

Riforma dell'imposta preventiva e procedura di notifica volontaria

Alcune considerazioni sulla generalizzazione della procedura di notifica volontaria sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva per i redditi di capitali mobili



Filippo Lurà

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

Malgrado il fatto che il Consiglio federale ha rinunciato a proporre misure a livello della procedura di notifica, la generalizzazione di una procedura di notifica volontaria per i redditi di capitali mobili è un elemento che dovrebbe essere preso considerazione nell'ambito delle riflessioni in corso sulla riforma dell'attuale sistema dell'imposta preventiva.

I. Introduzione	123
II. Il Rapporto del Consiglio federale del 3 aprile 2020 ...	123
A. Notifica volontaria vs. comunicazione automatica.....	123
B. Notifica volontaria e "segreto bancario fiscale".....	124
C. La base legale nel diritto vigente: l'art. 20 cpv. 1 LIP...	124
III. L'iniziativa parlamentare n. 19.428 del 22 marzo 2019	125
IV. Conclusioni	125

I. Introduzione

In un precedente contributo in questa rivista sul nuovo progetto di riforma dell'imposta preventiva e sul rapporto esplicativo pubblicato dal Consiglio federale il 3 aprile 2020, avevamo brevemente accennato all'opportunità di esaminare anche la possibilità di estendere e generalizzare la procedura di notifica volontaria nell'ambito dell'imposta preventiva^[1].

In sostanza, invece di riscuotere una ritenuta fiscale pari al 35% della prestazione con lo scopo di indurre il contribuente a dichiarare correttamente i redditi e la sostanza ai fini delle imposte dirette, su richiesta del beneficiario effettivo, l'effetto di garanzia sarebbe ottenuto con una semplice notifica della prestazione all'autorità di tassazione (notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva).

[1] FILIPPO LURÀ, La nuova proposta di riforma dell'imposta preventiva, in: NF n. 6/2020, pp. 313-319.

II. Il Rapporto del Consiglio federale del 3 aprile 2020

Il Rapporto esplicativo pubblicato dal Consiglio federale il 3 aprile 2020^[2] menziona brevemente la procedura di notifica e rileva che "[q]uesta procedura comporterebbe vantaggi economici rispetto alla deduzione fiscale"^[3], senza tuttavia approfondire oltre la questione.

In poche righe, il Rapporto esplicativo conclude che: "[n]el contesto dei dibattiti degli ultimi anni sulla politica interna, il segreto bancario fiscale continua a rivestire una grande importanza a livello nazionale, in quanto viene considerato come un'espressione della tutela della sfera finanziaria privata e del rapporto di fiducia tra i cittadini e lo Stato. Alla luce di ciò, il Consiglio federale rinuncia a proporre una procedura di notifica"^[4].

Le considerazioni contenute nel Rapporto esplicativo riguardo la procedura di notifica non appaiono convincenti.

A. Notifica volontaria vs. comunicazione automatica

In primo luogo, il Rapporto esplicativo sembra confondere, o comunque non distingue sufficientemente, tra una procedura di notifica automatica analoga allo scambio automatico di informazioni applicato a livello internazionale e una procedura di notifica volontaria a scelta del beneficiario effettivo della prestazione.

Nel primo caso, la comunicazione di informazioni all'autorità fiscale avviene in modo automatico e indipendentemente dalla volontà del beneficiario effettivo della prestazione.

Nel secondo caso, la notifica della prestazione imponibile all'autorità fiscale avviene su richiesta del beneficiario effettivo della prestazione che può scegliere tra sopportare una ritenuta d'imposta alla fonte pari a poco più di un terzo

[2] Dipartimento federale delle finanze (DFF), Rapporto esplicativo concernente la legge federale sull'imposta preventiva, Berna, 3 aprile 2020, in: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60862.pdf> (consultato il 15.09.2020).

[3] Rapporto esplicativo (nota 2), p. 17.

[4] Rapporto esplicativo (nota 2), p. 17 s.

della prestazione, seguita da una successiva istanza di rimborso, oppure beneficiare immediatamente dell'integralità della prestazione mediante una semplice notifica preliminare all'autorità di tassazione.

B. Notifica volontaria e "segreto bancario fiscale"

In secondo luogo, il Rapporto esplicativo sembra considerare che una procedura di notifica si opporrebbe a un possibile "segreto bancario fiscale".

Pur ammettendo la valenza del concetto di "segreto bancario fiscale" (che qui non si vuole discutere), e quindi la rinuncia ad adottare a livello interno un sistema analogo allo scambio automatico di informazioni applicato a livello internazionale, non si vede perché sia così problematico concedere al beneficiario effettivo della prestazione la possibilità di scegliere e decidere tra (i) la riscossione del 35% di imposta preventiva, oppure (ii) la notifica della prestazione imponibile.

Anche dopo l'adesione della Svizzera allo *standard* globale sullo scambio automatico di informazioni a fini fiscali, la questione della procedura di notifica, anche sotto forma assolutamente volontaria a scelta del beneficiario effettivo della prestazione, sembra ancora essere particolarmente delicata.

A tal proposito, è interessante rilevare che il testo dell'iniziativa parlamentare n. 17.494 depositata dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) il 23 ottobre 2017 indica quanto segue: "[p]er sostituire l'attuale imposta preventiva va elaborata un'imposta di garanzia semplice ed economica dal punto di vista amministrativo, che mantenga inalterato il segreto bancario in Svizzera (non un sistema di notifica)"^[5]. Riguardo le condizioni che la nuova imposta di garanzia deve soddisfare, l'iniziativa parlamentare della CET-N afferma quanto segue: "[c]ompatibilità con il segreto bancario fiscale – no a un sistema di notifica «volontaria» o obbligatoria: Come nel sistema attuale occorre prevedere soltanto una ritenuta fiscale, che può essere mantenuta al 35 per cento oppure eventualmente fissata a un tasso inferiore. È escluso ogni tipo di sistema di notifica volontaria. In questo modo si elimina il rischio che i contribuenti contrari al sistema di notifica siano sospettati di evasione fiscale".

Senza entrare nel merito dell'argomento della CET-N secondo cui l'estensione o la generalizzazione di un sistema di notifica volontaria implicherebbe uno spiacevole rischio di diffidenza nei confronti delle persone che non opterebbero per la notifica (ciò che tuttavia dovrebbe già essere il caso oggi, visto che il diritto vigente prevede già delle fattispecie di applicazione della procedura di notifica volontaria, seppur in numero limitato), è opportuno rammentare che, come già messo in evidenza precedentemente^[6], le misure proposte dall'iniziativa della CET-N (analoghe a quelle proposte dal Rapporto esplicativo) sollevano d'altro canto un altrettanto spiacevole questione di coerenza

[5] Iniziativa parlamentare n. 17.494, dal titolo "Abolizione dell'imposta preventiva sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario svizzeri", depositata il 23 ottobre 2017 dalla CET-N, in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20170494> (consultato il 15.09.2020).

[6] LURÀ (nota 1), p. 318.

del sistema di garanzia, poiché il beneficiario della prestazione deve essere formalmente identificato 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.

C. La base legale nel diritto vigente: l'art. 20 cpv. 1 LIP

In terzo luogo, è opportuno rammentare che la Legge federale sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21) prevede già una procedura di notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva per i redditi di capitali mobili.

Secondo l'art. 20 cpv. 1 LIP, la notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva per i redditi di capitali mobili è possibile "[q]ualora il pagamento dell'imposta sul reddito di capitali mobili causi complicazioni inutili o rigori manifesti, il contribuente può essere autorizzato a soddisfare alla sua obbligazione fiscale mediante la notifica della prestazione imponibile".

Questa disposizione figurava già nel disegno di legge federale sull'imposta preventiva presentato dal Consiglio federale il 18 ottobre 1963^[7] e il legislatore dell'epoca aveva anche accettato la proposta di delegare al Consiglio federale la piena competenza di definire i casi di applicazione della procedura di notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta (cfr. art. 20 cpv. 2 LIP).

Per inciso, è interessante rilevare che una commissione di esperti istituita nel 1956 dall'allora Dipartimento federale delle finanze e delle dogane aveva raccomandato segnatamente di sostituire nella misura del possibile la deduzione dell'imposta con una notifica della prestazione imponibile^[8].

È altresì interessante rilevare che già prima dell'adozione della LIP, la notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva era di fatto ammessa dalla prassi dell'Amministrazione federale della contribuzioni (AFC) (verosimilmente in assenza di una base legale formale per l'imposta preventiva)^[9] e i pochi casi di applicazione della notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta attualmente

[7] Il testo proposto dal Consiglio federale nel disegno di legge era leggermente diverso: "Al fine di evitare complicazioni inutili o rigori manifesti, l'ordinanza d'esecuzione stabilisce a quali condizioni può essere consentito di soddisfare all'obbligazione fiscale concernente l'imposta preventiva sui redditi di capitali mobili mediante la notifica scritta della prestazione imponibile e dei dati personali del beneficiario", Messaggio concernente il disegno di legge sull'imposta preventiva, del 18 ottobre 1963, in: FF 1963 I 1541, p. 1586 (cit.: Messaggio del 18 ottobre 1963).

[8] Secondo la commissione di esperti: "La commission est arrivée à la conclusion qu'en principe rien d'essentiel ne doit être modifié à la procédure actuelle. La bonne application de l'impôt anticipé exige que dans une large mesure la procédure se déroule mécaniquement. Les atteintes et les exceptions aux règles générales n'apportent d'ordinaire pas de simplification. Il y a toutefois des cas où une procédure de déclaration est indiquée. [...] La perception de l'impôt anticipé immédiatement suivie du remboursement constitue un double travail qu'on peut éviter et qu'il convient d'éliminer. Il faudra examiner, lors de la préparation de la législation d'exécution, si des règles doivent être prévues à cet effet dans la loi ou l'ordonnance" (L'aménagement des droits de timbre et de l'impôt anticipé – Rapport présenté le 5 juin 1956 au Département fédéral des finances et des douanes par la commission d'études pour les droits de timbre et l'impôt anticipé, Basilea 1956).

[9] Messaggio del 18 ottobre 1963 (nota 7), p. 1567.

previsti dall'Ordinanza sull'imposta preventiva (OIPrev; RS 642.211) sembrano corrispondere esattamente ai casi di applicazione ammessi dalla prassi dell'AFC prima dell'entrata in vigore della LIP^[10].

Conviene, infine, notare che la procedura di notifica è la norma per le prestazioni d'assicurazione e l'assicuratore deve riscuotere l'imposta preventiva unicamente se il beneficiario si oppone alla notifica (art. 19 cpv. 1 LIP).

III. L'iniziativa parlamentare n. 19.428 del 22 marzo 2019

Il 22 marzo 2019, il consigliere nazionale Rocco Cattaneo ha depositato un'iniziativa parlamentare per estendere il campo di applicazione della procedura di notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva e generalizzare il sistema di notifica volontaria per tutti i redditi di capitali mobili^[11].

In sostanza, l'obiettivo dell'iniziativa è duplice: da una parte non privare i beneficiari di prestazioni imponibili di una parte importante di liquidità durante il periodo che intercorre tra la riscossione e il rimborso dell'imposta preventiva, e dall'altra rendere il mercato svizzero dei capitali più attrattivo per gli investitori esteri permettendo, attraverso la procedura di notifica, uno sgravio direttamente alla fonte (l'imposta preventiva riscossa alla fonte sarebbe limitata all'imposta residua conformemente alla convenzione di doppia imposizione applicabile) ed evitare così le formalità e gli oneri della procedura di rimborso. Inoltre, l'iniziativa sottolinea giustamente che la procedura di notifica può essere ulteriormente semplificata e resa più agile anche grazie ai mezzi informatici attuali.

La CET-N ha esaminato l'iniziativa dell'on. Cattaneo il 23 giugno 2020 e ha deciso proporre al Consiglio nazionale di non darle seguito. Il rapporto della CET-N fa stato delle considerazioni seguenti: “[l]a maggioranza della Commissione rileva che attualmente è in corso una revisione della legge sull'imposta preventiva, la quale è seguita con attenzione dalla CET-N nell'ambito dei suoi lavori in adempimento dell'iniziativa parlamentare 17.494. La revisione prevede il passaggio dal sistema del debitore a quello dell'agente pagatore, rispondendo così almeno in parte alle richieste dell'iniziativa 19.428 (garantire la liquidità delle imprese, rafforzare il mercato svizzero dei capitali). L'estensione o addirittura l'introduzione generalizzata del sistema di notifica volontaria, come chiesto dall'iniziativa, non sono finora previste nella revisione; il Parlamento può tuttavia prendere in considerazione questa esigenza quando delibererà sul progetto del Consiglio federale al termine della procedura di consultazione. Alla luce di questi fatti la Commissione non ritiene necessario, in questa fase, aprire contemporaneamente un altro cantiere legislativo”^[12].

[10] Messaggio del 18 ottobre 1963 (nota 7), p. 1567.

[11] Iniziativa parlamentare n. 19.428, dal titolo “Imposta preventiva. Porre fine al parcheggio di soldi dei risparmiatori, delle PMI e del mercato dei capitali nelle casse federali”, depositata il 22 marzo 2019 dal consigliere nazionale Rocco Cattaneo, in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20190428> (consultato il 15.09.2020).

[12] Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del 23 giugno 2020, in: https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2019/Rapporto_della_commissioni_CET-N_19.428_2020-06-23.pdf (consultato il 15.09.2020).

Alla luce del testo dell'iniziativa parlamentare e delle succinte considerazioni espresse dalla CET-N, è opportuno rilevare che la proposta di generalizzare la procedura di notifica volontaria non sembra né contrapporsi, né essere incompatibile con il progetto di riforma recentemente presentato dal Consiglio federale. Oltretutto, tenuto conto del fatto che il diritto vigente (art. 20 LIP) prevede già una base legale che permette di sostituire il pagamento dell'imposta preventiva con una procedura di notifica, la generalizzazione del sistema di notifica volontaria per tutti i redditi di capitali mobili potrebbe semplicemente essere regolata a livello di ordinanza e concretizzata a livello di direttive amministrative dell'AFC per la sua attuazione pratica, senza necessariamente dover avviare “un altro cantiere legislativo” come sembra temere la CET-N.

In particolare, la questione dell'estensione del campo di applicazione della procedura di notifica volontaria per tutti i redditi di capitali mobili è indipendente dall'applicazione del cd. “principio dell'agente debitore” o del cd. “principio dell'agente pagatore”. In effetti, una procedura di notifica volontaria analoga a quella prevista dall'art. 26a OIPrev per i dividendi all'interno di un gruppo non implica né doveri né obblighi supplementari per il debitore della prestazione imponibile (in particolare non implica l'obbligo di identificare il beneficiario), rispettivamente non implicherebbe doveri o obblighi supplementari per l'agente pagatore nel caso in cui il passaggio a questo nuovo sistema dovesse essere accettato per i redditi di interessi, poiché la notifica avviene unicamente su richiesta del beneficiario effettivo della prestazione ed è quest'ultimo che deve identificarsi preventivamente presso l'autorità fiscale.

IV. Conclusioni

L'estensione e la generalizzazione del sistema di notifica volontaria per tutti i redditi di capitali mobili presenta indubbiamente diversi vantaggi (riconosciuti in parte anche dal Consiglio federale^[13]). Inoltre, essendo una notifica a scelta e su iniziativa del beneficiario effettivo della prestazione, una tale misura non solleverebbe obiezioni né sotto il profilo di un possibile “segreto bancario fiscale”, né sotto il profilo di possibili incombenze supplementari per il debitore della prestazione (o per l'agente pagatore).

Resta la questione dell'attuazione pratica di una procedura di notifica volontaria. Come sottolinea giustamente l'iniziativa del consigliere nazionale Cattaneo, la notifica volontaria dovrebbe avvenire nella maggior parte dei casi secondo una procedura semplice e rapida, ciò che è sicuramente fattibile visti i mezzi informatici attuali.

Anche se non rappresenta necessariamente una soluzione completa a tutti gli ostacoli e le lacune messi in evidenza nel sistema attuale dell'imposta preventiva, la notifica volontaria è sicuramente un elemento che deve esser preso in seria considerazione nell'ambito delle riflessioni in corso sulla riforma dell'attuale sistema dell'imposta preventiva.

[13] DFF, Rapporto esplicativo (nota 2), p. 17: “[q]uesta procedura comporterebbe vantaggi economici rispetto alla deduzione fiscale”.