

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Gentile Signora
Eveline Widmer-Schlumpf
Direttrice del Dipartimento federale
delle finanze

Egregio Signor
Didier Burkhalter
Direttore del Dipartimento federale
affari esteri

Bundesgasse 3
3003 Berna

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

Procedura di consultazione che concerne l'approvazione di un Protocollo che modifica l'Accordo sulla fiscalità del risparmio tra la Svizzera e l'UE

Gentile Signora Consigliera federale,
Egregio Signor Consigliere federale,

facciamo riferimento alla consultazione indicata a margine e, ringraziandovi per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, con la presente vi rendiamo note le nostre osservazioni.

Premessa

La Direttiva sulla fiscalità del risparmio fu adottata nel 2003 ed entrò in vigore negli Stati dell'Unione Europea (UE) il 1° luglio 2005¹. Lo scopo di tale Direttiva era quello di assicurare una tassazione effettiva dei pagamenti di interessi ai contribuenti (persone fisiche), mediante alcuni meccanismi, segnatamente o attraverso lo

¹ Direttiva 2003/48/CE del Consiglio del 3 giugno 2003 in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, L 157/398 del 16 giugno 2003.

scambio di informazione o per mezzo di una trattenuta alla fonte. L'obiettivo della Direttiva era quindi quello di assicurarsi che gli Stati membri avessero sufficienti informazioni riguardo alla tassazione degli interessi ricevuti dai loro contribuenti, anche se tali pagamenti provenivano dall'estero². Nel contempo all'implementazione di tale Direttiva, l'UE ha deciso di cooperare in questo ambito anche con 5 nazioni non UE (Svizzera, Lichtenstein, Andorra, San Marino e Monaco). Queste nazioni hanno deciso di adottare le misure proposte ("misure equivalenti" allo scambio automatico d'informazioni) dal 1° luglio 2005. L'Accordo sulla fiscalità del risparmio tra la Svizzera e l'UE, oggetto della presente consultazione, si inserisce in questo contesto. L'Accordo (in vigore dal 1° luglio 2005) prevede, in luogo dello scambio automatico d'informazione, una ritenuta d'imposta del 35%³ sui pagamenti di interessi che sono effettuati da un agente pagatore in Svizzera a una persona fisica avente la propria residenza fiscale in uno Stato membro. Il gettito fiscale dell'Euroritenuta è sempre stato assai modesto⁴, questa è stata una delle ragioni per le quali il Consiglio per l'economia e la finanza dell'UE (ECOFIN), il 14 maggio 2013, ha autorizzato la Commissione europea ad avviare i negoziati con le 5 nazioni sopracitate (tra le quali la Svizzera) al fine di adeguare i singoli accordi sulla fiscalità del risparmio, affinché questi fossero in linea con le modifiche della Direttiva europea stessa⁵. Il Consiglio federale, in data 9 ottobre 2013, ha quindi licenziato un progetto di mandato per la negoziazione della revisione dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio concluso con l'UE⁶. I negoziati hanno preso avvio il 17 gennaio 2014⁷ e si sono conclusi, vista l'evoluzione in seno all'OCSE sullo scambio automatico di informazioni, con la parafratura, il 19 marzo 2015, di un accordo per lo scambio automatico di informazioni in materia fiscale che sostituisce l'Accordo sulla fiscalità del risparmio⁸. Detto Accordo è stato in seguito firmato a Bruxelles in data 27 maggio 2015 ed è oggetto della presente consultazione⁹.

È d'uopo precisare che allorquando si negoziò l'Accordo sulla fiscalità del risparmio (si ribadisce che a livello europeo la Direttiva analoga si applica unicamente agli

² Akos Menyhei, "Anti-abuse concepts in the Savings Directive", in Karin Simader/ Elisabeth Titz (eds.), *Limits to Tax Planning* (Vienna: Linde, 2013) p. 541 (p. 544).

³ Il livello della ritenuta era pari al 15% per i primi tre anni a decorrere dalla data di applicazione dell'Accordo, al 20% per i tre anni successivi e al 35% dal settimo anno in avanti (cfr. art. 1 paragrafo 1 dell'Accordo 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, RS 0.641.926.81).

⁴ Andrea Manzitti, I rapporti fiscali tra la Svizzera e l'UE a dieci anni dalla Direttiva sulla fiscalità del risparmio, in Samuele Vorpe, scritti in onore di Marco Bernasconi (Manno: SUPSI 2015), *Contravvenzioni e delitti fiscali nell'era dello scambio internazionale d'informazione*, p. 376 (p. 380).

⁵ Conferenza stampa dell'ECOFIN sul meeting del Consiglio, 9405/13 PRESSE 185, 14 maggio 2013, disponibile su http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137122.pdf.

⁶ Comunicato stampa del Consiglio federale del 9 ottobre 2013, Il Consiglio federale decide di firmare la Convenzione sull'assistenza amministrativa e licenzia un progetto di mandato di negoziazione con l'UE sulla fiscalità del risparmio.

⁷ Comunicato stampa del Dipartimento delle finanze del 17 gennaio 2014, La Svizzera e l'UE avviano negoziati sulla fiscalità del risparmio.

⁸ Comunicato stampa della Missione della Svizzera presso l'Unione europea del 19 marzo 2015, Svizzera e UE parafrano un accordo per lo scambio automatico di informazioni in materia fiscale.

⁹ Comunicato stampa del Dipartimento affari esteri e della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie del 27 maggio 2015, Accordo Svizzera-UE sullo scambio automatico di informazioni a fini fiscali: firma e procedura di consultazione.

interessi versati a una persona fisica) si inserì una norma, segnatamente l'art. 15, che prescriveva l'esenzione, a determinate condizioni, dall'imposta alla fonte di pagamenti transfrontalieri di dividendi, interessi e canoni tra società consociate. Questa norma è quindi un "ibrido" in quanto, applicandosi alle persone giuridiche, si inserisce in un trattato che regola la tassazione alla fonte degli interessi ricevuti dalle persone fisiche, ma permetteva alle società svizzere che conseguivano dividendi, interessi e canoni da altre società del gruppo di uno Stato membro dell'UE, i medesimi vantaggi fiscali delle società che sono residenti in uno Stato membro¹⁰. Si rileva che a livello europeo questi temi sono oggetto di due distinte Direttive, segnatamente quella sui pagamenti di interessi e dei canoni fra società consociate¹¹ e la cosiddetta Direttiva madre-figlia¹², di cui si dirà in seguito.

Osservazioni generali

Il nuovo Accordo con l'UE prevede lo scambio automatico di informazioni secondo lo standard globale dell'OCSE e lo scambio di informazioni su richiesta secondo lo standard globale dell'OCSE vigente (art. 26 del modello di Convenzione dell'OCSE). L'avamprogetto non contiene una legge di attuazione. Per lo scambio automatico d'informazioni dovrà essere applicata la legge sullo scambio automatico internazionale di informazioni in materia fiscale (LSAI) e la legge sull'assistenza amministrativa fiscale (LAAF) per lo scambio di informazioni su richiesta¹³. Nella consultazione non vengono proposte delle modifiche di queste due leggi. A tal proposito ribadiamo quanto già postulato nelle nostre precedenti prese di posizione, in merito alla reciprocità, segnatamente chiediamo un adeguamento dell'art. 21 cpv. 2 LAAF al fine di permettere un corretto impiego in Svizzera delle informazioni bancarie. Per quanto attiene la nostra precedente richiesta inerente l'abolizione dell'art. 22 cpv. 6 LAAF onde consentire di formulare delle domande di assistenza su richiesta legate a conti bancari¹⁴, ritenuto che con il Messaggio relativo al MCAA, si è tenuto conto delle rivendicazioni formulate anche dal nostro Cantone, ci consideriamo soddisfatti della scelta operata dal Consiglio federale, di inserire un cpv. 7 all'art. 22 LAAF, in modo da permettere alle autorità fiscali svizzere di richiedere assistenza amministrativa all'estero (tramite una richiesta di informazioni su domanda) per verificare le informazioni provenienti da uno Stato estero, o da un

¹⁰ Messaggio del Consiglio federale del 1° ottobre 2004 concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi alla trasposizione degli Accordi ("Accordi bilaterali II") FF 2004, 5510-5512 e 5528.

¹¹ Direttiva 2003/49/CE del Consiglio del 3 giugno 2003 concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi, L 157/49 del 26 giugno 2003.

¹² Direttiva 2011/96/UE del Consiglio del 30 del 30 novembre 2011 concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi (rifusione).

¹³ Rapporto esplicativo concernente un Protocollo che modifica l'Accordo sulla fiscalità del risparmio tra la Svizzera e l'UE del Consiglio federale del 27 maggio 2015, p. 3.

¹⁴ Presa di posizione del Consiglio di Stato del 21 gennaio 2015 sulla Legge federale concernente l'applicazione unilaterale dello standard OCSE sullo scambio di informazioni (LASSI); procedura di consultazione; Presa di posizione del Consiglio di Stato del 15 aprile 2015 sulla procedura di consultazione concernente l'approvazione e l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale e Procedura di consultazione concernente l'approvazione dell'accordo multilaterale tra autorità competenti concernente lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari nonché della legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni in materia fiscale.

istituto finanziario estero ricevute senza richiesta dalla Svizzera (segnatamente spontaneamente o su richiesta)¹⁵. Ripresentiamo per contro la nostra pretesa di utilizzare il numero AVS (dato che viene utilizzato come chiave universale da tutti i Cantoni) quale numero d'identificazione fiscale internazionale. Altre soluzioni comporterebbero un onere amministrativo sproporzionato per i Cantoni. Siamo coscienti che la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha rifiutato di iscrivere nella legge che il numero AVS debba essere utilizzato, allo scopo di sgravare il carico amministrativo, come numero d'identificazione fiscale per le informazioni trasmesse all'estero¹⁶. Nel caso in cui per ragioni diverse, quali per esempio la protezione dati (come rilevato dalla CET-N), si dovesse decidere di non far riferimento al numero AVS, si chiede che la Confederazione si assuma i costi per l'implementazione di un numero d'identificazione per le persone fisiche universale. La CET-N ha altresì evidenziato che occorre introdurre la possibilità di contestare davanti ad un giudice la trasmissione dati, nel caso in cui tale trasmissione comporti a una persona svantaggi considerati insostenibili a causa della mancanza nello Stato ricevente di garanzie dello Stato di diritto. Lo scrivente esecutivo è del medesimo avviso, d'altronde già nel 2013 si era posto l'accento sulla garanzia costituzionale del diritto di essere sentito¹⁷. La dottrina stessa è della stessa opinione e pone l'accento sul fatto che ci possano essere conseguenze per i conti che già esistevano precedentemente all'adozione dello scambio automatico d'informazioni. Di conseguenza per motivi di *fairness*, lo scambio automatico di informazioni su conti esistenti può avvenire unicamente se il cliente dà il suo consenso oppure se lo Stato di residenza del cliente concede la possibilità al cliente/contribuente di regolarizzarsi a condizioni penali agevolate¹⁸. Si chiede quindi che si tenga conto di questi principi nelle leggi federali di applicazione.

Come già nelle prese di posizioni precedenti si pone l'accento sulla necessità di chinarsi sulla possibilità di introdurre un'amnistia fiscale federale¹⁹. Dottrina autorevole si pone la questione, come già evidenziato dallo scrivente Consiglio, se nel contesto di quest'evoluzione internazionale, l'autodenuncia esente da pena, conosciuta oggi dalla nostra legislazione tributaria, sia sufficiente²⁰.

¹⁵ Messaggio del Consiglio federale del 5 giugno 2015 che approva l'Accordo multilaterale tra Autorità Competenti concernenti lo scambio automatico di informazioni relative a Conti Finanziari e la sua attuazione, p.26.

¹⁶ Comunicato stampa CET-N del 18 agosto 2015, Scambio automatico d'informazione in materia fiscale, La Commissione approva l'introduzione dello scambio automatico d'informazione.

¹⁷ Presa di posizione del Consiglio di Stato dell'11 settembre 2013 sulla Procedura di consultazione abbreviata concernente la modifica della LAAF.

¹⁸ René Matteotti, *Fairness im Steuerrecht*, in *Sondernummer 100 Jahre ESTV, Steuern: Anspruch und Wirklichkeit*, ASA 84 1-2, Juli-August 2015, p. 51 (p. 76), Philip Baker/Pasquale Pistone, *Practical protection of taxpayers' rights General Report IFA Congress 2015, Basel*, p. 17 (p. 71-73).

¹⁹ Presa di posizione del Consiglio di Stato del 21 gennaio 2015 sulla Legge federale concernente l'applicazione unilaterale dello standard OCSE sulla scambio di informazioni (LASSI); procedura di consultazione; Presa di posizione del Consiglio di Stato del 15 aprile 2015 sulla procedura di consultazione concernente l'approvazione e l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale e Procedura di consultazione concernente l'approvazione dell'accordo multilaterale tra autorità competenti concernente lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari nonché della legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni in materia fiscale.

²⁰ René Matteotti, loc. cit, pag. 75.

Commenti ad alcuni singoli disposti dell'Accordo con l'UE

Ad art. 5 Scambio di informazioni su richiesta

Dal rapporto esplicativo si evidenzia che il contenuto e l'entità dello scambio di informazioni su richiesta stabilito nell'Accordo con l'UE corrisponde allo standard globale così come determinato in particolare nell'articolo 26 del Modello di convenzione dell'OCSE e nel relativo Commento. Di conseguenza oltre a comprendere domande raggruppate possono essere scambiate informazioni per l'applicazione di tutte le imposte²¹. In considerazione del fatto che detto disposto comporta per determinati Stati membri dell'UE anche un'estensione dello scambio di informazioni su richiesta, poiché definisce nell'ambito delle imposte un campo di applicazione più ampio rispetto alla CDI (per esempio scambio di informazioni in materia di imposte di successione e donazione o di IVA), si chiede che questa norma venga limitata alle imposte considerate nelle singole CDI. Questo, perlomeno fintanto che non vengono rinegoziate tutte le CDI, in particolare quella con l'Italia.

Ad art. 9 Pagamenti di dividendi, interessi e canoni di imprese

L'art. 9 riprende senza modifiche l'art. 15 dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio, senonché come evidenziato nella premessa le condizioni per l'esenzione dei dividendi a livello europeo è regolata dalla Direttiva madre-figlia e l'esenzione dei pagamenti di interessi e canoni dalla Direttiva concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati Membri diversi. Queste Direttive pongono, oggi, delle condizioni meno restrittive di quanto previsto nel passato e ripreso dal nuovo Accordo tra il nostro Paese e l'UE. Segnatamente si osserva che per quanto attiene i pagamenti di dividendi, interessi e canoni tra imprese l'art. 9 dell'Accordo posto in consultazione (vecchio art. 15) prevede che i dividendi corrisposti dalle società figlie alle società madri non sono soggetti a imposizione fiscale nello Stato di origine allorché (tra le altre condizioni), la società madre detiene direttamente almeno il 25% del capitale della società figlia per un minimo di due anni. La corrispondente direttiva europea²² prevede una partecipazione minima del 10% (e non del 25%) senza nessun periodo di attesa. Per quanto concerne, invece, il non assoggettamento dei pagamenti di interessi e di canoni effettuati tra società consociate o le loro stabili organizzazioni si pone, tra le altre condizioni, che tali società siano collegate da una partecipazione diretta minima pari al 25% per almeno due anni o siano entrambe detenute da una terza società che detiene direttamente almeno il 25% del capitale tanto della prima come della seconda società per un minimo di due anni. La corrispondente Direttiva europea²³ prescrive analogamente una partecipazione minima del 25% senza però prevedere un termine di attesa minimo di due anni.

²¹ Rapporto esplicativo concernente un Protocollo che modifica l'Accordo sulla fiscalità del risparmio tra la Svizzera e l'UE del Consiglio federale del 27 maggio 2015, p. 14.

²² Art. 3 della Direttiva 2011/96/UE del Consiglio del 30 del 30 novembre 2011 concernente i regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi (rifusione).

²³ Art. 3 b della Direttiva 2003/49/CE del Consiglio del 3 giugno 2003 concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi, L 157/49 del 26 giugno 2003.

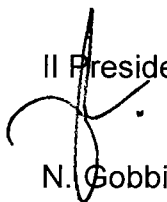
Si ribadisce che l'art. 9 è molto importante per un libero mercato privo di distorsioni fiscali. Infatti è il motivo per il quale l'UE si è dotata di un sistema che permettesse la massima libertà di localizzazione in relazione a dividendi, interessi e canoni. Negli anni l'Europa ha voluto rafforzare questa libertà fondamentale, alleggerendo i requisiti giuridici per poter beneficiare degli sgravi fiscali. Lo scrivente esecutivo critica fortemente il mancato recepimento/aggiornamento delle condizioni poste dalle Direttive europee, che nel lungo periodo potrebbe avere quale conseguenza una delocalizzazione delle imprese dalla Svizzera. Consideriamo una grave mancanza non aver approfittato dell'aggiornamento dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio per implementare le migliori condizioni delle due Direttive europee. Non si comprende come mai si debba riprendere il diritto europeo in settori molto sensibili per la Svizzera, quali lo scambio di informazioni automatico, mentre non debba essere ripreso su una questione cruciale come la libertà economica. Tanto più che nell'ambito di questo negoziato non si è potuto trovare un accordo per la salvaguardia e il miglioramento dell'accesso al mercato per gli intermediari finanziari svizzeri nell'area dell'UE.

Il nostro Cantone chiede che venga modificato l'articolo 9 tenendo conto delle migliorate condizioni della Direttiva europea madre-figlia e della Direttiva inerente il pagamento dei interessi e dei canoni fra società consociate. Se questa attualizzazione non dovesse essere finalizzata questo Accordo non trova il nostro consenso.

Vogliate gradire, Signora Consigliera federale e Signor Consigliere federale, l'espressione della nostra alta stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO:

Il Presidente:



N. Gobbi

Il Cancelliere:



G. Gianella

Copia per conoscenza a:

Divisione delle contribuzioni, Residenza

Deputazione ticinese alle Camere federali (joerg.debernardi@ti.ch;

nicolo.parente@ti.ch; renata.gottardi@ti.ch; sara.guerra@ti.ch)

Pubblicazione in internet