

Riforma dell'imposta preventiva: quo vadis?

Alcune considerazioni sui tentativi di riforma dell'imposta preventiva



Filippo Lurà

Dr. iur., avvocato, LL.M. Taxation (Georgetown)
L.P.P.V. avocats, Losanna

A partire dal 2011, il Consiglio federale ha presentato diversi progetti di riforma dell'imposta preventiva. Sostanzialmente, l'obiettivo è sempre il medesimo: da un lato aumentare l'attrattività del mercato svizzero dei capitali esentando dall'imposta preventiva gli investitori residenti all'estero, dall'altro colmare una lacuna nella funzione di garanzia dell'imposta preventiva assoggettando alcuni redditi da fonte estera corrisposti a contribuenti residenti in Svizzera.

Le lacune e gli ostacoli rappresentati dall'attuale sistema dell'imposta preventiva non sono una novità recente: il sistema dell'imposta preventiva non è sostanzialmente cambiato da quando è stato introdotto nel gennaio 1944. Se in passato questi ostacoli e lacune erano accettabili, o addirittura necessari volendo privilegiare e difendere un sistema di ritenuta alla fonte "anonimo" (nel senso che il debitore della prestazione imponibile non ha l'obbligo formale di identificare il beneficiario effettivo della prestazione e l'identità del beneficiario effettivo è irrilevante ai fini della riscossione dell'imposta preventiva) rispetto alla comunicazione di informazioni, negli ultimi anni il contesto è radicalmente cambiato con l'adesione progressiva allo *standard* globale sullo scambio automatico di informazioni a fini fiscali. Non a caso, i primi progetti di riforma dell'imposta preventiva e del diritto penale fiscale erano stati elaborati e presentati poco dopo il famoso venerdì 13 marzo 2009 quando il Consiglio federale aveva deciso che la Svizzera intendeva riprendere lo *standard* OCSE nell'assistenza amministrativa in materia fiscale. Il modello Rubik è stato forse l'ultimo tentativo di proposta di riconoscere un'imposta alla fonte quale alternativa equivalente allo scambio automatico di informazioni a fini fiscali.

L'abbandono dell'opposizione tra ritenuta alla fonte "anonima" e scambio automatico di informazioni a fini fiscali – e indipendentemente dalla reale efficacia rispettiva dei due sistemi, che qui non si vuole discutere – ha permesso di porre sul tavolo sia la questione dell'efficacia dell'imposta preventiva quale meccanismo di garanzia delle imposte dirette sul reddito e la sostanza, sia la questione dell'impatto per gli investitori esteri di un'imposizione sistematica alla fonte che implica necessariamente una successiva procedura di rimborso per

ottenere lo sgravio previsto dalla convenzione contro le doppie imposizioni applicabile. Gli oneri della procedura di rimborso sembrano ormai essere meno tollerati da parte degli investitori esteri, anche forse in parte a causa del nuovo contesto internazionale di trasparenza fiscale.

Se gli obiettivi del progetto di riforma e la necessità di intervento sembrano essere ampiamente condivisi, le misure concrete proposte dal Consiglio federale stentano a trovare un consenso sufficiente.

L'esenzione dall'imposta preventiva degli investitori residenti all'estero e l'assoggettamento di alcuni redditi da fonte estera implicano necessariamente che l'imposta preventiva non può più essere riscossa in modo sistematico "senza riguardo alla persona del beneficiario" (cfr. art. 14 della Legge federale sull'imposta preventiva [LIP; RS 642.21]). La prospettiva si inverte e l'obbligazione fiscale non dipende più dalla fonte (il debitore), ma dal beneficiario effettivo della prestazione. Quale corollario, il soggetto fiscale non sarebbe più necessariamente il debitore della prestazione secondo il diritto civile (facilmente identificabile), ma l'operatore economico che paga la prestazione imponibile direttamente al beneficiario effettivo.

Nel sistema attuale, l'identificazione del beneficiario effettivo avviene nell'ambito della procedura di rimborso e, di fatto, spetta all'autorità fiscale determinare chi è il reale beneficiario effettivo della prestazione, sempreché quest'ultimo faccia valere il suo diritto al rimborso. Secondo il nuovo sistema proposto, il soggetto fiscale (ossia l'agente pagatore) deve identificare formalmente il beneficiario effettivo ai fini della riscossione dell'imposta preventiva. Secondo quanto è emerso dalle diverse procedure di consultazione riguardo i progetti di riforma presentati dal Consiglio federale, l'obbligo di identificare il beneficiario effettivo solleverebbe delle difficoltà pratiche non indifferenti e comporterebbe un elevato onere amministrativo supplementare per gli operatori economici.

Dopo diversi tentativi di riforma non andati a buon fine, è opportuno chiedersi se il vero nocciolo della problematica della

riforma dell'imposta preventiva non sia il dibattito incentrato sull'opposizione tra il cd. "principio dell'agente debitore" e il cd. "principio dell'agente pagatore", quanto piuttosto la questione dell'identificazione del beneficiario effettivo della prestazione e, quindi, il cambiamento di paradigma radicale nel sistema dell'imposta preventiva che perde il suo carattere oggettivo o "anonimo". Al riguardo, siamo di avviso che i diversi progetti di riforma dell'imposta preventiva sollevano anche una questione di coerenza del sistema di garanzia delle imposte dirette sul reddito e sulla sostanza: il beneficiario effettivo della prestazione deve essere identificato formalmente ai fini della riscossione dell'imposta preventiva, ma la sua identità non viene comunicata all'autorità di tassazione per le imposte dirette sul reddito e sulla sostanza, che continuano ad essere garantite indirettamente, e in modo anonimo, mediante una ritenuta fiscale. In tal senso, il nuovo sistema proposto sembra essere una via mediana tra da una parte l'attuale sistema di garanzia basato su una ritenuta d'imposta riscossa alla fonte in modo sistematico e anonimo, e dall'altra parte un sistema di garanzia fondato sulla comunicazione automatica di informazioni all'autorità di tassazione.

Probabilmente, vista la difficoltà a trovare un consenso sufficiente, la scelta di una via mediana per la riforma dell'attuale sistema di garanzia delle imposte dirette non sembra ideale: *tertium non datur?*