

La nuova proposta di riforma dell'imposta preventiva

Un primo esame del Rapporto esplicativo del 3 aprile 2020 concernente la modifica della Legge federale sull'imposta preventiva



Filippo Lurà

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

Il 3 aprile 2020, il Consiglio federale ha pubblicato un nuovo rapporto esplicativo e ha avviato una procedura di consultazione relativa alla riforma dell'imposta preventiva volta ad aumentare l'attrattività del mercato svizzero dei capitali di terzi ed estendere la funzione di garanzia dell'imposta preventiva per i redditi di interessi. Il presente contributo intende presentare sinteticamente le modifiche proposte dal Consiglio federale ed esporre alcune considerazioni riguardo il nuovo progetto di riforma.

I. Introduzione	313
II. Gli ostacoli e le lacune dell'imposta preventiva	314
III. Le modifiche proposte dal Consiglio federale	314
A. L'opzione per i redditi di interessi da fonte svizzera.....	314
B. L'oggetto dell'imposta preventiva	315
C. Il soggetto dell'imposta preventiva	316
IV. Sintesi	317
A. I redditi di partecipazioni.....	317
B. La procedura di notifica.....	317
C. Il principio del debitore vs. il principio dell'agente pagatore.....	317
V. Conclusioni	318

I. Introduzione

Il 3 aprile 2020, il Consiglio federale ha pubblicato un rapporto esplicativo (di seguito "Rapporto esplicativo")^[1] accompa-

[1] Rapporto esplicativo concernente la legge federale sull'imposta preventiva, del 3 aprile 2020, in: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60862.pdf> (consultato il 05.06.2020) (cit.: Rapporto esplicativo). Il Rapporto esplicativo comprende anche una presentazione schematica delle principali disposizioni esecutive che dovranno essere regolate a livello dell'Ordinanza sull'imposta preventiva (OIPrev; RS 642.211). Il Consiglio federale intende sottoporre tutte le modifiche dell'OIPrev a una procedura di consultazione separata dopo che il Parlamento avrà approvato le modifiche della LIP.

gnato da un avamprogetto (di seguito "AP-LIP")^[2] di modifica della Legge federale sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21) e nel contempo ha avviato una procedura di consultazione relativa alla riforma dell'imposta preventiva^[3]. La proposta di riforma persegue due obiettivi: (i) aumentare l'attrattività del mercato svizzero dei capitali e (ii) estendere la funzione di garanzia dell'imposta preventiva in Svizzera.

Il Consiglio federale rileva che l'attuale sistema dell'imposta preventiva per i redditi di interessi presenta degli svantaggi per il mercato svizzero dei capitali di terzi^[4]. Questi svantaggi possono essere eliminati mediante una riscossione differenziata dell'imposta preventiva e abolendo nel contempo la tassa di negoziazione sulle obbligazioni svizzere^[5]. In sintesi, il Consiglio federale propone di passare dal cd. "principio del debitore" al cd. "principio dell'agente pagatore" e di esentare dall'imposta preventiva i redditi di interessi corrisposti (i) a una persona fisica o giuridica residente all'estero, e (ii) a una persona giuridica con sede in Svizzera.

Il passaggio al principio dell'agente pagatore permette inoltre di "colmare una lacuna significativa in materia di garanzia"^[6] dell'imposta preventiva assoggettando all'imposta preventiva i redditi di interessi da fonte estera (ossia i redditi di interessi il cui debitore secondo il diritto civile è residente all'estero) che un agente pagatore in Svizzera versa a una persona fisica domiciliata in Svizzera che ne è il beneficiario effettivo^[7].

[2] Avamprogetto di legge posto in consultazione il 3 aprile 2020, in: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60863.pdf> (consultato il 05.06.2020).

[3] La procedura di consultazione termina il 10 luglio 2020, cfr.: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-78687.html> (consultato il 05.06.2020).

[4] Rapporto esplicativo (nota 1), p. 8 s.

[5] La tassa di negoziazione riscossa sulla compravendita di obbligazioni ha per effetto di rendere poco attraente la negoziazione per i negozianti di titoli domiciliati in Svizzera, si veda: Rapporto esplicativo (nota 1), p. 42 ss.

[6] Rapporto esplicativo (nota 1), p. 23.

[7] Per "beneficiario effettivo" si intende la persona a cui il reddito è attribuito ai fini delle imposte dirette sul reddito e sulla sostanza.

La riforma dell'imposta preventiva figura nell'agenda del Consiglio federale da diversi anni, con il medesimo obiettivo di levare gli ostacoli dovuti all'imposta preventiva al fine di aumentare l'attrattività della piazza economica svizzera per il mercato dei capitali di terzi. Dopo un paio di tentativi non andati a buon fine^[8], verosimilmente più per ragioni politiche che di tecnica fiscale^[9], il Consiglio federale attenua la portata della nuova proposta limitandola ai soli redditi di interessi, abbandona la possibilità di estendere la procedura di notifica, concede di limitare la responsabilità degli agenti pagatori e consente di assumere parte dei costi di implementazione del nuovo sistema^[10].

II. Gli ostacoli e le lacune dell'imposta preventiva

L'imposta preventiva è stata concepita come un "mezzo tecnico fiscale inteso ad impedire che contribuenti soggetti alla sovranità fiscale svizzera sottraggano delle imposte cantonali e comunali dovute sui capitali mobili e loro redditi"^[11]. Per i contribuenti residenti in Svizzera, l'imposta preventiva ha lo scopo di svolgere una funzione di garanzia per le imposte dirette sul reddito e sulla sostanza, relativamente ai redditi oggetto dell'imposta preventiva, mediante una ritenuta "alla fonte" (ossia presso il debitore della prestazione secondo il diritto civile) volta a incoraggiare il beneficiario a dichiarare correttamente il reddito e la sostanza ai fini delle imposte dirette.

La riscossione sistematica di un'imposta alla fonte per garantire, attraverso il meccanismo di rimborso, le imposte dirette sul reddito e sulla sostanza, presenta anzitutto lo svantaggio di privare il beneficiario della prestazione di una parte delle liquidità nel periodo che intercorre tra la riscossione e il rimborso dell'imposta preventiva. Inoltre, la riscossione dell'imposta preventiva "senza riguardo alla persona del beneficiario" della prestazione (cfr. art. 14 cpv. 1 LIP) conduce la stessa a gravare

[8] Si vedano in particolare: 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 05.06.2020) (cit.: Messaggio del 24 agosto 2011); Rapporto esplicativo concernente la legge federale sul principio del debitore e dell'agente pagatore nell'imposta preventiva, del 17 dicembre 2014, in: https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2641/Principio-agente-pagatore_Rapporto-espl_it.pdf (consultato il 05.06.2020) (cit.: Rapporto esplicativo del 17 dicembre 2014); Dipartimento federale delle finanze (DFF), Procedura di consultazione concernente la legge federale sul principio del debitore e dell'agente pagatore nell'imposta preventiva, Rapporto sui risultati, aprile 2015, in: https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2641/Principio-agente-pagatore_Rapporto-risultati_it.pdf (consultato il 05.06.2020); Messaggio concernente una modifica della legge federale sull'imposta preventiva, n. 15.060, dell'11 settembre 2015, in: FF 2015 5795, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2015/5795.pdf> (consultato il 05.06.2020) (cit.: Messaggio dell'11 settembre 2015); Recommandations en vue de la réforme de l'impôt anticipé, Rapport du groupe d'experts, 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 02.06.2020) e Rapporto esplicativo (nota 1), p. 13 s.; si veda anche MASSIMILIANO ARTARIA/ALFREDO HATZ, Rapporto degli esperti: riforma urgente dell'imposta preventiva, in: NF n. 9/2019, pp. 384-395.

[9] Il Consiglio federale sottolinea che "le proposte di riforma avanzate sinora sono fallite a livello politico" (Rapporto esplicativo [nota 1], p. 24).

[10] Cfr. Rapporto esplicativo (nota 1), p. 27 s.

[11] Cfr. Messaggio concernente il disegno di legge su l'imposta preventiva, del 18 ottobre 1963, in: FF 1963 I 1541, p. 1543; sulle origini e la concezione dell'imposta preventiva cfr. FILIPPO LURÀ, L'impôt anticipé, Friburgo 2015, p. 93 ss.

anche dei beneficiari per i quali non è necessario prevedere un sistema di prelievo alla fonte per garantire le imposte dirette sul reddito e sulla sostanza (segnatamente i beneficiari che adempiono correttamente i loro obblighi di dichiarazione per le imposte dirette, o le persone giuridiche)^[12].

Inoltre, i beneficiari residenti all'estero^[13] devono, in linea di principio, passare attraverso una procedura di rimborso per ottenere lo sgravio parziale o integrale dell'imposta preventiva a cui hanno diritto in virtù della convenzione contro le doppie imposizioni (CDI) eventualmente applicabile tra la Svizzera e il loro Stato di residenza. In questi casi, secondo il Rapporto esplicativo, l'onere amministrativo e il dispendio della procedura di rimborso scoraggiano gli investitori residenti all'estero a investire in obbligazioni emesse da residenti in Svizzera; ciò ha come conseguenza che sovente i gruppi svizzeri emettono le proprie obbligazioni attraverso società estere e le attività di finanziamento interne ai gruppi non hanno luogo in Svizzera^[14].

III. Le modifiche proposte dal Consiglio federale

Per esentare dall'imposta preventiva i redditi di interessi corrisposti (i) a una persona fisica o giuridica residente all'estero, o (ii) a una persona giuridica residente in Svizzera, il Consiglio federale propone di introdurre una riscossione differenziata dell'imposta preventiva in funzione del beneficiario effettivo della prestazione e il passaggio al principio dell'agente pagatore per i redditi di interessi. Ciò implica la modifica della determinazione dell'oggetto dell'imposta preventiva e del soggetto fiscale.

Per i redditi di interessi da fonte svizzera (ossia i redditi di interessi il cui debitore secondo il diritto civile è residente in Svizzera), il passaggio al principio dell'agente pagatore non è obbligatorio, ma la sua applicazione viene lasciata alla discrezione del debitore degli interessi (diritto di opzione).

La proposta di riforma intende anche parificare il trattamento dei redditi di interessi generati direttamente e dei redditi di interessi generati indirettamente tramite un investimento collettivo di capitale o un prodotto strutturato.

A. L'opzione per i redditi di interessi da fonte svizzera

La proposta di riforma prevede che per i redditi di interessi da fonte svizzera, il debitore degli interessi può liberamente scegliere tra l'applicazione dell'attuale principio del debitore e l'applicazione del nuovo principio dell'agente pagatore (art. 20b cpv. 1 AP-LIP).

[12] Per le persone giuridiche si è considerato che "l'obbligo di tenere una contabilità regolare soddisfa già la funzione di garanzia", Messaggio del 24 agosto 2011 (nota 8), p. 5901.

[13] Anche se si è sostenuto che "rispetto alle persone domiciliate all'estero l'imposta svolge in parte una funzione di garanzia" (Messaggio dell'11 settembre 2015 [nota 8], p. 5796), per i beneficiari residenti all'estero, l'imposta preventiva ha prettamente uno scopo fiscale.

[14] Rapporto esplicativo (nota 1), p. 7 ss.

Secondo l'avamprogetto, il principio del debitore è applicato se il debitore degli interessi non dichiara espressamente di optare per il principio dell'agente pagatore (art. 20b cpv. 2 AP-LIP). In tal caso, il debitore degli interessi continua ad essere il soggetto fiscale (art. 20b cpv. 2 lett. b AP-LIP) e deve riscuotere l'imposta preventiva su tutte le prestazioni imponibili che corrisponde, e ciò indipendentemente dal beneficiario della prestazione, esattamente come l'attuale sistema.

Se opta per il principio dell'agente pagatore, il debitore degli interessi può qualificarsi come agente pagatore (soggetto fiscale) se corrisponde gli interessi direttamente al beneficiario effettivo senza passare per il tramite di un operatore economico^[15] e deve riscuotere l'imposta preventiva unicamente se il beneficiario effettivo è una persona fisica residente in Svizzera.

Negli altri casi, ossia quando il debitore degli interessi (i) paga gli interessi a un operatore economico che non è il beneficiario effettivo (art. 5d AP-LIP), oppure (ii) paga gli interessi direttamente a una persona fisica residente all'estero o a una persona giuridica (cfr. art. 5b cpv. 1 lett. e AP-LIP), i redditi di interessi sono esentati dall'imposta preventiva.

Il debitore degli interessi che esercita l'opzione per il principio dell'agente pagatore deve, quindi, identificare formalmente la persona a cui versa gli interessi e accertare se quest'ultima è un intermediario (agente pagatore) o il beneficiario effettivo degli interessi. In contropartita del nuovo obbligo di identificare formalmente la persona a cui versa la prestazione, l'opzione permette al debitore degli interessi di rendere il suo prodotto di investimento più attrattivo^[16], poiché il principio dell'agente pagatore permette di esentare dall'imposta preventiva i redditi di interessi corrisposti alle persone fisiche residenti all'estero e alle persone giuridiche, senza dover passare attraverso una procedura di rimborso.

B. L'oggetto dell'imposta preventiva

Riguardo all'oggetto dell'imposta preventiva, la proposta di riforma messa in consultazione prevede essenzialmente di:

- 1) modificare la definizione dei redditi di interessi che sottostanno all'imposta preventiva per assoggettare gli interessi da fonte estera, ossia i redditi di interessi (diretti e indiretti) di "obbligazioni e di cartelle ipotecarie emesse in serie da una persona domiciliata all'estero nonché di averi iscritti nel libro del debito pubblico detenuti presso una persona domiciliata

^[15] Se il debitore della prestazione versa gli interessi direttamente su un conto bancario svizzero del beneficiario effettivo, dovrebbe valere il principio che la banca qualifica come agente pagatore ai fini della riscossione dell'imposta preventiva, anche se il valore che ha generato il reddito di interessi non si trova nel deposito di quest'ultima; il Rapporto esplicativo non è tuttavia esplicito in tal senso: "[g]li agenti pagatori corrispondono solitamente a banche. Tuttavia, se un titolo fruttifero di interessi non viene custodito presso un deposito bancario (ad es. nel caso di obbligazioni emesse da PMI o di crediti societari), il debitore della prestazione imponibile può anche qualificarsi come agente pagatore. In questo caso il debitore deve identificare i suoi investitori ed è responsabile del corretto pagamento della nuova imposta preventiva" (Rapporto esplicativo [nota 1], p. 23).

^[16] Cfr. Rapporto esplicativo (nota 1), p. 24.

- all'estero" (art. 4 cpv. 1 lett. c AP-LIP), ma unicamente se tali interessi sono "girati, rimborsati, accreditati o pagati da un agente pagatore domiciliato in Svizzera" (art. 4 cpv. 2 AP-LIP); ed
- 2) esentare dall'imposta preventiva i redditi di interessi (diretti e indiretti) da fonte svizzera e da fonte estera "girati, rimborsati, accreditati o pagati da un agente pagatore, laddove il destinatario della prestazione non sia una persona fisica domiciliata in Svizzera" (art. 5b cpv. 1 lett. e AP-LIP, cfr. anche art. 5c cpvv. 2-4 AP-LIP), oppure se "il destinatario della prestazione è un agente pagatore" (art. 5d AP-LIP). Per i redditi di interessi da fonte svizzera, tali esenzioni sono valide unicamente se il debitore degli interessi ha esercitato l'opzione per il principio dell'agente pagatore: se il debitore degli interessi non ha dichiarato espressamente di optare per il principio dell'agente pagatore, tutti gli interessi di cui è debitore sottostanno all'imposta preventiva (art. 20b cpv. 2 lett. a AP-LIP).

Ne consegue che l'oggetto dell'imposta preventiva è limitato ai redditi di interessi pagati da un agente pagatore domiciliato in Svizzera a una persona fisica residente in Svizzera che ne è il beneficiario effettivo (sempreché, per gli interessi da fonte svizzera, il debitore abbia dichiarato di optare per il principio dell'agente pagatore). Ne consegue anche che tutti i prodotti da fonte estera dovranno essere qualificati come oggetto dell'imposta preventiva secondo il diritto svizzero e dovranno essere ricondotti nelle categorie di reddito definite nell'ambito dell'imposta preventiva (la denominazione del prodotto o la qualificazione secondo il diritto fiscale dello Stato della fonte non sono determinanti). Il dovere di accertare (i) se un pagamento ricevuto dall'estero qualifica come interesse ai sensi dell'imposta preventiva, e (ii) se è oggetto dell'imposta preventiva, incombe all'agente pagatore^[17].

Per i redditi di interessi generati indirettamente, il nuovo sistema proposto prevede di non più limitare l'assoggettamento ai soli redditi di interessi di investimenti collettivi ai sensi della Legge federale sugli investimenti collettivi di capitale (LICoL; RS 951.31), ma di assoggettare all'imposta preventiva tutti i redditi di interessi generati indirettamente mediante quote di un investimento collettivo di capitale emesse da una persona domiciliata in Svizzera (art. 4 cpv. 1 lett. f AP-LIP) o all'estero (lett. g)^[18], ma anche mediante prodotti strutturati (lett. h) e pagamenti sostitutivi derivanti da redditi di interessi (lett. i) che sono "girati, rimborsati, accreditati o pagati da un agente pagatore domiciliato in Svizzera" (art. 4 cpv. 2 AP-LIP).

^[17] Il Rapporto esplicativo precisa che "[i]l concetto di obbligazione secondo la legislazione sull'imposta preventiva conformemente alla giurisprudenza e alla prassi (Cfr. la Circolare n. 47 dell'AFC [Ndr. Amministrazione federale delle contribuzioni] del 25 luglio 2019 dedicata alle obbligazioni) odierna continuerà ad essere applicato" (Rapporto esplicativo [nota 1], p. 33).

^[18] Il Rapporto esplicativo sembra limitare l'assoggettamento ai soli redditi di investimenti collettivi di capitali custoditi in un deposito presso un agente pagatore in Svizzera: "in futuro anche i redditi di ICC esteri per le persone fisiche domiciliate in Svizzera saranno interessati dall'imposta preventiva, a condizione che vengano custoditi in depositi presso agenti pagatori domiciliati in Svizzera" (Rapporto esplicativo [nota 1], p. 31); il testo dell'avamprogetto non sembra, tuttavia, contenere una tale limitazione.

Come per i redditi di interessi generati direttamente, anche i redditi di interessi generati indirettamente sono esentati dall'imposta preventiva se il destinatario della prestazione non è una persona fisica domiciliata in Svizzera (cfr. art. 5c cpvv. 2-4 AP-LIP) o se il destinatario della prestazione è un agente pagatore (art. 5d AP-LIP). Tali esenzioni sono applicabili unicamente se i redditi di interessi sono contabilizzati e riportati separatamente^[19]. Il Rapporto indica esplicitamente che: "[s]e i redditi di interessi non sono riportati separatamente, l'agente pagatore deve supporre che si tratti esclusivamente di redditi di interessi, prelevando dunque l'imposta preventiva sulla totalità dei redditi"^[20]. Se le singole categorie di reddito non sono riportate separatamente, è possibile che l'imposta preventiva sia riscossa anche su redditi di partecipazioni estere realizzati indirettamente; in tal caso, il Rapporto precisa che "[p]er quanto riguarda la funzione di garanzia, ciò è necessario per rilevare tutti i redditi di interessi. Se la dichiarazione è corretta, il rimborso è inoltre garantito per l'intero importo della riscossione"^[21]. Inoltre, per i redditi di interessi da fonte svizzera generati indirettamente, tali esenzioni sono valide unicamente se l'investimento collettivo o l'emittente del prodotto strutturato ha esercitato l'opzione per il principio dell'agente pagatore; in mancanza di una dichiarazione espressa di optare per il principio dell'agente pagatore, tutti gli interessi versati dall'investimento collettivo o dall'emittente del prodotto strutturato sottostanno all'imposta preventiva (art. 20b cpv. 2 lett. a AP-LIP).

C. Il soggetto dell'imposta preventiva

Il progetto di riforma prevede che il soggetto fiscale dell'imposta preventiva sui redditi di interessi è l'agente pagatore che ha "girato, rimborsato, accreditato o pagato" (art. 10 cpv. 3 AP-LIP) tali redditi. Il pagamento è esentato dall'imposta preventiva se l'agente pagatore (i) gira, rimborsa, accredita o paga i redditi di interessi a un altro agente pagatore (art. 5d AP-LIP), oppure (ii) laddove il destinatario non è una persona fisica domiciliata in Svizzera (art. 5b cpv. 1 lett. e AP-LIP e art. 5c cpvv. 2-4 AP-LIP). Ne consegue che l'obbligazione fiscale incombe all'operatore economico che paga gli interessi direttamente alla persona fisica domiciliata in Svizzera che ne è il beneficiario effettivo. Come già rilevato, per i redditi di interessi da fonte svizzera, l'agente pagatore è soggetto fiscale unicamente se il debitore degli interessi ha dichiarato esplicitamente di optare per il principio dell'agente pagatore (art. 20b cpv. 2 lett. a AP-LIP).

L'avamprogetto definisce l'agente pagatore 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} AP-LIP). Il Rapporto precisa che solo le transazioni effettuate nell'ambito dell'attività commerciale sono rilevanti ai fini

della qualificazione come agente pagatore^[22]. In linea di principio, possono, quindi, qualificarsi come agenti pagatori tutte le persone fisiche e giuridiche in Svizzera che girano, rimborsano, accreditano o pagano un importo di interessi ai sensi dell'imposta preventiva. La frequenza o il numero delle transazioni non è rilevante per qualificare come agente pagatore. Il Rapporto esplicativo sottolinea che anche transazioni occasionali possono portare a qualificare come agente pagatore^[23]. Si dovrebbe, quindi, dedurre che un singolo pagamento di interessi è sufficiente per qualificare come agente pagatore.

Anche se il Rapporto esplicativo rileva che "principalmente, sono qualificati come agenti pagatori le banche e le casse di risparmio"^[24], la qualifica come agente pagatore non dipende da una definizione o una qualificazione formale preliminare (come secondo l'attuale sistema dell'imposta preventiva che si basa su un rapporto obbligatorio preesistente e definito dal diritto civile quando designa come soggetto fiscale il debitore della prestazione), ma dal semplice aspetto fattuale di ricevere e trasferire un importo di interessi.

Per poter prelevare correttamente l'imposta preventiva, l'agente pagatore deve (i) appurare la natura della somma di denaro, e (ii) identificare formalmente la persona a cui versa tale somma^[25]. L'agente pagatore è il soggetto fiscale e, come nel sistema attuale, è lui il debitore dell'imposta preventiva: anche se il Consiglio federale ha accettato di limitare la responsabilità penale dell'agente pagatore alle sole infrazioni intenzionali (cfr. art. 65 AP-LIP), in caso di errore (anche non intenzionale) nell'accertamento della natura della prestazione o del destinatario della prestazione, l'agente pagatore resta comunque debitore dell'importo di imposta preventiva^[26]. Per i redditi di interessi da fonte estera, oltre al dovere di accertare la natura della prestazione e del destinatario, il progetto di riforma prevede anche che l'agente pagatore deve (i) accertare l'importo dell'imposta estera alla fonte che non è rimborsabile né computabile in Svizzera secondo la CDI applicabile, e (ii) detrarre l'imposta residua estera dall'importo d'imposta preventiva che deve riscuotere (cfr. art. 13 cpv. 1^{bis} AP-LIP).

Per l'agente pagatore, la riscossione dell'imposta preventiva può dipendere da informazioni di cui non dispone immediatamente al momento in cui riceve la prestazione. Il Rapporto

^[22] Rapporto esplicativo (nota 1), p. 58: "La condizione è che l'agente pagatore trasferisca i redditi nell'ambito della propria attività commerciale. Le transazioni tra privati non rientrano quindi in questa categoria"; cfr. anche Messaggio del 24 agosto 2011 (nota 8), p. 5905.

^[23] Rapporto esplicativo (nota 1), p. 35.

^[24] Rapporto esplicativo (nota 1), p. 35.

^[25] Verosimilmente, in caso di dubbio circa la natura della prestazione o l'identità del destinatario del pagamento, l'agente pagatore dovrà riscuotere l'imposta preventiva (cfr. Messaggio del 24 agosto 2011 [nota 8], p. 5901 e p. 5906) o, eventualmente, presentare una domanda all'AFC e chiedere l'emissione di una decisione ai sensi dell'art. 41 LIP.

^[26] Cfr. Rapporto esplicativo (nota 1), p. 38: "In caso di errori nella riscossione e nel versamento della nuova imposta preventiva, gli agenti pagatori corrono il rischio di dover [...] versare a posteriori l'imposta mancante alle autorità fiscali".

^[19] In modo analogo di come avviene già oggi per gli utili in capitale in caso di investimenti detenuti nella sostanza privata (AFC, Circolare n. 25 del 23 febbraio 2018, Imposizione degli investimenti collettivi di capitale e dei loro investitori, cifra 4.2).

^[20] Rapporto esplicativo (nota 1), p. 34 e anche p. 37: "In questi casi, l'agente pagatore deve presupporre che si tratti esclusivamente di redditi di interessi e riscuote l'imposta preventiva presso le persone fisiche domiciliati in Svizzera sull'intero volume dei redditi".

^[21] Rapporto esplicativo (nota 1), p. 37.

esplicativo riconosce che la riscossione dell'imposta preventiva secondo il principio dell'agente pagatore è più complessa rispetto al sistema attuale^[27] e, anche per questo motivo, la proposta di riforma prevede che l'imposta preventiva secondo il principio dell'agente pagatore scade "30 giorni dopo la fine di ogni trimestre commerciale" (art. 16 cpv. 1 lett. b AP-LIP) per i crediti di imposta preventiva sorti durante il trimestre^[28].

IV. Sintesi

Dopo i precedenti tentativi non andati a buon fine^[29], il Consiglio federale rinuncia a proporre una riforma globale del sistema dell'imposta preventiva. In particolare, il Consiglio federale rinuncia a proporre una modifica dell'attuale regime applicabile ai redditi derivanti da diritti di partecipazioni^[30] e a un'estensione della procedura di notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta.

A. I redditi di partecipazioni

Secondo il Rapporto esplicativo, una riscossione differenziata dell'imposta preventiva sui redditi di partecipazioni e un'esenzione dei redditi di partecipazioni svizzere corrisposti a una persona giuridica svizzera o a un beneficiario residente all'estero "deve essere rigorosamente respinta per motivi di politica finanziaria"^[31].

Il Rapporto esplicativo rileva che, da un lato, una tale misura comporterebbe una diminuzione significativa del gettito dell'imposta preventiva, poiché la Svizzera rinuncerebbe a riscuotere l'imposta residua che può definitivamente trattenere in virtù della CDI applicabile^[32] e, dall'altro lato, la misura non aumenterebbe l'attrattività dei titoli di partecipazione svizzeri per gli investitori residenti all'estero che hanno diritto a un rimborso dell'imposta preventiva soltanto in misura parziale, poiché l'imposta residua in Svizzera è generalmente computabile sulle imposte dovute nello Stato di residenza^[33].

Tuttavia, indipendentemente dall'esenzione degli investitori residenti all'estero (che non è necessariamente inerente al principio dell'agente pagatore), un passaggio al principio dell'agente pagatore sarebbe concepibile anche per i redditi di partecipazioni, analogamente a quanto proposto per i redditi di interessi, così da esentare i redditi di partecipazioni corrisposti a una persona giuridica residente in Svizzera^[34] ed estendere la funzione di garanzia dell'imposta preventiva

[27] Rapporto esplicativo (nota 1), p. 38.

[28] La scadenza trimestrale comporta per gli agenti pagatori anche "un vantaggio in termini di interessi per il periodo compreso tra la riscossione (immediata) e la scadenza (trimestrale)", (Rapporto esplicativo [nota 1], p. 38).

[29] Cfr., supra, nota 8.

[30] I redditi di partecipazioni svizzere continueranno a essere soggetti al principio del debitore e i redditi di partecipazioni estere continueranno a non essere garantiti.

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

[32] Anche in assenza di una CDI, il principio della potestà impositiva dello Stato della fonte è generalmente riconosciuto.

[33] Il Rapporto esplicativo sottolinea che: "[I]n ultima analisi, in questi casi la Svizzera sovvenzionerebbe il gettito fiscale di Paesi esteri senza contribuire in alcun modo al rafforzamento della sua piazza economica" (Rapporto esplicativo [nota 1], p. 16).

[34] Cfr., supra, nota 12.

assoggettando i redditi di partecipazioni estere corrisposti da un agente pagatore in Svizzera a una persona fisica residente in Svizzera che ne è il beneficiario effettivo.

B. La procedura di notifica

Il Consiglio federale rinuncia a proporre di introdurre a livello nazionale una procedura di notifica analoga allo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali argomentando che "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"^[35].

A tal proposito, conviene tuttavia rilevare che l'estensione della procedura di notifica era stata auspicata dall'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) e da economistesuisse nell'ambito della procedura di consultazione del 2015; in questo contesto, le due organizzazioni avevano considerato che un passaggio al principio dell'agente pagatore avrebbe rappresentato una "inutile e costosa tappa intermedia"^[36].

Inoltre, il Rapporto esplicativo non sembra distinguere sufficientemente tra l'introduzione a livello nazionale della comunicazione automatica di informazioni a fini fiscali e l'estensione della procedura di notifica (volontaria) già prevista dall'art. 20 LIP e dagli artt. 24-26a OIPrev, ma i cui casi di applicazione sono limitati. Tale procedura di notifica è volontaria nel senso che la notifica della prestazione imponibile all'autorità fiscale, in sostituzione del pagamento dell'imposta preventiva, avviene su richiesta del beneficiario. L'estensione o la generalizzazione della procedura di notifica permetterebbe di risolvere lo svantaggio della privazione di liquidità nel periodo tra la riscossione e il rimborso dell'imposta preventiva e, trattandosi di una notifica volontaria, una tale misura non solleverebbe difficoltà a livello del "segreto bancario fiscale" evocato dal Rapporto esplicativo^[37]. Oltre a ciò, per i beneficiari residenti in uno Stato con il quale la Svizzera ha concluso una CDI, l'estensione della procedura di notifica permetterebbe di concedere uno sgravio parziale o integrale dell'imposta preventiva direttamente "alla fonte", così da evitare l'onere amministrativo e il dispendio della procedura di rimborso.

C. Il principio del debitore vs. il principio dell'agente pagatore

L'attuale sistema di riscossione dell'imposta preventiva è stato designato come "principio del debitore" (il soggetto fiscale è il debitore della prestazione imponibile secondo il diritto civile) in opposizione al "principio dell'agente pagatore" secondo cui il soggetto fiscale è la persona che versa la prestazione imponibile direttamente al beneficiario effettivo (il soggetto fiscale può, quindi, essere il debitore della prestazione imponibile o

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

[36] "L'Associazione svizzera dei banchieri ha respinto il progetto sostenendo, d'intesa con economistesuisse, che il sistema proposto comporterebbe per gli agenti pagatori un elevato onere amministrativo ulteriore e rischi legati alla responsabilità. Le due organizzazioni partono dall'ipotesi che anche in Svizzera sia in atto una tendenza irreversibile verso la trasparenza e l'applicazione delle procedure di notifica. Entrambe hanno dunque giudicato la proposta del Consiglio federale quale inutile e costosa tappa intermedia" (Messaggio dell'11 settembre 2015 [nota 8], p. 5800).

[37] Cfr., supra, nota 35.

un altro intermediario)[38]. La distinzione tra l'attuale sistema di riscossione dell'imposta preventiva e una ritenuta d'imposta secondo il principio dell'agente pagatore non si limita tuttavia alla sola differenza a livello della determinazione del soggetto fiscale, ma implica anche una diversa concezione della ritenuta fiscale.

Al momento della riscossione, l'imposta preventiva è "anonima", nel senso che il debitore della prestazione imponibile riscuote l'imposta senza dover identificare formalmente il beneficiario effettivo della prestazione: l'identità di quest'ultimo è irrilevante ai fini della riscossione dell'imposta preventiva (cfr. art. 14 cpv. 1 LIP: "senza riguardo alla persona del beneficiario")[39]. L'attuale legislazione sull'imposta preventiva non prevede l'obbligo per il debitore della prestazione imponibile di accertare se il suo creditore secondo il diritto civile è il beneficiario effettivo della prestazione o meno. In linea di principio, il debitore della prestazione imponibile ha unicamente l'obbligo di identificare la prestazione (nel senso di determinare se la prestazione di cui è debitore è oggetto dell'imposta preventiva o meno). È solo in un secondo tempo, nell'ambito dell'eventuale procedura di rimborso, che l'imposta preventiva riscossa dal debitore della prestazione è attribuita al beneficiario effettivo.

In appoggio all'anonimato della riscossione dell'imposta preventiva si è fatto valere che il debitore della prestazione "non conosce in genere il creditore"[40]. Tuttavia, in molti casi, il debitore della prestazione imponibile conosce l'avente diritto della prestazione, o ha comunque l'obbligo di determinare l'identità dell'avente diritto economico in virtù di altre disposizioni legali di natura non fiscale[41]. Da un punto di vista più generale, il principio dell'anonimato della riscossione dell'imposta preventiva implica che l'attuale sistema di garanzia delle imposte dirette sul reddito e sulla sostanza è indipendente dall'informazione circa l'identità del beneficiario effettivo dei redditi.

Indipendentemente dalla complessità tecnica del nuovo sistema proposto rispetto all'attuale imposta preventiva e indipendentemente dalle lacune rispettive dei due sistemi, la modifica proposta rappresenta un cambiamento di paradigma nel sistema dell'imposta preventiva. Il nuovo sistema proposto per i redditi di interessi si distanzia dal carattere oggettivo e anonimo dell'attuale imposta preventiva e fa dipendere l'obbligazione fiscale non più dalla fonte della prestazione, ma dalla persona del beneficiario effettivo: l'imposta preventiva è riscossa in funzione dell'identità del beneficiario effettivo del reddito di interessi. La prospettiva si inverte. Inoltre, nel nuovo sistema di garanzia proposto per i redditi di interessi,

[38] Cfr. anche Lurà (nota 11), p. 398 ss. e p. 424 ss.

[39] "[I]l debitore della prestazione non sa a quale beneficiario della prestazione versa la prestazione imponibile (cosiddetto anonimato della riscossione dell'imposta preventiva)" (Rapporto esplicativo del 17 dicembre 2014 [nota 8], n. 1.2.1).

[40] Messaggio del 24 agosto 2011 (nota 8), p. 5897; cfr. anche Rapporto esplicativo (nota 1), p. 22: "[a] differenza del debitore, l'agente pagatore conosce l'investitore".

[41] Segnatamente le disposizioni in materia di obbligo di verifica dell'identità del cliente previste dalla legislazione in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro.

l'informazione circa l'identità del beneficiario effettivo del reddito è disponibile, ma unicamente ai fini della riscossione dell'imposta preventiva[42]: l'identità del beneficiario effettivo non viene comunicata all'autorità di tassazione per le imposte dirette sul reddito e sulla sostanza, che continuano ad essere garantite indirettamente mediante una ritenuta fiscale.

V. Conclusioni

L'abbandono dell'anonimato del meccanismo di garanzia delle imposte dirette sul reddito e la sostanza è probabilmente uno degli elementi delicati nella ricerca del consenso per una riforma considerata "urgente", ma che è già stata rinviata al mittente più volte: segnatamente nel 2012 quando il Parlamento aveva chiesto al Consiglio federale di rielaborare la proposta di riforma nell'ambito di una visione d'insieme comprendente altri dossier fiscali[43], e anche nel 2015 quando alcune organizzazioni interessate avevano considerato che il nuovo progetto del Consiglio federale rappresentava un "inutile e costosa tappa intermedia"[44] tra l'attuale sistema (anonimo) dell'imposta preventiva e una possibile tendenza verso l'adozione e livello nazionale di un sistema di comunicazione automatica analogo allo standard internazionale dello scambio di informazioni a fini fiscali. In questo contesto, sarebbe opportuno esaminare più approfonditamente la possibilità di estendere e generalizzare la procedura di notifica (volontaria) già prevista dall'art. 20 LIP e dagli artt. 24-26a OIPrev, come proposto da una recente iniziativa parlamentare[45].

In ogni caso, anche ammettendo che la procedura di consultazione dia risultati positivi e che il Parlamento accetti finalmente la nuova proposta di riforma, i tempi sono ancora lunghi e si prevede che la riforma potrebbe entrare in vigore soltanto dopo il 2022[46].

[42] Ci si potrebbe chiedere se, secondo il nuovo sistema proposto, l'identità del beneficiario effettivo non sia, secondo il testo di legge, una delle informazioni "che possono essere di qualche momento nell'accertamento dell'obbligazione fiscale o delle basi di calcolo dell'imposta" giusta l'art. 39 cpv. 1 LIP e che il contribuente (l'agente pagatore) ha l'obbligo di fornire all'AFC.

[43] In particolare gli accordi Rubik che prevedevano un'imposta alla fonte con effetto liberatorio come alternativa (equivalente) allo scambio automatico di informazioni ai fini fiscali; cfr. anche Messaggio relativo all'approvazione della Convenzione con la Germania concernente la collaborazione in ambito di fiscalità e di mercati finanziari e della Convenzione con il Regno Unito concernente la collaborazione in ambito fiscale nonché alla legge federale sull'imposizione alla fonte in ambito internazionale, n. 12.050, del 18 aprile 2012, in: FF 2012 4343, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2012/4343.pdf> (consultato il 05.06.2020): "il modello che prevede l'introduzione di un'imposta alla fonte unitamente alla regolarizzazione del passato può diventare un'alternativa riconosciuta a livello internazionale allo scambio automatico di informazioni" (p. 4356).

[44] Cfr. nota 37.

[45] 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 dall'on. Rocco Cattaneo, in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20190428> (consultato il 05.06.2020).

[46] Cfr. Rapporto esplicativo (nota 1), p. 29.

Figura 1: Nuovo sistema proposto

