

L'imposta preventiva del futuro – scenari a confronto

I possibili costi d'implementazione a carico degli istituti bancari



Sandro Treichler

Esperto contabile diplomato,
MAS SUPSI in Tax Law,
Responsabile della funzione compliance
presso un istituto bancario svizzero

Il progetto di riforma proposto dal Consiglio federale prevede l'introduzione di un sistema di riscossione basato sul principio dell'agente pagatore (cambiamento di paradigma rispetto al principio del debitore), ruolo che nel concreto sarebbe svolto principalmente dalle banche. L'agente pagatore sarebbe incaricato di effettuare le trattenute selettivamente, in funzione delle caratteristiche dell'investitore (nello specifico, il progetto prevede che l'imposta preventiva sarebbe trattenuta unicamente in capo alle persone fisiche domiciliate in Svizzera, esentando le persone giuridiche svizzere e gli investitori esteri). Il passaggio al principio dell'agente pagatore riguarderebbe unicamente i redditi di interessi (inclusi quelli indiretti), ma includendo anche quelli di fonte estera, per una maggiore efficacia della funzione di garanzia dell'imposta preventiva. Tali modifiche non riguarderebbero i redditi di partecipazioni che, principalmente per motivi di politica finanziaria, continuerebbero ad essere riscossi in base al sistema attuale. L'articolo analizza il progetto del Consiglio federale dal punto di vista della sua complessità d'implementazione, identificando potenziali criticità e fornendo alcuni spunti di riflessione. In particolare si approfondisce il tema inerente alla procedura di notifica, analizzando le ragioni per le quali il Consiglio federale ha evitato di proporre un'estensione ed effettuando un confronto con l'iniziativa parlamentare promossa dal consigliere nazionale Rocco Cattaneo nel marzo 2019 che chiede l'introduzione di una procedura di notifica opzionale per tutti i redditi di capitali mobili.

I. La proposta del Consiglio federale.....	160
A. Introduzione.....	160
B. Il progetto di legge.....	161
1. Dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore...	161
2. Le opzioni non considerate.....	161
3. Gli oneri d'implementazione in capo all'agente pagatore...	162
II. L'iniziativa parlamentare n. 19.428.....	163
III. Confronto tra AP-LIP e Iniziativa Cattaneo.....	164
A. I costi d'implementazione	164
B. La procedura di notifica.....	164
IV. Conclusione.....	164

I. La proposta del Consiglio federale

A. Introduzione

La proposta di riforma della Legge federale sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21) pubblicata lo scorso 3 aprile, composta da un rapporto esplicativo^[1] e da un avamprogetto di legge^[2], mira a rafforzare sia il mercato dei capitali dei terzi in Svizzera che la funzione di garanzia dell'imposta. Un ulteriore obiettivo consiste nell'equiparare il trattamento degli investimenti diretti a quelli indiretti, migliorando la competitività dei fondi d'investimento svizzeri^[3]. Le proposte del Consiglio federale seguono la *roadmap* strategica per la piazza finanziaria svizzera del gennaio 2020 e sono appoggiate dalla Commissione dell'economia e tributi del Consiglio nazionale (CET-N)^[4]. Il progetto del Consiglio federale prevede, inoltre, l'abolizione della tassa di negoziazione sulle obbligazioni svizzere^[5].

[1] 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 31.08.2020) (cit.: Rapporto esplicativo).

[2] Avamprogetto di legge posto in consultazione il 3 aprile 2020, in: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60863.pdf> (consultato il 31.08.2020) (cit.: AP-LIP).

[3] Gli investimenti collettivi di capitali (ICC) svizzeri autorizzati in base alla Legge sugli investimenti collettivi di capitali (LiCol; RS 951.31), diversamente dagli ICC svizzeri non assoggettati LiCol ed ai fondi d'investimento stranieri, sono tenuti a trattenere l'imposta preventiva nei confronti degli investitori.

[4] La CET-N ha sospeso i lavori di una sua sottocommissione incaricata di sviluppare l'iniziativa parlamentare n. 17.494, al fine di supportare il Consiglio federale nella stesura della sua proposta di legge (cfr. Rapporto esplicativo [nota 1], p. 14). L'iniziativa n. 17.494 intendeva riformare l'imposta preventiva attraverso interventi mirati sui redditi di interessi e senza prevedere un passaggio al sistema di notifica (automatico o volontario), a tutela del principio del segreto bancario; il tutto, di fatto, con molte similitudini rispetto all'attuale progetto del Consiglio federale.

[5] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 42 ss.

Le attuali proposte perseguono sostanzialmente gli stessi obiettivi dei progetti del 2011[6] e del 2014[7], mai concretizzatisi a causa dell'assenza di sostegno politico. In particolare il progetto del 2014, che riprendeva le raccomandazioni del gruppo di lavoro del Professor Brunetti[8], non raccolse i favori degli ambienti finanziari ed economici a causa dei costi d'implementazione derivanti dal sistema di deduzione proposto. L'Associazione svizzera dei banchieri (ASB), appoggiata da *economiesuisse*[9], si espresse in favore del passaggio verso un sistema di notifica automatica per i contribuenti con domicilio fiscale in Svizzera[10], ritenendo inoltre che quanto proposto dal Consiglio federale non tenesse conto degli sviluppi internazionali dell'epoca, con implicito riferimento all'introduzione dei sistemi di scambio automatico delle informazioni (SAI)[11]. In considerazione dei risultati negativi della procedura di consultazione e sullo sfondo dell'iniziativa parlamentare "Si alla protezione della sfera privata" (poi ritirata nel gennaio 2018), il progetto del 2014 fu definitivamente sospeso nel giugno 2015[12].

B. Il progetto di legge

1. Dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore

Nella sua attuale configurazione, basata sul principio del debitore, l'imposta preventiva è trattenuta direttamente dalla società svizzera debitrice (soggetto fiscale) su ogni pagamento oggetto d'imposta (ad es. i redditi di capitali mobili sotto forma di interessi o dividendi) e accreditata all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Quest'ultima, successivamente, secondo modalità e tempistiche che variano in funzione del beneficiario effettivo della prestazione imponibile, potrà eventualmente dare seguito alle richieste di rimborso (parziale o integrale). Il sistema basato sul debitore è di facile applicazione (quanto meno nella fase di riscossione) in quanto il suo prelevamento è sistematico e non richiede la conoscenza dell'investitore. Tuttavia, anche laddove l'imposta preventiva è pienamente recuperabile, essa crea problemi di liquidità[13] e rende meno

[6] Messaggio concernente la modifica della legge federale sull'imposta preventiva, n. 11.047, del 24 agosto 2011, in: FF 2011 5885, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2011/5885.pdf> (consultato il 31.08.2020) (cit.: Messaggio 2011).

[7] DFF, Rapporto esplicativo concernente la legge federale sul principio del debitore e dell'agente pagatore nell'imposta preventiva, del 17 dicembre 2014 (cit.: Rapporto esplicativo del 2014), in: https://www.admin.ch/ch/ii/gg/pc/documents/2641/Principio-agente-pagatore_Rapporto-espl_it.pdf (consultato il 31.08.2020).

[8] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 7.

[9] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 13.

[10] Dichiarazione dell'Associazione svizzera dei banchieri ASB: cambio di sistema dall'imposta preventiva, Basilea, 24 marzo 2015, in: https://www.swissbanking.org/it/media/dichiarazioni-e-comunicati-stampa/dichiarazione-dell2019associazione-svizzera-dei-banchieri-cambio-di-sistema-dall2019imposta-preventiva/20150323-5010-dok-statement_zahlstellenprinzip-cfr_it.pdf (consultato il 31.08.2020) (cit.: Dichiarazione AS 2015).

[11] Consiglio federale, Il Consiglio federale rimanda la ristrutturazione dell'imposta preventiva, Comunicato stampa, Berna, 24 giugno 2015, in: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-57815.html> (consultato il 31.08.2020).

[12] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 13.

[13] Gli investitori esteri, per esempio, possono recuperare integralmente

attrattivo il debito di emissione svizzera. Per questa ragione le società svizzere tendono ad emettere capitale dei terzi attraverso società estere, a danno dell'economia svizzera che si vede privata di una fonte di crescita.

Per correggere questa lacuna il progetto di revisione introduce un cambiamento di paradigma nel sistema di riscossione, prevedendo che l'onere di trattenere tale imposta non sia più in capo al debitore, bensì all'agente pagatore, definito come "chiunque nell'ambito della sua attività effettua la girata, il rimborso, l'accreditamento o il pagamento di redditi imponibili" (art. 9 cpv. 1^{bis} dell'Avamprogetto [AP]-LIP). Tale modifica, secondo la proposta del Consiglio federale, riguarderebbe unicamente i redditi di interessi, mentre quelli di partecipazioni continuerebbero ad essere prelevati secondo il principio del debitore.

L'agente pagatore, generalmente corrispondente alla banca dove risultano depositati i valori mobiliari, sarebbe tenuto ad applicare l'imposta unicamente in presenza di beneficiari effettivi corrispondenti a persone fisiche domiciliate in Svizzera. In base al progetto di legge sarebbero invece esentate le persone giuridiche svizzere (per le quali la tenuta della contabilità già soddisfa la funzione di garanzia[14]) e gli investitori stranieri (per i quali i dispositivi di SAI già fungono da deterrente efficace contro la disonestà fiscale[15]). Il progetto di riforma prevede inoltre un'estensione dell'imposta preventiva ai redditi di interessi di fonte estera, al fine di aumentare l'efficacia della funzione di garanzia. Oltre a ciò, esclusivamente per i redditi di interessi di fonte svizzera, laddove la società svizzera non avesse dichiarato di optare per il principio dell'agente pagatore, rimarrebbe in vigore l'attuale sistema basato sul principio del debitore (art. 20b cpv. 2 lett. a AP-LIP).

Nel nuovo sistema, per le società svizzere non vi sarebbero dunque più incentivi ad emettere debito tramite società estere, mentre l'esenzione delle persone giuridiche svizzere e degli investitori esteri accrescerebbero l'attrattività del capitale dei terzi elvetico, grazie all'eliminazione delle temporanee sottrazioni di liquidità e dell'onere amministrativo collegato alle procedure di rimborso. Inoltre, con la parificazione tra interessi diretti ed indiretti sarebbe rafforzata anche la competitività dei fondi d'investimento svizzeri.

2. Le opzioni non considerate

a) Nessuna estensione della procedura di notifica

Il progetto di legge non ha preso in considerazione la possibilità di estendere la procedura di notifica. Secondo tale modello, la banca, invece di trattenere l'imposta sui redditi, trasmetterebbe automaticamente una comunicazione alle autorità fiscali dell'investitore. Tale soluzione avrebbe raggiunto (e

o parzialmente l'imposta trattenuta in funzione della convenzione contro le doppie imposizioni (CDI) applicabile, ma ciò comporta una temporanea riduzione di liquidità a causa del tempo che intercorre tra riscossione e rimborso dell'imposta preventiva, oltre che costi amministrativi supplementari.

[14] Messaggio 2011 (nota 6), p. 5901; citazione ripresa da FILIPPO LURÀ, La nuova proposta di riforma dell'imposta preventiva, in: NF n. 6/2020, pp. 313-319, p. 314.

[15] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 11.

superato) gli obiettivi della proposta formulata nel Rapporto esplicativo, nella misura in cui gli oneri amministrativi in capo alla banca sarebbero stati ridotti e la disponibilità di liquidità per gli investitori garantita. La procedura di notifica non è però stata proposta perché *"nel 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 un'espressione della tutela della sfera finanziaria privata e del rapporto di fiducia tra i cittadini e lo Stato"* [16].

Infatti, il progetto del 2014 non raccolse il sostegno politico necessario anche a causa dell'allora proposta di introdurre una procedura di notifica opzionale: ASB ed economistesuisse si opposero ritenendo che dal punto di vista tecnico (facilità d'implementazione) sarebbe stata preferibile una procedura di notifica obbligatoria, mentre il Partito Liberale Radicale (PLR) e l'Unione Democratica di Centro (UDC) ritennero che la procedura di notifica, anche su base volontaria, avrebbe violato e indebolito il principio del segreto bancario [17]. Il PLR, in particolare, ritenne che nonostante il carattere opzionale, gli istituti finanziari avrebbero certamente fatto pressioni sulla clientela affinché optasse per la procedura di notifica. Lo stesso punto di vista fu espresso da Raiffeisen e dall'Associazione delle Banche Private Svizzere (ABPS), secondo cui *"di fatto, la banca non lascerebbe al cliente la scelta tra la deduzione fiscale e la notifica, ma deciderebbe lei stessa, perchè gestire due sistemi sarebbe troppo impegnativo e costoso. Inoltre ogni cliente che scegliesse la deduzione dell'imposta sarebbe sospettato di disonestà fiscale"* [18]. Per questo insieme di ragioni, il nuovo progetto di riforma ha dunque preferito abbandonare ogni riferimento a eventuali procedure di notifica, automatiche o opzionali che siano.

b) Nessun cambiamento per i redditi di partecipazione

Per i redditi di partecipazioni è previsto il mantenimento del sistema attuale, senza passaggio al principio dell'agente pagatore e, soprattutto, senza alcuna esenzione per investitori esteri e persone giuridiche svizzere. Le principali motivazioni di tale scelta sono di natura finanziaria e si spiegano con il fatto che l'imposta preventiva sui redditi di partecipazioni rappresenta la parte più consistente derivante da tale imposta [19] che, nel 2019, ha determinato entrate nette per 8.3 mia. di fr. (di cui il 10% versato nelle casse cantonali) [20]. Il Consiglio federale cita anche l'effetto di trascinarsi riferito agli investitori esteri [21] e le diverse caratteristiche degli

strumenti di debito rispetto alle partecipazioni azionarie [22]. Inoltre, viene ritenuto che l'allargamento della funzione di garanzia ai redditi di partecipazioni estere risulterebbe troppo complesso da implementare, nonostante la maggiore efficacia della funzione di garanzia che ne deriverebbe.

c) Riduzione dell'aliquota al 15%

Tra le possibili alternative a quanto proposto, il Consiglio federale ha anche escluso una riduzione generalizzata dell'aliquota al 15%, per motivi di politica finanziaria e ritenendo che tale diminuzione, oltre a premiare gli evasori, estenderebbe di fatto i benefici convenzionali anche agli investitori esteri i cui Paesi di residenza fiscale non hanno siglato una CDI con la Svizzera.

3. Gli oneri d'implementazione in capo all'agente pagatore

Nonostante le modifiche apportate rispetto al progetto del 2014 (limitazione ai redditi di interessi, assenza di responsabilità penale in capo agli agenti pagatori in caso di negligenza, esenzione delle persone giuridiche *tout court* – senza più la discriminante dell'obbligo di tenuta della contabilità e revisione – e assenza di trattenuta sui *pro-rata*) [23], le difficoltà d'implementazione potrebbero essere rilevanti e non adeguatamente coperte dall'indennizzo finanziario in favore degli agenti pagatori previsto dal progetto di legge [24]. Relativamente al calcolo della trattenuta, una potenziale complessità potrebbe derivare dal fatto di dover considerare anche i redditi di interessi "indiretti", vale a dire quelli inclusi nei redditi generati da fondi d'investimento o prodotti strutturati, a maggior ragione nel caso di strumenti (di fatto la maggior parte) che tesaurizzano invece di distribuire. Per gestire tale problematica sarebbe necessario concordare dei flussi informativi con le case emittenti, cosa che, soprattutto in presenza di prodotti esteri, potrebbe risultare particolarmente complessa. In generale, l'applicazione dell'imposta preventiva ai redditi di fonte estera presenterebbe insidie operative e conseguenti costi amministrativi che il dibattito legislativo dovrebbe considerare, rivalutandone l'opportunità. Se poi fosse comunque deciso di mantenere il proposito di applicare l'imposta preventiva sui redditi di interessi di fonte estera, sarebbe comunque necessario correggere l'attuale formulazione dell'art. 13 cpv. 1^{bis} AP-LIP, in base al quale

pensarla con l'imposta estera. Di conseguenza, l'onere fiscale per questi investitori domiciliati all'estero resterebbe invariato, mentre la Svizzera avrebbe un minor gettito" (DFF, Rapporto esplicativo [nota 1], p. 15 s.).

[22] *"Il mercato dei capitali per i diritti di partecipazione viene toccato in modo minore dall'imposta preventiva rispetto al mercato dei capitali di terzi. Ciò è principalmente dovuto al fatto che, dal punto di vista degli investitori, le obbligazioni sono in gran parte sostituibili tra loro. Questo vale meno per i diritti di partecipazione, le cui prospettive di rendimento dipendono fortemente da una specifica impresa"* (DFF, Rapporto esplicativo [nota 1], p. 17).

[23] Per un elenco delle principali differenze rispetto al progetto del 2014, si veda DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 27 s., cap. 2.2.

[24] I criteri previsti per il calcolo dell'indennizzo in favore degli agenti pagatori non sono ancora definiti. Nel Rapporto esplicativo (DFF, Rapporto esplicativo [nota 1], p. 55 s., cap. 4.2.2) sono tuttavia elencati dei parametri che potranno essere considerati: dimensioni dell'istituto (maggiore le dimensioni, maggiore la decrescita progressiva dei costi fissi), presenza internazionale (le esperienze maturate dall'attività all'estero, dove vi sono sistemi di trattenuta simili, diminuiranno i costi) e l'orientamento al mercato interno o internazionale.

[16] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 17 s.

[17] DFF, Procedura di consultazione concernente la legge federale sul principio del debitore e dell'agente pagatore nell'imposta preventiva, Rapporto sui risultati, 24 giugno 2015, p. 14 (cit. Rapporto 2015 sulla procedura di consultazione).

[18] DFF, Rapporto 2015 sulla procedura di consultazione (nota 17), p. 15.

[19] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 15.

[20] Si veda il sito web dell'AFC: <https://www.estv.admin.ch/estv/it/home/verrechnungssteuer/verrechnungssteuer.html#-1589431537> (consultato il 30.08.2020).

[21] *"Generalmente gli investitori domiciliati all'estero hanno la possibilità di richiedere la compensazione dell'imposta preventiva svizzera con le imposte nel loro Stato di sede o di domicilio, a condizione che non abbiano diritto al rimborso. Se la Svizzera rinunciassero all'imposta preventiva sui redditi di partecipazioni, l'effetto in molti casi svanirebbe: infatti, se da un lato gli investitori domiciliati all'estero non sarebbero più gravati dall'imposta preventiva svizzera, dall'altro non sarebbero più in grado di com-*

l'imposta preventiva sarebbe calcolata detraendo le eventuali imposte estere alla fonte non rimborsabili né computabili. Nella sua attuale formulazione ciò significherebbe che, ad es., nel caso di strumenti di debito di emissione italiana, la trattenuta complessiva sui redditi di interessi sarebbe del 61%. Infatti, in aggiunta al 26% di imposta alla fonte trattenuta in Italia, l'imposta preventiva sarebbe riscossa al 35%, senza deduzioni, visto che l'imposta estera non rimborsabile del 12,5% è comunque computabile in base alla CDI tra Svizzera e Italia (0.672.945.41). Evidentemente, ciò non poteva essere l'intento di chi ha redatto il progetto di legge. Inoltre, nel caso dei contribuenti svizzeri tassati in base al dispendio (i cd. "globalisti") e, in particolare, per coloro che non hanno optato per la variante della "globale modificata"^[25], l'applicazione di una trattenuta dell'imposta preventiva sui redditi esteri non assolverebbe neanche ad una reale funzione di garanzia^[26]. Anche in questo caso si renderebbero necessarie delle correzioni.

Riguardo all'identificazione dei beneficiari effettivi^[27], le divergenze tra il domicilio censito dalle banche e quello fiscale dovrebbero essere minime^[28], consentendo di limitare

[25] Le CDI tra Svizzera e 7 Paesi (Svizzera e Austria, Belgio, Canada, Norvegia, Italia, Germania e Stati Uniti d'America) prevedono una clausola sul riconoscimento della residenza fiscale in Svizzera che nella sostanza esclude i globalisti. La "globale modificata" è una soluzione per potersi comunque avvalere dei benefici convenzionali, soprattutto in ambito di determinazione della residenza fiscale (applicazione delle cd. "tie-break rules", cfr. art. 4 del Modello OCSE di Convenzione fiscale (M-OCSE), al posto delle norme nazionali). Essa consiste nel dichiarare tutti gli elementi di reddito provenienti dall'altro Paese, nell'ambito del calcolo di controllo (artt. 14 cpv. 5 della Legge federale sull'imposta federale diretta [LIFD; RS 642.11] e 6 cpv. 7 della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni [LAID; RS 642.14]). Per tali redditi esteri in particolare, l'imposta preventiva prevista dal progetto del Consiglio federale, potrebbe svolgere una reale funzione di garanzia.

[26] Il contribuente che sceglie di non dichiarare i redditi esteri non commette sottrazione fiscale ai sensi degli artt. 56 LAID e 175 LIFD (cfr. SAMUELE VORPE, L'imposizione secondo il dispendio tra passato, presente e futuro, in: RtiD II-2013, p. 743).

[27] Persona a cui il reddito è attribuito ai fini delle imposte dirette su reddito e sostanza.

[28] I formulari di identificazione dei beneficiari effettivi utilizzati dagli intermediari svizzeri aderenti alla Convenzione di diligenza bancaria (CDB), prevedono la raccolta del "domicilio effettivo" dell'avente diritto economico (l'aggettivo "effettivo" è stato aggiunto dalla versione 2016 della CDB [CDB-16]). Per "domicilio effettivo" si intende quel luogo dove il cliente intende risiedere durevolmente (cfr. Commento alla Convenzione relativa all'obbligo di diligenza della banca CDB-16 [Commento CDB-16], p. 8). In tal senso, il Commento CDB-16 precisa quanto segue: "[s]ulla scorta dei nuovi requisiti internazionali e degli obblighi di accertamento che ne derivano, le banche sono tenute a disporre di informazioni circostanziate sulle relazioni d'affari da esse condotte risp. sui relativi contraenti. Al fine di creare una buona base per ulteriori accertamenti più approfonditi, il catalogo già esistente delle indicazioni da documentare è stato riformulato in modo più chiaro e lineare. Le modalità di accertamento del domicilio delle persone fisiche sono state precisate in modo tale che l'indirizzo indicato costituisca il domicilio effettivo del contraente. In analogia all'art. 23 CC, il domicilio deve essere supposto nel luogo in cui il contraente dimora con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente". Talenuevade finizione corrisponde, nella sostanza, al concetto di domicilio fiscale previsto dalle norme fiscali svizzere (artt. 3 cpv. 2 LIFD e 3 cpv. 2 LAID), così come nella maggior parte delle normative fiscali, dove l'intenzione di risiedere durevolmente in un determinato luogo è ritenuto essere criterio di assoggettamento fiscale qualificato, come confermato dalle "tie-break rules" previste dal M-OCSE ed utilizzati per determinare la residenza fiscale in caso di incertezza (art. 4 M-OCSE).

ulteriori attività di *screening* da parte degli agenti pagatori^[29]. Ulteriori facilitazioni deriverebbero dal fatto di non dover distinguere, per le ditte individuali (considerate come persone fisiche), tra sostanza commerciale e privata e, soprattutto, dal fatto che in presenza di società di sede (per le quali si deduce che l'AP-LIP preveda un approccio "look-through") sarà possibile basarsi sulle informazioni relative agli aventi diritto economico già raccolte in ossequio agli obblighi di diligenza di derivazione antiriciclaggio.

Per le relazioni intestate a *trustee*^[30], sarebbe quest'ultimo a dover agire come agente pagatore (art. 5d AP-LIP), mentre non è ancora chiaro il trattamento delle *underlying companies* di *trust* sotto forma di società di sede, anche se per coerenza si ritiene che la funzione di agente pagatore dovrebbe risalire fino al *trustee*^[31]. Le direttive d'applicazione dovranno inoltre chiarire il trattamento della stessa casistica riferita alle fondazioni; per semplicità operativa sarebbe auspicabile che anche in questo caso, le *underlying companies* fossero valutate come se il contraente della relazione fosse la fondazione stessa, cosa che nel concreto porterebbe ad una loro esenzione. Ulteriori semplificazioni dovrebbero prevedere che in presenza di relazioni con più beneficiari effettivi non tutti residenti nello stesso Paese, la sola presenza di un soggetto svizzero richieda la trattenuta integrale dell'imposta preventiva da parte dell'agente pagatore.

II. L'iniziativa parlamentare n. 19.428

L'iniziativa parlamentare n. 19.428 depositata il 22 marzo 2019 da parte del consigliere nazionale Rocco Cattaneo, denominata "Imposta preventiva. Porre fine al parcheggio di soldi dei risparmiatori, delle PMI e del mercato dei capitali nelle casse federali" (di seguito: iniziativa), richiede un'estensione della procedura di notifica, su base volontaria, all'insieme dei redditi di capitali mobili normalmente soggetti ad imposta preventiva. I firmatari dell'iniziativa ritengono che l'attuale ordinamento, caratterizzato dalla sistematica trattenuta dell'imposta preventiva sui redditi di capitali mobili e da procedure di recupero burocratiche e dispendiose, sia inutilmente costoso e ostacoli gli investimenti in Svizzera, penalizzando l'economia del nostro Paese nel suo insieme. In particolare, l'iniziativa avversa le privazioni di liquidità nei periodi che intercorrono tra riscossione e recupero, lamentando tempi di recupero inadeguati^[32]. L'estensione della procedura di notifica, alla stregua di quanto già fatto per le prestazioni d'assicurazione (dove tale modalità è la norma e solo in caso

[29] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 32

[30] Lo stesso scenario concernerebbe i fiduciari che gestiscono averi di terzi (cfr. DFF, Rapporto esplicativo [nota 1], p. 35); a tal proposito, andrebbe comunque osservato come nella maggior parte dei casi, i mandati di gestione patrimoniale siano esercitati su relazioni bancarie intestate direttamente ai clienti e non ai fiduciari. In tal caso, sarebbe la banca a fungere da agente pagatore.

[31] In merito ai rapporti con i *trust*, l'applicazione del progetto del Consiglio federale potrebbe determinare una preferenza verso *trustee* esteri, quanto meno in presenza di beneficiari effettivi sotto forma di persone fisiche domiciliate in Svizzera.

[32] L'iniziativa osserva come mediamente, presso l'AFC, siano depositati oltre 10 mia. di fr. in attesa di rimborso.

di opposizione si procede con la trattenuta alla fonte [art. 19 cpv. 1 LIP]), rappresenterebbe una soluzione semplice in grado di soddisfare appieno la funzione di garanzia dell'imposta preventiva (obiettivo originario di tale imposta). L'iniziativa lascia al Consiglio federale il compito di concepire le modalità operative esatte di tale estensione[33], osservando come lo sviluppo tecnologico offrirebbe certamente delle soluzioni adeguate e non troppo onerose[34]. Riguardo agli investitori esteri, l'iniziativa richiede che la trattenuta sia determinata in funzione dell'eventuale aliquota convenzionale.

L'iniziativa Cattaneo non approfondisce i meccanismi operativi di riscossione e notifica. Tuttavia, in considerazione di quanto proposto, partiamo dal presupposto che pur senza mai citarlo, l'iniziativa preveda implicitamente il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore. Non si vede infatti chi altri, oltre all'agente pagatore, potrebbe essere nella condizione di identificare correttamente l'investitore ed il suo domicilio, raccogliergli l'eventuale adesione volontaria alla procedura notifica, procedere alla notifica stessa o, per chi non aderisce, alla trattenuta del 35% (con successivo pagamento all'AFC) e, per gli investitori esteri, rilevare l'eventuale esistenza di un accordo SAI[35] e, in sua presenza, effettuare la trattenuta in base all'aliquota convenzionale. La CET-N ha proposto di non dare seguito all'iniziativa, ritenendo che le preoccupazioni da essa sollevate potranno essere esaminate durante il dibattito sul progetto di riforma dell'imposta preventiva proposto dal Consiglio federale[36].

III. Confronto tra AP-LIP e Iniziativa Cattaneo

Entrambe le proposte prevedono il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore, ma con differenze importanti in termini di ampiezza d'applicazione. Per l'AP-LIP tale cambiamento sarebbe limitato ai redditi di interessi (seppur con l'inclusione di quelli di origine estera) e non concernerebbe le persone giuridiche svizzere e gli investitori esteri, che sarebbero esentati *tout court*. L'iniziativa, da parte sua, prevederebbe la trattenuta dell'imposta preventiva su tutti i redditi di interessi e di partecipazioni di emissione svizzera, salvo la scelta volontaria, da parte dell'investitore svizzero, di optare per una notifica alle autorità fiscali. Per gli investitori esteri notificati (verosimilmente tramite lo scambio automatico di informazioni), l'iniziativa prevederebbe invece l'applicazione

[33] Cfr. l'art. 20 cpv. 2 LIP proposto dall'iniziativa.

[34] Come osservato dall'iniziativa Cattaneo "[r]iguardo l'attuazione concreta della generalizzazione della procedura di notifica, i mezzi tecnici attualmente a disposizione permettono facilmente di registrare il consenso del contribuente e di notificare direttamente all'autorità fiscale le prestazioni imponibili per i beneficiari domiciliati in Svizzera, rispettivamente prelevare l'imposta preventiva all'aliquota residua prevista dalla relativa convenzione di doppia imposizione per i beneficiari residenti all'estero. La riforma proposta non risulta quindi essere troppo onerosa, né per quanto attiene alla sua attuazione a livello legislativo, né per quanto attiene alla sua applicazione pratica".

[35] L'iniziativa Cattaneo non approfondisce il tema di come trattare nel dettaglio gli investitori esteri, ma si suppone che l'unico equivalente praticabile alla notifica volontaria possa essere il sistema dello scambio automatico di informazioni (pur non trattandosi, di principio, di una scelta "volontaria"). Di fatto, ciò porterebbe ad escludere gli investitori esteri residenti in Paesi che non hanno aderito allo scambio automatico (peraltro una minoranza) dalla possibilità di optare per una notifica volontaria.

[36] Il 23 giugno 2020, la CET-N ha così deciso con 18 voti contro 3 e 4 astensioni.

dell'aliquota convenzionale. Le due proposte hanno gradi di approfondimento diversi, anche in virtù delle risorse impiegate per svilupparle. Nei due prossimi paragrafi procederemo ad un loro confronto dal punto di vista dei costi d'implementazione e del ruolo riservato alla procedura di notifica.

A. I costi d'implementazione

Il fatto che l'iniziativa richieda la concretizzazione in parallelo di due sistemi, di notifica e di trattenuta, porta a stimare dei costi d'implementazione significativi, benché, rispetto al progetto del Consiglio federale, non sia prevista l'inclusione dei redditi esteri, con le complessità che ciò comporterebbe soprattutto con riferimento ai redditi indiretti. L'obiettivo di sviluppare un sistema duplice rischierebbe di riproporre lo stesso scenario che portò all'abbandono del progetto del Consiglio federale del 2014, a causa degli oneri in capo agli agenti pagatori, reputati eccessivi. Con la sola differenza che in ambito di procedura di notifica, rispetto al 2014, le banche (quanto meno quelle con clientela internazionale) potrebbero ora fare leva su sistemi di scambio automatico di informazioni già implementati e sul fatto che la maggior parte della clientela estera è comunque residente in Paesi con i quali la Svizzera ha siglato un accordo. La sensazione che l'iniziativa possa essere di più difficile e costosa implementazione rispetto al progetto del Consiglio federale risulta ulteriormente rafforzata dal fatto di prevedere l'applicazione dell'aliquota convenzionale agli investitori esteri notificati.

B. La procedura di notifica

Se da una parte il progetto del Consiglio federale non sviluppa alcuna proposta in merito alla procedura di notifica, dall'altra va tenuto conto di come tale esclusione trovi origine nei risultati della procedura di consultazione del progetto risalente al 2014. All'epoca, la proposta di introdurre una notifica volontaria fu una delle principali cause del fallimento del progetto. Come menzionato in precedenza, ASB ed economistesuisse avrebbero preferito l'introduzione di una notifica automatica, mentre altri partecipanti si espressero a difesa del principio del segreto bancario, osservando come anche l'introduzione di una notifica volontaria non avrebbe risolto il problema, in quanto le banche avrebbero comunque spinto in modo deciso in favore dell'opzione di notifica, con il risultato che il dibattito su un importante tema come quello del segreto bancario sarebbe stato sottratto, nella pratica, alla politica ed al Paese. In tale ottica, il Rapporto esplicativo è chiaro nel ritenere come i tempi non siano ancora maturi per consentire di valutare un'estensione della procedura di notifica.

IV. Conclusione

Il Consiglio federale ha rielaborato i precedenti tentativi di riforma dell'imposta preventiva, mantenendo un proposito riformatore (introduzione del principio dell'agente pagatore) ma cercando di considerare le ragioni che nel passato non consentirono di ottenere sostegno politico. In particolare, ciò è stato fatto tenendo in considerazione le critiche della piazza finanziaria (contraria a soluzioni di difficile e costosa implementazione) ed evitando di proporre modifiche alla procedura di notifica, ciò che avrebbe riaperto il dibattito sul segreto bancario in Svizzera, rischiando di fare nuovamente

fallire il progetto. Inoltre, non va dimenticato che il Consiglio federale ha operato una scelta che potesse risultare compatibile anche con criteri di politica finanziaria (da cui la limitazione della riforma ai redditi di interessi). Politica finanziaria che a maggior ragione nel contesto attuale, segnato dalla pandemia mondiale e da un'economia in difficoltà, potrebbe risultare un argomento decisivo. Nel suo insieme e tenuto conto delle numerose variabili in gioco, la proposta del Consiglio federale si sforza di raggiungere gli obiettivi prefissati, anche se ulteriori affinamenti e semplificazioni dovrebbero essere valutati al fine di contenere i costi d'implementazione (in primo luogo riconsiderando l'opportunità di estendere le trattenute ai redditi di fonte estera).

Per concludere, facendo astrazione di considerazioni di politica finanziaria e della sensibilità politica suscitata dal dibattito sul segreto bancario, dal punto di vista degli oneri d'implementazione, l'adozione di un sistema di notifica automatica (dunque, senza la necessità di disporre di un sistema duplice) ed esteso all'insieme dei redditi (dividendi ed interessi), rappresenterebbe la soluzione probabilmente di più agevole implementazione per gli istituti bancari svizzeri, che potrebbero far leva sui sistemi di scambio automatico di informazioni già posti in essere per la clientela estera.