

15.060

**Messaggio
concernente una modifica della legge federale sull'imposta
preventiva**

dell'11 settembre 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

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

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

11 settembre 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Oggi le banche operanti in Svizzera sono autorizzate a emettere determinati prestiti che, in caso di rischio di insolvenza, possono essere convertiti in capitale proprio o ammortizzati. Questi prestiti aumentano la stabilità della piazza finanziaria. Per essere efficaci, è molto importante che siano emessi in Svizzera. Al riguardo il diritto fiscale vigente costituisce un ostacolo, poiché sui relativi pagamenti degli interessi viene riscossa l'imposta preventiva. Per eliminare questa condizione sfavorevole, tali strumenti finanziari sono esclusi dall'assoggettamento all'imposta preventiva. L'eccezione è tuttavia temporanea. Il Consiglio federale propone dunque di prolungare l'attuale esenzione temporanea di questi prestiti dall'imposta preventiva nonché di estenderla a un'altra categoria di prestiti, le cosiddette obbligazioni «bail in». Analoghe agevolazioni dovranno essere introdotte per la tasa d'emissione.

Situazione iniziale

L'imposta preventiva è un'imposta alla fonte che viene riscossa presso il debitore della prestazione imponibile su determinati redditi di capitali. Nei confronti dei contribuenti domiciliati in Svizzera essa svolge una funzione di garanzia per le imposte dirette (imposta sull'utile, imposta sul reddito e imposta sulla sostanza). L'imposta preventiva è infatti rimborsata se avviene la dichiarazione dei relativi redditi. Anche rispetto alle persone domiciliate all'estero l'imposta svolge in parte una funzione di garanzia. Inoltre, la riscossione dell'imposta nei confronti di contribuenti esteri persegue però anche un mero obiettivo fiscale, segnatamente se il rimborso dell'imposta preventiva non è previsto o è previsto soltanto in misura parziale. Il sistema attuale assolve solamente in parte questa funzione di garanzia, poiché per le persone assoggettate illimitatamente in Svizzera i redditi da fonti estere soggiacciono all'imposta sull'utile e sul reddito, ma non sottostanno all'imposta preventiva. Nel contempo, l'imposta preventiva rende poco attrattive le obbligazioni svizzere per gli investitori istituzionali, per cui i gruppi con sede in Svizzera generalmente emettono le proprie obbligazioni attraverso società con sede all'estero. Ne consegue che in Svizzera il mercato dei capitali di terzi risulta scarsamente sviluppato. Il relativo valore aggiunto è creato all'estero, dove hanno sede anche i posti di lavoro correlati al settore.

Con un cambiamento di sistema nell'ambito dell'imposta preventiva sarebbe possibile contrastare efficacemente tali svantaggi. Per questo motivo, il 17 dicembre 2014 il Consiglio federale ha posto in consultazione un progetto secondo cui l'imposta preventiva non avrebbe più dovuto essere riscossa presso il debitore della prestazione imponibile, ma presso l'agente pagatore in Svizzera (di regola una banca) che accredita i relativi redditi ai suoi clienti. Da un lato, l'imposta avrebbe così potuto conciliare le necessità tanto del mercato dei capitali quanto del fisco. Dall'altro, sarebbero state create le condizioni quadro in ambito fiscale affinché le banche potessero emettere dalla Svizzera prestiti obbligatoriamente convertibili (i cosiddetti CoCos) e prestiti con rinuncia al credito (le cosiddette obbligazioni

«write off») a condizioni fiscalmente interessanti. In caso di crisi questi strumenti potrebbero essere convertiti in capitale proprio o ammortizzati senza eccessive difficoltà solo se emessi da una società in Svizzera e conformemente al diritto svizzero. In mancanza di una sostanziale necessità di intervento, non è invece previsto alcun cambiamento di sistema per i redditi da diritti di partecipazione svizzeri.

Dall'analisi dei risultati della consultazione è emerso che i principali partecipanti riconoscono i vantaggi del principio dell'agente pagatore, ma al momento attuale si dichiarano contrari all'attuazione di tale riforma.

Contenuto del progetto

Data questa situazione, il Consiglio federale ritiene che per ora si debba rinunciare all'introduzione del principio dell'agente pagatore, tanto più che già nel 2012 il Parlamento aveva respinto una prima proposta di riforma presentata dal Governo. Per quanto concerne i prestiti obbligatoriamente convertibili e i prestiti con rinuncia al credito si impone un'ulteriore proroga temporanea della normativa d'eccezione in vigore dal 1° gennaio 2013. Il Consiglio federale propone ora un'analoga eccezione temporanea all'imposta preventiva anche per i prestiti obbligazionari, che sono stati autorizzati dall'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) al momento dell'emissione e che in caso di insolvenza possono essere ridotti o convertiti in capitale proprio (le cosiddette obbligazioni «bail in»).

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Con il messaggio del mese di agosto del 2011 il nostro Collegio ha proposto all'Assemblea federale una riforma dell'imposta preventiva volta a rafforzare il mercato dei capitali.¹ Hanno dato il via a tali sforzi di riforma le nuove esigenze normative relative alla stabilità del sistema nel settore bancario, in particolare l'introduzione di prestiti obbligatoriamente convertibili (i cosiddetti *CoCos*) e di prestiti con rinuncia al credito (le cosiddette obbligazioni «write off») nella legge dell'8 novembre 1934² sulle banche (LBCR). All'epoca, con la sua proposta di riforma il Consiglio federale si prefiggeva di introdurre condizioni quadro attrattive nell'ambito dell'imposta preventiva per tutte le obbligazioni e i titoli del mercato monetario, prevedendo per questi titoli un passaggio dal principio del debitore al cosiddetto principio dell'agente pagatore. Tuttavia, il Parlamento non ha seguito il nostro Collegio e ha deciso di introdurre un'eccezione limitata nel tempo nell'ambito dell'imposta preventiva unicamente per i prestiti obbligatoriamente convertibili e i prestiti con rinuncia al credito. Per il resto, il Parlamento ha rinviato il progetto al Consiglio federale.

Il 19 dicembre 2012 il Consiglio federale ha quindi approvato il Rapporto sulla politica della Confederazione in materia di mercati finanziari³ e, allo scopo di rafforzare il mercato dei capitali, ha tra l'altro conferito al Dipartimento federale delle finanze (DFF) il mandato di esaminare entro la fine del 2013 la possibilità di passare dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva. Il gruppo di lavoro misto costituito a tal fine, composto da rappresentanti degli ambienti scientifici, dei Cantoni e della Confederazione (di seguito «gruppo di lavoro»), ha ultimato il proprio rapporto il 14 febbraio 2014.

Il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che un passaggio al principio dell'agente pagatore sarebbe atto a rafforzare il mercato svizzero dei capitali, in particolare nell'ambito del capitale di terzi. Tuttavia, un simile cambiamento di sistema implica il rischio che le persone domiciliate in Svizzera trasferiscano il proprio agente pagatore all'estero per evitare l'imposta preventiva. Di conseguenza il gruppo di lavoro ha raccomandato di realizzare il cambiamento di sistema soltanto quando convenzioni internazionali avrebbero introdotto strumenti in grado di contrastare il summenzionato rischio, in particolare l'introduzione di uno scambio automatico di informazioni in materia fiscale nell'ambito del quale le autorità fiscali elvetiche ricevono notifiche dall'estero e possono utilizzarle.

Istituito dal Consiglio federale, il gruppo di esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari, diretto dal professor Aymo Brunetti e composto da rappresentanti dell'Amministrazione federale, del settore finanziario e della piazza imprenditoriale (di seguito «gruppo di esperti»), ha ricevuto dal Governo il mandato di esaminare se e in quali settori il trattamento fiscale di operazioni

¹ FF 2011 5885

² RS 952.0

³ www.sif.admin.ch > Temi > Politica della piazza finanziaria > Documentazione

finanziarie secondo la legislazione fiscale svizzera comporti importanti svantaggi nel confronto internazionale. Nel suo rapporto finale il gruppo di esperti ha preso posizione sul tema della riforma dell'imposta preventiva, raccomandando il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore.

Secondo il gruppo di lavoro e il gruppo di esperti, un passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore sarebbe adatto a rafforzare il mercato svizzero dei capitali. Il motivo principale è rappresentato dal fatto che nel caso di un'imposizione secondo il principio dell'agente pagatore – contrariamente al principio del debitore – è possibile un trattamento fiscale differenziato in funzione del beneficiario della prestazione (investitore). I due gruppi hanno pertanto esaminato diverse varianti di riforma.

Con decisione del 2 luglio 2014 abbiamo incaricato il DFF di elaborare, entro la fine del 2014 e coinvolgendo il gruppo di esperti, un progetto di revisione dell'imposta preventiva da porre in consultazione.

La procedura di consultazione è stata avviata il 17 dicembre 2014 e si è conclusa il 31 marzo 2015. Il progetto posto in consultazione prevedeva che l'imposta preventiva non avrebbe più dovuto essere riscossa dal debitore della prestazione imponibile, bensì dall'agente pagatore svizzero (di norma la banca), che accredita i pertinenti redditi ai suoi clienti. Poiché l'agente pagatore deve conoscere i propri clienti, il cambiamento di sistema avrebbe offerto la possibilità di continuare a riscuotere l'imposta preventiva in modo mirato, laddove lo esiga la funzione di garanzia. L'imposta avrebbe così potuto conciliare le necessità tanto del mercato dei capitali quanto del fisco. Con il passaggio al principio dell'agente pagatore si intendevano inoltre creare le condizioni quadro in ambito fiscale affinché le banche potessero emettere dalla Svizzera prestiti obbligatoriamente convertibili e prestiti con rinuncia al credito a condizioni fiscalmente interessanti. Non era invece previsto alcun cambiamento di sistema per i redditi da diritti di partecipazione svizzeri, poiché in questo ambito gli svantaggi di un tale cambiamento sarebbero prevalsi sui vantaggi e dal punto di vista del mercato dei capitali, anche nel raffronto internazionale, non sussiste una sostanziale necessità di intervenire. Il progetto posto in consultazione conteneva i seguenti punti essenziali:

- a) nell'ambito dell'imposta preventiva si introduce in generale il passaggio dal principio del debitore al principio dell'agente pagatore;
- b) sono esclusi dal passaggio al principio dell'agente pagatore i redditi da partecipazioni svizzere e le vincite alle lotterie;
- c) la riscossione dell'imposta secondo il principio dell'agente pagatore si limita ai redditi ai quali le persone fisiche domiciliate in Svizzera hanno economicamente diritto. Ciò implica che la riscossione dell'imposta presso gli investitori istituzionali esteri e svizzeri decade;
- d) per i redditi che soggiacciono al principio dell'agente pagatore le persone fisiche domiciliate in Svizzera possono scegliere tra la deduzione dell'imposta preventiva e la notifica della prestazione imponibile alle autorità fiscali;

- e) il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore verrà conciliato con la prevista introduzione dello scambio automatico di informazioni: il principio dell'agente pagatore sarà introdotto soltanto quando esisterà una rete sufficiente di accordi sullo scambio automatico di informazioni con i Paesi limitrofi e le principali piazze finanziarie;
- f) fino all'entrata in vigore della revisione i redditi da prestiti obbligatoriamente convertibili e da prestiti con rinuncia al credito (proroga della normativa d'eccezione) nonché i redditi da obbligazioni «bail in» sono esenti dall'imposta preventiva.

Gli obiettivi che il nostro Collegio perseguiva con il progetto sono stati condivisi dalla maggior parte degli interpellati.⁴ Sono stati accolti con favore sia il rafforzamento del mercato svizzero dei capitali – e quindi della stabilità finanziaria delle banche (rafforzamento dei fondi propri con l'emissione di prestiti obbligatoriamente convertibili e prestiti con rinuncia al credito, riduzione per lo Stato e i contribuenti del rischio legato alla responsabilità mediante l'emissione di obbligazioni «bail in») – sia il potenziamento della funzione di garanzia svolta dall'imposta preventiva. Si può dunque parlare di un sostanziale consenso a livello di contenuti per quanto riguarda la necessità di intervenire e l'orientamento dato al progetto.

È invece risultato controverso il momento dell'attuazione del progetto di riforma. Numerosi partecipanti alla consultazione hanno sottolineato la relazione con altri progetti di riforma, in particolare con l'introduzione dell'accordo sullo scambio automatico di informazioni e l'iniziativa popolare «Sì alla protezione della sfera privata».⁵ Diversi interpellati, in particolare la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, hanno quindi chiesto di attendere con la riforma fino a quando non sarà fatta chiarezza sugli altri progetti.

A sua volta, l'Associazione svizzera dei banchieri ha respinto il progetto sostenendo, d'intesa con economistesuisse, che il sistema proposto comporterebbe per gli agenti pagatori un elevato onere amministrativo ulteriore e rischi legati alla responsabilità. Le due organizzazioni partono dall'ipotesi che anche in Svizzera sia in atto una tendenza irreversibile verso la trasparenza e l'applicazione delle procedure di notifica. Entrambe hanno dunque giudicato la proposta del Consiglio federale quale «inutile e costosa tappa intermedia». L'Associazione svizzera dei banchieri ed economistesuisse propongono invece l'introduzione di un sistema di notifica parziale anche in Svizzera, dal quale sarebbero esclusi i redditi da diritti di partecipazione svizzeri e gli interessi sugli averi bancari, per i quali dovrebbe rimanere applicabile il sistema vigente (principio del debitore).

⁴ Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione è consultabile all'indirizzo Internet www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2014 > DFF > Legge federale sul principio del debitore e dell'agente pagatore nell'imposta preventiva

⁵ Cfr. FF 2013 2859, 2014 7495

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Principi

Basandoci sui risultati della consultazione riteniamo che il progetto di introdurre il principio dell'agente pagatore per il momento non debba essere proseguito, poiché il Parlamento affosserebbe molto probabilmente di nuovo un simile disegno. Siamo dunque favorevoli a una proroga della vigente esenzione temporanea dall'imposta preventiva dei prestiti obbligatoriamente convertibili e dei prestiti con rinuncia al credito emessi. La proroga del regime derogatorio s'impone anche perché negli anni 2013 e 2014 le banche di rilevanza sistemica hanno emesso dalla Svizzera prestiti obbligatoriamente convertibili e prestiti con rinuncia al credito per un importo pari a 15 miliardi di franchi. Il regime derogatorio ha quindi ottenuto l'effetto auspicato. In modo analogo si intende ora introdurre un ulteriore regime derogatorio anche per le obbligazioni «bail in». Proponiamo per tutti e tre gli strumenti una deroga temporanea di cinque anni all'assoggettamento all'imposta preventiva nonché una deroga illimitata alla tassa di bollo. In caso di entrata in vigore il 1° gennaio 2017 il regime derogatorio sarebbe applicabile fino al 31 dicembre 2021.

Prima della scadenza del regime derogatorio dovrà essere ripreso il dibattito sul passaggio al principio dell'agente pagatore. Dopo la votazione sull'iniziativa popolare «Si alla protezione della sfera privata» il DFF dovrà presentare al nostro Collegio la richiesta di una riforma globale dell'imposta preventiva, ossia del passaggio dal principio del debitore al principio dell'agente pagatore. Da un lato, questa scelta dei tempi garantisce un margine sufficiente per svolgere un regolare processo legislativo prima della scadenza delle normative d'eccezione. Dall'altro saranno allora disponibili le prime esperienze maturate nell'ambito dello scambio automatico di informazioni e il dibattito politico sul segreto bancario in Svizzera si troverà in una fase più avanzata.

1.2.2 Proroga del regime derogatorio applicabile ai prestiti obbligatoriamente convertibili e ai prestiti con rinuncia al credito

I prestiti obbligatoriamente convertibili e i prestiti con rinuncia al credito sono titoli che, raggiunta una determinata soglia di conversione (il cosiddetto «trigger»), vengono convertiti in capitale proprio o ammortizzati. Il presente messaggio li intende quali prestiti obbligatoriamente convertibili in azioni o in buoni di partecipazione (i cosiddetti CoCos) ai sensi dell'articolo 13 LBCR e prestiti con rinuncia al credito (le cosiddette obbligazioni «write off») ai sensi dell'articolo 11 capoverso 2 LBCR.

Per le banche i prestiti obbligatoriamente convertibili e i prestiti con rinuncia al credito costituiscono un elemento essenziale per rafforzare i fondi propri. Si distingue tra due categorie di prestiti obbligatoriamente convertibili e prestiti con rinuncia al credito: con una soglia di conversione (trigger) del 7 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio («Risk-Weighted Assets»; RWA) le due forme di prestito fungono da ulteriore cuscinetto. Con un trigger del 5 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio essi, in caso di insolvenza incombente, devono garantire 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. Inoltre, questi

prestiti possono essere emessi già oggi sia da banche di rilevanza sistemica sia da altre banche e società madri di gruppi finanziari.

Idealmente i prestiti dovrebbero essere emessi da una società con sede in Svizzera, secondo il diritto svizzero e con foro svizzero. Se l'emissione di questi prestiti obbligatoriamente convertibili e con rinuncia al credito non si fonda sul diritto svizzero, ma ad esempio su quello statunitense o britannico, possono insorgere incertezze (anche di natura giuridica) che mettono seriamente in discussione l'efficacia del concetto di conversione. I creditori, per lo più americani o britannici, promuoverebbero, e probabilmente con successo, procedimenti per contestare la validità della conversione o per sostenere la disparità di trattamento o, addirittura, la discriminazione di creditori esteri. In applicazione del diritto statunitense o britannico siffatti procedimenti non avrebbero luogo in Svizzera, bensì all'estero (ad esempio New York o Londra), a seconda del foro convenuto. Non solo i sistemi giuridici di questi Paesi si scostano in parte notevolmente dal diritto svizzero, soprattutto per quanto riguarda la protezione dei creditori nelle situazioni di insolvenza, ma istruire un procedimento comporta una perdita di tempo che in una situazione di crisi può essere un fattore ancora più determinante. Il rapido peggioramento dello stato del capitale e della liquidità di una banca può infatti costringere ad agire senza indugio. Per la stabilità del sistema finanziario è dunque utile che le banche emettano in Svizzera i prestiti obbligatoriamente convertibili e i prestiti con rinuncia al credito.

A favore di un'emissione in Svizzera secondo il diritto interno di prestiti obbligatoriamente convertibili e di prestiti con rinuncia al credito depongono, oltre alla possibilità di limitare i rischi dal profilo giuridico, anche motivi economici, segnatamente la creazione di posti di lavoro.

Per queste ragioni, l'emissione di tali prestiti dovrebbe poter avvenire in Svizzera. Fino al 1° gennaio 2013 vi si opponevano tuttavia le condizioni quadro fiscali, in particolare relativamente all'imposta preventiva. Da quella data è stata posta in vigore una normativa d'eccezione nella legge del 13 ottobre 1965⁶ sull'imposta preventiva (LIP), secondo la quale gli interessi dei prestiti obbligatoriamente convertibili e dei prestiti con rinuncia al credito ai sensi degli articoli 11–13 LBCR il cui computo ai fondi propri necessari è stato approvato dalla FINMA non soggiacciono all'imposta preventiva. La norma vigente (art. 5 cpv. 1 lett. g LIP) decadrà il 31 dicembre 2016.

Poiché nell'ambito del presente progetto si rinuncia al passaggio dal principio del debitore al principio dell'agente pagatore, per questi prestiti che saranno emessi dal 1° gennaio 2017 è necessaria una proroga della vigente normativa d'eccezione. Se ciò non dovesse avvenire, l'emissione di questi prestiti in Svizzera sarebbe assoggettata a un regime fiscale poco interessante. La normativa d'eccezione dovrà dunque essere prorogata di cinque anni, ossia fino al 31 dicembre 2021.

⁶ RS 642.21

1.2.3 Nuovo regime derogatorio per le obbligazioni «bail in»

Dal 1° gennaio 2017 anche gli interessi delle obbligazioni «bail in», se saranno soddisfatte determinate condizioni, non saranno soggette all'imposta preventiva per un periodo limitato di tempo.

Le obbligazioni «bail in» costituiscono in primo luogo lo strumento finanziario di una banca o della società madre di un gruppo finanziario che serve a soddisfare i requisiti in materia di diritto di vigilanza e che rappresenta un'ulteriore riserva di capitale per le banche. Tuttavia, le obbligazioni «bail in», a differenza dei prestiti obbligatoriamente convertibili e dei prestiti con rinuncia al credito, non servono a soddisfare le prescrizioni riguardanti i fondi propri. La definizione ai fini dell'imposta preventiva si basa quindi logicamente sull'interpretazione data nella legislazione in materia di vigilanza. In questa ottica le obbligazioni «bail in» sono intese come prestiti obbligazionari che, in caso di insolvenza (incombente), possono essere ridotti o convertiti in capitale proprio nell'ambito di una procedura di risanamento conformemente agli articoli 28–32 LBCR e, in particolare, all'articolo 31 capoverso 3 LBCR. Essi devono essere autorizzati dalla FINMA nel momento dell'emissione. Al momento di licenziare il presente messaggio la normativa in materia di vigilanza non è ancora stata completata. Ciò avverrà con la revisione del rispettivo diritto, ossia nell'ordinanza del 1° giugno 2012⁷ sui fondi propri, in sintonia con la normativa proposta nella legge sull'imposta preventiva.

Come menzionato, in caso di risanamento di una banca o della società madre di un gruppo finanziario, le obbligazioni «bail in» possono essere convertite in capitale proprio conformemente all'articolo 31 capoverso 3 LBCR. Questa conversione di capitale di terzi in capitale proprio porta alla costituzione o all'aumento di diritti di partecipazione. Per non discriminare tale costituzione o aumento dal punto di vista dell'assoggettamento all'imposta di bollo rispetto alla costituzione o all'aumento di diritti di partecipazione a banche secondo l'articolo 13 capoverso 1 LBCR, nella legge federale del 27 giugno 1973⁸ sulle tasse di bollo (LTB) deve essere inserita una normativa d'eccezione anche per le obbligazioni «bail in».

Se nell'ambito di un piano di risanamento le obbligazioni «bail in» sono (parzialmente) ammortizzate, occorre osservare che questa operazione va registrata nel conto economico del debitore in questione e che pertanto ai fini dell'imposta sull'utile è considerata come reddito imponibile.

1.3 Attuazione

La proroga del regime derogatorio per i prestiti obbligatoriamente convertibili e i prestiti con rinuncia al credito di cui agli articoli 11–13 LBCR non necessita di essere ulteriormente concretizzata a fini fiscali. Quali prestiti dovranno essere considerati nell'articolo 5 capoverso 1 lettera h LIP e nell'articolo 6 capoverso 1 lettera m LTB sarà precisato a livello di ordinanza nell'ambito dell'ordinanza sui fondi propri.

⁷ RS 952.03

⁸ RS 641.10

Art. 5 cpv. 1 lett. g LIP

Conseguentemente alla modifica della LIP del 15 giugno 2012, dal momento della sua entrata in vigore (ossia dal 1° gennaio 2013) gli interessi dei prestiti obbligatoriamente convertibili e dei prestiti con rinuncia al credito di cui agli articoli 11–13 LBCR non sono soggetti all'imposta preventiva, sempre che questi prestiti siano emessi tra il 1° gennaio 2013 e il 31 dicembre 2016 e la FINMA ne abbia autorizzato il computo nei fondi propri richiesti. Questa eccezione si applica all'intera durata di tali prestiti. Per contro, gli interessi dei prestiti obbligatoriamente convertibili e dei prestiti con rinuncia al credito emessi dopo il 31 dicembre 2016 non sono contemplati dal vigente regime derogatorio. È quindi necessario prorogare tale misura di cinque anni, ossia dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2021. Ciò è ora sancito all'articolo 5 capoverso 1 lettera g numero 2 LIP, che prevede esplicitamente un'eccezione all'imposta preventiva per gli interessi di prestiti obbligatoriamente convertibili e prestiti con rinuncia al credito emessi tra il 1° gennaio 2013 e il 31 dicembre 2021. L'eccezione si applica quindi agli interessi di tutti i prestiti obbligatoriamente convertibili e i prestiti con rinuncia al credito che sono stati emessi o saranno emessi tra il 1° gennaio 2013 e il 31 dicembre 2021 a parità di tutte le altre condizioni (ossia incluso il requisito dell'autorizzazione da parte della FINMA e la durata dell'eccezione fino alla scadenza).

Poiché la qualifica dei prestiti obbligatoriamente convertibili e dei prestiti con rinuncia al credito non è modificata rispetto al diritto vigente per quanto riguarda l'eccezione all'imposta preventiva, il contenuto dell'articolo 5 capoverso 1 lettera g numero 1 LIP rimane invariato. Come avviene attualmente, l'emissione di prestiti obbligatoriamente convertibili e prestiti con rinuncia al credito non è limitata alle banche di rilevanza sistemica, ma è possibile per tutte le banche.

Art. 5 cpv. 1 lett. h LIP

Con l'articolo 5 capoverso 1 lettera h LIP si intende creare un'eccezione all'imposta preventiva anche per gli interessi delle obbligazioni «bail in».

Il progetto descrive le obbligazioni «bail in» come prestiti di una banca o di una società madre di un gruppo finanziario. Ai sensi degli articoli 28–32 LBCR e, in particolare, dell'articolo 31 capoverso 3 LBCR, il prestito deve poter essere utilizzato nell'ambito di una procedura di risanamento per sostenere le perdite mediante riduzione del credito o conversione in capitale proprio; a tal fine la possibilità di adottare questa misura deve essere autorizzata dalla FINMA già al momento dell'emissione. Ogni banca e società madre di gruppi finanziari può emettere obbligazioni «bail in», poiché dal punto di vista fiscale non sono limitati alle banche di rilevanza sistemica. Per queste ultime gli articoli 7–10a LBCR prevedono inoltre la possibilità che, in caso di passaggio da un emittente estero a un emittente svizzero, anche le obbligazioni «bail in» già emesse all'estero possano beneficiare della normativa d'eccezione a partire dal momento del passaggio. La restrizione di tale normativa alle banche di rilevanza sistemica è giustificata, poiché le altre banche non hanno sinora emesso obbligazioni «bail in» all'estero. Tuttavia, in virtù della nuova normativa proposta, dal momento dell'entrata in vigore della modifica legislativa prevista e fino al 31 dicembre 2021 tutte le banche possono emettere dalla Svizzera obbligazioni «bail in» i cui interessi sono esenti dall'imposta preventiva.

La nuova normativa comprende quindi esclusivamente i prestiti obbligazionari che la FINMA ha autorizzato al fine di agevolare l'adozione di misure in caso di rischio di insolvenza, mediante una base a livello di ordinanza ancora da creare. Questi prestiti obbligazionari necessiteranno quindi obbligatoriamente di un'autorizzazione da parte della FINMA al momento dell'emissione – per le banche di rilevanza sistemica anche al momento del passaggio da un emittente estero a un emittente svizzero.

Dal punto di vista del loro scopo, le obbligazioni «bail in» sono simili ai prestiti obbligatoriamente convertibili e ai prestiti con rinuncia al credito, sinora già esenti dall'imposta preventiva. A differenza di questi ultimi si tratta tuttavia di prestiti tradizionali, emessi da una banca o dalla società madre di un gruppo finanziario al di fuori delle disposizioni speciali riguardanti il «capitale supplementare» di cui agli articoli 11–13 LBCR. Poiché alle obbligazioni «bail in» non può essere applicata la normativa d'eccezione dell'articolo 5 capoverso 1 lettera g LIP, questi prestiti devono essere esentati dall'imposta preventiva con una disposizione distinta. Tale normativa d'eccezione entrerà in vigore il 1° gennaio 2017 e scadrà il 31 dicembre 2021.

Analogamente al disciplinamento degli interessi dei prestiti obbligatoriamente convertibili e dei prestiti con rinuncia al credito, anche gli interessi delle obbligazioni «bail in» devono essere esenti dall'imposta preventiva fino alla scadenza dell'obbligazione, a condizione che essa sia stata emessa tra l'entrata in vigore della modifica legislativa proposta e il 31 dicembre 2021.

Art. 6 cpv. 1 lett. m LTB

In caso di procedura di risanamento di una banca o della società madre di un gruppo finanziario, le obbligazioni «bail in» possono essere convertite tra l'altro in capitale proprio conformemente all'articolo 31 capoverso 3 LBCR. La conversione di capitale di terzi in capitale proprio comporta la costituzione o l'aumento di rispettivi diritti di partecipazione. Per non discriminare tali operazioni dal punto di vista dell'assoggettamento all'imposta di bollo rispetto alla costituzione o all'aumento di diritti di partecipazione a banche, avvenuti utilizzando il capitale convertibile secondo l'articolo 13 capoverso 1 LBCR, anche per le obbligazioni «bail in» deve essere prevista una normativa d'eccezione nella LTB. Di conseguenza, secondo l'articolo 6 capoverso 1 lettera m LTB i diritti di partecipazione costituiti o aumentati nell'ambito della conversione del capitale di terzi in capitale proprio di banche o società madri di gruppi finanziari ai sensi dell'articolo 31 capoverso 3 LBCR non soggiacciono alla tassa d'emissione.

3 Ripercussioni

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

La FINMA stima un volume di 60 miliardi di franchi per i prestiti obbligatoriamente convertibili, i prestiti con rinuncia al credito e le obbligazioni «bail in» emessi in Svizzera. Deducendo il volume dei prestiti obbligatoriamente convertibili e dei prestiti con rinuncia al credito emessi in Svizzera entro la metà del 2015, pari a circa 18 miliardi di franchi, risulta un aumento del volume di investimenti esenti dall'imposta preventiva pari a 42 miliardi di franchi. Emessi in prevalenza all'estero e solo in minima parte in Svizzera, in futuro essi sostituiranno l'attuale capitale di

terzi nei bilanci delle banche. Solo la quota riguardante la Svizzera, pari al massimo a 9 miliardi di franchi⁹, produce la diminuzione del gettito dell'imposta preventiva. Con un'aliquota dell'imposta preventiva del 35 per cento e un tasso d'interesse dell'1,62 per cento¹⁰ sull'attuale capitale di terzi, che sarà sostituito in futuro e per il quale gli interessi soggetti all'imposta preventiva sono pari al massimo a 9 miliardi di franchi, le entrate dell'imposta preventiva ammontano a 51 milioni di franchi. Presupponendo che per il 10 per cento circa di tale importo non venga chiesto il rimborso, nelle casse della Confederazione rimarrebbero circa 5 milioni di franchi. In futuro tali entrate non sussisteranno più. Poiché i Cantoni ricevono il 10 per cento del gettito dell'imposta preventiva, le minori entrate si ripartiscono tra Confederazione e Cantoni. La Confederazione subirebbe quindi una diminuzione delle entrate di circa 4,5 milioni di franchi l'anno, i Cantoni di quasi 0,5 milioni di franchi.

Con l'aumento del volume degli investimenti esenti dall'imposta preventiva, la funzione di garanzia di tale imposta risulta parzialmente limitata per non compromettere la stabilità finanziaria in caso di crisi. Ciò può tuttavia indurre alla sottrazione d'imposta. Se questa eventualità si dovesse verificare, per la Confederazione diminuirebbero anche le entrate dell'imposta sul reddito, per i Cantoni e i Comuni quelle dell'imposta sul reddito e dell'imposta sulla sostanza.

Per quanto riguarda la tassa d'emissione, il progetto non comporta ripercussioni finanziarie.

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Riguardo alla proroga del vigente regime derogatorio per i prestiti obbligatoriamente convertibili e i prestiti con rinuncia al credito di cui agli articoli 11–13 LBCR, non si prevedono ripercussioni sull'effettivo del personale. L'introduzione di una nuova normativa d'eccezione per le obbligazioni «bail in» non dovrebbe avere ripercussioni degne di nota sull'effettivo del personale.

3.3 Ripercussioni sull'economia pubblica

Il progetto migliora le condizioni fiscali per proseguire la strategia di «bail in» con cui l'effetto esterno negativo della problematica «too big to fail» può essere internalizzato. Come messo in luce dalla crisi del 2008, la situazione d'emergenza di istituti finanziari di rilevanza sistemica può mettere a repentaglio la stabilità finanziaria a tal punto da creare di fatto un obbligo di salvataggio. Nel quadro della problematica «too big to fail» la minaccia di insolvenza è stata contrastata mediante la riduzione dei debiti o la messa a disposizione di nuovi crediti da parte di istituzionali statali. Con questi «bail out» sono in ultima istanza i contribuenti a rispondere dei rischi

⁹ Cifre alla fine del 2014: obbligazioni di cassa pari a 1,9 miliardi di franchi e prestiti obbligazionari comprese le obbligazioni a opzione e convertibili pari a 22 miliardi di franchi (Fonte: BNS, *Les banques suisses 2014*, tabella 24, A73) dedotti i prestiti obbligatoriamente convertibili e i prestiti con rinuncia al credito pari a circa 15 miliardi di franchi.

¹⁰ Remunerazione media degli impegni delle grandi banche nel 2014 risultanti da prestiti obbligazionari in franchi, comprese le obbligazioni a opzione e convertibili (Fonte: BNS, *Les banques suisses 2014*, tabella 54, A178).

assunti da investitori privati. Per i Paesi di piccole dimensioni come la Svizzera ciò è insostenibile non solo a causa del falso incentivo che ne risulta, ma anche per le dimensioni stesse del problema. La Svizzera ha dunque optato per tempo per una strategia di «bail in» in base alla quale le perdite di un istituto non sono sopportate dai contribuenti bensì dai suoi creditori, mediante una partecipazione forzata.

Una condizione importante affinché la FINMA possa imporre senza problemi un «bail in» in una situazione di emergenza è l'emissione dei corrispondenti prestiti in Svizzera. Il progetto garantisce che gli interessi su prestiti obbligatoriamente convertibili e su prestiti con rinuncia al credito possano continuare a essere incassati senza soggiacere all'imposta preventiva, così come in futuro anche quelli sulle obbligazioni «bail in». Ciò consente di emettere questi prestiti dalla Svizzera a condizioni competitive a livello internazionale. In tal modo il progetto crea le condizioni quadro fiscali affinché la problematica «too big to fail» possa essere superata o, per lo meno, fortemente limitata con tali prestiti che possono fungere da strumenti di «bail in».

Un'allocazione migliore delle risorse aumenta l'efficienza nella prospettiva dell'economia pubblica, ma al prezzo di un'ulteriore lacuna nella funzione di garanzia svolta dall'imposta preventiva. Le eccezioni proposte acquiscono in particolare il rischio di sottrazione d'imposta.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012¹¹ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012¹² sul programma di legislatura 2011–2015. Conformemente all'obiettivo 6 del suddetto programma di legislatura, l'attrattiva e la credibilità del sistema fiscale svizzero devono essere rafforzate. Per raggiungere tale obiettivo, il nostro Collegio ha elaborato diversi progetti di legge, tra cui si annovera quello di introdurre il principio dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva. Siccome dalla relativa consultazione è emerso un risultato prevalentemente negativo, il 24 giugno 2015 abbiamo deciso di rinviare una riforma globale dell'imposta preventiva e di proporre anzitutto al Parlamento solo una proroga delle eccezioni temporanee all'imposta preventiva per gli interessi dei prestiti obbligatoriamente convertibili e dei prestiti con rinuncia al credito nonché una nuova eccezione all'imposta preventiva per gli interessi delle obbligazioni «bail in». La modifica legislativa proposta aumenta la stabilità del sistema finanziario (obiettivo 3 del programma di legislatura), ma non contribuisce in misura sostanziale a raggiungere l'obiettivo 6 del programma di legislatura.

¹¹ FF 2012 305

¹² FF 2012 6413

La Confederazione deve disporre di una base costituzionale esplicita per riscuotere le imposte. La facoltà della Confederazione di riscuotere una tassa di bollo sui titoli, sulle quietanze di premi d'assicurazione e su altri documenti delle operazioni commerciali è sancita all'articolo 132 capoverso 1 della Costituzione federale¹³ (Cost.). In materia di imposizione, l'articolo 127 capoverso 1 Cost. stabilisce che i principi alla base del sistema fiscale, in particolare la cerchia dei contribuenti, l'imponibile e il calcolo dell'imposta, siano da disciplinare in una legge (nel senso di una legge formale).

La facoltà della Confederazione di riscuotere l'imposta preventiva sul reddito dei capitali mobili è sancita all'articolo 132 capoverso 2 Cost. I principi di cui all'articolo 127 Cost. si applicano anche alla riscossione dell'imposta preventiva. La LIP disciplina in particolare l'oggetto e il soggetto dell'imposta. Le normative d'eccezione temporanee qui proposte per i prestiti obbligatoriamente convertibili, i prestiti con rinuncia al credito e le obbligazioni «bail in» riguardano l'oggetto dell'imposta. Poiché il legislatore sancisce il regime derogatorio nella LIP stessa, quindi a livello di legge, tiene conto dell'articolo 127 capoverso 1 Cost. Le eccezioni sono obiettivamente giustificabili in quanto questi prestiti sono destinati a migliorare la stabilità del mercato finanziario svizzero. Ciò comporta tuttavia che i prestiti siano emessi da una società con sede in Svizzera, retta dal diritto svizzero e con foro in Svizzera, perché nel caso di un'emissione all'estero retta dal diritto estero possono sorgere incertezze giuridiche. Nell'attuale sistema dell'imposta preventiva (basato sul principio del debitore), una simile emissione a condizioni competitive è possibile soltanto con l'introduzione di un'eccezione all'imposta preventiva per gli interessi di questi prestiti. Con il regime derogatorio previsto le banche saranno agevolate nell'osservanza delle disposizioni legali in materia di dotazione di fondi propri, senza che l'imposta preventiva renda estremamente elevati i costi di questa capitalizzazione. Nonostante il diverso trattamento rispetto alle obbligazioni soggette all'imposta preventiva, in considerazione del citato pubblico interesse per questa forma di approvvigionamento di capitali, le eccezioni all'imposta preventiva proposte sono da considerare conformi alla Costituzione.

Per quanto concerne le tasse di bollo, queste questioni sono disciplinate nella LTB, in particolare l'oggetto e il soggetto della tassa. Il legislatore può prevedere eccezioni obiettivamente giustificabili alla tassa d'emissione. Con le presenti modifiche i diritti di partecipazione alle banche sono esenti dalla tassa d'emissione a condizione che provengano dalla conversione di obbligazioni «bail in». Con questa eccezione si creano ineguaglianze giuridiche, che sono obiettivamente giustificabili se tale conversione trova applicazione solo in un numero limitato di casi, segnatamente quando la FINMA ordina una procedura di risanamento ai sensi degli articoli 28–32 LBCR. La normativa d'eccezione è strettamente legata alla modifica della LIP proposta e fornisce un importante contributo alla stabilità della piazza finanziaria Svizzera (cfr. paragrafo precedente). La normativa d'eccezione proposta viene sancita nella LTB stessa, quindi a livello di legge. L'Articolo 127 capoverso 1 Cost. è quindi tenuto in considerazione e la modifica legislativa proposta nell'ambito della LTB è da considerare conforme alla Costituzione.

¹³ RS 101

5.2

Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le disposizioni previste riguardano la riscossione dell'imposta che soggiace all'esclusiva sovranità fiscale della Svizzera: la riscossione o la definizione di eccezioni all'assoggettamento all'imposta preventiva o alle tasse di bollo nonché la determinazione dell'imponibile competono esclusivamente al legislatore federale. Queste disposizioni sono quindi compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

