l’emanazione di due nuove imposte federali*

La seconda parte del cpv. 1 (cfr. B sopra) conferisce alla Confederazione il potere di emanare due nuove imposte federali: l’imposta nello Stato di commercializzazione e l’imposta integrativa per raggiungere l’imposizione minima.

- ⇒ Nella misura in cui la clausola generale di cui si è parlato in precedenza conferisce già alla Confederazione facoltà di emanare prescrizioni particolari di prelievo (nel caso di imposte federali) o di armonizzazione (nel caso di imposte cantonali), nel rispetto del federalismo, **questa ulteriore base costituzionale non appare necessaria, anzi, si rileva ridondante e controproducente**, in quanto preclude al Parlamento la possibilità di analizzare in un secondo momento se è più opportuno prelevare queste due nuove imposte quali imposte federali o quali imposte cantonali armonizzate. La dicitura “*La Confederazione può (...) prevedere segnatamente un’imposizione nello Stato di commercializzazione e un’imposizione minima*” **conferisce già una competenza costituzionale alla Confederazione per prelevare tali imposte**<sup>1</sup>. Con una disposizione di questo contenuto, i poteri sovrani dei Cantoni (art. 3 Cost. fed.) sarebbero dunque già limitati da questa base costituzionale che renderebbe la discussione in Parlamento in sede legislativa sul tema imposte federali *versus* imposte cantonali pressoché superflua. Questo a maggior ragione visto che la disposizione transitoria conferisce mandato al Consiglio federale per emanare disposizioni per l’implementazione dell’imposta integrativa del pilastro 2 quale imposta federale: ritenuta la complessità della materia, i costi di implementazione (informatici e organizzativi) che ne deriveranno, nutriamo seri dubbi sul fatto che la natura dell’imposta possa poi cambiare in sede legislativa in un’imposta cantonale armonizzata.
- ⇒ Si rileva inoltre che, se la volontà del legislatore (e del popolo) in merito a queste due nuove imposte è quella di renderle già da ora delle imposte federali, allora sarebbe auspicabile che le due imposte fossero definite separatamente dalla clausola generale di salvaguardia, **in due articoli distinti**, analogamente a quanto previsto per tutte le altre imposte federali<sup>2</sup> e prevedendo, come per quest’ultime, già nella Costituzione, **la quota parte dei Cantoni** che, in questo caso, dovrebbe corrispondere, secondo quanto indicato nel rapporto esplicativo, al 100% del gettito.

Verbalmente l’Amministrazione federale delle contribuzioni ha motivato la necessità di rendere queste due nuove imposte delle imposte federali in virtù di una maggiore accettazione internazionale.

- ⇒ A nostro parere questa valutazione **dovrebbe essere maggiormente sostanziata**, soprattutto per quanto attiene all’imposta integrativa relativa al pilastro 2. La necessità di prelevare tale imposta è infatti influenzata in larga misura dalla politica fiscale cantonale, ossia dall’autonomia dei Cantoni nel decidere le aliquote d’imposta cantonali, le quali influenzano in larga misura il raggiungimento della tassazione minima del 15%. In virtù di questo fatto, siamo dell’idea che l’imposta integrativa andrebbe **di principio analizzata come imposta integrativa cantonale armonizzata** e solo se questo non fosse veramente possibile andrebbe

<sup>1</sup> Esattamente come per l’imposta fedarle diretta ai sensi dell’art. 128 cpv. 1, l’imposta sul valore aggiunto ai sensi dell’art. 130 cpv. 1, le imposte speciali di consumo ai sensi dell’art. 131 cpv. 1, le tasse di bollo e l’imposta preventiva ai sensi dell’art. 132 cpv. 1 e 2 Cost. fed..

<sup>2</sup> Cfr. Per l’imposta fedarle diretta all’art. 128 cpv. 4, le imposte speciali di consumo ai sensi dell’art. 131 cpv. 3 e l’imposta preventiva ai sensi dell’art. 132 cpv. 2 Cost. fed..

studiata una soluzione come imposta federale. Nella misura del possibile l'autonomia tariffale dei Cantoni deve infatti essere salvaguardata per evitare distorsioni che potrebbero portare alcuni Cantoni addirittura ad innalzare le aliquote delle persone giuridiche per non perdere substrato fiscale, a danno però di tutte le imprese residenti, quindi anche delle PMI e producendo un effetto decisamente non voluto.

- ⇒ Ad ogni modo, sia nel caso di un'imposta federale con prelievo da parte dei Cantoni, sia nel caso di un'imposta cantonale armonizzata siamo favorevoli ad una ripartizione intercantonale sulla base delle **medesime regole** vigenti a livello internazionale (OCSE) e all'idea di un **cantone leader** che coordini la riscossione di queste nuove imposte.

### Nuova norma transitoria costituzionale (art. 197 N. 14 Cost fed.)

L'articolo proposto conferisce potere al Consiglio federale di elaborare un'ordinanza per l'implementazione dell'imposta integrativa del pilastro 2 quale imposta federale.

- ⇒ Come detto poc'anzi ogni nuova imposta, pertanto anche l'imposta integrativa, andrebbe di principio **analizzata dapprima come imposta integrativa cantonale armonizzata** e solo se questo non fosse possibile andrebbe studiata una soluzione come imposta federale.
- ⇒ **La disposizione proposta risulta inoltre troppo elaborata, dettagliata e complicata per essere una disposizione di livello costituzionale.** Una disposizione transitoria che conferisce un mandato al Consiglio federale per elaborare le disposizioni esecutive non dovrebbe contenere dettagli tecnici e/o procedurali. Questi **dovrebbero essere codificati ad un livello legislativo inferiore**, ossia nella legge o nell'ordinanza, non nella Costituzione.
- ⇒ Il livello di dettaglio della disposizione preoccupa a maggior ragione in virtù del fatto che le regole modello del pilastro 2 **non sono state convenute in una Convenzione multilaterale** (come sarà invece il caso per le regole per il pilastro 1) ma sono semplici regole modello internazionali paragonabili al diritto consuetudinario (*common approach*). Non essendo state stabilite in maniera vincolante, queste **potrebbero anche cambiare**, magari anche in corso d'opera durante i futuri processi legislativi svizzeri. Una certa flessibilità deve pertanto essere garantita. La formulazione del cpv. 4 ove si indica che il Consiglio federale può derogare alle disposizioni di dettaglio del cpv. 2 per l'implementare "modelli di norme internazionali" è la conferma che una disposizione così dettagliata nella Costituzione risulta fuori luogo. **Sarebbe preferibile studiare una formulazione meno dettagliata, ma che rispecchi comunque i criteri costituzionali.**
- ⇒ Rilaviamo inoltre che con una disposizione troppo complicata e/o dettagliata si corre maggiormente il rischio che l'elettorato non comprenda la portata e il contenuto della proposta, **umentando il rischio di non accettazione in votazione** a causa della sua complessità e in virtù della sua provenienza estera.

- ⇒ A nostro parere, alcuni **aspetti tecnici della disposizione transitoria proposta non corrispondono completamente ai requisiti attuali delle regole modello** o non li riflettono adeguatamente. A tal proposito si rimanda a quanto indicato nel dettaglio nella presa posizione della Conferenza dei Direttori delle Finanze (CdF).
- ⇒ La disposizione transitoria dovrebbe essere redatta per **coprire tutte le possibili imposte aggiuntive previste attualmente dagli sviluppi internazionali**, segnatamente le imposte previste dal **pilastro 1** (attualmente completamente assenti), le imposte previste dal **pilastro 2** (l'imposta integrativa nazionale ossia la cosiddetta *Qualified Domestic Top-up Tax*, la regola di inclusione del reddito ossia la cosiddetta *Income Inclusion Rule (IIR)* e la regola sui pagamenti a bassa imposizione ossia la cosiddetta *Undertaxed Payments Rule (UTPR)*), ma anche ad es. le imposte da prelevare nell'ambito del progetto **GILTI** americano (e i possibili altri progetti in questo senso in corso in altri Paesi (ad es. Cina).

## Vigilanza della Confederazione

Ritenuto quanto precede, l'attuazione dell'imposizione minima richiesta a livello internazionale sarà concepita come imposta cantonale o come imposta federale tuttavia con prelievo ed entrate di competenza dei Cantoni. I requisiti internazionali e la futura legge (rispettivamente l'ordinanza) federale nonché il grande interesse dei Cantoni nel mantenere i potenziali introiti fiscali costituiranno già dei paletti sufficienti per garantire un'implementazione coordinata ed efficace. Una supervisione diretta e completa da parte della Confederazione non è pertanto assolutamente necessaria. Lo stesso vale per una vigilanza indiretta, come quella prevista dall'articolo 104a DBG per l'imposta federale diretta.

Per contro, una sorveglianza della Confederazione delle norme internazionali applicabili può essere appropriata, per garantire l'accettazione internazionale del sistema svizzero e una efficace e veloce reazione in caso di necessità o di mutate circostanze.

Si rileva comunque che il conferimento del mandato di sorveglianza all'Amministrazione federale delle contribuzioni nelle norme costituzionali appare alquanto inappropriato.

## Perequazione finanziaria nazionale

Come proposto anche dal Consiglio federale nel rapporto esplicativo, le entrate fiscali derivanti dalle nuove imposte del pilastro 2 devono imperativamente restare di competenza dei Cantoni e ciò indipendentemente dal fatto che questa venga concepita come imposta federale o cantonale. Questo in virtù dei principi costituzionali fondamentali (federalismo, sussidiarietà e autonomia dei Cantoni) ma anche per ragioni pratiche legate alla necessità per i Cantoni toccati dalle misure di poter disporre di maggiori risorse finanziarie da reinvestire per compensare la perdita di attrattività risultante dall'aumento dell'aliquota effettiva.

Per quanto attiene alle possibili modifiche della perequazione derivanti dall'implementazione del pilastro 2, riteniamo che la base imponibile dei grandi gruppi di imprese che verranno toccati dalle norme GloBE e dovranno pagare imposte in Svizzera per il pilastro 2 possano essere adeguatamente considerati nella perequazione sostituendo la loro base imponibile calcolata sulle norme del codice delle obbligazioni (CO) con le norme del GloBE. Questo metodo terrebbe conto degli eventuali maggiori introiti dei Cantoni che incasserebbero imposte in virtù del pilastro 2 garantendo nel contempo però un calcolo perequativo sulle relative norme.

### Promozione della piazza economica svizzera

Concordiamo che la Confederazione debba giocare un ruolo attivo e promuovere condizioni quadro favorevoli per lo sviluppo di tutta la piazza economica svizzera. L'accettazione internazionale delle misure cantonali di promozione della piazza sarà di centrale importanza in questo prossimo futuro. Anche la Confederazione ha un dovere in questo senso, almeno nel coadiuvare i Cantoni nella definizione di condizioni quadro compatibili con i dettami internazionali. Questo ruolo della Confederazione non deve tuttavia comportare né il conferimento di una quota parte delle nuove risorse alla Confederazione, né un travaso di risorse esistenti dai Cantoni alla stessa.

### Conclusioni

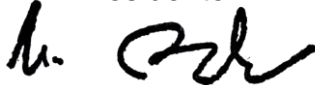
Come sopra esposto nei singoli capitoli, il Cantone Ticino ritiene che:

- A. Sia l'articolo costituzionale che l'articolo costituzionale transitorio debbano essere semplificati e concentrarsi sui principi. Saranno le Leggi votate dal Parlamento a definire i dettagli;
- B. Il gettito fiscale derivante dal progetto GloBe recepito in Svizzera, come indicato già dalle prime conferenze stampa del Consiglio federale, deve restare integralmente ai Cantoni;
- C. La tassazione, anche delle società che qualificano per il pilastro 2, deve restare una competenza esclusivamente cantonale;
- D. Nell'aggiornamento della perequazione tra i Cantoni, si terrà conto del gettito aggiuntivo derivante dall'imposizione minima del pilastro 2 secondo le norme GloBe.

Voglia gradire, onorevole Consigliere federale, l'espressione della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

---

**RG n. 1860 del 13 aprile 2022**

Copia per conoscenza a:

- Divisione delle contribuzioni (dfe-dc@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet