

numero			Bellinzona
741	cl	1	25 febbraio 2015

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Spettabile
Commissione dell'economia e dei tributi
a Amministrazione federale delle
contribuzioni
Signora Regula Walser Hofstetter
Eigerstrasse 65
3003 Berna

*Invio per posta elettronica:
vernehmlassungen@estv.admin.ch*

Procedura di consultazione inerente le precisazioni della prassi di lunga data nell'ambito della procedura di notifica prevista dalla legge sull'imposta preventiva

Gentili Signore, egregi Signori,

facciamo riferimento alla consultazione indicata a margine e, ringraziandovi per averci interpellato, con la presente vi presentiamo le nostre osservazioni.

Abbiamo preso atto del contenuto del rapporto esplicativo della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 10 novembre 2014, concernente la precisazione della prassi di lunga data nell'ambito della legge sull'imposta preventiva (LIP) e delle proposte ivi contenute.

In merito a quanto proposto osserviamo quanto segue.

I. QUADRO GENERALE

A. Il meccanismo dell'imposta preventiva

L'imposta preventiva è un'imposta che ha quale scopo quello di incentivare il contribuente alla corretta dichiarazione della sostanza e del reddito. È un'imposta alla fonte senza carattere liberatorio che soggiace al principio della dichiarazione spontanea. Il beneficiario della prestazione, se dichiara correttamente il reddito e la sostanza da cui essa proviene, può chiedere il rimborso dell'imposta prelevata,

qualora lo faccia nei termini perentori della legge. L'imposta preventiva rappresenta quindi un onere fiscale effettivo soltanto per quel beneficiario della prestazione che non può richiederne il rimborso.

Il meccanismo dell'imposta preventiva (che si contraddistingue da una procedura a due fasi) si riferisce al caso in cui l'onere fiscale è soddisfatto mediante pagamento dell'imposta.

Secondo l'art. 11 cpv. 1 LIP, l'onere fiscale può anche essere soddisfatto, in determinati casi, mediante notifica della prestazione imponibile. Nel caso di adempimento dell'onere fiscale mediante notifica, la procedura di rimborso viene sistematicamente a cadere: la procedura dell'imposta preventiva si riduce alla procedura di riscossione e diventa di conseguenza una procedura monofase.

La procedura della notifica è possibile soltanto se la persona del beneficiario della prestazione è già stata individuata. In tal modo, la riscossione dell'imposta non è più disgiunta dalla persona del beneficiario. Costui è anzi già conosciuto al momento della prestazione.

B. Lo scopo dell'imposta preventiva

L'imposta preventiva persegue

- sia uno scopo di garanzia:

L'imposta preventiva deve impedire un'evasione dell'imposta generale sul reddito e sulla sostanza, risp. sugli utili da parte del beneficiario domiciliato e avente diritto alla prestazione. Lo scopo di assicurare queste imposte all'ente pubblico è prevalente.

- sia uno scopo fiscale:

A titolo sussidiario, l'imposta preventiva persegue uno scopo fiscale anche nelle relazioni interne, quando il beneficiario domiciliato non adempie in modo ordinato i suoi obblighi di dichiarazione e di registrazione per le imposte dirette, effettuando in tal modo un'evasione dell'imposta sul reddito e sulla sostanza, risp. sugli utili, oppure quando omette di inoltrare l'istanza per far valere il suo diritto al rimborso.

Nei confronti di beneficiari esteri della prestazione (nell'imposta preventiva il debitore della prestazione è obbligatoriamente sempre domiciliato in Svizzera), l'imposta preventiva riveste per principio uno scopo fiscale che viene però limitato in modo rilevante dal diritto fiscale internazionale (rete di Convenzioni contro le doppie imposizioni stipulate della Svizzera [CDI] e dall'Accordo sulla fiscalità del risparmio [AFisR]).

In tutti i casi nei quali la riscossione dell'imposta avviene mediante notifica e non con il pagamento dell'imposta, quindi senza traslazione sul beneficiario della prestazione, l'imposta preventiva riveste unicamente la funzione di garantire l'introito fiscale.

C. La notifica sostitutiva al pagamento

A norma dell'art. 20 LIP, per i redditi di capitali mobili può essere concesso al contribuente di adempiere all'obbligo fiscale mediante la notifica della prestazione imponibile, qualora il pagamento dell'imposta causi complicazioni inutili o rigori manifesti.

L'art. 20 LIP non è una clausola generale bensì una norma di delega. I concetti giuridicamente indefiniti di "complicazioni inutili" e "rigori manifesti" sono descritti in modo completo come fatti oggettivati negli artt. 24, 24a e 26a dell'ordinanza sull'imposta preventiva (OIPrev).

L'art. 24 OIPrev elenca quattro casi (obbligazioni fiscali accertate in occasione di un controllo ufficiale o di una verifica dei libri di commercio, aumenti e emissioni gratuite di azioni, distribuzioni di dividendi in natura e i trasferimenti della sede all'estero) in cui è possibile applicare la notifica sostitutiva al pagamento dell'imposta.

L'art. 24a OIPrev trova invece applicazione nel caso di riscatto dei propri diritti di partecipazione e l'art. 26a OIPrev nell'ambito della distribuzione di dividendi all'interno di un gruppo.

A livello internazionale, dal 1° gennaio 2005 la Svizzera ha introdotto unilateralmente la procedura di notifica sopranazionale per dividendi svizzeri da partecipazioni di notevole valore. A questo scopo il Consiglio federale ha emanato l'Ordinanza del 22 dicembre 2004 sull'esenzione fiscale di dividendi svizzeri da partecipazioni importanti ("O"). Secondo l'art. 1 cpv. 2 O, la procedura di notifica è applicabile alle società svizzere che in base alla LIP devono riscuotere imposte sui dividendi e alle quali partecipano in modo importante società estere residenti in uno stato con il quale la Svizzera ha concluso una CDI o un altro accordo internazionale. Per "altro accordo internazionale" è attualmente da intendere l'AFisR.

D. Il principio dell'agente pagatore

Entro il prossimo 30 marzo 2015 i Cantoni sono stati invitati a presentare le loro considerazioni in relazione alla consultazione della Legge federale sul principio del debitore e dell'agente pagatore nell'imposta preventiva. Gli obiettivi di questa proposta di revisione sono, da un lato, rafforzare il mercato di capitali svizzero e dall'altro migliorare la funzione di garanzia dell'imposta preventiva per le imposte sul reddito e sulla sostanza. Il progetto si prefigge in particolare, con il previsto cambiamento di principio, di rafforzare il mercato di capitali eliminando la discriminazione nazionale nei confronti degli emittenti domiciliati in Svizzera oltre a rendere più attrattiva per gli investitori istituzionali esteri l'investimento in titoli svizzeri, evitando il prelievo dell'imposta preventiva che oggi risulta per questi ultimi

un elemento di disturbo. Da questa modifica sono invece esclusi i redditi da diritti di partecipazione svizzeri poiché un intervento in questo senso è ritenuto come poco urgente¹.

In considerazione dell'imminente Riforma III dell'imposizione delle imprese ed allo scopo di migliorare l'attrattività della piazza, nell'ottica di potenziali delocalizzazioni, anche il mercato dei capitali per i diritti di partecipazione richiederebbe un intervento più incisivo.

E. Il perimetro dell'iniziativa parlamentare

Il 19 gennaio 2011 il Tribunale federale (TF) ha chiarito la questione relativa alle conseguenze fiscali del mancato rispetto dei termini applicabili alla procedura di notifica all'interno di gruppi internazionali. Il TF ha confermato che il termine di dichiarazione di 30 giorni a decorrere dal momento in cui i dividendi giungono a scadenza costituisce un termine legale e che il termine per la presentazione del modulo di dichiarazione ufficiale, fissato a sua volta a 30 giorni, costituisce un termine di perenzione.

Secondo l'interpretazione data dall'AFC, il mancato rispetto dei termini di applicazione della procedura di notifica, nonostante sia accertato che il beneficiario della prestazione abbia diritto al rimborso dell'imposta, implica l'abbandono della procedura monofase per tornare alla procedura ordinaria a due fasi che comporta il prelievo dell'imposta preventiva dovuta e un interesse di mora del 5%.

La maggioranza della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale, chinatasi sulla questione il 10 novembre 2014, reputa sproporzionate le conseguenze dell'interpretazione e dell'applicazione giuridica seguita dall'AFC. Il versamento ordinario dell'imposta preventiva comporta per le aziende interessate un temporaneo deflusso di liquidità e la perdita d'interessi sull'imposta versata, nonostante esse soddisfino le condizioni materiali richieste per la concessione della procedura di notifica e non siano tenute, in linea di principio, a versare l'imposta preventiva. La maggioranza della Commissione ritiene dannoso per la piazza economica svizzera la riscossione di cospicui interessi di mora su importi d'imposta preventiva in realtà non dovuti.

La minoranza della Commissione postula un nuovo ordinamento che non metta in discussione la natura del termine, riconoscendo tuttavia che l'attuale termine di 30 giorni è troppo breve. Essa chiede pertanto di allungare il termine a 90 giorni e che lo stesso non sia applicabile soltanto alle aziende con diritto alla procedura di notifica, bensì si estenda anche ai casi di distribuzione in contanti.

La sentenza del TF ha fatto sì che numerosi contribuenti abbiano dichiarato a posteriori dividendi che, in taluni casi, riguardavano contemporaneamente diversi

¹ Rapporto esplicativo concernente la legge federale sul principio del debitore e dell'agente pagatore nell'imposta preventiva, del 17 dicembre 2014, punto 2.2, pag. 17

anni. Poiché tutte queste dichiarazioni sono avvenute dopo il termine di 30 giorni previsto dalla legge, i contribuenti sono stati privati del diritto di adempiere il loro obbligo fiscale con la notifica sostitutiva al pagamento. Di conseguenza l'imposta preventiva è stata riscossa e l'interesse di mora prelevato. Alcuni di questi contribuenti hanno presentato ricorso contro questa procedura sostenendo la tesi che l'AFC abbia portato un cambiamento alla prassi antecedente la decisione del TF. Solo sei di questi casi, attualmente pendenti presso il Tribunale amministrativo federale riguardano, da soli, crediti per interessi di mora per un totale di 170 mio riferiti a crediti di imposta preventiva di 1.95 miliardi di franchi.

Tenuto conto di quanto sopra, affinché – su richiesta del contribuente – l'interesse di mora sorto dal 2011 possa essere rimborsato, la maggioranza della Commissione propone che la modifica di legge abbia un effetto retroattivo.

A questo riguardo la minoranza della Commissione si divide proponendo due varianti:

Variante 1:

I casi attualmente presso il Tribunale amministrativo federale beneficerebbero della retroattività, secondo la proposta della maggioranza, a determinate e specifiche condizioni.

Variante 2:

Questa variante prevede il totale abbandono della retroattività prevista dalla maggioranza

II. PARERE SULLE SINGOLE PROPOSTE

A. Nuova normativa per la procedura di notifica

a. Proposta della maggioranza

All'interno dei gruppi societari, nell'ipotesi in cui la notifica sostitutiva al pagamento si applichi, l'imposta preventiva deve avere unicamente una funzione di garanzia e non di natura fiscale. Per questo motivo riteniamo che la proposta della maggioranza sia da sostenere. Questa proposta è anche coerente con la volontà del legislatore che ha previsto la possibilità di evitare il prelievo dell'imposta quando la stessa comporta complicazioni inutili o rigori manifesti. La misura è anche da sostenere perché, oltre a contribuire alla certezza del diritto, concorre al rafforzamento della piazza economica

svizzera evitando di sottrarre liquidità alle aziende e contenendo i relativi oneri amministrativi.

Queste finalità sono, tra l'altro, perseguite chiaramente anche dal progetto di Legge federale sul principio del debitore e dell'agente pagatore nell'imposta preventiva, nell'ambito dei redditi da capitali mobili del mercato monetario.

b. Proposta della minoranza

A nostro parere estendere il termine dagli attuali 30 giorni ai previsti 90 giorni non risolve il problema oggetto di questa consultazione.

È vero che con l'ordinamento proposto dalla maggioranza della Commissione il termine di dichiarazione di 30 giorni si rivelerebbe un termine prorogabile a piacimento nei casi in cui sarebbe fondamentalmente possibile ricorrere alla procedura di notifica; in tal modo l'obbligo di dichiarazione sarebbe annullato rendendo illimitatamente possibile la dichiarazione a posteriori o il ricorso alla notifica. Si rammenta però che la notifica sostitutiva al pagamento è unicamente possibile quando il pagamento dell'imposta causa complicazioni inutili e rigori manifesti e le condizioni soggettive di applicazione sono adempiute. Questo significa che il beneficiario della prestazione è conosciuto ed è assodato che abbia il diritto al rimborso dell'imposta. Nell'ipotesi in cui il beneficiario non dovesse avere il diritto di rimborso dell'imposta preventiva, con la soluzione proposta dalla maggioranza, l'imposta preventiva sarebbe comunque prelevata, un interesse di mora dovuto ed eventualmente si applicherebbero le sanzioni amministrative o penali del caso.

L'argomento secondo cui l'AFC non sarebbe in grado, con questa soluzione, di sapere né prevedere se perverrà, una richiesta di notifica da parte di un'azienda non è a nostro giudizio così determinante; l'AFC, premessi gli adempimenti soggettivi per l'ottenimento del rimborso da parte del beneficiario, non necessariamente deve disporre sempre di questa informazione, essa ha la facoltà di procedere a controlli puntuali presso le società e, se del caso, intervenire sulla base delle attuali disposizioni fiscali.

B. Entrata in vigore con effetto retroattivo

a. Proposta della maggioranza

La maggioranza della Commissione chiede che il nuovo ordinamento sia applicabile a tutti i crediti fiscali sorti a partire dall'anno civile 2011. Secondo la maggioranza questo effetto retroattivo deve rispondere alle critiche secondo cui nel 2011 l'AFC avrebbe modificato la propria prassi in seguito alla decisione del TF.

Lo scrivente, pur comprendendo gli argomenti della maggioranza, soprattutto nell'ottica di un segnale positivo nei confronti della piazza economica svizzera, è

dell'opinione che si debbano evitare disposti legali con effetto retroattivo. **La proposta della maggioranza non viene quindi sostenuta.**

b. Proposta di minoranza I

Questa proposta prevede che la retroattività sia limitata agli eventi anteriori all'entrata in vigore della modifica di legge purché il credito fiscale o la pretesa di interessi di mora non siano prescritti o accertati con decisione passata in giudicato prima del 1° gennaio 2013.

A giudizio dello scrivente la proposta non è da sostenere perché andrebbe ad avvantaggiare unicamente alcuni soggetti e non tutti quelli toccati dall'applicazione della sentenza del TF del 2011.

c. Proposta di minoranza II

Secondo questa tesi non è necessaria una disposizione con effetto retroattivo.

Il Consiglio di Stato sostiene la proposta di minoranza II. Questa variante non prevede alcun effetto retroattivo ed è quindi da prediligere nel nostro quadro legislativo e tributario.

C. Raccomandazione della Commissione per l'esecuzione

In quest'ambito, e considerando il carattere d'imposta spontanea dell'imposta preventiva, non riteniamo opportuno prevedere il rilascio di una conferma di avvenuta ricezione. I costi amministrativi legati a questa misura sono anche sproporzionati.

III. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

Art. 16 cpv. 2 ter / Proposta della maggioranza

Il rimando all'art. 64 LIP, qualora la richiesta di notifica sostitutiva al pagamento non giunga all'AFC entro la scadenza prevista dall'art. 16 cpv. 1 lett. c. LIP, è a nostro giudizio assolutamente pertinente.

Per qualsiasi approfondimento o chiarimento in merito a quanto sopra rimaniamo a vostra totale disposizione.

Vogliate gradire l'espressione della nostra alta stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO:

Il Presidente:



M. Bertoli

Il Cancelliere:



G. Gianella

Allegato:

Questionario con le risposte del Cantone Ticino

Copia per conoscenza a:

Deputazione ticinese alle Camere federali (joerg.debernardi@ti.ch;
nicolo.parente@ti.ch; renata.gottardi@ti.ch; sara.guerra@ti.ch)

13.479 **Iniziativa parlamentare. Precisazione della prassi di lunga data nell'ambito della procedura di notifica prevista dalla legge sull'imposta preventiva**

**Consultazione relativa all'iniziativa parlamentare
Questionario**

1.	Ritenete che sia necessario legiferare in merito al problema sollevato dall'iniziativa parlamentare Gasche?
Risposta	<p>Si.</p> <p>La questione è importante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • per la chiarezza del diritto; • per migliorare l'attrattività della piazza; • in funzione della Riforma III dell'imposizione delle imprese; • e nell'ottica di potenziali delocalizzazioni.

2.	Per quanto riguarda la nuova normativa prevista agli articoli 16 e 20 LIP, quale soluzione preferite?
Risposta	<p>a) La soluzione della maggioranza.</p> <p>All'interno dei gruppi societari, nell'ipotesi in cui la notifica sostitutiva al pagamento si applichi, l'imposta preventiva deve avere unicamente una funzione di garanzia e non fiscale.</p>

3.	Ritenete necessario prevedere un'entrata in vigore con effetto retroattivo? (cfr. minoranza II)
Risposta	<p>No.</p> <p>Il Consiglio di Stato, pur comprendendo gli argomenti della maggioranza, soprattutto nell'ottica di un segnale positivo nei confronti della piazza economica svizzera, è dell'opinione che si debbano evitare disposti legali con effetto retroattivo.</p>

4.	Se la legge entra in vigore con effetto retroattivo, quale soluzione preferite?
Risposta	La retroattività della disposizione non è da noi condivisa.

5.	Siete favorevoli all'introduzione di una conferma di avvenuta ricezione (cfr. no. 2.6 del rapporto)?
Risposta	No. In quest'ambito, e considerando il carattere d'imposta spontanea dell'imposta preventiva, non riteniamo opportuno prevedere il rilascio di una conferma di avvenuta ricezione. I costi amministrativi legati a questa misura sono anche sproporzionati.