



Berna, 29 marzo 2017

Giovani imprese a forte crescita in Svizzera

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento al postulato 13.4237 Derder del
12 dicembre 2013

1 Sintesi

Accogliendo il postulato Derder (13.4237) il Consiglio federale ha manifestato la sua disponibilità ad approfondire ulteriormente l'analisi delle giovani imprese a forte crescita (di seguito «start-up») in Svizzera in base al rapporto sul capitale di rischio del 2012, a identificare gli eventuali punti deboli e, se necessario, a proporre contromisure adeguate. Il presente rapporto si sofferma su diversi aspetti, dall'imprenditoria ai programmi di sostegno pubblici, dal regime fiscale al quadro normativo. Conformemente al mandato, il rapporto non pretende offrire una panoramica esaustiva della promozione delle start-up nel nostro Paese, bensì rilevare l'eventuale necessità d'intervento in settori di particolare rilievo per queste giovani imprese.

L'imprenditoria in Svizzera

Il presente rapporto conclude che in Svizzera la situazione delle start-up è, nel complesso, da buona a ottima. La Svizzera figura tra i Paesi con le migliori condizioni quadro per attività imprenditoriali. La predisposizione all'imprenditoria, tuttavia, non è molto sviluppata tra la popolazione e, come percorso di carriera, l'opzione di costituire un'impresa non è altrettanto allettante come in altre economie fondate sull'innovazione.

Non è tanto per assenza d'interesse verso l'imprenditoria né per avversione al rischio o paura di fallire – argomenti spesso citati in questo contesto – che la quota delle costituzioni di imprese è leggermente inferiore a quella di altri Paesi. È piuttosto l'espressione del connubio tra un elevato reddito pro capite da una parte e un'economia basata sull'innovazione dall'altra. In Svizzera il tasso di disoccupazione è basso e le possibilità di guadagno sono elevate, per cui è raro che un'impresa venga costituita per motivi di necessità.

Non è vero che in Svizzera ci sono soltanto poche imprese a forte crescita o start-up innovative. Al contrario: il numero delle giovani imprese a forte crescita per abitante è nettamente superiore alla maggior parte dei Paesi messi a confronto. Su 100 000 abitanti, infatti, le start-up in forte espansione sono quasi 7, in Israele meno di 6 e negli USA appena 0,5. Anche in termini di occupazione la Svizzera regge egregiamente il confronto: le 400 aziende prese in esame danno lavoro a circa 20 000 persone, il che corrisponde allo 0,67 per cento della popolazione attiva. Nel raffronto internazionale la piazza economica elvetica è caratterizzata in ampia misura da queste start-up. Che il nostro Paese figurì tra i primi per numero di imprese a forte crescita nonostante la quota di neo-costituzioni leggermente inferiore alla media depone a favore dell'elevata qualità di queste imprese.

Capitale di rischio in Svizzera

È vero che il finanziamento delle giovani imprese rappresenta una sfida, ma il mercato del capitale di rischio in Svizzera esiste e funziona tutto sommato bene, anche grazie ai forti investimenti esteri. Questo mercato, comunque, può essere perfezionato. Nell'ambito di un incontro ai vertici tra il capo del dipartimento dell'interno, il capo del dipartimento dell'economia, dalla formazione e della ricerca e diversi esponenti di associazioni e imprese di *venture capital* è stata manifestata la disponibilità a promuovere gli investimenti in capitale di rischio da parte degli istituti di previdenza.

Rapportando la quota di investimenti con capitale di rischio al PIL, la Svizzera occupa il secondo posto in Europa. Rispetto ai Paesi leader come Israele e gli USA, tuttavia, è nettamente distaccata. Il mercato svizzero del capitale di rischio è aperto e viene alimentato in gran parte da fondi provenienti dall'estero. La Svizzera figura tra i Paesi che dispongono di un mercato dei capitali di rischio attivo.

Offerte di finanziamento pubbliche

Con 87 programmi, i Cantoni propongono un ampio ventaglio di offerte di finanziamento per imprese e start-up. Il sistema di fidejussioni per PMI, la Società svizzera di credito alberghiero (SCA) o il Fondo per le tecnologie sono tre strumenti con cui la Confederazione facilita alle imprese l'assunzione di crediti o prestiti.

Numerosi Paesi dell'OCSE offrono strumenti statali di capitale proprio, spesso sotto forma di fondi di partecipazione pubblici, fondi di fondi o fondi di co-investimento. Quasi tutti i Paesi OCSE propongono inoltre lo strumento delle fidejussioni.

In Europa il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) riveste un'importante funzione per i finanziamenti con capitale di rischio e le garanzie per PMI, start-up comprese. Anche le start-up svizzere possono beneficiare delle attività d'investimento di questo fondo.

Attualmente il Consiglio federale non ritiene necessario lanciare un programma di finanziamento pubblico per start-up a complemento delle offerte già esistenti. È più opportuno, invece, portare avanti la politica di perfezionamento delle condizioni quadro, di comprovata efficacia, creando così un contesto il più favorevole possibile per giovani imprese e investitori.

Regime fiscale

In generale, il regime fiscale svizzero è attrattivo. Negli ultimi anni sono stati effettuati diversi adeguamenti, anche nell'interesse delle start-up.

In materia di politica fiscale, tuttavia, continua a esserci necessità d'intervento. Il presente rapporto è incentrato sulla prospettiva delle start-up, ma potrebbe interessare anche le PMI, perché si trovano spesso in situazioni analoghe. Le start-up si distinguono da un lato per il loro bisogno di capitale relativamente elevato e, dall'altro, per il fatto che realizzano utili molto modesti o non ne realizzano affatto. L'imposizione del capitale proprio e del patrimonio (imposta sul capitale e sulla sostanza) esercita quindi un effetto erosivo sulla sostanza. Dal punto di vista economico, però, tali imposte vanno possibilmente evitate. Occorre pertanto considerare la possibilità di passare a un altro tipo di imposizione. Nel caso di una maggiore imposizione dei redditi occorrerebbe tuttavia analizzare preventivamente e dettagliatamente le ripercussioni sull'economia e sulle finanze pubbliche. Su corrispondente mandato parlamentare, il Consiglio federale sarebbe disposto a farlo.

Per calcolare l'imposta cantonale sul patrimonio e l'imposta sul reddito delle imprese non quotate è determinante la valutazione dei diritti di partecipazione. La normativa concernente le start-up – ossia che il valore venale possa essere determinato in base al prezzo pagato dagli investitori in occasione delle tornate di finanziamento – può portare ad un carico fiscale con azione erosiva sulla sostanza nonché a una penuria di liquidità.

Per quanto riguarda i cosiddetti *business angels*, molti Paesi OCSE utilizzano incentivi sia *front-end* (deduzioni fiscali per investimenti in imprese in fase di costituzione) sia *back-end* (agevolazioni fiscali su utili o perdite di capitale). La Svizzera non prevede né gli uni né gli altri. Mettendo a confronto i regimi fiscali degli altri Paesi in materia di utili da alienazione, tuttavia, la soluzione svizzera è attrattiva per i *business angels* nonostante l'assenza di agevolazioni fiscali. Finché gli utili in capitale nella sostanza privata non saranno tassati, non occorre intervenire a favore di un'imposizione agevolata per i *business angels*.

Alla luce delle esperienze maturate a livello federale con la legge federale sulle società d'investimento in capitale di rischio e dell'imposizione complessivamente moderata a livello internazionale, il Consiglio federale respinge l'idea di una deduzione fiscale per chi investe nelle start-up.

Secondo la legge sull'armonizzazione delle imposte (LAID), i Cantoni possono prevedere agevolazioni fiscali per imprese a livello cantonale e comunale. Nell'ambito della politica regionale federale, inoltre, la Confederazione può accordare agevolazioni fiscali a imprese industriali o

ad aziende di servizi affini alla produzione industriale situate in centri regionali deboli dal punto di vista dell'infrastruttura. Questi strumenti sono anche a disposizione delle start-up.

Per quanto riguarda le partecipazioni di collaboratore nell'ambito del calcolo dell'imposta sul reddito, il Consiglio federale ritiene sostanzialmente che non sia necessario intervenire. I vantaggi monetizzabili in denaro risultanti da tali partecipazioni sono considerati proventi da attività lucrativa dipendente.

L'imposizione parziale dei dividendi, introdotta nell'ambito della Riforma II dell'imposizione delle imprese, può comportare un sostanziale sgravio fiscale per i *business angels*.

Quadro normativo

Quanto all'attrattiva economica in generale e agli oneri amministrativi in particolare, la Svizzera si trova, nel confronto internazionale, in una posizione da buona a ottima. Nel complesso, infatti, le condizioni quadro economiche in Svizzera figurano tra le migliori del mondo. La sfida consiste nell'adeguarle costantemente alle dinamiche dell'economia e agli sviluppi tecnologici.

L'11 gennaio 2017 il Consiglio federale ha approvato a questo proposito il rapporto «**Condizioni quadro dell'economia digitale**»¹, commissionando nel contempo mandati di verifica per provvedimenti atti a migliorare le condizioni quadro nei settori dei servizi alberghieri, del diritto in materia di concorrenza, dei servizi di mobilità nonché nel campo della formazione e della ricerca.

Nel suo rapporto concernente lo stralcio della mozione Graber (13.4184), il Consiglio federale studierà soluzioni per migliorare le condizioni quadro per investimenti da parte di istituti di previdenza.

Nel campo del *crowdfunding* ritiene inoltre che si possano eliminare certi ostacoli di carattere normativo.

Il Consiglio federale intende agevolare le costituzioni di imprese, ad esempio proponendo al Parlamento di integrare nella revisione del diritto della società anonima, attualmente in corso, una serie di disposizioni sulla soppressione dell'atto pubblico quale requisito formale² e proponendo di valutare l'ipotesi di una liberalizzazione del notariato al di là dei confini cantonali.

Gli sgravi amministrativi delle offerte di *e-government* permettono alle start-up di incentrarsi su attività di creazione di valore e sul consolidamento della loro impresa. A questo scopo il Portale PMI viene costantemente ampliato. Il previsto sportello unico (cosiddetto *one-stop-shop*) faciliterà ulteriormente gli scambi tra autorità e imprese, comportando così uno sgravio amministrativo.

Offerte pubbliche di consulenza, formazione e infrastruttura

Nel campo della consulenza, della formazione e dell'infrastruttura per start-up, i Cantoni mettono a disposizione numerose offerte, in parte sostenute attraverso la nuova politica regionale della Confederazione (NPR). Anche a livello federale esistono varie offerte di sostegno, ad esempio quelle della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI, in futuro Innosuisse) o di *Switzerland Global Enterprise* (S-GE). A sostegno delle giovani imprese improntate sulla scienza, inoltre, Innosuisse proporrà un nuovo programma, denominato Take-off.

Nell'autunno del 2015 le Camere federali hanno inoltre posto le basi per istituire un parco svizzero dell'innovazione. Benché PMI e start-up non siano il principale gruppo target di un tale parco, è molto probabile che prima o poi saranno sviluppate in determinate sedi misure specifiche per imprese neocostituite e spin-off.

¹ Consiglio federale (2017)

² Messaggio sulla modifica del Codice delle obbligazioni (Diritto della società anonima) del 23 novembre 2016.

L'efficacia delle varie offerte statali viene verificata regolarmente e, se necessario, perfezionata. Grazie a questo lavoro di verifica, l'offerta è in grado di tenere il passo con le esigenze delle start-up.

2 Misure e potenziali campi d'intervento futuri

Nel complesso le conclusioni del presente rapporto sono buone, ma in singoli campi è stata individuata una potenziale necessità d'intervento. Anche in futuro, comunque, ogni intervento andrà effettuato nell'ottica di un continuo miglioramento delle condizioni quadro. Proprio nei classici settori d'attività delle start-up, caratterizzati da una forte dinamica, la regolamentazione dovrà stare al passo con il continuo evolversi delle esigenze economiche.

Avendo avvertito già in passato la necessità di migliorare le condizioni quadro, il Consiglio federale ha adottato una serie di misure nei seguenti ambiti.

1. Il Consiglio federale riconosce che l'imposta sul patrimonio, determinata in base alla valutazione della sostanza raccolta nei round di finanziamento per start-up, può comportare per gli imprenditori un'elevata imposizione fiscale e portare a una penuria di liquidità. Ha pertanto incaricato il DFF di trovare insieme ai Cantoni soluzioni per ottimizzare la valutazione delle start-up, con lo scopo di migliorare l'attrattiva della piazza svizzera per le giovani imprese, ma pur sempre nel rispetto del margine di manovra che il nostro Stato federalista conferisce ai Cantoni.
2. Il 1° febbraio 2017 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sul progetto di modifica della legge e dell'ordinanza sulle banche finalizzato a ridurre gli ostacoli di accesso al mercato per gli istituti tecno-finanziari (*FinTech*) e a incrementare la certezza del diritto nell'intero settore. Il progetto contempla l'introduzione nell'ordinanza sulle banche di un periodo di 60 giorni per mantenere fondi su conti di pagamento, estende le attività non soggette ad autorizzazione e istituisce una nuova categoria di licenza per gli istituti *FinTech*.
3. Il 23 novembre 2016 il Consiglio federale ha proposto al Parlamento, nell'ambito del messaggio sulla revisione del diritto della società anonima, una serie di disposizioni volte a eliminare il requisito formale dell'atto pubblico in sede di costituzione e liquidazione di società di capitale a struttura semplice.
4. Nell'ambito del rapporto sullo sgravio amministrativo, il Consiglio federale ha incaricato il DEFR di valutare l'ipotesi di una liberalizzazione del notariato al di là dei confini cantonali e di proporre eventuali misure.
5. L'11 gennaio 2017 il Consiglio federale ha approvato il rapporto «Condizioni quadro dell'economia digitale» commissionando nel contempo mandati di verifica per misure atte a migliorare le condizioni quadro nei seguenti settori: servizi alberghieri, diritto in materia di concorrenza, servizi di mobilità, formazione e ricerca.
6. Nel suo rapporto concernente lo stralcio della mozione Graber (13.4184), il Consiglio federale studierà soluzioni per migliorare le condizioni quadro per investimenti in start-up da parte di istituti di previdenza.
7. Entro la fine del 2017 il DEFR istituirà a livello federale uno sportello unico per le imprese (*one-stop-shop*), versione 1.0. Lo sportello comporterà uno sgravio amministrativo per giovani imprese.

In aggiunta a queste misure, il Consiglio federale intravede ulteriori campi d'intervento:

8. Per rafforzare e sviluppare ulteriormente il mercato svizzero del capitale di rischio (*venture capital*), il DEFR (SECO) sta valutando la possibilità di una collaborazione con il Fondo

europeo per gli investimenti (FEI), ad esempio attraverso offerte formative per rappresentanti di casse pensioni e fondi svizzeri di venture capital oppure mediante l'utilizzo dell'ampia banca dati dell'FEI.

9. Visti gli incentivi negativi che comporta, il Consiglio federale ritiene ipotizzabile un ulteriore sgravio dall'imposta sul capitale e sul patrimonio, arginando così la sua azione erosiva sulla sostanza. Dietro opportuno mandato del Parlamento sarebbe quindi disposto a valutare le ripercussioni economico-finanziarie del passaggio da un'imposizione della sostanza a una maggiore imposizione del reddito.
10. Nell'ambito di una futura revisione fiscale, il Consiglio federale è disposto a esaminare la possibilità di una compensazione illimitata delle perdite per tutte le imprese in combinazione con un'imposizione minima (cfr. anche mozione 16.3605).

Anche in futuro il Consiglio federale sarà disposto a valutare ulteriori proposte di miglioramento, ben consapevole del fatto che il presente rapporto non offre una panoramica esaustiva dell'ecosistema delle start-up.