

11.047

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sull'imposta preventiva
(Misure di stimolo del mercato svizzero dei capitali)**

del 24 agosto 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sull'imposta preventiva.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

24 agosto 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La proposta di modifica della legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21) prevede il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore per quanto riguarda gli interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario. Il Consiglio federale intende così contribuire al rafforzamento della stabilità del mercato finanziario, stimolare il mercato svizzero dei capitali e rafforzare la funzione di garanzia svolta dall'imposta preventiva.

Situazione iniziale

Il 20 aprile 2011 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la modifica della legge sulle banche (Rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; too big to fail). L'obiettivo di quel progetto era contenere i rischi economici connessi con le grandi banche. Per favorire lo sviluppo di un mercato svizzero dei capitali funzionante e promuovere i Contingent Convertible Bonds (CoCos) in Svizzera, l'Esecutivo ha altresì suggerito l'adozione di misure fiscali, proponendo in una prima fase, il 20 aprile 2011, l'abrogazione della tassa d'emissione sul capitale di terzi e l'esenzione dalla tassa d'emissione in caso di conversione di CoCos in capitale proprio.

La modifica della LIP proposta in questa sede costituisce la seconda fase. Essa è destinata a consentire a tutte le imprese di emettere dalla Svizzera, a condizioni concorrenziali, le loro obbligazioni e i loro titoli del mercato monetario, compresi i CoCos emessi dalle banche svizzere.

Contenuto del disegno

Nel quadro della modifica della LIP si prevede il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore per quanto riguarda gli interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario. L'imposta preventiva continua ad avere un carattere di garanzia e non un effetto liberatorio. L'aliquota di imposta rimane invariata al 35 per cento.

Il disegno va oltre l'obiettivo normativo del progetto «too big to fail», in quanto mediante lo stimolo del mercato svizzero dei capitali persegue anche un obiettivo relativo alla piazza finanziaria e, attraverso il rafforzamento della funzione di garanzia dell'imposta preventiva, un obiettivo di equità fiscale. Il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore consente di raggiungere tutti e tre gli obiettivi.

- 1. Emissioni di CoCos in Svizzera (obiettivo normativo) a garanzia di una maggiore certezza del diritto: unitamente alla soppressione della tassa d'emissione sul capitale di terzi prevista nel progetto «too big to fail», il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore permette alle banche di rilevanza sistemica di collocare presso gli investitori internazionali, a condizioni fiscalmente competitive, CoCos emessi in Svizzera.*

¹ FF 2011 4211

L'emissione di CoCos in Svizzera – e quindi il loro assoggettamento al diritto svizzero – aumenta la certezza del diritto, circostanza che in caso di rischio di insolvenza può essere decisiva per il funzionamento del dispositivo «too big to fail».

- 2. Misure di stimolo del mercato svizzero dei capitali (obiettivo relativo alla piazza finanziaria): il disegno migliora le condizioni quadro fiscali non soltanto per l'emissione di CoCos, ma anche per l'emissione di tutte le obbligazioni e di tutti i titoli del mercato monetario. Secondo l'attuale principio del debitore, la persona debitrice che paga l'imposta non conosce in genere il creditore; la riscossione dell'imposta avviene quindi a prescindere dalla persona del creditore, anche quando si tratti di un investitore istituzionale esentato dall'imposta. Per contro, all'agente pagatore (normalmente una banca) l'identità del creditore, ossia dell'avente diritto economico, è nota. Per questo motivo, nel caso del principio dell'agente pagatore l'imposta preventiva può essere riscossa in modo differenziato a seconda della persona del creditore.*

Concretamente si propone di limitare d'ora in poi l'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario alle persone fisiche domiciliate in Svizzera, per le quali l'imposta deve effettivamente svolgere la sua funzione di garanzia. Per le persone giuridiche domiciliate in Svizzera, invece, tale funzione è assolta dall'obbligo di tenere la contabilità, mentre essa è completamente assente nel caso degli investitori istituzionali, poiché questi sono esentati dall'imposta sul reddito e sull'utile. In particolare, con l'esenzione degli investitori internazionali aumentano notevolmente le opportunità di collocamento dei prestiti svizzeri. Si creano in tal modo le condizioni affinché le obbligazioni e i titoli del mercato monetario svizzeri possano essere emessi in Svizzera a condizioni competitive a livello internazionale. Il mercato svizzero dei capitali può così complessivamente riprendersi, creando ulteriore valore aggiunto e posti di lavoro.

- 3. Rafforzamento della funzione di garanzia svolta dall'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario (obiettivo di equità fiscale): dato che nel diritto in vigore il finanziamento esterno al gruppo mediante prestiti è effettuato prevalentemente per il tramite di società estere del gruppo, il debitore non è una persona domiciliata in Svizzera e quindi gli interessi su questi prestiti non sono attualmente assoggettati all'imposta preventiva. Nel caso di siffatte obbligazioni l'imposta preventiva non svolge quindi alcuna funzione di garanzia. La modifica della LIP permette di orientare in maniera mirata l'imposizione alle persone fisiche domiciliate in Svizzera e quindi di garantire le imposte svizzere sul reddito e sulla sostanza. Per conseguire questo obiettivo il disegno estende l'oggetto dell'imposta preventiva agli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario esteri detenuti da persone fisiche domiciliate in Svizzera presso agenti pagatori in Svizzera. Si persegue in questo modo un parallelismo per quanto possibile ampio dell'oggetto fiscale dell'imposta preventiva*

e di quello dell'imposta sul reddito. Sono inoltre previste misure per evitare l'elusione dell'imposta.

Indice

Compendio	5886
1 Punti essenziali del progetto	5890
1.1 Situazione iniziale	5890
1.1.1 Consultazione sulla problematica del «too big to fail»	5891
1.1.2 Risultati della procedura di consultazione	5891
1.1.3 Messaggio concernente la modifica della legge sulle banche (rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; <i>too big to fail</i>)	5891
1.2 Punti essenziali della revisione proposta	5892
1.2.1 Emissione di CoCos in Svizzera	5892
1.2.2 Obiettivi della politica fiscale	5893
1.2.3 Passaggio al principio dell'agente pagatore	5896
1.2.4 Altre misure fiscali valutate	5897
1.2.4.1 Misure limitate ai CoCos	5897
1.2.4.2 Misure generali	5898
1.2.4.3 Mantenimento del principio del debitore nell'ambito dell'imposta preventiva	5899
1.3 Rapporto con il diritto internazionale	5899
1.4 Attuazione	5900
2 Commento ai singoli articoli	5900
3 Ripercussioni	5910
3.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni	5910
3.1.1 Ripercussioni per le obbligazioni e i titoli del mercato monetario esteri	5911
3.1.2 Ripercussioni per le obbligazioni e i titoli del mercato monetario svizzeri	5919
3.1.3 Sintesi	5923
3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	5925
3.3 Ripercussioni per l'economia	5925
4 Programma di legislatura	5927
5 Aspetti giuridici	5927
5.1 Costituzionalità e legalità	5927
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	5928
Legge federale sull'imposta preventiva (LIP) (Disegno)	5929

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nella maggior parte dei casi le imprese svizzere emettono le loro obbligazioni e i loro titoli del mercato monetario attraverso le società estere del gruppo. Il motivo principale di questo modo di procedere risiede nelle attuali condizioni quadro fiscali in Svizzera, in particolare per quanto riguarda l'imposta preventiva. Essa è riscossa su tutti i pagamenti degli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario emessi in Svizzera a prescindere dalla persona del creditore degli interessi. Per gli investitori istituzionali svizzeri ed esteri tali titoli non sono quindi attrattivi.

Con l'emissione all'estero si evita in linea di principio il pagamento dell'imposta preventiva. La creazione e il mantenimento della struttura estera comporta nondimeno costi supplementari per le imprese svizzere, mentre il fisco svizzero si vede privato delle entrate fiscali provenienti dalla creazione di valore aggiunto. Inoltre l'obiettivo di garanzia perseguito con l'imposta preventiva non viene raggiunto, perché alle persone fisiche domiciliate in Svizzera non viene dedotta l'imposta preventiva su simili titoli.

Il Consiglio federale ha ravvisato già nel 2008 la necessità di intervenire. In occasione dell'annuncio di una nuova riforma dell'imposizione delle imprese, l'Esecutivo ha prospettato misure destinate a migliorare le condizioni quadro fiscali per l'attività di finanziamento dei gruppi svizzeri. A causa di ritardi nell'elaborazione del pertinente progetto di legge, la procedura di consultazione non è ancora stata avviata.

Con le misure proposte dal Consiglio federale relativamente alla problematica del «too big to fail», la tematica ha acquisito una dimensione supplementare. Il fatto che le condizioni quadro fiscali non siano attrattive per le obbligazioni e i titoli del mercato monetario fa sì che in Svizzera non sia possibile neppure emettere a condizioni competitive prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili (contingent convertible bonds, CoCos)². Ciò avrebbe ripercussioni negative sull'obiettivo normativo perseguito dal progetto «too big to fail».

Alla luce di quanto precede, il Consiglio federale ha deciso di proporre nell'ambito della problematica del «too big to fail» un miglioramento generale delle condizioni quadro fiscali per l'emissione di obbligazioni e titoli del mercato monetario dalla Svizzera. In tal modo si ottengono nel contempo importanti vantaggi per la piazza imprenditoriale.

² Capitale di terzi convertibile (convertible) in capitale proprio a determinate condizioni («contingent»). Il contingent convertible capital serve a migliorare la situazione del capitale di una banca in caso di crisi, nel senso che in periodi economici favorevoli si provvede a preparare l'accesso al capitale proprio supplementare che garantisce il ripianamento delle perdite e a concordare le condizioni per la conversione del capitale di terzi. Al raggiungimento di condizioni prestabilite (trigger), si procede alla conversione obbligatoria. Il contingent convertible capital è generalmente emesso sotto forma di cosiddetti CoCo bonds – o semplicemente CoCos.

1.1.1 Consultazione sulla problematica del «too big to fail»

Dal 22 dicembre 2010 al 23 marzo 2011 è stata condotta una procedura di consultazione sulla problematica del «too big to fail», nel contesto della quale sono state presentate proposte per contenere i rischi economici connessi con le grandi banche. Le proposte in questione poggiavano sul rapporto della commissione di esperti istituita il 4 novembre 2009. Per favorire lo sviluppo di un mercato svizzero dei capitali funzionante e per promuovere l'emissione di CoCos in Svizzera sono inoltre state proposte le seguenti misure fiscali:

1. la soppressione della tassa d'emissione sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario;
2. l'esenzione dei diritti di partecipazione dalla tassa d'emissione, purché questi provengano dalla conversione dei CoCos;
3. il passaggio dal principio del debitore al principio dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario.

1.1.2 Risultati della procedura di consultazione

La soppressione della tassa d'emissione sul capitale di terzi è stata accolta favorevolmente dalla maggioranza degli interpellati. Alcuni di essi hanno chiesto di estendere a tutte le banche la regolamentazione d'eccezione relativa alla tassa d'emissione sui diritti di partecipazione proposta per le banche di rilevanza sistemica; diversi partecipanti hanno tuttavia proposto la soppressione generale della suddetta tassa. Sul passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario, numerosi interpellati hanno espresso riserve. Queste non erano di carattere generale, ma riguardavano in particolare il termine proposto per il passaggio sotto il profilo tecnico, considerato da più parti troppo breve, e talune norme di dettaglio. Vari partecipanti hanno criticato soprattutto il metodo del pagamento a favore di un indirizzo. È stato inoltre chiesto che le modifiche relative all'imposta preventiva siano trattate separatamente dal progetto «too big to fail» (cfr. rapporto sui risultati della consultazione sul sito www.efd.admin.ch).

1.1.3 Messaggio concernente la modifica della legge sulle banche (Rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; *too big to fail*)

Il 20 aprile 2011 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la modifica della legge sulle banche (Rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; *too big to fail*)³.

³ FF 2011 4211

L'obiettivo delle misure «too big to fail» è contenere i rischi economici connessi con le grandi banche. A tale scopo sono proposte le seguenti misure:

1. rafforzamento della base di fondi propri;
2. esigenze più rigorose in materia di liquidità;
3. migliore ripartizione dei rischi per ridurre le interdipendenze nel settore bancario;
4. misure organizzative che garantiscono il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica (ad es. il traffico dei pagamenti) in caso di rischio di insolvenza;
5. due misure fiscali: la soppressione della tassa d'emissione sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario e l'esenzione dei diritti di partecipazione dalla tassa d'emissione, purché questi provengano dalla conversione di CoCos.

Il 20 aprile 2011 il Consiglio federale ha deciso di presentare la revisione della LIP in un messaggio a sé stante, entro il mese di settembre del 2011, dopo aver esaminato approfonditamente le questioni ancora in sospeso.

1.2 Punti essenziali della revisione proposta

1.2.1 Emissione di CoCos in Svizzera

Vi è una stretta correlazione materiale tra la presente revisione della legge federale del 13 ottobre 1965⁴ sull'imposta preventiva e le misure fiscali di accompagnamento proposte nel quadro del messaggio concernente la modifica della legge sulle banche (Rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; *too big to fail*). A complemento della soppressione della tassa d'emissione sul capitale di terzi e dell'esenzione dalla tassa d'emissione in caso di conversione dei CoCos in capitale proprio, occorre passare dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore per quanto concerne gli interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario⁵.

Nel contesto delle esigenze particolari per le banche di rilevanza sistemica, i CoCos costituiscono un elemento essenziale per rafforzare i fondi propri. Si distinguono due categorie di CoCos: quelli con una soglia di conversione (*trigger*) del 7 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio, che fungono da ammortizzatore (ossia da margine di sicurezza), e quelli con un trigger del 5 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio. Questi ultimi devono garantire – in caso di rischio di insolvenza – il capitale di riserva necessario a finanziare il mantenimento delle funzioni rilevanti per il sistema e a liquidare in modo ordinato il resto della banca. Considerata l'attuale rilevanza sistemica delle due grandi banche, questa cosiddetta componente progressiva è di 24 miliardi di franchi per ciascuna delle due banche summenzionate.

⁴ RS 642.21

⁵ Qui di seguito sono riprese parti del messaggio concernente la modifica della legge sulle banche (in particolare i n. 1.2.2, 1.2.4 e in parte il n. 3). Ciò è necessario per facilitare la comprensione del presente messaggio.

Se l'emissione di questi CoCos non si fonda sul diritto svizzero⁶, ma ad esempio su quello statunitense o inglese, possono insorgere incertezze (anche di natura giuridica) che mettono seriamente in discussione l'efficacia dei CoCos. I creditori, per lo più americani o inglesi, promuoverebbero, verosimilmente con successo, un procedimento per contestare la validità della conversione o per sostenere la disparità di trattamento o addirittura la discriminazione dei creditori esteri. Poiché retti dal diritto statunitense o inglese, siffatti procedimenti non avrebbero luogo in Svizzera, bensì a New York o a Londra, a seconda del foro convenuto. Non solo i sistemi giuridici di questi Paesi si scostano (talvolta notevolmente) dal diritto svizzero, in particolare per quanto riguarda la protezione dei creditori nelle situazioni di insolvenza, ma l'apertura di un procedimento comporta una perdita di tempo che può essere un fattore ancora più determinante in una crisi. Il rapido peggioramento della situazione del capitale e della liquidità di una banca può infatti rendere necessario un intervento immediato. Il rischio di impugnazione può esserci anche quando i CoCos sono emessi secondo il diritto svizzero, ma la sua probabilità dovrebbe comunque essere più bassa rispetto a quella in caso di emissione sottoposta al diritto estero. In caso di emissione in Svizzera, le autorità e le parti hanno inoltre familiarità con il diritto applicato.

Per questa ragione, l'emissione di tali CoCos dovrebbe poter avvenire in Svizzera. Le condizioni quadro fiscali non sono tuttavia ottimali. Si propongono pertanto – a complemento del messaggio concernente la modifica della legge sulle banche – le presenti misure nell'ambito della legislazione sull'imposta preventiva.

Un'emissione dei CoCos in Svizzera sottoposta al diritto interno è giustificata non solo dal fatto che permette di limitare i rischi legali, ma anche da motivi economici.

1.2.2 Obiettivi della politica fiscale

Oltre che sulla problematica del «too big to fail», l'accento è posto sull'obiettivo normativo, ovvero sull'applicazione dell'esigenza normativa volta a evitare i rischi sistemici presenti nelle banche. Il progetto «too big to fail» comprende anche elementi fiscali concernenti le tasse di bollo, che il presente messaggio completa mediante un adeguamento della legge sull'imposta preventiva. In tal modo, nel quadro dell'obiettivo normativo si rende possibile l'emissione di CoCos dalla Svizzera garantendo la certezza del diritto. L'adeguamento proposto della legge sull'imposta preventiva migliora inoltre le condizioni quadro per il mercato svizzero dei capitali e rafforza la funzione di garanzia dell'imposta preventiva. Nella seguente tabella sono definiti gli obiettivi perseguiti nel quadro del presente messaggio e con riferimento alla problematica del «too big to fail». Sono altresì indicate le condizioni che permettono il massimo grado di raggiungimento dell'obiettivo.

⁶ L'emissione al di fuori della Svizzera esclude praticamente l'applicazione del diritto svizzero.

Obiettivo	Definizione	Condizioni per il massimo grado di raggiungimento
1 Obiettivo normativo	Applicazione da parte della FINMA delle esigenze normative per evitare rischi sistemici	– Emettere i CoCos in Svizzera per garantire nel miglior modo possibile l'efficacia di questo strumento in caso di crisi.
2 Obiettivo fiscale	Mantenere il gettito fiscale	– Compensazione delle minori entrate a seguito della soppressione della tassa d'emissione sul capitale di terzi nel quadro del progetto TBTF mediante un'estensione della base di calcolo dell'imposta preventiva.
3 Obiettivo di equità	Garantire i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica attraverso misure cautelari contro la sottrazione d'imposta	– Un'imposta di garanzia efficace sui redditi della sostanza mobiliare per le persone fisiche (e strutture volte a impedire l'elusione dell'imposta).
4 Obiettivo relativo alla piazza finanziaria	Condizioni quadro favorevoli per la piazza finanziaria	– Evitare svantaggi competitivi causati dalla regolamentazione o dal sistema fiscale per le banche svizzere di rilevanza sistemica; – creare condizioni quadro fiscali interessanti per il mercato obbligazionario svizzero.
5 Obiettivo di efficienza	Contenere le spese di esecuzione dell'imposizione	– Spese di pagamento possibilmente basse per i contribuenti; – spese di riscossione possibilmente basse per il fisco; – entrata in vigore delle misure fiscali di accompagnamento armonizzata con la fase di emissione dei CoCos

Poiché gli obiettivi sono in parte in conflitto tra loro, è necessario procedere a una ponderazione degli interessi tra i singoli obiettivi.

Il diritto vigente non consente di raggiungere questi obiettivi sotto diversi aspetti e presenta in particolare tre importanti svantaggi:

- ostacola lo sviluppo del mercato obbligazionario svizzero;
- pregiudica il finanziamento dei gruppi in Svizzera;
- non è in grado di fare in modo che l'imposta preventiva raggiunga pienamente il suo scopo, ovvero svolgere una funzione di garanzia.

Le condizioni quadro fiscali rendono poco interessante il mercato svizzero dei capitali per le obbligazioni e i titoli del mercato monetario. Ciò è riconducibile ai seguenti fattori fiscali:

- (1) la tassa d'emissione sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario rincarà l'emissione, vale a dire la transazione del mercato primario⁷;
- (2) secondo il vigente principio del debitore, l'imposta preventiva spinge gli investitori internazionali a non considerare nel loro portafoglio le obbligazioni e i titoli del mercato monetario soggetti a questa imposta anche quando possono chiederne il rimborso in virtù di una convenzione per evitare le doppie imposizioni (CDI). A scoraggiare gli investitori non sono soltanto la sottrazione di liquidità e la perdita di interessi sino al rimborso dell'imposta preventiva, ma talvolta è sufficiente l'onere amministrativo;
- (3) i due fattori menzionati qui sopra sono determinanti. Inoltre anche la tassa di negoziazione sulle obbligazioni pregiudica il mercato svizzero dei capitali⁸. Questa tassa ostacola praticamente le negoziazioni delle obbligazioni svizzere, ragione per cui scarseggia la liquidità sul mercato secondario. La liquidità sui mercati secondari costituisce però una condizione per l'attrattiva dei mercati primari.

Il finanziamento dell'economia internazionale non è gravato al momento da imposte alla fonte. I gruppi svizzeri finanziano pertanto attualmente gran parte delle loro attività estere mediante Paesi off shore. A seguito delle attuali condizioni quadro fiscali, i gruppi svizzeri quotati in borsa si procurano di regola il capitale da terzi emettendo obbligazioni all'estero per il tramite di una società del gruppo con sede all'estero. Con questo modo di procedere è possibile in linea di principio sottrarsi all'obbligo di pagare l'imposta preventiva e la tassa d'emissione. Per evitare che si creino strutture finalizzate all'elusione fiscale, siffatti prestiti sono considerati, a determinate condizioni, prestiti svizzeri conformemente alla prassi⁹ dell'Amministrazione federale delle contribuzioni. La tassa d'emissione è dovuta e gli interessi sono soggetti all'imposta preventiva se:

- la società madre svizzera garantisce all'emittente estero il prestito e i mezzi finanziari di terzi raccolti mediante l'obbligazione confluiscono in Svizzera; oppure
- la società madre svizzera ha fatto un cosiddetto «keep well agreement» per l'emittente del prestito e a lungo termine (più di un anno) oltre il 10 per cento dei mezzi finanziari raccolti esternamente confluiscono in Svizzera. Anche l'utilizzo da parte della società madre svizzera dei mezzi finanziari ottenuti all'estero prestando la propria garanzia, ad esempio per l'acquisizione di una partecipazione in una società estera, costituisce un flusso di mezzi finanziari verso la società svizzera e il loro utilizzo in seno alla stessa. Secondo la prassi dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, sono in linea di principio tollerati flussi di mezzi finanziari a breve termine (meno di un anno) verso la Svizzera in ragione del 30 per cento al massimo.

⁷ A questo proposito è già stato avviato un miglioramento delle condizioni quadro, dato che il progetto «too big to fail» prevede tra l'altro la soppressione della tassa d'emissione sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario.

⁸ Non soggiacciono alla tassa di negoziazione il commercio di titoli del mercato monetario (art. 14 lett. g della legge federale del 27 giugno 1973 sulle tasse di bollo, LTB; RS 641.10), né la mediazione o la compera e la vendita di obbligazioni straniere, se il compratore o il venditore è parte contraente straniera (art. 14 lett. h LTB).

⁹ Cfr. circolare n. 6746 del 29 giugno 1993 dell'Associazione svizzera dei banchieri concernente i prestiti di filiali estere con garanzia della società madre svizzera.

Il fatto che l'esenzione dall'imposta preventiva sia subordinata alla condizione che i mezzi finanziari raccolti non siano utilizzati in Svizzera limita il finanziamento esterno al gruppo. Il finanziamento interno al gruppo è esente dalla tassa d'emissione e dall'imposta preventiva, purché il gruppo svizzero non garantisca un prestito emesso da una società estera del gruppo (art. 14a dell'ordinanza del 19 dicembre 1966 sull'imposta preventiva, OIPrev; RS 642.211). In tal modo si evita di confondere i pagamenti di interessi assoggettati all'imposta preventiva con i pagamenti di interessi interni al gruppo esentati da tale imposta.

A causa delle normative fiscali, le attività di emissione che riguardano i prestiti si svolgono per lo più all'estero. Le emissioni in Svizzera sono effettuate in primo luogo dagli enti pubblici e da alcune imprese che intendono imperativamente utilizzare in Svizzera i mezzi raccolti. La limitazione del finanziamento interno al gruppo impedisce di regola che il cosiddetto *cash pooling* di gruppi svizzeri, ossia la compensazione della liquidità interna al gruppo, possa essere centralizzato in Svizzera attraverso una gestione finanziaria effettuata a livello centrale.

La funzione di garanzia dell'imposta preventiva è assolta efficacemente per quanto riguarda gli interessi sugli averi bancari svizzeri e sui dividendi svizzeri, mentre viene praticamente meno per gli interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario emessi da gruppi svizzeri. Poiché il finanziamento esterno al gruppo mediante prestiti avviene per lo più all'estero per il tramite di società estere del gruppo, il debitore non è una persona domiciliata in Svizzera e quindi gli interessi su questi prestiti non possono essere assoggettati all'imposta preventiva. Per siffatte obbligazioni l'imposta preventiva non ha attualmente una funzione di garanzia e quindi alla Confederazione e ai Cantoni vengono a mancare entrate fiscali.

L'obiettivo normativo permette di creare le condizioni per l'emissione in Svizzera di CoCos da parte delle banche svizzere di rilevanza sistemica senza presentare svantaggi competitivi. Le misure fiscali possono essere concepite in modo restrittivo limitandole ai CoCos oppure possono avere un'impostazione più estensiva. In quest'ultimo caso, esse concernono le obbligazioni e i titoli del mercato monetario o addirittura la totalità della sostanza mobiliare e contribuiscono a risolvere i problemi precedentemente esposti del diritto fiscale vigente.

1.2.3 Passaggio al principio dell'agente pagatore

Con il presente messaggio si propone la terza misura fiscale contenuta nell'avamprogetto «too big to fail» posto in consultazione, ossia il passaggio dal principio del debitore al principio dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario. Questa misura è adottata a complemento di altre due misure proposte nel messaggio concernente la modifica della legge sulle banche, ossia la soppressione della tassa d'emissione sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario e l'esenzione dei diritti di partecipazione dalla tassa d'emissione, purché questi provengano dalla conversione di CoCos¹⁰.

Queste tre misure fiscali costituiscono un pacchetto globale coerente. Con il passaggio al principio dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva sugli

¹⁰ Cfr. FF 2011 4211

interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario e con la soppressione della tassa d'emissione sul capitale di terzi, esso contiene due misure che migliorano le condizioni quadro fiscali non soltanto per i CoCos, ma per l'intero mercato obbligazionario svizzero. Per contro, l'esenzione dei diritti di partecipazione dalla tassa d'emissione è limitata ai diritti che provengono dalla conversione di CoCos. Ai fini del trattamento fiscale poco importa se il CoCo convertito è stato emesso in Svizzera o all'estero.

L'imposta preventiva in vigore poggia sul principio del debitore, secondo cui il soggetto fiscale è il debitore della prestazione imponibile. Il debitore che paga l'imposta non conosce in genere il creditore. In base al principio dell'agente pagatore l'obbligazione fiscale deve invece essere soddisfatta dagli istituti che forniscono effettivamente la prestazione imponibile al creditore. Non è quindi il debitore dell'obbligazione a essere assoggettato all'imposta, bensì la banca (agente pagatore) che effettua il pagamento degli interessi per ordine del debitore. L'identità del creditore, ossia dell'avente diritto economico, è nota all'agente pagatore. Ciò permette di riscuotere in modo differenziato l'imposta presso l'agente pagatore, ossia soltanto dalle persone per le quali l'imposta preventiva deve svolgere la sua funzione di garanzia. Concretamente si propone di limitare d'ora in poi l'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario alle persone fisiche domiciliate in Svizzera. Per le persone giuridiche tale funzione è garantita dall'obbligo di tenere la contabilità, mentre essa è completamente assente nel caso degli investitori istituzionali, poiché questi sono esentati dall'imposta sul reddito e sull'utile.

Se il beneficiario del pagamento risiede all'estero, l'imposta preventiva sui redditi da obbligazioni e da titoli del mercato monetario svizzeri va riscossa in linea di massima secondo il principio dell'agente pagatore, sempre che non sia stata presentata una cosiddetta dichiarazione bancaria che renda plausibile che l'avente diritto economico non è una persona fisica domiciliata in Svizzera. In tal modo si limitano le possibilità per le persone fisiche domiciliate in Svizzera di creare strutture finalizzate all'elusione dell'imposta.

Dopo aver ponderato vantaggi e svantaggi, si può affermare che il pacchetto di misure illustrato è la soluzione migliore tra le diverse varianti prese in esame. Per rendere trasparente la valutazione, commentiamo qui di seguito alcune alternative alla soluzione proposta.

1.2.4 Altre misure fiscali valutate

1.2.4.1 Misure limitate ai CoCos

Oltre alle misure fiscali proposte nel progetto «too big to fail», un adeguamento della legge sull'imposta preventiva limitato ai CoCos comporterebbe un'esenzione degli interessi sui CoCos dall'imposta preventiva. In alternativa sarebbe altresì ipotizzabile un passaggio al principio dell'agente pagatore per gli interessi sui CoCos.

Se le misure fossero limitate ai CoCos, le ripercussioni finanziarie dirette sulla Confederazione, sui Cantoni e sui Comuni sotto forma di minori entrate sarebbero trascurabili. Esse sarebbero circoscritte essenzialmente all'abolizione della tassa d'emissione sulle forme di capitale di terzi assoggettate, che sarebbero sostituite con

CoCos esenti da imposta. L'emissione di CoCos in Svizzera potrebbe essere effettuata a condizioni concorrenziali. Il mercato svizzero dei capitali resterebbe invece privo di attrattiva per le altre obbligazioni. A causa del volume contenuto del mercato dei capitali, il trattamento fiscale privilegiato dei CoCos potrebbe generare effetti di spiazzamento (*crowding out*) a scapito degli altri emittenti in Svizzera. Ciò si tradurrebbe per questi ultimi in un aumento dei costi di finanziamento. Ne sarebbero toccati in particolare la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, le cui uscite aumenterebbero sotto forma di maggiori spese a titolo di interessi.

Qualora gli interessi sui CoCos fossero esentati dall'imposta preventiva, si avrebbe una lacuna nel sistema di garanzia. Questa soluzione costituirebbe pertanto un passo indietro sotto il profilo della funzione di garanzia. In caso di passaggio al principio dell'agente pagatore limitato agli interessi sui CoCos, la funzione di garanzia sarebbe indubbiamente mantenuta, ma la limitazione del cambiamento di sistema ai CoCos non sembra proporzionata ai costi fissi che tale cambiamento determinerebbe per gli agenti pagatori.

Benché in relazione all'obiettivo normativo sia efficace limitare le misure ai CoCos, nel complesso questa soluzione non è appropriata.

1.2.4.2 Misure generali

Le misure limitate ai CoCos restringono maggiormente il campo d'applicazione rispetto al pacchetto previsto nel progetto «too big to fail» e nel presente messaggio. È nondimeno possibile prevedere misure di carattere più generale. In questo senso si potrebbe ipotizzare il passaggio generalizzato al principio dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva, come pure la soppressione della tassa d'emissione sul capitale proprio e della tassa di negoziazione sulle obbligazioni.

Alle minori entrate annue nette di 220 milioni di franchi conseguenti alla soppressione della tassa di emissione sul capitale di terzi già proposta nel progetto «too big to fail», si sono aggiunte le minori entrate annue di 240 milioni di franchi dovute alla soppressione della tassa d'emissione sul capitale proprio. Se a titolo complementare fosse soppressa anche la tassa di negoziazione sulle obbligazioni svizzere, si determinerebbero ulteriori minori entrate annue per quasi 70 milioni di franchi.

In linea di principio questo pacchetto sarebbe mirato al raggiungimento dell'obiettivo normativo e stimolerebbe senza dubbio il mercato svizzero dei capitali. Nelle casse della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni confluirebbero ulteriori entrate fiscali dall'imposta sull'utile e sul reddito, che compenserebbero una parte delle minori entrate della Confederazione.

Nell'ambito dell'imposta preventiva si seguirebbe il principio del Paese di domicilio ai fini dell'imposta sul reddito, circostanza che costituirebbe un progresso sotto il profilo della funzione di garanzia. Va comunque espressa una riserva, poiché il passaggio completo al principio dell'agente pagatore è più complesso di quello indicato nella soluzione prevista, in cui è limitato agli interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario. La sua attuazione presso gli agenti pagatori potrebbe richiedere più tempo. Di conseguenza questa variante sarebbe operativa più tardi rispetto alla soluzione proposta. Pari a circa 530 milioni di franchi, le minori entrate annue imputabili alle misure adottate nell'ambito della tassa di bollo sarebbero

inoltre sensibilmente più elevate di quelle previste nel quadro del progetto «too big to fail», che ammontano a 220 milioni di franchi all'anno.

1.2.4.3 Mantenimento del principio del debitore nell'ambito dell'imposta preventiva

Un'ulteriore possibilità consisterebbe nel mantenere il principio del debitore anche per gli interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario. In tal modo, sarebbe prevista una regolamentazione d'eccezione nell'ambito dell'imposta preventiva per gli interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario versati ad investitori istituzionali.

Una siffatta soluzione finalizzata al finanziamento delle imprese da parte di terzi si basa sull'esenzione del pagamento di interessi a determinate categorie di creditori. A tal fine, è necessaria una modifica della LIP, secondo cui spetta al debitore degli interessi assoggettato all'obbligo di pagare l'imposta preventiva provare che il creditore dell'obbligazione, in quanto beneficiario della prestazione, è un investitore istituzionale. La prova che l'investitore istituzionale definito nella legge è proprietario e futuro beneficiario della prestazione deve essere fornita già al momento della sottoscrizione del prestito e non devono intervenire cambiamenti per tutta la durata del prestito. Questo sistema ha lo svantaggio di non ammettere la negoziazione dell'obbligazione.

Una simile eccezione nell'ambito dell'imposta preventiva sarebbe probabilmente adatta al raggiungimento dell'obiettivo normativo: le condizioni quadro per promuovere la competitività del mercato svizzero dei capitali a livello internazionale vengono migliorate. Si tratterebbe tuttavia di una soluzione rappezzata, che comporta anche il rischio che il dispendio legato alla registrazione scoraggi una parte degli investitori internazionali. L'obiettivo di garanzia rimane immutato rispetto allo status quo.

1.3 Rapporto con il diritto internazionale

La modifica proposta relativa ai redditi da obbligazioni e da titoli del mercato monetario influisce sull'applicazione dell'Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella direttiva del Consiglio 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi (AFiR; RS 0.641.926.81). Poiché la Svizzera rinuncia d'ora in poi a prelevare l'imposta preventiva sugli interessi che confluiscono alle persone fisiche residenti nell'UE, si applica l'articolo 1 numero 3 capoverso 2 dell'Accordo. Secondo questa disposizione, gli interessi esentati dall'imposta preventiva delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario di debitori svizzeri sottostanno d'ora in poi all'accordo sulla fiscalità del risparmio con l'UE. In merito valgono le note regole in virtù delle quali viene prelevata una ritenuta di imposta UE (35 % dal 1.7.2011), sempreché la persona fisica avente diritto economico non abbia chiesto la comunicazione dei pagamenti di interessi all'autorità fiscale competente del suo Stato di residenza (cfr. in merito il commento all'art. 4 cpv. 1 D-LIP).

Il passaggio dal principio del debitore al principio dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario dovrà essere concretizzato a livello di ordinanza (OIPrev) e di circolare (cfr. in merito il commento all'art. 11 D-LIP).

Art. 4 cpv. 1 lett. a e abis nonché cpv. 1bis D-LIP

Principio dell'agente pagatore

L'imposta preventiva sui redditi da obbligazioni e da titoli del mercato monetario sarà d'ora in poi riscossa da un agente pagatore in Svizzera (anziché dal debitore, come finora), se

- l'avente diritto economico è una persona fisica domiciliata in Svizzera (art. 4 cpv. 1 lett. a D-LIP); oppure se
- il pagamento degli interessi di un'obbligazione emessa in Svizzera è effettuato a una persona domiciliata all'estero (art. 4 cpv. 1 lett. abis D-LIP) e sussiste la possibilità che l'avente diritto economico sia una persona fisica domiciliata in Svizzera. L'emissione di un'obbligazione da parte di una società estera del gruppo per la quale garantisce la società madre svizzera è equiparata all'emissione in Svizzera.

Le modifiche proposte non comportano cambiamenti riguardo alla funzione di garanzia perseguita dall'imposta preventiva. Il disegno non assegna alcun effetto liberatorio alla riscossione dell'imposta. In effetti d'ora innanzi l'obbligo fiscale in materia di riscossione dell'imposta preventiva sui redditi da obbligazioni e da titoli del mercato monetario non spetterà più al debitore della prestazione (emittente del prestito obbligazionario), bensì a un agente pagatore con sede in Svizzera (generalmente una banca). Il diritto svizzero conosce già il principio dell'agente pagatore, in quanto esso è definito e applicato conformemente all'articolo 6 AFisR. Va inoltre osservato che l'apertura di negoziati con la Germania e il Regno Unito di Gran Bretagna, decisa nel mese di ottobre del 2010 e tesa all'introduzione di un'imposta liberatoria sui redditi da capitali, si fonda sul principio dell'agente pagatore.

Oggetto dell'imposta preventiva

Il vigente articolo 4 capoverso 1 lettera a LIP assoggetta all'imposta preventiva i soli redditi da obbligazioni svizzere. L'oggetto dell'imposta viene esteso, attraverso la modifica dell'articolo 4 capoverso 1 lettera a D-LIP, ai redditi da obbligazioni e titoli del mercato monetario svizzeri ed esteri se l'avente diritto economico è una persona fisica domiciliata in Svizzera.

Si persegue anzitutto un rafforzamento della funzione di garanzia svolta dall'imposta preventiva, nel senso che d'ora in poi l'oggetto dell'imposta preventiva corrisponde all'articolo 20 capoverso 1 lettere a e b della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11), in cui si prevede che sono imponibili come reddito da sostanza mobiliare tutti gli interessi da obbligazioni

nonché il reddito proveniente dall'alienazione o dal rimborso di obbligazioni preponderantemente a interesse unico.

D'altro canto si tratta pure di limitare la possibilità di trasferire all'estero, al fine di eludere l'imposta preventiva, depositi e averi sui quali si versano i redditi da obbligazioni svizzere. Per questo motivo l'articolo 4 capoverso 1 lettera a^{bis} D-LIP prevede l'imposizione dei redditi da obbligazioni e da titoli del mercato monetario svizzeri anche quando il pagamento è effettuato a una persona domiciliata all'estero (ad es. a una banca estera). Questo principio è fortemente limitato dall'articolo 11 D-LIP (cfr. in merito il commento all'art. 11 D-LIP).

L'emissione da parte di una società estera appartenente a un gruppo svizzero e garantita dalla società madre svizzera è parificata all'emissione di obbligazioni in Svizzera. Questo perché un siffatto prestito garantito corrisponde economicamente a un prestito emesso dalla società madre¹¹.

Limitazione ai beneficiari svizzeri della prestazione

Secondo il diritto vigente, i redditi da obbligazioni e da titoli del mercato monetario svizzeri sono assoggettati all'imposta preventiva senza riguardo alla persona del beneficiario (art. 14 cpv. 1 LIP). Conformemente all'articolo 4 capoverso 1 lettere a e a^{bis} D-LIP, l'imposta preventiva su questi redditi potrà essere riscossa soltanto se l'avente diritto economico è una *persona fisica domiciliata in Svizzera*, poiché è nei confronti di queste persone che l'obiettivo di garanzia dell'imposta preventiva deve esplicare i suoi effetti.

Il passaggio dal principio del debitore al principio dell'agente pagatore introduce una nuova nozione nell'ambito dell'imposta preventiva, ovvero quella di *persona avente diritto economico*. La nozione non è tuttavia nuova, in effetti è già contenuta nelle Istruzioni del 1° gennaio 2011 concernenti la fiscalità del risparmio dell'UE (ritenuta di imposta e dichiarazione volontaria) emanate dall'Amministrazione federale delle contribuzioni. La nozione si riferisce al beneficiario finale della prestazione, vale a dire a ogni persona a cui deve essere attribuito economicamente il reddito imponibile. Nel caso delle persone fisiche le nozioni di «persona avente economicamente diritto» ai sensi della legislazione sul riciclaggio di denaro e dell'accordo sulla fiscalità del risparmio con l'UE e di «persona avente il diritto di godimento» della legge sull'imposta preventiva coincidono. In caso di dubbio, l'agente pagatore deve procedere a chiarimenti per accertare chi è la persona avente diritto economico. Nell'impossibilità di stabilire l'avente diritto economico o addirittura di effettuare chiarimenti, l'agente pagatore deve partire dal presupposto che l'avente diritto economico è una persona fisica domiciliata in Svizzera e che in linea di principio l'imposta preventiva deve essere riscossa.

Per quanto riguarda le *persone giuridiche*, l'obbligo di tenere una contabilità regolare soddisfa già la funzione di garanzia. Gli *investitori istituzionali* sono esenti dall'imposta sul reddito e sull'utile (art. 56 lett. e LIFD e art. 23 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni, LAID; RS 642.14), ragion per cui tale funzione è inconsistente in questi casi.

¹¹ La regolamentazione attuale dell'art. 14a cpv. 3 OIPrev, concernente il finanziamento interno al gruppo, andrebbe abrogata in caso di entrata in vigore della presente modifica.

Le persone fisiche domiciliate all'estero e le persone giuridiche con sede statutaria all'estero non sono in linea di principio imponibili in Svizzera (tranne nel caso in cui vi sia un legame economico). Conformemente alle regole applicabili in virtù delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni, l'imposizione degli interessi che devono essere pagati da una società residente nell'altro Stato contraente spetta in linea di principio allo Stato di residenza del beneficiario (art. 11 par. 1 Modello di convenzione dell'OCSE in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio [Modello di convenzione OCSE]). Sussiste tuttavia un'eccezione: lo Stato della fonte degli interessi mantiene il diritto a un'imposizione limitata che non può superare il 10 per cento dell'importo lordo se l'effettivo beneficiario risiede nello Stato contraente (art. 11 par. 2 Modello di convenzione OCSE). Le convenzioni per evitare le doppie imposizioni concluse dalla Svizzera prevedono comunque regolarmente l'imposizione esclusiva nello Stato di residenza del beneficiario¹².

Anche l'accordo sulla fiscalità del risparmio con l'UE prevede in linea di massima una ritenuta alla fonte (o la possibilità di evitare la ritenuta mediante una dichiarazione volontaria) per gli interessi pagati da agenti pagatori in Svizzera a persone fisiche residenti nell'Unione europea. La ritenuta alla fonte sostituisce pertanto la riscossione dell'imposta preventiva nei confronti di questa categoria di persone. Ciò significa che in futuro anche gli interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario provenienti da fonti svizzere dovranno sottostare alla fiscalità del risparmio concordata con l'UE.

Il nuovo articolo 4 capoverso 1 lettera a D-LIP limita quindi il campo di applicazione e la riscossione dell'imposta alle persone fisiche domiciliate in Svizzera. L'imposta viene rimborsata se i redditi sono stati indicati correttamente nella dichiarazione fiscale.

Le modifiche proposte *mirano inoltre* a prevenire l'adozione di misure volte a *eludere l'imposta*. In particolare l'utilizzazione di un veicolo offshore tra l'agente pagatore in Svizzera e la persona fisica domiciliata in Svizzera oppure l'interposizione di un agente pagatore residente in uno Stato estero potrebbe vanificare tale obiettivo. Siffatte elusioni di imposta vanno contrastate con due mezzi:

- l'articolo 4 capoverso 1 lettera a D-LIP si applica anche quando il pagamento non è effettuato direttamente a una persona fisica domiciliata in Svizzera, ma è evidente che una siffatta persona sia l'«avente diritto economico»;
- l'articolo 4 capoverso 1 lettera ^{abis} D-LIP comporta in linea di massima la riscossione dell'imposta se il pagamento è effettuato a una persona all'estero. In questi casi l'imposta è definitiva e il suo rimborso è escluso (cfr. in merito il commento all'art. 11 D-LIP). È nondimeno prevista la possibilità di non riscuotere l'imposta sempreché l'agente pagatore in Svizzera renda plausibile mediante una dichiarazione bancaria che l'avente diritto economico dei redditi ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera ^{abis} D-LIP non è una persona fisica domiciliata in Svizzera;
- la riscossione dell'imposta secondo l'articolo 4 capoverso 1 lettera ^{abis} D-LIP è limitata alle obbligazioni e ai titoli del mercato monetario svizzeri, in quanto nei pagamenti di interessi da parte di debitori esteri non è di regola coinvolto alcun agente pagatore in Svizzera. Se il debitore estero effettua il

¹² Cfr. in merito www.estv.admin.ch/intsteuerrecht/themen/00170/00789/index.html?lang=fr.

pagamento degli interessi al beneficiario tramite sia un agente pagatore in Svizzera sia un agente pagatore all'estero, le conseguenze fiscali che ne possono derivare sono diverse per il solo e medesimo beneficiario. L'agente pagatore in Svizzera può subire uno svantaggio in termini di competitività nei confronti dell'agente pagatore all'estero, nel senso che il beneficiario potrebbero trasferire la funzione di agente pagatore in un altro territorio per motivi di ottimizzazione fiscale. Di conseguenza, in questi casi l'obiettivo di garanzia sarebbe raggiunto soltanto in maniera limitata.

La correlazione tra le lettere a e a^{bis} dell'articolo 4 capoverso 1 D-LIP è dunque la seguente:

- se il pagamento è effettuato a una persona all'estero ed è accertato che l'avente diritto economico è una persona fisica in Svizzera, l'imposizione è eseguita conformemente all'articolo 4 capoverso 1 lettera a D-LIP. Questa situazione si determina in primo luogo quando il deposito del cliente è presso l'agente pagatore in Svizzera. Questi è tenuto a conoscere i propri clienti e sa quindi se la persona avente diritto economico è una persona fisica domiciliata in Svizzera;
- se non è certo che l'avente diritto economico sia una persona fisica in Svizzera si applica l'articolo 4 capoverso 1 lettera a^{bis} D-LIP. Si è di solito in presenza di un caso simile allorché il deposito del cliente non si trova presso un agente pagatore in Svizzera e l'agente effettua il pagamento a una banca estera. In questi casi l'agente pagatore in Svizzera non conosce in genere l'identità dell'avente diritto economico. Se la banca estera non rilascia una dichiarazione bancaria, sussiste la possibilità che la persona fisica domiciliata in Svizzera sia l'avente diritto economico. L'imposta preventiva va pertanto riscossa conformemente all'articolo 4 capoverso 1 lettera a^{bis} D-LIP.

Excursus: investimenti collettivi di capitale

Qui appresso si illustra l'impatto della revisione proposta sugli investimenti collettivi di capitale.

Diritto vigente

Secondo l'attuale principio del debitore, l'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario svizzeri è riscossa a prescindere dalla persona del creditore, e quindi anche quando il creditore è un investimento collettivo di capitale svizzero o estero.

Gli investimenti collettivi di capitale svizzeri hanno diritto al rimborso integrale dell'imposta preventiva (art. 26 LIP). Dal canto loro, il versamento agli investitori e la tesaurizzazione dei redditi degli investimenti collettivi di capitale svizzeri sottostanno parimenti all'imposta preventiva (art. 4 cpv. 1 lett. c LIP).

Per gli investimenti collettivi di capitale svizzeri esiste una procedura propria di dichiarazione di domicilio (*affidavit*; art. 34 OIPrev). Se il contribuente rende plausibile che il reddito imponibile delle quote in un investimento collettivo di capitale proverrà durevolmente almeno in ragione dell'80 per cento da fonti estere, l'Amministrazione federale delle contribuzioni può autorizzarlo, su richiesta, a non pagare

l'imposta nella misura in cui il reddito è pagato, girato o accreditato a stranieri dietro presentazione di una dichiarazione di domicilio (affidavit).

Nel caso degli investimenti collettivi di capitale con sede all'estero, il diritto al rimborso è retto dalle convenzioni per evitare le doppie imposizioni concluse dalla Svizzera. Nella maggior parte dei casi il rimborso dell'imposta preventiva non è possibile. Le persone domiciliate in Svizzera e all'estero si trovano in una situazione meno favorevole per quanto riguarda l'imposta preventiva se detengono obbligazioni svizzere tramite un investimento collettivo di capitale estero anziché detenerle direttamente nel loro deposito, perché in questo ultimo caso avrebbero diritto al rimborso integrale o perlomeno parziale in base alla convenzione per evitare le doppie imposizioni. Da quanto precede emerge che le obbligazioni svizzere non sono in genere interessanti per gli investimenti collettivi di capitale esteri.

Proposta di legge

Conformemente all'articolo 4 capoverso 1 lettera a D-LIP, l'agente pagatore deve dedurre l'imposta preventiva dai redditi da obbligazioni emesse da una persona domiciliata in Svizzera o all'estero se tali redditi confluiscono a una persona fisica domiciliata in Svizzera quale avente diritto economico.

Se il beneficiario della prestazione è un *investimento collettivo di capitale svizzero* ai sensi della legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (LICo; RS 951.31), l'agente pagatore in Svizzera può trasferire i redditi all'investitore senza dedurre l'imposta preventiva perché – con riguardo alla garanzia del substrato fiscale per le persone fisiche – si può ritenere che l'investimento collettivo di capitale svizzero secondo l'articolo 4 capoverso 1 lettera c LIP sia tenuto a prelevare l'imposta preventiva sia sui redditi distribuiti sia su quelli tesaurozzati, in ossequio al principio del debitore.

Previa consultazione dei rappresentanti del settore delle prestazioni finanziarie coinvolti, il Consiglio federale sta vagliando l'opportunità di estendere mediante ordinanza la procedura di affidavit, disciplinata nell'articolo 34 capoverso 1 OIPrev, agli investimenti collettivi di capitale. Si tratterebbe di annullare l'esigenza della procedura di affidavit, secondo cui almeno l'80 per cento del reddito imponibile deve provenire da fonti estere, per i meri fondi in obbligazioni o i fondi del mercato monetario, ossia i fondi in cui ad esempio il 90 per cento del reddito imponibile è generato durevolmente da obbligazioni e da titoli del mercato monetario. Ai fini dell'applicazione della procedura di affidavit ai meri fondi in obbligazioni svizzere o ai fondi del mercato monetario svizzeri basterebbe d'ora in poi che il reddito fosse versato, girato o accreditato a favore di uno straniero. Se lo straniero è una persona fisica residente in uno Stato dell'UE, i redditi provenienti dai fondi in obbligazioni o dai fondi del mercato monetario esentati dall'imposta preventiva sarebbero sottoposti d'ora in poi all'accordo sulla fiscalità del risparmio con l'UE. Nulla cambierebbe invece per gli altri fondi, segnatamente per i portafogli di fondi.

Adottando questa soluzione si potrebbe raggiungere una parità di trattamento tra investimenti diretti e investimenti indiretti mediante investimenti collettivi di capitale per quanto riguarda i meri fondi in obbligazioni e i fondi del mercato monetario svizzeri. La parità di trattamento tra investimenti diretti e investimenti indiretti non è invece raggiunta se i titoli obbligazionari e i titoli del mercato monetario sono detenuti nel quadro di portafogli di fondi. Oltre che in obbligazioni e in titoli del mercato monetario, siffatti fondi investono sostanzialmente in azioni. Per il reddito delle

azioni vale il principio del debitore, come sinora. La procedura di affidavit non potrebbe quindi essere estesa ai portafogli di fondi.

Gli investimenti collettivi di capitale esteri non sono assoggettati all'imposta preventiva. Per garantire il substrato fiscale gli agenti pagatori in Svizzera sono tenuti a dedurre l'imposta preventiva dai redditi svizzeri di investimenti collettivi di capitale esteri al momento del loro trasferimento. Poiché normalmente non si può escludere che persone fisiche domiciliate in Svizzera siano i titolari di quote di investimenti collettivi di capitale esteri, per questa forma di investimenti non potrebbe essere emessa una dichiarazione bancaria ai sensi dell'articolo 11 capoverso 2 D-LIP. Ne consegue che gli investimenti diretti e indiretti mediante investimenti collettivi di capitale esteri in titoli di credito continueranno ad essere trattati in modo disuguale a seguito del conflitto di obiettivi tra il rilancio del mercato svizzero dei capitali e l'obiettivo di garanzia. Questo problema potrebbe essere risolto durevolmente soltanto se il principio dell'agente pagatore fosse esteso anche ai redditi delle azioni e ai redditi degli investimenti collettivi di capitale. Una siffatta misura esulerebbe però dal quadro del presente progetto.

Art. 9 cpv. 1^{bis} D-LIP

Dato che in futuro l'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario sarà riscossa da un agente pagatore – una nozione sconosciuta dall'attuale LIP – tale nozione dovrà essere definita nella legge. La definizione proposta nell'articolo 9 capoverso 1^{bis} D-LIP si ispira alla nozione di agente pagatore di cui all'articolo 4 della Direttiva 2003/48/CE del 3 giugno 2003 in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, emanata dall'Unione europea. Per agente pagatore si intendono soprattutto le banche. Possono però essere considerati agenti pagatori anche i commercianti di valori mobiliari di cui all'articolo 2 lettera d della legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (LBVM; RS 954.1). Nella nozione di agente pagatore rientra l'operatore economico che paga gli interessi all'avente diritto economico, così come il debitore della prestazione imponibile o l'operatore economico incaricato dal debitore o dall'avente diritto economico di pagare gli interessi. La definizione proposta garantisce le stesse conseguenze fiscali che si avrebbero se il debitore della prestazione pagasse direttamente gli interessi all'avente diritto economico, senza passare dall'agente pagatore. Con il termine di operatore economico si intendono segnatamente le persone giuridiche, gli enti pubblici e i loro stabilimenti, gli investimenti collettivi di capitale, le società di persone nonché le stabili organizzazioni di società estere. Anche le persone fisiche nell'ambito della loro attività professionale (attività commerciale o esercitata a titolo indipendente) esercitata regolarmente o solo occasionalmente possono essere considerate operatori economici ed essere comprese nella nozione di agente pagatore. Queste categorie di persone sono già incluse nella nozione di agente pagatore prevista nel quadro dell'applicazione dell'accordo sulla fiscalità del risparmio (art. 6 AFisR e n. 29 delle Istruzioni del 29.2.2008 concernenti la fiscalità del risparmio dell'UE emanate dall'Amministrazione federale delle contribuzioni). Per contro, le persone fisiche che agiscono nella loro sfera privata su base non commerciale non sono prese in considerazione.

Peraltro, l'articolo 4 capoverso 1 lettere a e a^{bis} D-LIP impone all'agente pagatore l'obbligo di determinare se esiste un reddito da obbligazioni e se occorre riscuotere l'imposta. Ciò è giustificato perché la procedura di riscossione dell'imposta preventiva poggia sul principio dell'autotassazione, ragione per cui il contribuente sottostà

a obblighi più severi. Il contribuente, nella fattispecie l'agente pagatore, è tenuto a stabilire personalmente se l'imposta debba essere riscossa. In caso di dubbio esso deve riscuotere l'imposta. L'articolo 4 capoverso 1 lettere a e a^{bis}, l'articolo 9 capoverso 1^{bis} e l'articolo 10 capoverso 1 lettera b D-LIP introducono così il principio della riscossione dell'imposta da parte di un agente pagatore in Svizzera.

Art. 10 cpv. 1 D-LIP

Il vigente articolo 10 capoverso 1 disciplina l'obbligazione fiscale. Poiché d'ora in poi l'obbligazione fiscale relativamente agli interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario non incombe più al debitore della prestazione imponibile, bensì all'agente pagatore, bisogna adeguare il capoverso 1: il nuovo capoverso 1 lettera a enumera i casi in cui l'obbligazione fiscale incombe ulteriormente al debitore della prestazione imponibile, mentre il capoverso 1 lettera b elenca i casi ai quali si applica il principio dell'agente pagatore.

Art. 11 cpv. 2 D-LIP

L'articolo 11 capoverso 2 autorizza il Consiglio federale a definire nell'ordinanza del 19 dicembre 1966 sull'imposta preventiva (OIPrev) le condizioni alle quali l'imposta preventiva non è riscossa sui redditi ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera a^{bis} D-LIP qualora venga presentata una dichiarazione bancaria. Il Consiglio federale si fonda sulla seguente norma: l'agente pagatore deve rendere plausibile che l'avente diritto economico dei redditi ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera a^{bis} D-LIP non è una persona domiciliata in Svizzera. Queste dichiarazioni possono essere rilasciate unicamente dall'agente pagatore, che deve offrire garanzie circa l'affidabilità della verifica operata sulle dichiarazioni relative agli aventi diritto economici che ha rilasciato. Si tratta di banche ai sensi della legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (LBCR; RS 952.0), nonché di banche estere sottoposte alla vigilanza di un'autorità.

Questa procedura (la cosiddetta procedura dell'affidavit) è già applicata attualmente ai redditi degli investimenti collettivi di capitale. Nel quadro del presente disegno essa sarà d'ora in poi applicata anche ad altri tipi di reddito.

Nell'avamprogetto posto in consultazione questa soluzione è stata preferita alla proposta del metodo del pagamento a favore di un indirizzo, che non è stato ritenuto idoneo, perché potrebbe essere facilmente eluso. Grazie alla procedura di rilascio della dichiarazione bancaria, illustrata in precedenza, gli abusi possono essere evitati con largo anticipo.

Ordinanza sull'imposta preventiva

Le nuove disposizioni sui redditi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario, che dovranno essere adottate, prevedono che l'Amministrazione federale delle contribuzioni autorizzi l'agente pagatore, su sua richiesta e dietro presentazione di una dichiarazione bancaria relativa all'avente diritto economico, a non riscuotere l'imposta preventiva. A tal fine, l'agente pagatore in Svizzera deve rendere plausibile che l'avente diritto economico dei redditi ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera a^{bis} D-LIP non è una persona fisica domiciliata in Svizzera. L'Amministrazione federale delle contribuzioni rilascia una siffatta autorizzazione se l'agente pagatore in Svizzera offre garanzie circa l'efficacia dei controlli svolti sulle dichia-

razioni relative agli aventi diritto economici che gli vengono consegnate. L'Amministrazione federale delle contribuzioni deve revocare l'autorizzazione se non sono più garantiti il suo uso corretto o il controllo.

La facoltà dell'agente pagatore di distribuire i redditi senza ritenuta d'imposta è limitata a un periodo di tre anni dalla fine dell'anno civile nel quale è maturato il reddito imponibile.

La dichiarazione bancaria relativa all'avente diritto economico può essere rilasciata unicamente da determinati agenti pagatori e istituti. Si tratta delle banche ai sensi della legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (LBCR; RS 952.0). Rientrano in tale definizione le banche, le banche private e le casse di risparmio, nonché le banche estere e le loro filiali autorizzate dall'autorità di vigilanza sulle banche. Possono inoltre rilasciare dichiarazioni bancarie relative all'avente diritto economico i depositari svizzeri sottoposti a vigilanza ufficiale.

Una dichiarazione bancaria relativa all'avente diritto economico deve contenere diverse indicazioni, ovvero il nome e l'indirizzo dell'istituto o dell'agente pagatore che gestiscono il conto dell'avente diritto economico, l'identificazione del valore patrimoniale che genera il reddito imponibile, la conferma che l'avente diritto economico non è una persona fisica domiciliata in Svizzera e l'indicazione che al momento della distribuzione il valore patrimoniale si trovava nel deposito dell'istituto e che il reddito imponibile è stato versato, girato o accreditato su un conto dell'avente diritto economico. Inoltre l'agente pagatore o l'istituto deve confermare che il reddito imponibile è stato versato, girato o accreditato senza deduzione dell'imposta preventiva. L'Amministrazione federale delle contribuzioni può controllare presso l'agente pagatore la dichiarazione bancaria relativa all'avente diritto economico. L'agente pagatore deve presentare su richiesta all'Amministrazione federale delle contribuzioni tutti i documenti necessari, compresi i documenti che deve procurarsi eventualmente presso istituti esteri. Se l'agente pagatore rifiuta di dare seguito a questa richiesta, l'imposta deve essere riscossa e trasferita. È inoltre fatta salva l'apertura di un procedimento penale.

Rimborso dell'imposta preventiva in caso di riscossione illegittima

L'agente pagatore è tenuto a conteggiare l'imposta preventiva sui redditi ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettere a e ^{abis} D-LIP, sempreché l'avente diritto economico sia una persona fisica domiciliata in Svizzera. Nell'ipotesi che l'agente pagatore conteggi l'imposta preventiva sebbene l'avente diritto economico non sia una persona fisica domiciliata in Svizzera, si pone la questione del rimborso dell'imposta, la quale è stata riscossa illegittimamente giacché non è dovuta se l'avente diritto economico è una persona fisica domiciliata all'estero. Conformemente all'articolo 12 dell'ordinanza sull'imposta preventiva (OIPrev), le imposte e gli interessi pagati che non sono stati determinati con una decisione dell'Amministrazione federale delle contribuzioni devono essere restituiti non appena è accertato che non erano dovuti. Fondandosi su questa disposizione dell'ordinanza sull'imposta preventiva, è possibile restituire l'imposta preventiva riscossa illegittimamente.

Imposta non riscossa a torto

Gli agenti pagatori sono tenuti a conteggiare l'imposta preventiva se l'avente diritto economico dei redditi è una persona fisica domiciliata in Svizzera. Non si può tuttavia escludere che l'agente pagatore non abbia rilevato che l'avente diritto eco-

nomico è una persona fisica domiciliata in Svizzera e che non abbia pertanto riscosso e trasferito l'imposta preventiva. In un simile caso l'imposta preventiva è comunque dovuta. L'Amministrazione federale delle contribuzioni dispone ora di due diverse possibilità di fatturare l'imposta preventiva non riscossa a torto. Essa può computare «nelle centinaia»¹³ l'imposta preventiva presso l'agente pagatore oppure ordinare all'agente pagatore di esigere l'imposta preventiva dalla persona fisica domiciliata in Svizzera e di versarla successivamente all'Amministrazione federale delle contribuzioni. È fatto salvo l'articolo 12 capoverso 2 della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0), che prevede che a determinate condizioni sia possibile reclamare il pagamento dell'imposta non riscossa a torto anche nei confronti della persona fisica domiciliata in Svizzera.

Art. 12 cpv. 1^{quater} D-LIP

Secondo l'articolo 12 capoverso 1^{quater} D-LIP per i redditi ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettere a e a^{bis} D-LIP, il credito fiscale sorge al momento della girata, del versamento o dell'accredito. L'articolo 12 capoverso 1^{quater} D-LIP disciplina parimenti la questione della nascita del credito fiscale per le obbligazioni preponderantemente a interesse unico. L'obiettivo è dunque rafforzare la funzione di garanzia dell'imposta assicurando l'imposizione del reddito risultante dall'alienazione o dal rimborso dell'obbligazione secondo il principio dell'imposizione della differenza (differenza tra il prezzo di acquisto e il prezzo di vendita o l'ammontare del rimborso). È così realizzata la parità di trattamento con l'imposta sul reddito.

Art. 13 cpv. 1 lett. a^{bis} D-LIP

L'aliquota dell'imposta preventiva sui redditi di capitali mobili ammonta attualmente al 35 per cento (art. 13 lett. a LIP). Non vi sono cambiamenti in questo ambito: sui redditi delle obbligazioni rimane dunque applicabile l'aliquota d'imposta del 35 per cento. Nel sistema del principio dell'agente pagatore – sistema nel quale l'agente pagatore conosce la persona del creditore – può nondimeno essere introdotto un nuovo elemento. Se è in vigore una convenzione per evitare le doppie imposizioni sul reddito l'agente pagatore può dedurre l'imposta riservata allo Stato estero ed effettivamente riscossa (aliquota residua). Se tale imposta nello Stato estero ammonta ad esempio al 10 per cento, l'agente pagatore deduce l'imposta preventiva solo nella misura del 25 per cento.

Art. 16 cpv. 1 lett. b D-LIP

La soluzione prevista relativa alla scadenza dell'imposta è finalizzata a semplificare la procedura per l'agente pagatore, che sarà tenuto a pagare entro trenta giorni dalla fine di ogni trimestre l'imposta preventiva sui redditi ai sensi dell'articolo 4 capoversi 1 e 1^{bis} D-LIP maturati nel corso di questo periodo. Ciò corrisponde al medesimo principio applicato attualmente agli interessi delle obbligazioni di cassa e degli averi dei clienti (art. 16 lett. a LIP).

¹³ Esempio: se l'importo soggetto all'imposta preventiva ammonta a fr. 100 000 e l'agente pagatore non effettua il trasferimento dell'imposta, la persona fisica contribuente riceve una prestazione supplementare con la conseguenza che la prestazione è computata «nelle centinaia» secondo la formula fr. 100 000.- : 65 x 100. Ne risulta un reddito lordo da dichiarare di 153 846 franchi e un'imposta preventiva di 53 846 franchi.

Art. 70c D-LIP

L'articolo 70c D-LIP contiene una disposizione transitoria che limita l'equiparazione sancita dal secondo periodo dell'articolo 4 capoverso 1^{bis} D-LIP tra l'emissione effettuata da una società estera del gruppo per la quale garantisce la società madre svizzera e l'emissione in Svizzera di obbligazioni che sono emesse, prorogate o aumentate dopo l'entrata in vigore della modifica della LIP.

Si considerano pertanto titoli svizzeri soltanto le obbligazioni e i titoli del mercato monetario che sono emessi, prorogati o aumentati dopo l'entrata in vigore della modifica legislativa. In questo caso l'imposta preventiva è riscossa se l'avente diritto economico è una persona fisica domiciliata in Svizzera oppure se si è in presenza di un caso ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera a^{bis}.

Le altre obbligazioni garantite dalla casa madre svizzera ed emesse all'estero prima dell'entrata in vigore della modifica legislativa continuano ad essere considerate titoli esteri, sempre che dopo l'entrata in vigore della modifica legislativa non rifluiscono mezzi finanziari in Svizzera. Questa regolamentazione impedisce che in virtù di un'eventuale clausola di *gross-up* (clausola dell'interesse lordo) l'emittente sia tenuto a compensare l'investitore per il nuovo prelievo di imposta alla fonte. La clausola di *gross-up* impone infatti all'emittente l'obbligo di compensare l'investitore per ogni ritenuta fiscale prelevata dallo Stato in cui è stabilita l'emittente. Per contro, d'ora in poi siffatte obbligazioni – come del resto tutte le altre obbligazioni estere – soggiacciono all'imposta preventiva quando l'avente diritto economico è una persona fisica domiciliata in Svizzera che lascia gestire l'obbligazione da un agente pagatore in Svizzera.

Sintesi dei casi fiscali

Nella tabella qui appresso sono sintetizzate le ripercussioni fiscali secondo lo status quo e dopo la modifica della LIP, in funzione delle categorie di debitori e di creditori, nell'ipotesi di un agente pagatore in Svizzera.

Debitore	Creditore (avente diritto economico)	Diritto in vigore	Nuovo diritto
Debitore in Svizzera	Persona fisica domiciliata in Svizzera e agente pagatore in Svizzera	IP	IP
	Persona giuridica domiciliata in Svizzera e agente pagatore in Svizzera	IP	–
	Persona fisica domiciliata in un Paese dell'UE e agente pagatore in Svizzera	IP	AFisR
	Persona domiciliata all'estero senza dichiarazione bancaria	IP	IP
	Persona domiciliata all'estero con dichiarazione bancaria	IP	–
Debitore estero	Persona fisica domiciliata in Svizzera e agente pagatore in Svizzera	–	IP
	Persona fisica domiciliata in un Paese dell'UE e agente pagatore in Svizzera	AFisR	AFisR
	Altri	–	–

Debitore	Creditore (avente diritto economico)	Diritto in vigore	Nuovo diritto
Debitore estero con garanzia della casa madre svizzera: emissione, proroga o aumento <i>dopo</i> l'entrata in vigore della modifica della LIP	Persona fisica domiciliata in Svizzera e agente pagatore in Svizzera	–	IP
	Persona giuridica domiciliata in Svizzera e agente pagatore in Svizzera	–	–
	Persona fisica domiciliata in un Paese dell'UE e agente pagatore in Svizzera	AFisR	AFisR
	Persona domiciliata all'estero senza dichiarazione bancaria	–	IP
Debitore estero con garanzia della casa madre svizzera: emissione, proroga o aumento <i>prima</i> dell'entrata in vigore della modifica della LIP (ipotesi: nessun impiego di mezzi finanziari in Svizzera)	Persona fisica domiciliata in Svizzera e agente pagatore in Svizzera	–	IP
	Persona fisica domiciliata in un Paese dell'UE e agente pagatore in Svizzera	AFisR	AFisR
	Altri	–	–
IP: Imposta preventiva AFisR: Ritenuta di imposta secondo l'accordo sulla fiscalità del risparmio con l'UE			

Entrata in vigore

Il disegno di legge attribuisce al Consiglio federale la competenza di determinare la data di entrata in vigore. Occorre dare tempo sufficiente agli agenti pagatori affinché possano predisporre le misure organizzative necessarie all'esecuzione dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario in base al principio dell'agente pagatore. Secondo il nostro Consiglio, le presenti modifiche dovrebbero possibilmente entrare in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo a quello dell'entrata in vigore delle misure fiscali previste dal messaggio concernente il rafforzamento della stabilità nel settore finanziario. Ciò consentirebbe alle banche di rilevanza sistemica di emettere in Svizzera CoCos esenti dalla tassa di emissione già prima dell'entrata in vigore della modifica della legge sull'imposta preventiva e di pagare le prime cedole d'interesse nell'anno civile successivo, quando saranno in vigore le modifiche della legge sull'imposta preventiva.

3 Riperussioni

3.1 Riperussioni finanziarie per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

Il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore per gli interessi su obbligazioni e titoli del mercato monetario genera sia entrate supplementari sia minori entrate. Qui di seguito sono descritti i meccanismi di riperussione. Viene inoltre fatto un tentativo di quantificare gli effetti. La stima è effettuata in assenza di dati e sulla base di ipotesi non documentabili sui cambiamenti di comportamento.

Le riperussioni finanziarie del passaggio dal principio del debitore al principio dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva sulle obbligazioni e sui

titoli del mercato monetario si deducono dalle risposte fornite alle seguenti due domande:

- (1) come si ripercuote l'assoggettamento all'imposta preventiva degli interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario esteri detenuti presso un agente pagatore in Svizzera da persone fisiche domiciliate in Svizzera?
- (2) Come si ripercuote la soppressione dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario svizzeri a favore di determinate categorie di creditori?

3.1.1 Ripercussioni per le obbligazioni e i titoli del mercato monetario esteri

Consistenze delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario esteri detenuti da persone fisiche domiciliate in Svizzera

Per poter stimare le ripercussioni finanziarie dell'assoggettamento all'imposta preventiva degli interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario esteri detenuti da persone fisiche domiciliate in Svizzera sono necessarie indicazioni sulle consistenze di siffatti titoli detenuti presso agenti pagatori in Svizzera da persone fisiche domiciliate in Svizzera. La tabella qui appresso presenta una sintesi a fine 2009 delle consistenze di titoli nei depositi dei clienti privati svizzeri presso le banche in Svizzera.

Consistenze di titoli nei depositi dei clienti privati svizzeri presso le banche in Svizzera in miliardi di franchi, a fine 2009

	Totale	Titoli del mercato monetario	Obbligazioni	Azioni	Quote di investimenti collettivi di capitale	Prodotti strutturati	Altri titoli
Tutti gli emittenti	518,986	2,018	122,963	196,598	169,875	27,920	0,123
Emittenti svizzeri	262,675	0,954	43,860	151,815	63,693	2,786	0,080
Emittenti esteri	256,311	1,064	79,103	44,783	106,182	25,134	0,043

Fonte: Banca nazionale svizzera (BNS)

È inoltre necessario formulare un'ipotesi sul reddito da interessi fruttato da questi titoli. Occorrono infine ipotesi sulle aliquote marginali di imposta alle quali sottostanno mediamente i redditi da interessi nell'ambito dell'imposta sul reddito e le consistenze di titoli nell'ambito dell'imposta sulla sostanza. Nella tabella qui appresso sono riportate queste ipotesi.

Ipotesi

	Consistenze di titoli di persone fisiche domiciliate in Svizzera presso agenti pagatori in Svizzera, in mia di fr.	Tasso d'interesse	Aliquota marginale dell'imposta sul reddito	Aliquota marginale dell'imposta sulla sostanza
Obbligazioni estere	79 ¹⁴	3,5 % ¹⁵	30 % ¹⁶	0,4 % ¹⁷
Titoli del mercato monetario esteri	1 ¹⁸	1,0 % ¹⁹	30 % ²⁰	0,4 % ²¹

Gettito fiscale potenziale

Sulla scorta di queste ipotesi, si calcola un reddito da obbligazioni di 2765 milioni di franchi e un reddito da titoli del mercato monetario di 10 milioni di franchi. Il gettito potenziale dell'imposta sul reddito ammonta a 830 milioni di franchi per quanto concerne le obbligazioni e a 3 milioni di franchi per quanto concerne i titoli del mercato monetario. A livello di imposta sulla sostanza, il gettito è di 316 milioni per le obbligazioni e di 4 milioni per i titoli del mercato monetario.

Gettito fiscale potenziale in milioni di franchi

	Imposta sul reddito	Imposta sulla sostanza	Totale
Obbligazioni estere	830	316	1146
Titoli del mercato monetario esteri	3	4	7
Totale obbligazioni e titoli del mercato monetario esteri	833	320	1153
– di cui Confederazione	*278	0	278
– di cui Cantoni e Comuni	*555	320	875

* Ipotesi sulla ripartizione delle entrate dell'imposta sul reddito: 1/3 Confederazione, 2/3 Cantoni e Comuni.

¹⁴ Ipotesi fondata sui dati della BNS: informazione sulle consistenze di titoli nei depositi dei clienti, 2009.

¹⁵ Valore di stima del paniere dei rendimenti esteri sul mercato dei capitali, fondato sui rendimenti attuali.

¹⁶ Valore di stima fondato sull'onere fiscale nei diversi Cantoni, per diversi gruppi di reddito e diversi tipi di economie domestiche.

¹⁷ Valore di stima fondato sull'onere fiscale nei diversi Cantoni, per diversi gruppi di patrimonio e diversi tipi di economie domestiche.

¹⁸ Ipotesi fondata sui dati della BNS: informazione sulle consistenze di titoli nei depositi dei clienti, 2009.

¹⁹ Valore di stima del paniere dei tassi esteri sul mercato dei capitali (Libor a 3 mesi), fondato sui tassi attuali.

²⁰ Valore di stima fondato sull'onere fiscale nei diversi Cantoni, per diversi gruppi di reddito e diversi tipi di economie domestiche.

²¹ Valore di stima fondato sull'onere fiscale nei diversi Cantoni, per diversi gruppi di patrimonio e diversi tipi di economie domestiche.

Scenari riferiti all'onestà fiscale

Constatazione: la stima delle ripercussioni finanziarie della regolamentazione proposta presuppone una distinzione tra persone fisiche oneste e persone fisiche disoneste sotto il profilo fiscale. Concretamente si tratta di sapere quale parte del substrato fiscale calcolato qui sopra (reddito da interessi) non sia stata finora dichiarata.

Si opera pertanto una distinzione tra due diversi scenari.

- *Scenario A:* si ipotizza che l'intero substrato fiscale potenziale sia attualmente dichiarato per quanto riguarda sia l'imposta sul reddito sia l'imposta sulla sostanza;
- *scenario B:* si ipotizza che l'intero substrato fiscale potenziale rimanga attualmente non dichiarato e che sia pertanto sottratto all'imposta sul reddito e all'imposta sulla sostanza.

Relativamente alle ripercussioni finanziarie entrambi gli scenari costituiscono i valori superiore e inferiore di riferimento della gamma dei possibili risultati potenziali. Il risultato effettivo si situa tra i due valori di riferimento definiti dagli scenari e dipende dall'entità effettiva della sottrazione d'imposta. L'Amministrazione federale delle contribuzioni non dispone di dati relativi all'onestà fiscale attuale a livello di obbligazioni e di titoli del mercato monetario esteri.

Scenario A: massimo grado di onestà fiscale

In questo scenario già oggi il substrato fiscale viene convogliato integralmente nell'imposta sul reddito e nell'imposta sulla sostanza. L'introduzione dell'imposta preventiva sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario esteri detenuti presso agenti pagatori in Svizzera da persone fisiche domiciliate in Svizzera provocherà pertanto cambiamenti di comportamento di scarsa entità.

Questo scenario si basa concretamente sulle seguenti ipotesi.

- *Ipotesi relativa al trasferimento dell'agente pagatore*²²: gli investitori completamente onesti non trasferiranno il loro agente pagatore all'estero nonostante l'estensione dell'imposta preventiva alle obbligazioni e ai titoli del mercato monetario esteri. Il gettito potenziale dell'imposta preventiva non è quindi compromesso;
- *ipotesi dell'asset substitution*²³: gli investitori completamente onesti procederanno soltanto in misura minore a un'*asset substitution* a causa dell'estensione dell'imposta preventiva alle obbligazioni e ai titoli del mercato monetario esteri, nel senso che sostituiranno soltanto in entità esigua le obbligazioni e i titoli del mercato monetario esteri con investimenti esenti o poco gravati dall'imposta preventiva. Si presuppone che il gettito potenziale dell'imposta preventiva si riduca solo del 10 per cento in seguito all'*asset substitution*. La scarsa entità ipotizzata per l'*asset substitution* è motivata dal fatto che gli investitori onesti hanno finora dichiarato i redditi da capitale esteri nell'ambito dell'imposta sul reddito, ragione per cui l'estensione

²² Ipotesi sul comportamento futuro, fondata su considerazioni concernenti i costi del passaggio all'agente pagatore in relazione ai costi dell'interesse tra riscossione e rimborso dell'imposta preventiva.

²³ Ipotesi sul comportamento futuro, adottata senza dati di base.

dell'imposta preventiva ai prestiti esteri non produce cambiamenti fondamentali nel debito fiscale e nei rendimenti netti che si possono realizzare;

- ipotesi relativa al rimborso dell'imposta preventiva²⁴: gli investitori completamente onesti richiederebbero e otterrebbero nell'anno successivo il rimborso integrale dell'imposta preventiva pagata.

Ripercussione finanziaria: nell'anno dell'entrata in vigore dell'estensione dell'imposta preventiva, le entrate di questa imposta aumentano del gettito potenziale, diminuito del 10 per cento²⁵ in seguito ai processi di *asset substitution*. L'imposta preventiva è riscossa con l'aliquota del 35 per cento sul reddito da interessi. Su questa base si calcola un substrato fiscale potenziale di $0,35 \cdot (2765 \text{ mio. di fr.} + 10 \text{ mio. di fr.}) = 971$ milioni di franchi. In conseguenza dell'*asset substitution* questo potenziale non è raggiunto interamente, ma solo nella misura del 90 per cento, per cui ne risulta un gettito fiscale di 874 milioni di franchi. Si tratta di un effetto unico fondato sul fatto che l'imposta preventiva è rimborsata soltanto nell'anno successivo. Nel caso di un grado massimo di onestà fiscale le entrate e i rimborsi dell'imposta preventiva si compensano a partire dall'anno successivo. Il gettito dell'imposta sul reddito e dell'imposta sulla sostanza rimane invariato.

Scenario B: massimo grado di disonestà fiscale

Constatazione in merito al substrato fiscale potenziale supplementare: qualora l'estensione dell'imposta preventiva dovesse determinare il pieno assoggettamento delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario esteri – che finora non erano tassati – all'imposta sul reddito e all'imposta sulla sostanza, dall'anno di introduzione della nuova regolamentazione il gettito potenziale supplementare dell'imposta sul reddito e dell'imposta sulla sostanza ammonterebbe a 1153 milioni di franchi all'anno. A questo importo si aggiungerebbe nell'anno di introduzione un effetto unico di maggiori entrate dell'imposta preventiva di 971 milioni di franchi.

Constatazione in merito alle opzioni di azione: nel quadro di questo scenario le maggiori entrate non saranno comunque generate nel modo e nell'entità descritti perché le persone interessate possono reagire alle modifiche del diritto fiscale adeguando il proprio comportamento. Se si tralasciano la donazione del patrimonio coinvolto e il suo utilizzo per l'acquisto di beni di consumo, la persona fisica disonesta domiciliata in Svizzera dispone di quattro diverse opzioni per reagire all'assoggettamento delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario esteri.

²⁴ Ipotesi adottata presumendo un comportamento razionale dell'interessato.

²⁵ Ipotesi senza dati di base.

Opzioni di azione dei contribuenti nello scenario B

		Ripartizione dei valori patrimoniali coinvolti sulle opzioni di azione		
		Ipotesi di base: ²⁶	Analisi di sensitività 1	Analisi di sensitività 2
Opzione 1	Autodenuncia esente da pena	5,0 %	2,5 %	7,5 %
Opzione 2	Tentativo di legalizzare gradualmente i fondi neri	45,0 %	22,5 %	67,5 %
Opzione 3	<i>Asset substitution</i> ; ripiegamento su investimenti esenti o gravati in minore misura dall'imposta preventiva	40,0 %	60,0 %	20,0 %
Opzione 4	Trasferimento all'estero dell'agente pagatore	10,0 %	15,0 %	5,0 %

Ripercussioni finanziarie dell'opzione 1: in caso di autodenuncia (unica) esente da pena, l'autorità fiscale non riscuote una multa per sottrazione di imposta, né pronuncia una pena per frode fiscale. È invece dovuto il recupero d'imposta, compreso l'interesse di mora, per gli ultimi dieci anni. Tutti i fattori della persona contribuente sono quindi tassati retroattivamente su dieci anni. A questo recupero d'imposta per la mancata dichiarazione in passato si aggiunge l'imposta ordinaria sul reddito e sulla sostanza per il substrato ora legalizzato e tassato. Nel caso di questa opzione, il gettito fiscale è complessivamente maggiore di quello che risulta dal calcolo del substrato fiscale potenziale illustrato qui sopra. L'ammontare del recupero d'imposta varia fortemente nel singolo caso e dipende dalla durata della sottrazione di imposta e dal fatto se la sostanza non dichiarata è stata originariamente costituita con redditi tassati o non tassati. Si ipotizza che il recupero d'imposta ammonti al 10 per cento del patrimonio proporzionale, ossia $10\% \cdot 5\% \cdot (79 \text{ mia. di fr.} + 1 \text{ mia. di fr.}) = 400$ milioni di franchi²⁷. Si tratta nella fattispecie di un effetto unico nell'anno dell'autodenuncia. I redditi della sostanza rimanente sottostanno successivamente all'imposta sul reddito e la sostanza rimanente stessa all'imposta sulla sostanza. Questo gettito fiscale è permanente e corrisponde al 90 per cento rimanente moltiplicato per la quota del gettito potenziale dell'imposta sul reddito e dell'imposta sulla sostanza ovvero, nel caso dell'ipotesi di base, a $5\% \cdot 90\% \cdot 1153$ milioni di franchi = 52 milioni di franchi. In considerazione dell'ipotesi di base e delle due analisi di sensitività dell'opzione 1, le ripercussioni finanziarie permanenti, complessive e ripartite sui singoli tipi di imposta sono le seguenti:

Ripercussioni finanziarie permanenti dell'opzione 1, in milioni di franchi

	Frequenza	Imposta preventiva	Imposta sul reddito	Imposta sulla sostanza	Imposta sull'utile	Totale
Ipotesi di base	5,0 %		37	14		52
Analisi di sensitività 1	2,5 %		19	7		26
Analisi di sensitività 2	7,5 %		56	22		78

²⁶ Ipotesi sul comportamento futuro, adottata senza base di dati.

²⁷ Ipotesi senza dati di base.

Ripercussioni finanziarie dell'opzione 2: se la consistenza delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario esteri non dichiarati è rilevante rispetto alla sostanza dichiarata, la conversione di fondi neri in fondi puliti non può essere effettuata in una sola volta perché il forte aumento della sostanza dichiarata potrebbe indurre l'autorità fiscale ad avviare indagini che potrebbero portare a scoprire la sottrazione di imposta. Nell'ipotesi che il tentativo di legalizzare gradualmente i fondi neri sia coronato da successo, la sottrazione d'imposta si risolverebbe in una sorta di amnistia occulta. Questa situazione farebbe registrare gradualmente maggiori entrate provenienti anzitutto dall'imposta preventiva e successivamente dall'imposta sul reddito e dall'imposta sulla sostanza. Se invece il tentativo è infruttuoso, nel senso che il fisco fornisce la prova della sottrazione di imposta da parte della persona interessata, risultano maggiori entrate in primo luogo dal ricupero d'imposta e dalla multa e, secondariamente, dalle imposte ordinarie sul reddito e sulla sostanza. Nel caso – più frequente – del successo, il gettito fiscale potenziale descritto più sopra all'inizio non è interamente raggiunto; nel caso – più raro – dell'insuccesso, il gettito fiscale potenziale è invece ampiamente superato. Nella ponderazione di questi due casi si presuppone che il gettito fiscale nell'ambito di questa opzione corrisponda alla quota del gettito potenziale dell'imposta sul reddito e dell'imposta sulla sostanza, vale a dire, nell'ipotesi di base, a $45\% \cdot 1153$ milioni di franchi = 519 milioni di franchi²⁸. In considerazione dell'ipotesi di base e delle due analisi di sensitività dell'opzione 2 le ripercussioni finanziarie permanenti, complessive e ripartite sui singoli tipi di imposta sono le seguenti:

Ripercussioni finanziarie permanenti dell'opzione 2, in milioni di franchi

	Frequenza	Imposta preventiva	Imposta sul reddito	Imposta sulla sostanza	Imposta sull'utile	Totale
Ipotesi di base	45,0 %		375	144		519
Analisi di sensitività 1	22,5 %		187	72		259
Analisi di sensitività 2	67,5 %		562	216		778

Ripercussioni finanziarie dell'opzione 3: nel caso di questa opzione gli investitori sostituiscono integralmente o parzialmente le obbligazioni e i titoli del mercato monetario esteri con investimenti esenti dall'imposta preventiva (ad es. azioni estere, prodotti strutturati esteri, oro fisico) o con investimenti poco gravati dall'imposta preventiva (ad es. azioni svizzere a basso rendimento in dividendi, CoCos svizzeri). Occorre tenere presente che questi investimenti di fuga non costituiscono un sostitutivo perfetto perché presentano altri flussi di pagamento, altri orizzonti temporali e altre volatilità. Per questo motivo la sostituzione integrale di obbligazioni e titoli del mercato monetario esteri con i suddetti investimenti non dovrebbe rappresentare la norma. Si presuppone che, a causa dell'*asset substitution*, il gettito potenziale dell'imposta sul reddito e dell'imposta sulla sostanza nell'ambito di questa opzione venga raggiunto soltanto nella misura di un quarto, di modo che il gettito fiscale proporzionale nell'ipotesi di base corrisponde a $40\% \cdot 25\% \cdot 1153$ milioni di franchi = 115 milioni di franchi. In considerazione dell'ipotesi di base e delle due

²⁸ Ipotesi senza dati di base.

analisi di sensitività dell'opzione 3 le ripercussioni finanziarie permanenti, complessive e ripartite sui singoli tipi di imposta sono le seguenti:

Ripercussioni finanziarie permanenti dell'opzione 3, in milioni di franchi

	Frequenza	Imposta preventiva	Imposta sul reddito	Imposta sulla sostanza	Imposta sull'utile	Totale
Ipotesi di base	40,0 %		83	32		115
Analisi di sensitività 1	60,0 %		125	48		173
Analisi di sensitività 2	20,0 %		42	16		58

Ripercussioni finanziarie dell'opzione 4: se l'agente pagatore è trasferito all'estero non si hanno ripercussioni finanziarie dirette sulle entrate fiscali. Subentrano nondimeno effetti indiretti, conseguenti alla perdita in termini di creazione di valore aggiunto subita dal *Private Banking* svizzero a causa del trasferimento dell'agente pagatore. La quantificazione di questi effetti è legata a grandi incertezze.

I calcoli qui appresso non costituiscono pertanto una stima; essi sono destinati a illustrare quali ipotesi critiche debbano essere assunte per giungere comunque a una stima.

Nell'ipotesi di base, a seguito del trasferimento dell'agente pagatore all'estero le obbligazioni e i titoli del mercato monetario esteri gestiti da agenti pagatori in Svizzera diminuiscono di 10 % • (79 mia. di fr. + 1 mia. di fr.) = 8 miliardi di franchi²⁹. A titolo di confronto, le consistenze di titoli dei clienti privati ammontavano nel 2009 a 1262 miliardi di franchi³⁰. L'occupazione nel settore del *Private Banking* subisce un calo di (8 mia. di fr./ 1262 mia. di fr.) • 48 500 persone occupate³¹ (equivalenti a tempo pieno) = 307 posti a tempo pieno. Il 90 per cento di queste persone trova un'altra attività lucrativa in Svizzera. Il loro reddito medio imponibile di 200 000 franchi cala di 40 000 franchi, raggiungendo una media di 160 000 franchi³². In questo settore l'aliquota marginale dell'imposta sul reddito ammonta in media al 30 per cento³³. Il 10 per cento rimanente delle suddette persone abbandona durevolmente l'attività lucrativa in Svizzera; il suo reddito medio imponibile di 200 000 franchi scende a zero. L'aliquota media dell'imposta sul reddito ammonta al 20 per cento³⁴. Pertanto le entrate dell'imposta sul reddito diminuiscono di [(0,9 • 30 % • 40 000.- fr.) + (0,1 • 20 % • 200 000.- fr.)] • 307 = 5 milioni di franchi. Se si ipotizza un utile netto del settore del *Private Banking* svizzero di 5 miliardi di franchi³⁵ e lo si moltiplica per la quota dei deflussi patrimoniali (8 mia. di fr./ 1262 mia. di fr.) si registra una flessione dell'utile di 32 milioni di franchi. Con un'aliquota dell'imposta sull'utile del 20 per cento, le entrate di questa imposta diminuiscono di 6 milioni di franchi. In considerazione dell'ipotesi di base e delle

²⁹ Ipotesi senza dati di base.

³⁰ Ipotesi fondata sui dati della BNS: informazione sulle consistenze di titoli nei depositi dei clienti, 2009.

³¹ Ipotesi fondata sui dati del DFF: Situazione e prospettive della piazza finanziaria Svizzera, rapporto dell'11 settembre 2009 alla CET-N, tabella 2, pag. 12.

³² Ipotesi senza dati di base.

³³ Ipotesi senza dati di base.

³⁴ Ipotesi senza dati di base.

³⁵ Ipotesi senza dati di base.

due analisi di sensitività dell'opzione 4, le ripercussioni finanziarie permanenti, complessive e ripartite sui singoli tipi di imposta sono le seguenti.

Ripercussioni finanziarie permanenti dell'opzione 4, in milioni di franchi (pro memoria)

	Frequenza	Imposta preventiva	Imposta sul reddito	Imposta sulla sostanza	Imposta sull'utile	Totale
Ipotesi di base	10,0 %		-5		-6	-11
Analisi di sensitività 1	15,0 %		-7		-10	-16
Analisi di sensitività 2	5,0 %		-2		-3	-5

Nella seguente tabella sono sintetizzate le ripercussioni finanziarie permanenti dello scenario B.

Scenario B: minori entrate permanenti in milioni di franchi (senza le minori entrate dell'opzione 4)

	Imposta preventiva	Imposta sul reddito	Imposta sulla sostanza	Imposta sull'utile	Totale
Ipotesi di base: totale		496	190		686
- di cui Confederazione		165			165
- di cui Cantoni e Comuni		330	190		521
Analisi di sensitività 1: totale		331	127		458
- di cui Confederazione		110			110
- di cui Cantoni e Comuni		221	127		348
Analisi di sensitività 2: totale		660	254		914
- di cui Confederazione		220			220
- di cui Cantoni e Comuni		440	254		694

Ripercussione finanziaria dell'effetto unico nell'ambito dell'imposta preventiva: nell'anno dell'entrata in vigore dell'estensione dell'imposta preventiva, l'effetto unico nell'ambito di questa imposta è minore nello scenario B rispetto allo scenario A. Il gettito fiscale potenziale di 971 milioni di franchi (cfr. spiegazioni relative allo scenario A, *in fine*) è interamente raggiunto nel caso delle opzioni 1 e 2, nella misura del 25 per cento nel caso dell'opzione 3 e addirittura non è raggiunto nel caso dell'opzione 4. Pertanto le maggiori entrate dell'imposta preventiva nell'anno di introduzione della sua estensione ammontano nell'ipotesi di base a $(5\% + 45\% + 25\% \cdot 40\%) \cdot 971$ milioni di franchi = 583 milioni di franchi.

In considerazione dell'ipotesi di base e delle due analisi di sensitività, le ripercussioni finanziarie permanenti, complessive e ripartite sui singoli tipi di imposta sono le seguenti:

Scenario B: ripercussioni finanziarie uniche, in milioni di franchi

	Imposta preventiva	Imposta sul reddito	Imposta sulla sostanza	Imposta sull'utile	Totale
Ipotesi di base: totale	583	289	111		983
– di cui Confederazione	583	96			679
– di cui Cantoni e Comuni		193	111		304
Analisi di sensitività 1: totale	389	144	56		589
– di cui Confederazione	389	48			437
– di cui Cantoni e Comuni		96	56		152
Analisi di sensitività 2: totale	777	433	167		1377
– di cui Confederazione	777	144			921
– di cui Cantoni e Comuni		289	167		456

3.1.2 Ripercussioni per le obbligazioni e i titoli del mercato monetario svizzeri

La soppressione dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario svizzeri a favore di determinate categorie di creditori si ripercuote in maniera diversa sulle singole categorie di creditori. Occorre pertanto operare una distinzione tra:

1. persone non fisiche domiciliate in Svizzera con agente pagatore in Svizzera;
2. persone fisiche domiciliate in un Paese dell'UE con agente pagatore in Svizzera; e
3. agenti pagatori all'estero che dispongono di una dichiarazione bancaria per il creditore.

Il rilancio del mercato svizzero dei capitali che ci si attende dalla nuova regolamentazione si ripercuote inoltre positivamente sulle entrate fiscali.

Creditori: persone non fisiche domiciliate in Svizzera con agente pagatore in Svizzera

*Ipotesi relativa all'onestà fiscale*³⁶: in linea di massima le persone non fisiche domiciliate in Svizzera con agente pagatore in Svizzera si sono finora comportate in maniera onesta per quanto riguarda la dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta preventiva, perché per queste persone vale comunque sempre la pena chiedere il rimborso dell'imposta preventiva, vista l'aliquota del 35 per cento. Per le società di capitali l'onere dell'imposta sull'utile è in ogni caso inferiore al 35 per cento e addirittura pari a zero per gli investitori istituzionali.

*Ipotesi relativa al rimborso dell'imposta preventiva*³⁷: siffatte persone fiscalmente oneste hanno finora chiesto il rimborso integrale dell'imposta preventiva.

Ripercussioni finanziarie: la soppressione dell'imposta preventiva per questa categoria di creditori determina minori entrate provenienti da tale imposta. Esse sono

³⁶ Ipotesi adottata presumendo un comportamento razionale dell'interessato.

³⁷ Ipotesi adottata presumendo un comportamento razionale dell'interessato.

limitate all'ammontare del gettito degli interessi che il fisco ha finora conseguito durante la fase tra pagamento e rimborso dell'imposta. Se si ipotizza un tasso d'interesse del 2 per cento e una durata media di 4 mesi³⁸ tra pagamento e rimborso, nel caso di un volume di rimborso pari a 2 miliardi di franchi³⁹, per la Confederazione risultano minori entrate dell'ordine di 13 milioni di franchi.

Creditori: persone fisiche domiciliate in un Paese dell'UE con agente pagatore in Svizzera

Costatazione: gli interessi da obbligazioni e titoli del mercato monetario svizzeri saranno assoggettati all'accordo sulla fiscalità del risparmio tra la Svizzera e l'UE invece che all'imposta preventiva.

Costatazione: per stimare le ripercussioni fiscali occorre fare una distinzione tra le persone che optano a favore della procedura di notifica e quelle che scelgono la ritenuta d'imposta.

Ripercussioni finanziarie in caso di procedura di notifica: in questo caso viene meno l'attuale imposta preventiva. Dato che dovrebbero essere fiscalmente oneste, le persone che optano per la procedura di notifica hanno solitamente chiesto il rimborso dell'imposta preventiva. Risultano minori entrate di entità pari all'attuale imposta residua a seconda delle singole CDI. Ipotizzando che la categoria interessata di cittadini dell'UE abbia finora detenuto obbligazioni e titoli del mercato monetario svizzeri, soggetti all'imposta preventiva, per un valore di 2 miliardi di franchi⁴⁰ che ha prodotto un interesse del 2 per cento ed è gravato da un'imposta residua media del 5 per cento, si registrano minori entrate per un ammontare di $5\% \cdot 2\% \cdot 2$ miliardi di franchi = 2 milioni di franchi all'anno.

Ripercussioni finanziarie in caso di ritenuta d'imposta: anche in questa situazione viene meno l'attuale imposta preventiva. La Svizzera ottiene il 25 per cento della ritenuta d'imposta. Se la persona interessata sceglie la ritenuta d'imposta è altamente probabile che essa non abbia chiesto il rimborso dell'imposta preventiva pagata fino quel momento⁴¹. Qualora si applicasse un'aliquota del 35 per cento sia per l'imposta preventiva che per la ritenuta d'imposta, il substrato fiscale calerebbe in teoria del 75 per cento. Dato che l'attuale imposta preventiva, per la quale non è possibile chiedere il rimborso, non è affatto attrattiva, nel caso di un'aliquota del 35 per cento, ossia di un'aliquota molto elevata nel contesto internazionale, questa situazione dovrebbe essere molto rara, ragione per cui è giustificato attribuire il valore zero alle minori entrate risultanti.

³⁸ Ipotesi adottata in base alla procedura di rimborso.

³⁹ Entrate dell'imposta preventiva da interessi su obbligazioni nel 2009: 3,38 miliardi di franchi; ipotesi senza base statistica: rimborsi a persone giuridiche, soprattutto investitori istituzionali: 2 miliardi di franchi.

⁴⁰ Ipotesi fondata sui dati della BNS: informazione sulle consistenze di titoli nei depositi dei clienti, 2009: tutti i clienti privati esteri detengono obbligazioni e titoli del mercato monetario svizzeri per un volume pari a 2,5 miliardi di franchi.

⁴¹ Ipotesi adottata presumendo un comportamento razionale dell'interessato.

Pagamento a persone all'estero che dispongono di una dichiarazione bancaria per il creditore

Constatazione: vengono meno l'attuale imposta residua per le persone domiciliate in un Paese firmatario di una CDI e l'integralità dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario svizzeri nel caso di persone domiciliate in un Paese non firmatario di una CDI.

Ripercussioni finanziarie: ne conseguono tendenzialmente minori entrate; queste sono tuttavia esigue perché nella maggior parte delle CDI economicamente rilevanti si rinuncia già oggi alla riscossione di un'imposta residua e perché gli investitori dei Paesi non firmatari di una CDI hanno comunque evitato le obbligazioni e i titoli del mercato monetario svizzeri a causa dell'elevata imposta preventiva. Ipotizzando che i creditori interessati abbiano finora detenuto obbligazioni e titoli del mercato monetario svizzeri, soggetti all'imposta preventiva, per un valore di 2 miliardi di franchi⁴² che ha prodotto un interesse del 2 per cento⁴³ ed è gravato da un'imposta residua/imposta preventiva media del 15 per cento⁴⁴, si registrano minori entrate per un ammontare di $15\% \cdot 2\% \cdot 2 \text{ miliardi di franchi} = 6 \text{ milioni di franchi}$.

Effetto di stimolo del mercato dei capitali

Constatazione: la soppressione dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario svizzeri per determinate categorie di creditori rende più attrattive le condizioni quadro per il mercato svizzero dei capitali ed elimina gli ostacoli che si frappongono a una gestione finanziaria centralizzata in Svizzera.

Constatazione: a medio termine, l'eliminazione degli ostacoli fiscali crea posti di lavoro e valore aggiunto nel settore del mercato dei capitali e in quello della *treasury*. Ciò genera maggiori entrate dell'imposta sul reddito e dell'imposta sull'utile. La quantificazione di questi effetti è però soggetta a forti incertezze.

I calcoli qui appresso non costituiscono pertanto una stima; servono piuttosto a illustrare quali ipotesi critiche debbano essere assunte per poter comunque giungere a una stima:

- a medio termine, l'eliminazione degli ostacoli fiscali crea 1000 posti di lavoro nel settore del mercato dei capitali e in quello della *treasury*. Tali posti di lavoro sono occupati nella misura del 70 per cento da persone che esercitano già un'attività lucrativa in Svizzera e il cui reddito imponibile aumenta del 25 per cento, ossia di 40 000 franchi, per raggiungere una media di 200 000 franchi, con la conseguenza che il relativo incremento salariale sottostà a un'aliquota marginale dell'imposta sul reddito del 30 per cento. Il 30 per cento rimanente dei posti di lavoro sarà occupato da persone finora senza at-

⁴² Ipotesi senza dati di base. Secondo la statistica della BNS, a fine 2009 i clienti privati esteri detenevano presso le banche svizzere obbligazioni e titoli del mercato monetario per un volume modesto pari a 2,5 miliardi di franchi. L'ipotesi parte dal presupposto che il forte gruppo di clienti privati esteri con un agente pagatore all'estero detenga una quota sensibilmente minore delle proprie consistenze in deposito in obbligazioni e titoli del mercato monetario svizzeri, questo a causa dell'elevata imposta preventiva del 35 per cento e della scarsa affinità con la Svizzera.

⁴³ Ipotesi fondata sugli interessi attuali in franchi svizzeri sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario.

⁴⁴ Ipotesi senza dati di base.

tività lucrativa o che non esercitano un'attività lucrativa in Svizzera, che realizzano anch'esse in media un reddito imponibile di 200 000 franchi, gravato mediamente da un'aliquota di imposta del 20 per cento;

- con l'eliminazione degli ostacoli fiscali nel settore del mercato dei capitali e in quello della *treasury* gli utili delle banche imposti in Svizzera aumentano di 100 milioni di franchi⁴⁵. Tali utili sottostanno a un'aliquota di imposta del 20 per cento⁴⁶. Gli utili dichiarati in Svizzera dei gruppi multinazionali crescono di 500 milioni di franchi⁴⁷ e sono tassati effettivamente dalla Confederazione in ragione del 7,83 per cento, ma non sottostanno a imposte cantonali e comunali⁴⁸;
- a seguito dell'effetto di stimolo del mercato svizzero dei capitali e dell'insediamento di funzioni supplementari di finanziamento in Svizzera le entrate dell'imposta sul reddito aumentano a medio termine di $[(0,7 \cdot 30 \% \cdot 40\,000.- \text{ fr.}) + (0,3 \cdot 20 \% \cdot 200\,000.- \text{ fr.})] \cdot 1000 = 20$ milioni di franchi. Le entrate dell'imposta sull'utile crescono di $20 \% \cdot 100$ milioni di franchi + $7,83 \% \cdot 500$ milioni di franchi = 59 milioni di franchi.

Nella tabella qui appresso sono sintetizzate le ripercussioni finanziarie della soppressione dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario svizzeri per determinate categorie di creditori:

Maggiori entrate, in milioni di franchi (totale dal n. 3.1.2)

	Imposta preventiva	Imposta sul reddito	Imposta sull'utile	Totale
Creditori: persone non fisiche domiciliate in Svizzera con agente pagatore in Svizzera	-13			-10
Creditori: persone fisiche domiciliate in un Paese dell'UE con agente pagatore in Svizzera	-2			-2
Pagamento a persona all'estero con dichiarazione bancaria per il creditore	-6			-6
Effetto di stimolo del mercato dei capitali (pro memoria)		Maggiori entrate	Maggiori entrate	Maggiori entrate
Totale (senza effetto di stimolo del mercato dei capitali)	-21			-21
– di cui Confederazione	-21			-21
– di cui Cantoni e Comuni				

⁴⁵ Ipotesi senza dati di base.

⁴⁶ Ipotesi fondata sull'onere ordinario dell'imposta sull'utile.

⁴⁷ Ipotesi senza dati di base.

⁴⁸ Ipotesi: onere fiscale effettivo delle società holding.

3.1.3 Sintesi

Nella tabella qui appresso sono riportate in sintesi le ripercussioni finanziarie complessive per gli scenari A e B. Sulla base delle ipotesi assunte, le minori e maggiori entrate permanenti si situano, a seconda del grado di onestà fiscale attuale, in una fascia i cui valori stimati vanno da -21 milioni di franchi (scenario A: massimo grado di onestà fiscale) a 437 fino a 892 milioni di franchi (scenario B: massimo grado di disonestà fiscale). I valori che concernono la Confederazione vanno da -21 milioni di franchi a 89 fino a 199 milioni di franchi e quelli relativi ai Cantoni e ai Comuni da 0 milioni di franchi a 348 fino a 694 milioni di franchi. In queste cifre non si tiene conto dell'effetto, difficilmente quantificabile, del trasferimento dell'agente pagatore all'estero, che provoca minori entrate, e dell'effetto di stimolo del mercato dei capitali, anch'esso difficilmente quantificabile, che genera invece maggiori entrate.

Sintesi: maggiori entrate permanenti, in milioni di franchi

	Imposta preventiva	Imposta sul reddito	Imposta sulla sostanza	Imposta sull'utile	Totale
Scenario A:					
totale	-21				-21
- di cui Confederazione	-21				-21
- di cui Cantoni e Comuni					
Scenario B:					
ipotesi di base, totale	-21	496	190		665
- di cui Confederazione	-21	165			144
- di cui Cantoni e Comuni		330	190		521
Scenario B:					
analisi di sensitività 1, totale	-21	331	127		437
- di cui Confederazione	-21	110			89
- di cui Cantoni e Comuni		221	127		348
Scenario B:					
analisi di sensitività 2, totale	-21	660	254		892
- di cui Confederazione	-21	220			199
- di cui Cantoni e Comuni		440	254		694
Pro memoria:					
Effetto di trasferimento dell'agente pagatore		Minori entrate		Minori entrate	Minori entrate
Effetto di stimolo del mercato dei capitali		Maggiori entrate		Maggiori entrate	Maggiori entrate

A ciò si aggiungono gli effetti unici, illustrati nella prossima tabella, nell'anno di entrata in vigore della modifica della LIP e al momento dell'autodenuncia esente da pena dello scenario B, quantificabili in 874 milioni di franchi (scenario A) e tra 583 e 1377 milioni di franchi (scenario B). Nel caso dello scenario A, le maggiori entrate confluiscono alla Confederazione, mentre nello scenario B alla Confederazione vanno tra 437 e 921 milioni di franchi e ai Cantoni e ai Comuni tra 152 e 456 milioni di franchi.

Sintesi: maggiori entrate uniche, in milioni di franchi

	Imposta preventiva*	Imposta sul reddito°	Imposta sulla sostanza°	Imposta sull'utile	Totale
Scenario A: totale					
	874				874
– di cui Confederazione	874				874
– di cui Cantoni e Comuni					
Scenario B: ipotesi di base, totale					
	583	289	111		983
– di cui Confederazione	583	96			679
– di cui Cantoni e Comuni		193	111		304
Scenario B: analisi di sensitività 1, totale					
	389	144	56		589
– di cui Confederazione	389	48			437
– di cui Cantoni e Comuni		96	56		152
Scenario B: analisi di sensitività 2, totale					
	777	433	167		1377
– di cui Confederazione	777	144			921
– di cui Cantoni e Comuni		289	167		456

* Nell'anno dell'entrata in vigore della modifica della LIP.
° Nell'anno dell'autodenuncia esente da pena.

La prossima tabella mostra, per lo scenario di base e per entrambe le analisi di sensitività, a partire da quale quota di obbligazioni e di titoli del mercati monetario esteri finora non dichiarati da persone fisiche domiciliate in Svizzera la riforma garantisce la neutralità del gettito fiscale. Questo cosiddetto punto di pareggio (break even point) è indicato sia per le sole entrate permanenti, sia per il valore in contanti delle entrate permanenti e delle entrate uniche della Confederazione, nonché di tutti e tre i livelli statali, ossia Confederazione, Cantoni e Comuni. Se la quota dei valori patrimoniali finora non dichiarati è superiore (inferiore) al valore figurante nella tabella, risultano maggiori entrate (minori entrate).

Quota di obbligazioni e titoli del mercato monetario esteri finora non dichiarati dalle persone fisiche domiciliate in Svizzera con ripercussioni sulla neutralità del gettito fiscale (break even point)

	Scenario di base	Analisi di sensitività 1	Analisi di sensitività 2
Entrate permanenti			
– solo entrate della Confederazione	12,9 %	19,3 %	9,7 %
– entrate di Confederazione, Cantoni e Comuni	3,1 %	4,7 %	2,3 %
Valore in contanti delle entrate uniche e delle entrate permanenti			
– solo entrate della Confederazione	2,4 %	3,8 %	1,7 %
– entrate di Confederazione, Cantoni e Comuni	0,6 %	0,9 %	0,4 %

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La presente modifica della LIP non ha ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Alla luce degli obiettivi di politica fiscale definiti nel numero 1.2.2, la modifica della legge sull'imposta preventiva proposta nel presente messaggio, unitamente alle misure del disegno concernente il rafforzamento della stabilità nel settore finanziario (too big to fail), è adeguata. Il presente disegno permette un elevato grado di raggiungimento degli obiettivi.

Esso consolida l'obiettivo normativo posto al centro del disegno relativo al rafforzamento della stabilità nel settore finanziario (too big to fail), garantendo la possibilità di emettere CoCos dalla Svizzera alle condizioni attuate a livello internazionale. Si rende così possibile l'applicazione del diritto svizzero e si aumenta di conseguenza la certezza del diritto riguardo a questo strumento.

La funzione di garanzia per quanto concerne le obbligazioni e i titoli del mercato monetario è assicurata d'ora in poi dal principio dell'agente pagatore. Questo principio assicura altresì i redditi da interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario esteri che persone fisiche domiciliate in Svizzera detengono presso agenti pagatori in Svizzera. L'attuazione del suddetto principio consente di colmare una lacuna nel sistema di garanzia e di limitare le possibilità di sottrazione dell'imposta. In tal modo, anche sotto il profilo dell'obiettivo di equità (generalità e uniformità dell'imposizione e imposizione secondo la capacità economica) si ottiene un miglioramento del grado di raggiungimento degli obiettivi.

Il disegno crea condizioni quadro più attrattive per il mercato svizzero dei capitali ed elimina gli ostacoli che si frappongono a una gestione finanziaria centralizzata. Grazie all'ottimizzazione delle condizioni quadro aumenterà l'efficienza del mercato svizzero dei capitali che determinerà un certo calo dei margini. L'attesa ripresa del suddetto mercato e l'insediamento di funzioni supplementari di finanziamento in Svizzera dovrebbero consentire di creare ulteriore valore aggiunto e posti di lavoro. Con la definizione di condizioni per lo sviluppo del mercato e la parità di trattamento fiscale dei CoCos e degli altri prestiti si eviteranno effetti indesiderati di spiazzamento degli altri prestiti rispetto ai CoCos. Inoltre, a lungo termine, saranno eliminati gli ostacoli attuali al finanziamento interno al gruppo, poiché d'ora in poi l'emissione di prestiti all'estero garantiti da una società madre svizzera è soggetta all'imposta preventiva. Ciò rende superflua la questione di un'eventuale elusione dell'imposta.

La possibilità che persone fisiche domiciliate in Svizzera prive di onestà fiscale trasferiscano all'estero il proprio agente pagatore per eludere l'imposta preventiva, l'imposta sul reddito e sulla sostanza cela il rischio di un calo della creazione di valore aggiunto da parte dei gerenti patrimoniali in Svizzera⁴⁹. Per limitare questo rischio, l'imposta preventiva sul pagamento di interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario svizzeri è riscossa all'estero purché non sia stata presentata

⁴⁹ Cfr. in merito le spiegazioni del n. 3.1.1, ripercussioni finanziarie dell'opzione 4.

una dichiarazione bancaria ai sensi dell'articolo 11 capoverso 2 LIP. Qualora il rischio del trasferimento all'estero dell'agente pagatore debba essere ulteriormente limitato, si dovrebbero ad esempio negoziare clausole di reciprocità a favore della Svizzera nel quadro dell'accordo sulla fiscalità del risparmio con l'UE e/o degli accordi bilaterali concernenti le imposte liberatorie sugli averi dei clienti privati esteri di agenti pagatori in Svizzera.

Si rileva un lieve peggioramento a livello dell'obiettivo di efficienza, ovvero delle spese per l'esecuzione dell'imposizione. I costi per l'attuazione del passaggio al principio dell'agente pagatore incidono negativamente su tale obiettivo. Essi sono comunque contenuti, visto che gli agenti pagatori hanno già implementato il principio nel quadro dell'accordo sulla fiscalità del risparmio con l'UE. Dopo il passaggio devono però essere amministrati due sistemi parallelamente: per gli interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario si applica il principio dell'agente pagatore, mentre per gli altri redditi del capitale provenienti dalla sostanza mobiliare quello del debitore. Il passaggio al principio dell'agente pagatore determina uno sgravio amministrativo per i debitori di obbligazioni e di titoli del mercato monetario svizzeri, poiché non spetta più ad essi, bensì agli agenti pagatori, pagare l'imposta preventiva. Inversamente, aumenta il dispendio degli agenti pagatori.

Obiettivo	Conseguimento degli obiettivi
1 Obiettivo normativo (applicazione da parte della FINMA della normativa volta a evitare rischi sistemici)	+ I CoCos possono essere collocati alle condizioni attuate a livello internazionale. + L'efficacia dello strumento è ottimale, poiché l'emissione può essere effettuata in Svizzera secondo il diritto interno.
2 Obiettivo fiscale (mantenere il gettito fiscale)	+ La modifica della legge sull'imposta preventiva genera maggiori entrate (cfr. il n. 3.1.3). Essa corregge le minori entrate dovute al progetto di rafforzamento della stabilità nel settore finanziario (too big to fail).
3 Obiettivo di equità (garantire, attraverso misure cautelari contro la sottrazione d'imposta, i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica)	+ La funzione di garanzia per quanto concerne le obbligazioni e i titoli del mercato monetario è assicurata d'ora in poi dall'applicazione del principio dell'agente pagatore. Quest'ultima assicura altresì il relativo reddito da fonti estere nel caso in cui l'agente pagatore si trovi in Svizzera. In tal modo si colma una lacuna che rende possibile la sottrazione d'imposta.
4 Obiettivo relativo alla piazza finanziaria (condizioni quadro favorevoli per la piazza finanziaria)	+ Nessun svantaggio competitivo per le banche svizzere di rilevanza sistemica grazie all'emissione di CoCos in Svizzera a garanzia di una maggiore certezza del diritto. + Il mercato monetario e dei capitali svizzero diventa fiscalmente competitivo a livello internazionale. Ciò consente di creare ulteriore valore aggiunto e occupazione in Svizzera. - Se persone domiciliate in Svizzera prive di onestà fiscale trasferiscono il proprio agente pagatore all'estero, la catena di valore aggiunto creata in Svizzera si sposta all'estero.

Obiettivo	Conseguimento degli obiettivi
5 Obiettivo di efficienza (contenimento delle spese di esecuzione dell'imposizione)	<ul style="list-style-type: none"> – Si devono amministrare due sistemi: per gli interessi sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario si applica il principio dell'agente pagatore, mentre per gli altri redditi del capitale provenienti dalla sostanza mobiliare quello del debitore. – Costi per il passaggio al principio dell'agente pagatore. = Alla luce delle esperienze fatte dalle banche con l'accordo sulla fiscalità del risparmio con l'UE, si può affermare che sussistono le condizioni per un'entrata in vigore del principio dell'agente pagatore armonizzata con la fase di emissione dei CoCos.

4 Programma di legislatura

Il presente avamprogetto non è previsto né nel messaggio del 23 gennaio 2008⁵⁰ sul programma di legislatura 2007–2011, né nel decreto federale del 18 settembre 2008⁵¹ sul programma di legislatura 2007–2011. I motivi di tale assenza possono essere evinti dalle spiegazioni che precedono.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Per riscuotere le imposte, la Confederazione deve disporre di una base costituzionale esplicita in ambito fiscale. La facoltà della Confederazione di riscuotere un'imposta alla fonte sul reddito dei capitali mobili è sancita all'articolo 132 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.; RS 101).

Le modifiche previste in materia di imposta preventiva sono dunque conformi alla Costituzione.

La Costituzione federale non definisce condizioni specifiche per l'impostazione dell'imposta preventiva. Il legislatore gode pertanto di un ampio margine di manovra. Per contro, l'articolo 127 capoverso 1 Cost. prescrive che i principi sui quali poggia il sistema fiscale, segnatamente la cerchia dei contribuenti, l'imponibile e il calcolo dell'imposta, siano disciplinati nella legge medesima. Per quanto concerne l'imposta preventiva, questi principi sono regolamentati nella LIP, in particolare l'imponibile e il soggetto dell'imposta. Bisogna altresì sottolineare che l'imposta preventiva svolge anzitutto una funzione di garanzia⁵². La sua riscossione mira a garantire che i contribuenti dichiarino regolarmente al fisco i redditi gravati dall'imposta e la sostanza dalla quale provengono. L'imposta preventiva è rimborsata

⁵⁰ FF 2008 597

⁵¹ FF 2008 7469

⁵² Secondo la dottrina, l'imposta preventiva adempie anche un obiettivo fiscale nei casi in cui essa non viene rimborsata. Ad esempio quando i pagamenti sono effettuati a persone domiciliate all'estero. Tuttavia, se è in vigore una convenzione per evitare le doppie imposizioni è possibile di regola il rimborso integrale o parziale.

integralmente ai contribuenti svizzeri che adempiono correttamente i loro obblighi fiscali.

Nell'ambito dell'attuale legge sull'imposta preventiva l'obbligazione fiscale spetta al debitore della prestazione imponibile. Esso è quindi il contribuente (art. 10 cpv. 1 LIP). L'imposta preventiva va dedotta dalla prestazione imponibile all'atto del pagamento, della girata, dell'accreditamento o del computo, senza riguardo alla persona del beneficiario (art. 14 cpv. 1 LIP).

D'ora in poi l'imposta preventiva sarà riscossa da un agente pagatore in Svizzera per garantire le imposte dirette sui redditi da obbligazioni e da titoli del mercato monetario. Il sistema non subisce cambiamenti profondi che richiederebbero una modifica costituzionale.

Per le persone domiciliate in Svizzera l'imposizione – finora limitata ai redditi da obbligazioni svizzere – è estesa d'ora in poi ai redditi da obbligazioni estere. Inoltre è prevista in linea di principio anche l'imposizione dei redditi da obbligazioni svizzere pagati a persone domiciliate all'estero. L'articolo 132 capoverso 2 Cost. non vieta una siffatta estensione. L'imponibile, ovvero i redditi dei capitali mobili e la base di calcolo restano identici. Cambia solo la procedura di riscossione dell'imposta, nel senso che l'obbligazione fiscale non spetta più al debitore della prestazione imponibile, ma all'agente pagatore per quanto riguarda i redditi da obbligazioni. Per tutti gli altri redditi soggetti all'imposta preventiva (redditi di capitali mobili, vincite alle lotterie e prestazioni d'assicurazione), l'obbligazione fiscale spetta come finora al debitore della prestazione.

Come detto, l'introduzione della riscossione dell'imposta da parte di un agente pagatore non modifica la funzione di garanzia dell'imposta preventiva. Alla luce di queste considerazioni, il nuovo sistema è contemplato nell'articolo 132 capoverso 2 Cost. ed è dunque conforme alla Costituzione.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le disposizioni previste riguardano la riscossione dell'imposta, che è di competenza esclusiva della Svizzera e sulla quale quest'ultima ha sovranità fiscale: la riscossione o la non riscossione dell'imposta preventiva e la determinazione dell'imponibile competono soltanto e unicamente al legislatore svizzero. Queste disposizioni sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera. Il rapporto con l'accordo sulla fiscalità del risparmio con l'UE è illustrato nel numero 1.3, quello con le convenzioni per evitare le doppie imposizioni nel commento all'articolo 13 capoverso 1 lettera a^{bis} D-LIP.