

Rapporto degli esperti: riforma urgente dell'imposta preventiva!

Il rapporto redatto dagli esperti del DFF informa sulla necessità d'agire con urgenza



Massimiliano Artaria

Fiduciario commercialista e immobiliare,
Esperto fiscale dipl. fed.,
MPP Fiduciaria SA, Breganzona



Alfredo Hatz

Fiduciario commercialista e finanziario,
Esperto fiscale dipl. fed.,
MPP Fiduciaria SA, Breganzona

Nella seduta dell'8 marzo 2019, il Consiglio federale è stato informato in merito al rapporto concernente le raccomandazioni di una riforma dell'imposta preventiva. Il rapporto redatto dagli esperti del DFF informa sulla necessità di agire con urgenza. Le raccomandazioni sono quelle di rinunciare al prelevamento dell'imposta preventiva sugli interessi versati alle persone giuridiche e investitori esteri, mentre i contribuenti svizzeri continueranno ad essere assoggettati all'imposta preventiva, che sarà altresì prelevata anche sui titoli esteri depositati presso un agente pagatore svizzero. È inoltre prevista la riduzione dell'imposta preventiva prelevata sui dividendi da un'aliquota del 35% al 15%. Nel caso in cui, il beneficiario della prestazione fosse una persona fisica residente in Svizzera, l'agente pagatore dovrà applicare l'usuale aliquota d'imposta del 35%. L'obiettivo della riforma è quello di rafforzare il mercato dei capitali svizzero e migliorare la funzione di garanzia dell'imposta preventiva.

I. Il gettito dell'imposta preventiva	384
II. Una riforma in discussione da tempo	385
III. La situazione attuale	385
IV. La necessità di agire	386
A. I titoli obbligazionari	386
B. I titoli azionari	386
C. Gli investimenti collettivi di capitale	386
D. Gli averi di clienti	386
E. La funzione di garanzia dell'imposta preventiva è davvero efficace?	387
V. I tentativi di riforma precedenti: anni 2010 e 2014	387
VI. L'urgenza di agire	388
VII. Gli obiettivi e le misure della riforma dell'imposta preventiva	389
A. Il rafforzamento del mercato dei capitali dei terzi	389
B. Il rafforzamento della funzione di garanzia	389
C. Il trattamento uguale per i fondi di investimento diretti e indiretti	389
D. Il contenimento del carico amministrativo, dei costi e la minimizzazione dei rischi	389
E. Le misure di rafforzamento del mercato del capitale proprio	389

F. Le altre imposte	390
G. Il passaggio (parziale) dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore	391
VIII. Gli aspetti tecnici di un passaggio (parziale) al sistema di agente pagatore	391
A. Il prelievo e il versamento dell'imposta	391
1. Le tempistiche di prelievo	391
2. Le basi di calcolo	392
3. La qualifica di investitori rispetto all'agente pagatore	392
4. Il limite esente	392
5. Gli interessi di ritardo	392
B. Il rimborso dell'imposta preventiva	392
1. I doveri di diligenza, le responsabilità e la remunerazione degli agenti pagatori	393
2. La parificazione tra investitori diretti ed indiretti	393
3. I prodotti strutturati e i pagamenti compensativi	393
IX. Le partecipazioni svizzere	393
X. Le ripercussioni finanziarie della possibile riforma	394
B. Le misure che implicheranno minori entrate fiscali	394
C. Gli effetti dinamici sul medio e lungo termine	394
XI. Conclusioni	394

I. Il gettito dell'imposta preventiva

La riforma dell'imposta preventiva è stata e sarà, anche in futuro, una tematica molto dibattuta. In un momento storico, nel quale le entrate fiscali per lo Stato sono sotto la lente di ingrandimento dei media e dell'opinione pubblica, qualsiasi progetto di legge che intenda modificare le entrate per la Confederazione sarà oggetto di particolari attenzioni.

Negli ultimi anni, il gettito dell'imposta preventiva ha registrato una forte progressione. Le entrate, al netto dei rimborsi, per l'anno 2017 sono state pari a 7'998 mio. di fr. Per importanza, tra le imposte federali, l'imposta preventiva (IP) si posiziona dopo l'imposta sul valore aggiunto (IVA) (22'644 mio. di fr. nell'anno 2018) e l'imposta federale diretta (22'586 mio. di fr. nell'anno 2018). Da notare che il gettito dell'imposta preventiva è aumentato più del 200% nel periodo 2004-2017,

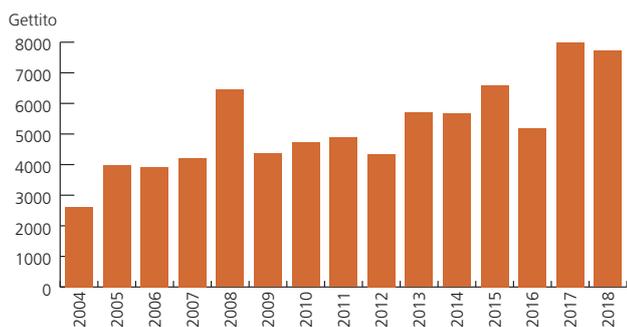
passando da 2'620 mio. di fr. nel 2004 a 7'998 mio. di fr. nel 2017. Per il futuro, invece, si profila un calo delle entrate provenienti dall'imposta preventiva. Infatti, già nell'anno 2018 le entrate nette sono calate, attestandosi a 7'713 mio. di fr. (-4%)^[1]. Anche la riforma oggetto di questo contributo, se verrà approvata, avrà delle conseguenze sul gettito fiscale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

Di seguito un riepilogo delle entrate provenienti dall'imposta preventiva per il periodo 2004-2018.

Tabella 1: Entrate dell'imposta preventiva in mio. di fr. (AFC [nota 1], p. 2 s.)

Entrate dell'imposta preventiva in milioni di franchi

Anno	Entrate	Rimborso	Gettito
2018	32 610	24 296	7 713
2017	30 206	20 508	7 998
2016	25 070	19 878	5 192
2015	29 294	22 709	6 586
2014	25 086	19 429	5 657
2013	22 694	17 004	5 691
2012	22 097	17 757	4 339
2011	23 487	18 600	4 887
2010	26 062	21 342	4 720
2009	23 696	19 329	4 367
2008	29 980	23 534	6 446
2007	31 152	26 941	4 211
2006	23 818	19 892	3 927
2005	20 791	16 811	3 979
2004	44 008	41 388	2 620



II. Una riforma in discussione da tempo

L'attuale proposta di riforma dell'imposta preventiva è iniziata nel mese di dicembre 2014, quando il Consiglio federale (CF) ha posto in consultazione un progetto in tal senso^[2]. Due gli obiettivi perseguiti: (i) rafforzare il mercato dei capitali svizzero, creando le condizioni quadro ideali per permettere ai grandi gruppi societari di potere emettere in Svizzera i propri strumenti obbligazionari, necessari al finanziamento delle proprie attività, senza dover sottomettere i derivanti redditi da interessi all'imposta preventiva; (ii) rafforzare la funzione di garanzia dell'imposta preventiva a favore delle imposte dirette sul territorio svizzero^[3].

^[1] Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), Statistica fiscale 2018, Berna, luglio 2019, in: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/57654.pdf> (consultato il 25.09.2019), p. 2 s.

^[2] Dipartimento federale delle finanze (DFF), Imposta preventiva: il Consiglio federale lancia la riforma per il rafforzamento del mercato dei capitali, Comunicato stampa, Berna, 17 dicembre 2014, in: https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-55731.html (consultato il 25.09.2019).

^[3] DFF, Procedura di consultazione concernente la legge federale sul principio del debitore e dell'agente pagatore nell'imposta preventiva, Rapporto sui risultati, Berna, 24 giugno 2015, in: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/40030.pdf> (consultato il 25.09.2019).

Il CF, in base ai risultati contraddittori della procedura di consultazione, nel giugno 2015 ha deciso di sospendere il progetto. In particolare, l'Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB) e Economiesuisse hanno respinto il progetto di riforma, proponendo a loro volta l'introduzione di un sistema di notifica parziale. Anche la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) ha chiesto di sospendere il progetto in attesa dell'entrata dello scambio automatico di informazioni (*i.e.* le basi legali sono entrate in vigore il 1° gennaio 2017) e del voto concernente l'iniziativa popolare federale del 25 settembre 2014 "Sì alla protezione della sfera privata", in seguito ritirata dai promotori^[4].

Nel mese di novembre 2015, il CF ha incaricato il DFF di costituire un gruppo di esperti al fine di elaborare delle proposte in vista della riforma dell'imposta preventiva. Questo per permettere al CF, una volta accertato l'esito dell'iniziativa popolare riguardo la sfera privata, di dare seguito al progetto di riforma. Tuttavia, a seguito del ritiro dell'iniziativa popolare "Sì alla protezione della sfera privata" avvenuto nel mese di gennaio 2018, il gruppo di esperti DFF ha intensificato i propri lavori arrivando così a concludere il proprio mandato nel mese di dicembre del 2018^[5]. Nel rapporto, gli esperti DFF raccomandano una riforma urgente dell'imposta preventiva.

III. La situazione attuale

In conformità della Legge federale sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21) e della relativa Ordinanza di applicazione (OIPrev; RS 642.211), l'imposta preventiva viene prelevata sui redditi da sostanza mobiliare, sulle vincite alle lotterie e sulle prestazioni d'assicurazione.

Il rapporto degli esperti DFF si è occupato di affrontare il tema dei redditi da sostanza mobiliare, in quanto non si è ritenuto opportuno apportare delle modifiche relativamente ai redditi da vincite delle lotterie e delle prestazioni di assicurazione.

L'imposta preventiva è un'imposta di auto-accertamento bifasica. In una prima fase, il debitore della prestazione svizzero, assolve il proprio obbligo fiscale versando spontaneamente all'AFC il 35% del reddito imponibile e il restante 65% al beneficiario della prestazione. Il prelievo avviene senza nessun riguardo rispetto al beneficiario della prestazione e colpisce allo stesso modo i beneficiari coinvolti; persone fisiche, persone giuridiche, investitori istituzionali, investitori nazionali ed esteri. Nella seconda fase, il beneficiario della prestazione attraverso la corretta dichiarazione^[6] e il soddisfacimento delle condizioni enunciate dalla LIP (art. 21 ss.), ha la possibilità di ottenere il rimborso dell'imposta preventiva. L'obbligazione fiscale può

^[4] FF 2014 7495, ritirata il 9 gennaio 2018. Si veda anche: <https://www.bk.admin.ch/ch/i/pore/vi/vis445.html> (consultato il 25.09.2019).

^[5] DFF, Recommendations en vue de la réforme de l'impôt anticipé, Rapport du groupe de la Confédération, du secteur économique et des cantons mandaté par le Département fédéral des finances (DFF), Berna, dicembre 2018, in: <https://www.efd.admin.ch/dam/efd/fr/dokumente/home/dokumentation/berichte/bericht-verrechnungssteuer.pdf.download.pdf/VS-BE-f.pdf> (consultato il 25.09.2019).

^[6] Per le persone fisiche il reddito colpito da imposta dovrà essere dichiarato nella dichiarazione d'imposta dell'anno nel quale è scaduto il reddito. Per le persone giuridiche il reddito dovrà essere contabilizzato nei conti societari.

altresì essere assolta, nei casi enunciati dalla legge, tramite la procedura di notifica sostitutiva (art. 20 LIP).

Con riferimento ai redditi da sostanza mobiliare, per il beneficiario svizzero, il prelievo dell'imposta assolve una funzione di garanzia e rappresenta un acconto sulle imposte (cd. "imposta di garanzia"). Per il beneficiario estero l'imposta preventiva assume una funzione fiscale (cd. "imposta alla fonte"), che viene limitata in maniera importante in presenza di eventuali convenzioni per evitare le doppie imposizioni sul reddito e sulla sostanza (CDI) che permettono al beneficiario estero di ottenere un rimborso parziale o totale dell'imposta prelevata.

IV. La necessità di agire

Se da una lato, l'attuale sistematica dell'imposta preventiva è particolarmente efficace nell'assicurare all'autorità fiscale la corretta dichiarazione di redditi pagati da una società con sede in Svizzera ad un contribuente domiciliato in Svizzera, dall'altro le aliquote applicate, appaiono troppo elevate e sproporzionate se pensiamo ad investitori istituzionali (istituti di previdenza) o ancora agli investitori esteri, che nella maggior parte dei casi hanno diritto a un rimborso parziale con l'applicazione della relativa CDI.

Dobbiamo, però, considerare anche gli aspetti pratici del rimborso. Infatti, solitamente il rimborso per gli investitori esteri è legato ad un onere amministrativo non indifferente ed è sempre accompagnato da una perdita momentanea di liquidità. In alcuni casi, per motivi pratici, come nel caso di titoli detenuti all'interno di un investimento collettivo di capitale (fondo), l'opzione di richiedere un rimborso spesso non viene nemmeno presa in considerazione poiché complicata e di difficile applicazione.

Questa situazione peggiora l'attrattività della nostra piazza finanziaria, con ricadute negative per le entrate fiscali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

Di seguito, si esporranno quelli che, nostro modo di vedere, sono le attuali criticità legate ai redditi della sostanza mobiliare.

A. I titoli obbligazionari

Attualmente, i grandi gruppi societari con sede in Svizzera emettono le proprie obbligazioni periodicamente attraverso strutture con sede all'estero al fine di evitare il pagamento dell'imposta preventiva svizzera. La nuova versione dell'art. 14a OIPrev, in vigore dal 1° aprile 2017, ha introdotto la possibilità per le società estere emittenti di obbligazioni garantite dalla casa madre elvetica di far confluire i fondi alla casa madre, a patto che questi fondi, alla data di chiusura di bilancio, non superino l'ammontare del capitale proprio della società estera del gruppo, appare insufficiente^[7].

Questa modifica legislativa ha comunque permesso di portare importanti attività di finanziamento in Svizzera, tramite emissioni obbligazionarie, che attualmente a causa della vigente LIP, avvengono all'estero.

B. I titoli azionari

Per i titoli azionari non esistono alternative (come per l'emissione delle obbligazioni che vengono dislocate all'estero) per evitare l'imposta preventiva. Per gli imprenditori le uniche possibili forme di ottenere liquidità dalle proprie società, senza essere colpiti da imposta preventiva, sono rappresentate dal rimborso del valore nominale, il rimborso delle riserve da capitale iscritte e riconosciute dall'AFC, o l'acquisto di azioni proprie. Tuttavia, queste ultime forme di finanziamento non rappresentano una valida alternativa in quanto fondamentalmente rappresentano una forma di disinvestimento.

C. Gli investimenti collettivi di capitale

La costituzione di investimenti collettivi di capitale in Svizzera è sempre più rara. Da un lato, l'imposta preventiva e, dall'altro, il fatto che la Svizzera non sia nell'Unione europea (UE) rende difficile l'accesso al mercato.

D. Gli averi di clienti

Fondamentalmente, gli interessi di questi strumenti sono soggetti a imposta preventiva, salvo quando l'importo degli interessi cumulati non superano i fr. 200 per anno (cd. "franchigia", art. 5 cpv. 1 lett. c LIP). Non sono invece assicurati, quindi non soggetti a imposta preventiva, i depositi fiduciari che tuttavia sono caratterizzati da un livello di interessi esiguo.

Tabella 2: Depositi nazionali ed esteri suddivisi per depositi a vista, a termine e fiduciari (Banca nazionale svizzera [BNS])

	Depositi nazionali assicurati	Depositi esteri non assicurati	Totale	Depositi nazionali assicurati	Depositi esteri non assicurati	Totale
	mio. di fr.	mio. di fr.	mio. di fr.	parte in %	parte in %	parte in %
Depositi a vista	315'226		315'226	42,48%	0,00%	42,48%
Depositi a termine	416'282		416'282	56,10%	0,00%	56,10%
Depositi fiduciari		10'528	10'528	0,00%	1,42%	1,42%
Totale depositi	731'508	10'528	742'036	98,58%	1,42%	100,00%

[7] STEFAN OESTERHELT, Erleichterung bei der Konzernfinanzierung, Neue Fassung vom Art. 14a VStV, in: EF n. 9/2017, pp. 622-628.

Tabella 3: Distribuzione tra titoli nazionali assicurati ed esteri non assicurati per le varie categorie di titoli (BNS)

	Titoli nazionali assicurati	Titoli esteri non assicurati	Totale	Titoli nazionali assicurati	Titoli esteri non assicurati	Totale
	mio. di fr.	mio. di fr.	mio. di fr.	parte in %	parte in %	parte in %
Titoli di debito corto termine	62	847	909	0,01%	0,14%	0,15%
Titolo di debito lungo termine	25'613	44'005	69'618	4,09%	7,02%	11,11%
Prodotti strutturati		20'390	20'390	0,00%	3,25%	3,25%
Azioni ed altri titoli di partecipazione	225'231	70'176	295'407	35,94%	11,20%	47,14%
Investimenti collettivi di capitale (fondi)	106'327	134'068	240'395	16,97%	21,39%	38,36%
Totale titoli	357'233	269'486	626'719	57,00%	43,00%	100,00%

E. La funzione di garanzia dell'imposta preventiva è davvero efficace?

Da una prima analisi, si può certamente asserire che l'imposta preventiva mostra un limite nella sua funzione di garanzia. Infatti, nel caso di titoli esteri, anche se depositati presso istituti finanziari svizzeri (banche), l'imposta preventiva non è applicabile e non viene dunque prelevata. Sono considerati titoli esteri, le obbligazioni emesse all'estero da grandi gruppi svizzeri. Mediamente rappresentano il 43% nel portafoglio degli investitori svizzeri per l'anno 2016. Ne consegue una percentuale senz'altro significativa dei redditi totali della sostanza mobiliare (quasi la metà!) che non sottostanno all'imposta preventiva.

Nella Tabella 3 sopra riportata viene presentata, in valori assoluti e percentuali, la distribuzione tra titoli nazionali assicurati (dove l'imposta preventiva è applicata) ed esteri non assicurati (dove l'imposta preventiva non è applicata) per le varie categorie di titoli.

V. I tentativi di riforma precedenti: anni 2010 e 2014

Nell'anno 2010, il CF aveva lanciato una proposta di riforma dell'imposta preventiva al fine di rafforzare il mercato dei capitali dei terzi. Il tema portante di quella riforma, era l'introduzione di strumenti obbligazionari convertibili obbligatoriamente in titoli di partecipazione, per le banche a rilevanza sistemica. La misura proposta si innestava nel progetto di legge "too big too fail" (TBTF) e riguardava la necessità di garantire una stabilità finanziaria per gli istituti ma anche per la piazza finanziaria. Vi era, dunque, l'esigenza che queste obbligazioni venissero emesse e garantite in Svizzera.

A questo scopo il CF aveva proposto di rinunciare al prelievo d'imposta preventiva su tutti gli strumenti obbligazionari, comprese queste speciali obbligazioni TBTF convertibili. Nel 2012, le Camere federali, tuttavia, respinsero questa proposta, adottando invece un'eccezione limitata nel tempo,

già rinnovata nell'anno 2015^[8] e attualmente estesa fino all'anno 2022, esclusivamente per le obbligazioni Cocos (art. 5 cpv. 1 lett. g LIP)^[9] e *Write-off bonds*. Nell'anno 2016, al momento dell'estensione di quest'eccezione per le obbligazioni convertibili obbligatoriamente e dei prestiti con rinuncia di debito, questo speciale trattamento (art. 5 cpv. 1 lett. i LIP) è stato altresì previsto per i *Bail-in bonds*^[10].

Nell'anno 2014, il CF ha nuovamente proposto una riforma dell'imposta preventiva, con l'obiettivo di rafforzare il mercato dei capitali come pure la funzione di garanzia dell'imposta^[11]. Di seguito i punti cardine di quella proposta di riforma:

- rinuncia, per tutti gli investitori esteri e per le persone giuridiche svizzere soggette all'obbligo della tenuta contabile, così come per gli investitori istituzionali svizzeri, al prelievo dell'imposta preventiva sugli interessi derivanti da obbligazioni e fondi di investimento svizzeri;
- per le persone fisiche svizzere, il mantenimento del sistema attuale, con un rafforzamento della funzione di garanzia attraverso il prelevamento dell'imposta preventiva anche

[8] DFF, Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente una modifica della legge federale sull'imposta preventiva, Comunicato stampa, Berna, 11 settembre 2015, in: https://www.estv.admin.ch/estv/it/home/die-estv/medien/nsb-news_list.msg-id-58686.html (consultato il 25.09.2019).

[9] I prestiti obbligatoriamente convertibili o "*Contingent Convertible Bonds*" (CoCos) sono definiti dettagliatamente negli artt. 11-13 della Legge federale sulle banche e le casse di risparmio (LBCR; RS 952.0). Si tratta di prestiti che sono convertiti in capitale proprio (spesso in azioni) nel caso in cui si verifichi un evento determinato (cd. "*trigger*", ad es. passare al di sotto di una determinata quota di capitale proprio della banca emittente). I CoCos costituiscono una misura nell'ambito della problematica "*too big to fail*".

[10] Le obbligazioni "*bail in*" sono prestiti obbligazionari che sono stati autorizzati dall'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) al momento dell'emissione come impegni emessi in adempimento di esigenze regolamentari e che, in caso di insolvenza incombente, possono essere ridotti o convertiti in capitale proprio nell'ambito di una procedura di risanamento ai sensi dell'art. 25 in combinato disposto con l'art. 31 cpv. 3 LBCR.

[11] Cfr. nota 2.

sui titoli esteri detenuti presso banche svizzere, ma con la possibilità di permettere ai contribuenti di poter optare, per una notifica sostitutiva anziché operare il prelievo dell'imposta;

- cambiamento dal principio dell'agente debitore al principio dell'agente pagatore^[12], in particolare per le obbligazioni e gli investimenti collettivi di capitale. Il prelievo non viene più effettuato dal debitore della prestazione, ma dal pagatore, tipicamente la banca nel caso delle obbligazioni, o la direzione del fondo nel caso degli investimenti collettivi di capitale.

Questa proposta di riforma non ha, tuttavia, soddisfatto le varie associazioni coinvolte nei lavori. L'ASB ha considerato questa riforma troppo onerosa amministrativamente, costosa e oltretutto legata a dei rischi per le banche. Per questo motivo ha respinto l'introduzione dell'agente pagatore e ha proposto l'introduzione di un sistema di notifica parziale. La posizione dell'ASB è stata condivisa anche da Economiesuisse. Swissholdings invece, ha puntualizzato che la liberalizzazione dei mercati dei capitali, da anni ricercata dal settore industriale, non dovrebbe essere in collegamento con un sistema nazionale di notifica spontaneo o automatico relativo ai dati bancari. L'Associazione svizzera degli assicuratori (ASA) non si è espressa contro un cambio del principio da agente debitore ad agente pagatore, ma ha richiesto una parità di trattamento relativamente alle eccezioni introdotte in favore delle banche, come per gli strumenti TBTF.

A giugno dell'anno 2015, il CF, considerando i risultati della consultazione, ha nuovamente sospeso il progetto anche in attesa del risultato dell'iniziativa popolare precedentemente menzionata "Sì alla protezione della sfera privata". In seguito, già a novembre dell'anno 2015, il CF ha incaricato il DFF di formare un gruppo di esperti volto a elaborare delle proposte di riforma.

Anche il Parlamento federale ha trattato il tema attivamente. Le commissioni dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) e del Consiglio degli Stati (CET-S) hanno dato seguito all'iniziativa n. 17.494, intitolata "Abolizione dell'imposta preventiva sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario svizzeri"^[13]. L'iniziativa parlamentare propone un cambiamento parziale dal principio debitore a quello dell'agente pagatore. A differenza del progetto di consultazione promosso dal CF nell'anno 2014 è esclusa una notifica spontanea oppure obbligatoria (automatica). Il nuovo sistema deve essere possibilmente burocraticamente semplice e contenere i costi. Le banche, quali responsabili del prelievo delle imposte, ricevono un'adeguata indennità per gli oneri causati dal prelievo dell'imposta. Nel mese di novembre 2018, la CET-N ha deciso di istituire una sottocommissione incaricata di elaborare un progetto preliminare nel quadro dell'iniziativa parlamentare, con il compito di coordinare i suoi lavori con quelli del CF.

[12] THOMAS JAUSSI/COSTANTE GHIEMMETTI/MARKUS PFIRTER, Die eidg. Verrechnungssteuer, Berna 2016, Teil 5, pp. 125-131.

[13] Cfr: <https://bit.ly/2IHlvFQ> (consultato il 25.09.2019).

Con un comunicato stampa del Parlamento federale dell'11 giugno scorso^[14], la sottocommissione (CET-N) formata nell'ambito dell'iniziativa, ha annunciato i parametri di riferimento per una riforma dell'imposta preventiva. In forma molto riassuntiva e schematica, il comunicato annuncia dei punti cardine. Da una prima analisi, si comprende come i punti sollevati dagli esperti DFF vengano ripresi quasi integralmente anche dalla sottocommissione. In questo senso, si potrebbe intuire che il coordinamento dei lavori dei due gruppi stia convergendo nella medesima direzione. Da rilevare, infine, come i parametri stabiliti dalla sottocommissione parlamentare non siano, comunque, vincolanti per la commissione plenaria.

VI. L'urgenza di agire

Secondo l'ultimo parere degli esperti DFF è necessario agire urgentemente, questo per rafforzare il mercato dei capitali svizzero e assicurare una maggiore funzione di garanzia dell'imposta preventiva. Nel frattempo, gli altri aspetti intervenuti hanno posto ulteriore pressione e urgenza di agire sulla prevista riforma.

A seguito del progetto dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) intitolato "Base Erosion and Profit Shifting" (BEPS), le strutture *off-shore* nell'ambito delle attività finanziarie sono legate a potenziali rischi. Per questo motivo i grandi gruppi societari svizzeri sostengono un rientro di queste strutture con una centralizzazione delle loro attività in Svizzera.

L'eccezione concessa al settore bancario, in riferimento agli strumenti TBTF, di fatto rappresenta una disparità di trattamento verso gli altri strumenti obbligazionari, che non godono del medesimo trattamento fiscale privilegiato. Se un'eccezione è per motivi politici ed economici giustificabile nel breve periodo, nel medio-lungo termine i vari emittenti degli strumenti obbligazionari devono comunque poter usufruire delle medesime condizioni quadro.

L'introduzione dello scambio automatico di informazioni, avvenuta il 1° gennaio 2017, ha posto dei seri dubbi sulla funzione di garanzia ricoperta dall'imposta preventiva. Per gli investitori residenti in uno Stato partner^[15] dell'accordo sullo scambio automatico stipulato con la Svizzera, che vi detengono averi di sostanza, l'informazione verrà trasmessa automaticamente al Paese di residenza del titolare degli averi, di modo che i suoi redditi possano essere correttamente tassati. In questi casi, il prelievo di un'imposta preventiva secondo la CDI applicabile, assume un carattere di sicurezza doppio o supplementare, che appare dunque inopportuno.

[14] Sottocommissione "Imposta preventiva", Definizione di parametri di riferimento per una riforma dell'imposta, Comunicato stampa, Berna, 11 giugno 2019, in: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-n-2019-06-11.aspx?lang=1040> (consultato il 25.09.2019).

[15] Attualmente hanno aderito 80 Stati, considerando gli accordi in entrata in vigore in data 1° gennaio 2020. La lista completa è consultabile sul sito della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), in: https://www.sif.admin.ch/sif/it/home/multilateral/steuer_informationsaust/automatischer-informationsaustausch/automatischer-informationsaustausch1.html (consultato il 25.09.2019).

VII. Gli obiettivi e le misure della riforma dell'imposta preventiva

Il progetto in consultazione prevede varie misure elencate in seguito. Il modello di approccio è quello sistemico, il quale mira ad ottenere un risultato positivo, combinando le varie misure nel suo insieme.

A. Il rafforzamento del mercato dei capitali dei terzi

Un rafforzamento efficace del mercato dei capitali dei terzi prevede principalmente che non venga più prelevata l'imposta preventiva sui redditi da interessi, evitando così a tutti gli investitori (eccetto le persone fisiche residenti in Svizzera) di dover allestire una richiesta di rimborso presso l'AFC. Così facendo, si permetterebbe ai grandi gruppi societari svizzeri, di poter attingere al finanziamento esterno, attraverso l'emissione di obbligazioni da parte delle società del gruppo con sede in Svizzera. Allo stesso tempo, cadrebbero le tematiche di imposta preventiva per quanto concerne il finanziamento interno al gruppo (*cash-pooling*).

Da notare, inoltre, come in quest'ambito sia già stata apportata una modifica di legge con l'introduzione dell'art. 14a OIPrev cpvv. 1 e 2, in vigore dal 1° agosto 2010, allo scopo di favorire queste attività di finanziamento all'interno dei grandi gruppi societari. L'imposta preventiva è, infatti, esclusa per gli averi all'interno di un gruppo (società cui i conti annuali sono integralmente o in parte consolidati nel conto di gruppo conformemente a *standard* contabili riconosciuti).

La concentrazione di queste attività di finanziamento in Svizzera porterebbe con sé posti di lavoro e creazione di lavoro sul territorio nazionale. Vi sarebbero indubbe ricadute positive per la piazza finanziaria e per le società attive nella consulenza legale ed aziendale. Tutto ciò si tradurrebbe, in maggiori entrate fiscali per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

Anche per gli investimenti collettivi di capitale (fondi) sono previste modifiche importanti e positive. Si vorrebbe, infatti, parificare gli investimenti indiretti in fondi, a quelli diretti in titoli. Questo, in particolare, avrebbe effetti sulle richieste di rimborso dell'imposta preventiva prelevata sui redditi dei fondi, le quali aumenterebbero esponenzialmente.

B. Il rafforzamento della funzione di garanzia

Per le persone fisiche residenti in Svizzera, il prelievo dell'imposta preventiva del 35%, non subirebbe alcuna modifica e continuerebbe ad essere applicato. Il rafforzamento della funzione di garanzia dell'imposta preventiva verrebbe assicurato, attraverso la trattenuta dell'imposta anche sui redditi dei titoli esteri depositati presso una banca svizzera (agente pagatore). Questa misura, avrebbe inoltre effetti positivi sul gettito fiscale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

Il nuovo concetto di imposta preventiva permetterebbe all'autorità fiscale di assoggettare ad imposizione la totalità dei redditi detenuti presso banche svizzere. Nel caso in cui, una persona fisica residente in Svizzera detenesse un deposito titoli all'estero, questo rientrerebbe nello scambio automatico

di informazioni, a patto che il Paese di residenza della banca depositante sia considerato Stato partner.

C. Il trattamento uguale per i fondi di investimento diretti e indiretti

La riforma dovrà assicurare un trattamento fiscalmente equo, tra investimenti operati direttamente in titoli e investimenti operati indirettamente tramite un investimento collettivo di capitale (fondo). Questa proposta, che dovrebbe eliminare la distorsione nel trattamento fiscale delle due fattispecie, era già stata formulata dal CF nel tentativo di riformare l'imposta preventiva nel 2014.

D. Il contenimento del carico amministrativo, dei costi e la minimizzazione dei rischi

Dato che la proposta di riforma risalente al 2014 è stata fondamentalmente respinta dal settore bancario, perché legata ad un carico amministrativo sproporzionato, a dei costi supplementari oltre che a dei rischi di regolamento sproporzionati per le banche stesse, la nuova riforma, dovrà tenere conto di questi aspetti.

L'introduzione di un sistema di notifica nazionale, che sarebbe tecnicamente più semplice e legato a minori rischi di regolamento per l'autorità fiscale, appare ormai improbabile. Questa considerazione viene formulata alla luce dei dibattiti che hanno accompagnato l'iniziativa popolare "Si alla protezione della sfera privata" e al tenore dell'iniziativa parlamentare n. 17.494 "Abolizione dell'imposta preventiva sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario svizzeri"^[16].

Per questi motivi la proposta del gruppo degli esperti DFF continua a basarsi sul concetto centrale di trattenuta e versamento dell'imposta.

E. Le misure di rafforzamento del mercato del capitale proprio

La proposta degli esperti DFF, a differenza delle precedenti proposte di riforma, valuta anche centrale il promovimento del mercato del capitale proprio. Questo per stimolare la piazza economica svizzera, attraendo investitori esteri disposti a investire in titoli di società svizzere.

Una modifica, come per le obbligazioni, che esoneri completamente l'imposta preventiva sui redditi da azioni per gli investitori esteri e per quelli svizzeri non è immaginabile. Le entrate complessive dall'imposta preventiva sono attualmente garantite prevalentemente dai redditi su titoli azionari. Rinunciare a queste entrate non appare realistico, considerando le minori entrate in ordine di mia. di fr. per l'Erario. Inoltre, in molti casi, l'effetto positivo rappresentato dal fatto che l'investitore non si vedrebbe trattenuta un'imposta in Svizzera, verrebbe annullato dal fatto che verrebbe altresì a mancare un credito d'imposta nel Paese di residenza a scapito del contribuente. Come risultato finale si avrebbe la medesima imposizione del contribuente, ma la Svizzera perderebbe buona parte del suo gettito fiscale.

[16] Si veda la nota 13 precedente.

Una misura, più attuabile e mirata, sarebbe quella di ridurre l'aliquota dell'imposta preventiva dall'attuale 35% al 15%. In questo caso si verificherebbero i due seguenti scenari:

- in caso di partecipazione non qualificata (solitamente secondo le CDI pattuite dalla Svizzera si tratta di partecipazioni nella società che distribuisce il dividendo inferiori al 25%), il 15% del reddito costituisce già l'imposta residuale. Di conseguenza, il beneficiario della prestazione non deve intraprendere una richiesta di rimborso presso l'AFC, evitando inoltre delle perdite momentanee di liquidità;
- in caso di partecipazione qualificate (solitamente secondo le CDI pattuite dalla Svizzera si tratta di partecipazioni nella società che distribuisce il dividendo superiori al 25%), rimane il diritto al rimborso dell'imposta preventiva. In questi casi la procedura di rimborso presso l'AFC non è evitabile, tuttavia, la perdita di liquidità viene mitigata ad una quota del 15% o meno, invece del consueto 35%^[17].

La misura andrebbe introdotta minimizzando l'onere amministrativo, in particolare per le piccole medie imprese (PMI). La manovra si tradurrebbe concretamente in minori entrate fiscali, in ragione delle due seguenti dinamiche:

- 1) le trattenute definitive, operate verso investitori che risiedono in un Paese con il quale la Svizzera non ha concluso una CDI e, quindi, senza alcun diritto di rimborso, verrebbero a cadere;
- 2) le trattenute provvisorie, operate verso investitori che avrebbero diritto a richiedere un rimborso parziale o totale dell'imposta trattenuta, ma che per i motivi elencati di seguito non ne fanno richiesta, verrebbero a cadere:
 - per negligenza o scarsa conoscenza l'investitore non richiede il rimborso o il Paese di residenza non collabora nella procedura di rimborso;
 - l'investitore estero è un investimento collettivo di capitale (fondo). Secondo la LIP il fondo stesso non può richiedere il rimborso e spesso la possibilità dei singoli investitori di richiedere lo stesso è in pratica molto difficoltosa;
 - l'investitore è un evasore residente in Svizzera o all'estero che non dichiara averi e i relativi redditi non potendo, di conseguenza, richiedere il rimborso dell'imposta;
 - dall'anno 2015 assistiamo all'effetto degli interessi negativi. I contribuenti sono motivati ad attendere fino al termine legale di tre anni per inoltrare la richiesta di rimborso.

In contrapposizione a queste dinamiche, trovano luogo effetti positivi che compensano parzialmente gli svantaggi di cui sopra, traducendosi in un aumento del gettito fiscale per

^[17] Per le persone giuridiche con sede nell'UE, esiste la possibilità di far capo dell'art. 9 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sullo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale (RS 0.641.926.81), il quale prevede un'esenzione totale a determinate condizioni, di dividendi, interessi e canoni corrisposti da società figlie a società madri.

la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Queste dinamiche economiche sono qualitativamente interpretabili, ma difficilmente stimabili in senso concreto^[18].

Si ipotizza che nel prossimo lasso di tempo il gettito fiscale proveniente dall'imposta preventiva subirà tendenzialmente una riduzione, per molteplici ragioni legate alla riforma, ma anche per ragioni che esulano da questa tematica, segnatamente:

- l'avvento dello scambio automatico di informazione, che prevede un incremento degli investitori fiscalmente adempienti e, quindi, un maggior numero di richieste di rimborso dell'imposta preventiva;
- gli investitori che detengono i loro averi in investimenti collettivi di capitale saranno agevolati maggiormente nella procedura di rimborso e, quindi, l'importo dei rimborsi da parte dell'AFC sarà destinato a crescere;
- l'effetto degli interessi negativi è destinato ad attenuarsi e, quindi, gli investitori inoltreranno subito le richieste di rimborso, senza attendere la scadenza del termine legale dei tre anni.

F. Le altre imposte

La riforma al vaglio degli esperti DFF si concentra esclusivamente sull'imposta preventiva. Tuttavia, la competitività del mercato dei capitali è legata anche alle altre imposte: l'imposta sull'utile delle persone giuridiche (federale e cantonale), le tasse federali di bollo di emissione e di negoziazione. In tal senso, il rapporto raccomanda, in un secondo tempo, di analizzare anche possibili interventi su queste imposte, tali da massimizzare complessivamente l'effetto per gli investitori.

Per quanto concerne l'imposta cantonale sull'utile delle persone giuridiche, alla luce dell'esito della votazione del 19 maggio 2019 sulla Legge federale sulla riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (di seguito RFFA)^[19], molti Cantoni stanno apportando importanti modifiche per tenere conto della concorrenza fiscale intercantonale. I legislatori cantonali stanno infatti elaborando, in alcuni casi hanno già adottato o prevedono di adottare, delle misure volte a compensare l'abrogazione dei privilegi fiscali a favore delle società a statuti speciali^[20]. La CDCF ha effettuato un sondaggio, elaborando un documento che fornisce una panoramica sulle manovre fiscali cantonali previste^[21]. Nel frattempo, il CF ha già annunciato nella sua seduta del 14 giugno 2019 l'entrata

^[18] Questa tematica è trattata in seguito nel Cap. X.

^[19] FF 2018 5105; FF 2019 4163, p. 4165.

^[20] Si veda in particolare il Messaggio n. 7684 del Consiglio di Stato del Canton Ticino, del 10 luglio 2019, Adeguamento della Legge tributaria cantonale alla Legge federale concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (RFFA) – Riforma fiscale cantonale, in: <https://www3.ti.ch/CAN/cartellastampa/pdf-cartella-stampa-496051396372.pdf> (consultato il 25.09.2019).

^[21] CDCF, Loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (PF 17/RFFA). Résultat de l'enquête sur le nouvel état des lieux de la mise en œuvre dans les cantons, Berna, 10 maggio 2019, in: https://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Unternehmensbesteuerung/190510_STAF_Umfrageergebnis_Mai_DEF.pdf?la=fr-CH (consultato il 25.09.2019).

Figura 1: Passaggio al sistema dell'agente pagatore ai fini dell'imposta preventiva

Passaggio al sistema dell'agente pagatore

♦ **Imposta preventiva attuale: sistema dell'agente debitore**



♦ **Imposta preventiva prevista con la riforma: sistema dell'agente pagatore**



in vigore per il 1° gennaio 2020 della RFFA[22], confermando inoltre l'abrogazione delle società *Principal* e delle *Swiss Finance Branch*[23].

G. Il passaggio (parziale) dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore

La riforma per essere implementata necessita un passaggio parziale, dal sistema del debitore a quello dell'agente pagatore. Si parla di passaggio parziale, in quanto i dividendi da azioni emesse da società con sede in Svizzera continueranno ad essere soggetti all'imposta preventiva, secondo quanto previsto dal diritto vigente (sistema del debitore).

Questo significa, che non sarà più il debitore della prestazione a trattenere l'imposta versandola all'AFC, bensì sarà l'agente pagatore a dovere operare la trattenuta, riversando l'imposta all'AFC. La differenza sostanziale è che attualmente il debitore della prestazione preleva l'imposta senza tenere conto del beneficiario della prestazione, mentre l'agente pagatore (solitamente la banca ma anche una società) conoscendo il beneficiario della prestazione potrà qualificare il tipo di trattenuta da operare. Questo permetterà, infatti, all'agente pagatore di prelevare l'imposta preventiva nel caso di persone

fisiche residenti in Svizzera ed esentare, invece, le persone giuridiche svizzere (inclusi gli investitori istituzionali) e tutti gli investitori esteri. Questa qualifica, favorirà inoltre il rafforzamento della funzione di garanzia dell'imposta. Infatti, nel caso di investitori svizzeri (persone fisiche), in possesso di titoli esteri presso la banca depositaria svizzera, troverà applicazione la trattenuta del 35%. Questa misura, rappresenta un'ulteriore misura concreta contro l'evasione fiscale.

Verso gli investitori esteri, transiterà il pagamento al lordo dedotta l'imposta convenzionale. Il reddito e la sostanza dall'investitore estero in Svizzera rientra inoltre nel campo di applicazione dello scambio automatico di informazioni. Pertanto, queste informazioni saranno in possesso del Paese di residenza dell'investitore, a patto che il Paese in oggetto rappresenti uno Stato partner della Svizzera.

VIII. Gli aspetti tecnici di un passaggio (parziale) al sistema di agente pagatore

A. Il prelievo e il versamento dell'imposta

1. Le tempistiche di prelievo

Attualmente, il prelievo e il versamento dell'imposta preventiva avvengono al momento della scadenza della prestazione. L'obbligo fiscale viene soddisfatto con una corretta dichiarazione e il versamento dell'imposta dovuta entro i trenta giorni successivi dalla scadenza della prestazione.

Considerando l'eventualità, che il prelievo d'imposta venga operato anche sui titoli esteri (detenuti presso banche svizzere), il numero di operazione sarà molto più elevato, per cui un prelievo immediato per ogni operazione sarà difficilmente

[22] DFF, La RFFA entrerà in vigore il 1° gennaio 2020, Comunicato stampa, Berna, 14 giugno 2019, in: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/comunicati-stampa-consiglio-federale.msg-id-75417.html> (consultato il 25.09.2019).

[23] DFF, RFFA – abolizione delle prassi federali per le società principali e le Swiss Finance Branch, Comunicato stampa, Berna, 22 maggio 2019, in: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-75158.html> (consultato il 25.09.2019).

implementabile, dato l'elevato dispendio amministrativo per i contribuenti e per le autorità fiscali.

Si pensi in particolare a quelle operazioni dove non transitano fondi (fondi di tesaurizzazione) oppure in quelle operazioni dove le informazioni necessarie per l'imposizione immediata non sono a disposizione immediatamente (strutture complesse di fondi dove i rapporti sui redditi sono disponibili solo a inizio anno successivo).

In risposta a queste situazioni, l'ASB ha proposto un prelievo con frequenza annuale. Durante l'anno verrebbero accreditati ai clienti i redditi lordi (100%), senza alcuna trattenuta. A fine anno, in seguito, l'agente pagatore opererà un'unica trattenuta, versando il 35% d'imposta preventiva sulla totalità dei redditi annuali.

Il gruppo degli esperti DFF, reputa questa proposta percorribile, tuttavia sussistono diverse fattispecie da analizzare. Il prelievo dell'imposta preventiva a fine anno, potrebbe ad es. fallire, se il contribuente non disponesse di averi sufficienti sul conto bancario. In questo caso, l'agente pagatore procederebbe con una notifica alle autorità fiscali cantonali. In pratica, si potrebbe parlare di una notifica spontanea, in quanto il contribuente, con il suo comportamento, deciderebbe se versare l'imposta o scaturire la notifica da parte dell'agente pagatore.

Di seguito, le diverse proposte elaborate dagli esperti DFF, se il contribuente non dispone della necessaria liquidità a conto corrente per estinguere il proprio debito fiscale:

- l'agente pagatore assegna un termine al contribuente per permettergli di ottenere la necessaria liquidità. Se il termine impartito decorre infruttuosamente, l'agente pagatore informa l'AFC sulle generalità del contribuente e l'importo dell'imposta non versata. Da notare, che la notifica non ottiene ulteriori dati sui redditi o sul saldo del conto. Sulla base delle informazioni fornite l'AFC avvia la procedura d'incasso che, concretamente, termina con una cessione del credito in suo favore;
- in caso di trasferimento o chiusura di conto, viene operata una trattenuta provvisoria. Questo procedimento si traduce in un carico amministrativo supplementare per l'agente pagatore.

2. Le basi di calcolo

La base di calcolo rappresenta l'importo effettivo dei redditi, esposto nell'attestato fiscale allestito dall'agente pagatore per il contribuente, al quale viene applicata l'imposta preventiva del 35%. Nei redditi vi rientrano gli interessi da obbligazioni, i dividendi da partecipazioni estere, gli interessi da averi in conto bancario. Per contro, i dividendi in partecipazioni svizzere continuano a seguire il sistema del debitore dell'imposta; la società che versa il dividendo al proprio azionista continua a trattenere l'imposta riversandola all'AFC.

3. La qualifica di investitori rispetto all'agente pagatore

L'agente pagatore viene chiamato a prelevare l'imposta preventiva in capo al proprietario degli averi patrimoniali, formalmente il beneficiario della prestazione. Se il beneficiario della prestazione fosse una persona fisica residente in Svizzera, sussisterebbe da parte del contribuente un obbligo dichiarativo su tali redditi. In questo modo, le autorità di tassazione possono verificare la congruenza tra imposta prelevata e dichiarazione dei redditi.

Un approccio trasparente, atto a determinare il beneficiario economico della prestazione, è difficilmente immaginabile se pensiamo a strutture particolari come i *trust*. L'agente pagatore non è, infatti, in grado, per questioni di diritto e pratiche, di individuare con sicurezza il beneficiario economico. Se il prelievo, infatti, avvenisse in capo alla persona non realmente beneficiaria, non sarebbero previsti ulteriori obblighi di diligenza fiscale per l'agente pagatore.

4. Il limite esente

Nel diritto vigente, esiste un limite esente di fr. 200 per gli interessi a conto corrente. Non esiste, invece, alcun limite esente per dividendi e redditi da obbligazioni o da investimenti collettivi di capitale.

Nel progetto di riforma dovrebbero essere assoggettati all'imposta preventiva anche i redditi da titoli esteri, depositati presso un agente pagatore svizzero. Secondo gli esperti DFF, in questa fattispecie, si giustificerebbe un innalzamento del limite di esenzione. Questo importo, che non è stato ancora stabilito, dovrebbe attestarsi tra i fr. 500 e i fr. 1'000 per estratto fiscale. In questo modo, la maggior parte dei clienti non sarebbe comunque colpita dalla "nuova" imposta preventiva. Una riduzione di questo limite esente, in caso di una detenzione parziale per un periodo dell'anno, non è né prevista né auspicabile per ragioni di praticabilità.

5. Gli interessi di ritardo

L'imposta dev'essere prelevata senza indugio dall'agente pagatore e versata all'AFC. In caso di ritardo, come avviene già nel diritto vigente, è dovuto un interesse di ritardo che attualmente si attesta al 5%. Se la responsabilità del ritardo, fosse attribuibile all'investitore, l'agente pagatore potrà imputare direttamente a quest'ultimo gli interessi di ritardo dovuti.

B. Il rimborso dell'imposta preventiva

Per ottenere il rimborso dell'imposta preventiva prelevata, resta centrale il processo di dichiarazione fiscale nell'ambito del prelievo delle imposte sul reddito e sulla sostanza. Unitamente alla presentazione della dichiarazione fiscale annuale, il contribuente allega l'attestato fiscale del conto nel quale si evince il reddito generato dalla sostanza e la trattenuta dell'imposta preventiva del 35%.

In questo contesto, la ASB propone delle soluzioni tecniche per agevolare la dichiarazione fiscale. Ad es., includere nell'attestato fiscale bancario un codice a barre, contenente già le informazioni sui redditi assoggettati all'imposta preventiva e quelli che invece non hanno subito alcun prelievo fiscale

(distinzione rubrica A e rubrica B). Attualmente questa compilazione avviene manualmente.

Il gruppo di esperti DFF, conferma che l'introduzione di questa misura andrà analizzata e auspica, inoltre, la ricerca di soluzioni plausibili per quanto riguarda il deflusso di liquidità del contribuente (dovuto al fatto che il 35% del reddito non confluisce negli averi del contribuente) e la possibilità di fornire un processo di tassazione elettronico.

Da evidenziare che nel sistema dell'agente pagatore, a differenza del metodo del debitore, il rimborso dell'imposta prelevata avviene a favore del detentore che è proprietario dei valori patrimoniali. In questo modo si raggiunge una stretta correlazione tra prelievo e rimborso dell'imposta, che avviene a carico del medesimo soggetto giuridico.

1. I doveri di diligenza, le responsabilità e la remunerazione degli agenti pagatori

Nel sistema dell'agente pagatore, come evidenziato dalla denominazione stessa, lo stesso assume un ruolo fondamentale per il prelievo e il versamento dell'imposta all'AFC. In questo processo di prelievo, gli agenti pagatori relativamente ai dati dei titoli, si affidano alle fonti ufficiali dell'AFC (ad es. listino dei corsi). In questo senso, dev'essere previsto uno sviluppo di questi strumenti (banche dati), che includono fonti maggiormente complete e precise (inclusione dei titoli esteri).

Come voluto dal Parlamento federale e previsto dallo scambio automatico di informazioni, la responsabilità degli agenti pagatori è limitata solo ai casi di azioni intenzionali. L'implementazione del nuovo sistema, che comporta dei costi d'investimento iniziali, deve prevedere una remunerazione a copertura dei costi pari al 1-2% dell'imposta versata dall'agente pagatore. Il rapporto evidenzia che le banche possono esigere un indennizzo nella fase iniziale, tuttavia il mantenimento di questo sistema implica anche dei costi ricorrenti, per i quali il rapporto non fa menzione.

2. La parificazione tra investitori diretti ed indiretti

La riforma deve permettere di assicurare un'imposizione equa, per investimenti diretti in titoli e quelli indiretti attraverso gli investimenti collettivi di capitale. Si devono, quindi, eliminare gli svantaggi fiscali, attualmente posti a carico degli investimenti collettivi di capitale, potendo così rafforzare l'attrattività d'investimento per questi strumenti finanziari svizzeri.

Gli investimenti collettivi di capitale riceveranno i redditi al lordo, solamente i redditi da dividendi svizzeri resteranno soggetti a imposta preventiva. Tuttavia per quest'ultimi, il fondo deve poter avere diritto di richiedere il rimborso dell'imposta prelevata. I redditi da investimento collettivo di capitale svizzeri saranno soggetti ad imposta preventiva se transiteranno presso un agente pagatore svizzero. Verrà, invece, effettuata una notifica, nel caso si tratti di un intermediario di un agente pagatore, che si trova in uno Stato con il quale la Svizzera ha concluso un accordo sullo scambio automatico.

Secondo il principio dell'agente pagatore, gli investimenti collettivi di capitale esteri riceveranno i redditi lordi, ovvero senza trattenuta dell'imposta preventiva. Se, invece, una persona fisica deterrà delle parti in fondi collettivi di capitale stranieri, ma quest'ultime saranno detenute presso un agente pagatore svizzero, tali redditi dovranno essere assoggettati all'imposta preventiva.

3. I prodotti strutturati e i pagamenti compensativi

Per quanto riguarda i prodotti strutturati, allo stato attuale non sono regolati esplicitamente dalla legge, questo crea un certo grado di incertezza, facendo venir meno la funzione di garanzia, distintiva dell'imposta preventiva. I pagamenti compensatori originali (*manufactured payments*), tipici degli strumenti di "security lending" (titoli a prestito), sono attualmente soggetti a imposta preventiva, per contro non vengono imposti i pagamenti compensatori.

Pertanto, nel rapporto si raccomanda di creare una specifica base legale, che stabilisca con certezza come i redditi generati da questi particolari strumenti finanziari debbano essere imposti, eliminando l'attuale dissimmetria impositiva, per quanto riguarda i pagamenti originali e compensatori nell'ambito delle "security lending".

IX. Le partecipazioni svizzere

Il gruppo di esperti DFF suggerisce, inoltre, un rafforzamento del mercato dei capitali propri, attraverso una riduzione dell'aliquota d'imposta preventiva dal 35% al 15%. Questa riduzione, sarebbe giustificata, in quanto un'aliquota del 35%, in ambito internazionale, appare sproporzionata e svantaggia la competitività della piazza finanziaria svizzera. Da notare che nella maggior parte delle CDI concluse dalla Svizzera, gli investitori esteri hanno diritto a un rimborso parziale dell'imposta. A seconda della qualifica dell'investitore, si presentano le seguenti casistiche:

- per investitori con partecipazioni non qualificate, l'imposta preventiva del 15% rappresenterebbe un'imposta definitiva (cd. "ritenuta convenzionale"). Rispetto alla situazione attuale, fiscalmente si otterrebbe lo stesso risultato, tuttavia non bisognerà applicare la procedura di rimborso presso l'AFC, evitando un deflusso temporaneo di liquidità. Si tratta, dunque, di una semplificazione importante;
- per gli investitori istituzionali, che potranno usufruire di un rimborso maggiore del 15% o anche totale, dovranno ancora intraprendere la richiesta di rimborso presso l'AFC. Da un profilo amministrativo non sono previsti vantaggi particolare, tuttavia si ridurrà notevolmente la perdita momentanea di liquidità che, indipendentemente dalla percentuale di diritto al rimborso, calerebbe del 20% (dal 35% al 15%);
- per gli investitori residenti in Svizzera non vi sarebbe alcun cambiamento. L'agente pagatore preleverà, come già previsto nel diritto vigente, il supplemento tale per arrivare all'usuale aliquota del 35%. Gli investitori potranno richiedere, attraverso una dichiarazione conforme dei redditi e della sostanza che gli ha generati, un rimborso totale.

X. Le ripercussioni finanziarie della possibile riforma

La riforma proposta porta con sé delle modifiche alle entrate finanziarie della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Ad oggi, capire se complessivamente vi sarà un vantaggio per l'erario è difficilmente stimabile ed è per questo motivo il gruppo di esperti DFF ha deciso di approfondire ulteriormente il tema delle finanze. Allo stato attuale è, tuttavia, possibile operare un'analisi qualitativa dell'impatto delle manovre sul gettito fiscale.

A. Le misure che comporteranno maggiori entrate fiscali

Assoggettare all'imposta preventiva i titoli esteri, detenuti da una persona fisica residente in Svizzera presso un agente pagatore svizzero, porterà certamente a maggiori entrate fiscali. Il reddito assicurato, sarà quello del titolo dedotte eventuali imposte alla fonte estere. Se questi averi non erano stati precedentemente dichiarati al fisco, risulterebbero solo maggiori entrate fiscali (imposta sul reddito e sulla sostanza). Da notare che questo effetto, verrà in parte mitigato dal credito d'imposta per i Paesi con i quali la Svizzera ha un vigore una CDI.

Riguardo al limite esente, bisognerà operare una valutazione in base ai rendimenti medi degli investimenti. Maggiori saranno i redditi, più bassa sarà la possibilità di detenere sostanza senza essere assoggettati all'imposta preventiva. Con un limite proposto tra i fr. 500 e i fr. 1'000 e un rendimento medio atteso del 2%, resteranno esenti i portafogli con dei valori rispettivamente inferiori a fr. 25'000 (franchigia fr. 500) oppure a fr. 50'000 (franchigia fr. 1'000). Mentre con rendimenti inferiori, come ad es. lo 0,1%, i portafogli tra i fr. 500'000 e fr. 1'000'000 risulterebbero esenti. In queste dinamiche, i rendimenti dei portafogli avranno un influsso diretto sulle entrate da imposta preventiva.

Si ricorda, inoltre, che del prodotto netto annuo dell'imposta preventiva, il 90% spetta alla Confederazione e il 10% ai Cantoni.

Nel caso, invece, di aumento del gettito fiscale, saranno principalmente i Cantoni e i Comuni a trarne un beneficio, questo per via delle aliquote d'imposta cantonali più elevate rispetto a quella federale.

B. Le misure che implicheranno minori entrate fiscali

Il cambio dal sistema dell'agente pagatore su redditi da interessi, i quali diventeranno esenti e la riduzione prevista dell'imposta preventiva dal 35% al 15% sui redditi da azioni svizzere, comporteranno minori entrate dall'imposta preventiva.

Nel caso di investitori residenti in un Paese, per il quale non sussiste con la Svizzera una CDI, vi sarà un calo delle entrate fiscali, dovuto al fatto che l'imposta residuale attualmente massima del 35% si ridurrà a un 15%.

L'imposta residuale è uno dei motivi per cui, in questi ultimi anni, le entrate da imposta preventiva hanno subito un consistente aumento. A fianco a questa particolare casistica, si

annoverano poi i casi già citati per i quali la richiesta di rimborso non viene inoltrata all'AFC.

Complessivamente, le entrate per l'imposta preventiva, considerando anche le manovre proposte da questa riforma, caleranno. Tuttavia, nel lungo termine, se l'effetto degli interessi negativi dovrebbe attenuarsi o sparire, le entrate dovrebbero tornare a crescere (abbassamento della soglia esente sui valori patrimoniali). Anche l'entrata in vigore dell'accordo sullo scambio automatico di informazioni, avrà la conseguenza che maggiori soggetti fiscali esteri dichiareranno gli averi alle proprie autorità fiscali e procederanno, dunque, alle richieste di rimborso presso l'AFC.

C. Gli effetti dinamici sul medio e lungo termine

Oltre agli effetti statici, analizzati nel capitolo precedente, è necessario prendere in considerazione gli effetti dinamici dovuti ad un miglioramento generale delle condizioni quadro degli investimenti in Svizzera. L'esenzione sui redditi da interessi e la riduzione dell'aliquota dell'imposta preventiva dal 35% al 15% ha degli effetti negativi immediata sul gettito fiscale. Nel medio e lungo termine, si è destinati invece ad assistere ad un incremento delle entrate. In futuro, in ragione della riduzione dell'aliquota sopracitata, si assisterà verosimilmente a maggiori emissioni di azioni svizzere e maggiori soggetti fiscali esteri che deterranno titoli svizzeri (direttamente o indirettamente tramite fondi). In questo modo, aumenteranno le entrate dovute all'imposta residuale trattenuta in Svizzera. Le attività di finanziamento (emissioni di obbligazioni) dei grandi gruppi esteri e le attività di gestione di questi patrimoni cresceranno, portando così la Svizzera ad approfittare fiscalmente di questa creazione di valore sotto forma di maggiori entrate per le autorità fiscali.

XI. Conclusioni

Il progetto di riforma dell'imposta preventiva è da interpretare ad ampio raggio. La politica ha compreso la necessità di trovare delle soluzioni in modo da fornire un quadro fiscale ed economico ideale, così da essere attrattivi anche per gli investitori esteri. Le modifiche già apportate all'imposta preventiva nel corso degli ultimi anni, come l'agevolazione per il finanziamento all'interno di un gruppo (art. 14a LIP), l'esenzione per gli strumenti obbligazionari particolari (art. 5 cpv. 1 lett. g e i LIP), oppure ancora la riduzione dei formalismi in sede di rimborso dell'imposta preventiva (nuovo capoverso 2 dell'art. 23 LIP), hanno già contribuito a migliorare parzialmente la situazione. Tuttavia, queste misure non sono sufficienti per soddisfare gli ambienti economici. Da un punto di vista politico, negli ultimi anni si sono registrate diverse iniziative parlamentari promosse al fine di modificare la LIP. Tra queste la più recente depositata il 22 marzo scorso dal consigliere nazionale ticinese Rocco Cattaneo, dal titolo, "Imposta preventiva. Porre fine al parcheggio di soldi dei risparmiatori, delle PMI e del mercato dei capitali nelle casse federali"^[24].

[24] Iniziativa parlamentare n. 19.428, disponibile in: <https://bit.ly/2IETEul> (consultato il 25.09.2019).

Dopo i tentativi di riforma falliti negli anni 2010 e 2014, la proposta di riforma dell'imposta preventiva si presenterà nuovamente dinnanzi al Parlamento federale. La speranza è che, considerando la scarsa attrattività fiscale dovuta alla presenza dell'imposta preventiva sul nostro territorio, la politica si mostri più matura e pronta ad un cambiamento più radicale.

Certamente, l'entrata in vigore della riforma rappresenterebbe un importante tassello verso una ritrovata competitività fiscale internazionale. Tecnicamente la riforma, in particolare la soluzione di passare al principio dell'agente pagatore risulta interessante, ma cela diversi interrogativi. Un passaggio parziale a questo sistema per gli interessi e un mantenimento dell'agente debitore per i dividendi, potrebbe causare confusione e, ad ogni modo, implicherebbe un adattamento dei contribuenti e gli operatori del settore al nuovo quadro giuridico.

Il perseguimento di una maggiore garanzia dell'imposta assume un carattere controverso. Infatti, se rivolgiamo il *focus* verso i soggetti fiscali svizzeri, si nota immediatamente come la riforma non preveda per loro alcun tipo di agevolazione, anzi i titoli esteri depositati presso banche svizzere, che prima non erano soggetti a imposta preventiva, lo diventeranno.

Quali potrebbero essere dunque le conseguenze della riforma e quali comportamenti potrebbero scaturire nei soggetti fiscali svizzeri?

I soggetti fiscalmente adempienti potrebbero portare i depositi presso un agente pagatore estero evitando così l'imposta preventiva. In un'ottica fiscale continueranno a dichiarare la detenzione di sostanza e i relativi redditi senza conseguenze. Economicamente, invece, ci sarebbero delle perdite di valore creato in Svizzera, dovute alla mancata gestione degli averi che in futuro avverrà all'estero. I soggetti fiscalmente inadempienti, potrebbero anche pensare a spostare i propri averi in uno Stato estero che non aderisce allo scambio automatico di informazioni.

In conclusione, pur restando benvenute le manovre atte a incentivare gli investimenti sul territorio svizzero, forse andrebbero pensate delle modifiche di cui tutti i soggetti, senza discriminazioni, possano approfittare. Oltre ad incentivare gli investitori esteri, si potrebbe pensare di stimolare anche l'economia locale, ad es. ampliando ed estendendo la portata di azione del sistema di notifica (oggi per i capitali mobili rappresenta l'eccezione). Un'altra proposta, potrebbe essere rappresentata da una riduzione dell'attuale aliquota (considerata oggi troppo elevata) del 35%, in una percentuale più reale e ad esclusivo carattere di garanzia d'imposta. Si potrebbe, ad es., proporre una percentuale che si situi di poco al di sopra dell'imposizione media per le persone fisiche residenti in Svizzera. Questo sarebbe anche attuabile, alla luce del cambiamento verso l'abrogazione totale delle azioni al portatore a favore delle azioni

nominative^[25]. Considerando il cammino intrapreso a favore della trasparenza fiscale e delle capacità tecnologiche di cui oggi disponiamo, ci si domanda se un prelievo provvisorio a titolo di garanzia delle imposte dirette abbia ancora un senso.

Queste soluzioni eviterebbero una perdita momentanea di liquidità per i contribuenti, che a loro volta potrebbero aumentare i propri consumi o investire nel territorio con ricadute positive per economia e gettito fiscale.

La RFFA approvata con il recente voto popolare del 19 maggio 2019 avrà, come conseguenza, delle perdite di gettito fiscale per l'Erario. In questo scenario, gettare le basi per poter migliorare la competitività della Svizzera economica, aumentando il gettito fiscale per compensare queste uscite, sarà di fondamentale importanza.

L'ultimo aggiornamento sul tema proviene da un recente messaggio del CF^[26], il quale annuncia di riprendere i lavori alla riforma dell'imposta preventiva, allineandosi ai parametri stabiliti dall'iniziativa parlamentare n. 17.494. Nel messaggio viene stabilita la volontà di optare per una riforma in versione meno pronunciata, questo per tenere conto delle ripercussioni finanziarie negative che genererebbe, in particolare legate alla riduzione delle aliquote d'imposta preventiva sui redditi da partecipazioni (-1.6 mia. di fr.) e l'abolizione della tassa di negoziazione (-1.2 mia. di fr.).

La Confederazione, come annunciato recentemente dal CF, sta assumendo un'ottica di investimento a lungo termine auspicando, come noi tutti del resto, che porti i suoi frutti per il bene del territorio e della prosperità nazionale.

[25] Attualmente le azioni al portatore sono ancora in vigore, ma con l'obbligo di allestire un registro delle azioni (un documento interno della società) – Art. 686 Codice delle obbligazioni svizzero. Si vedano inoltre le recenti modifiche legislative, approvate dall'Assemblea federale il 21 giugno scorso, pubblicate in: FF 2019 3735, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2019/3735.pdf> (consultato il 25.09.2019).

[26] DFF, Il Consiglio federale adotta i parametri per una riforma dell'imposta preventiva, Comunicato stampa, Berna 26 giugno 2019, in: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-75605.html> (consultato il 25.09.2019).