



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF

Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali SFI

Rapporto del Dipartimento federale delle finanze sui risultati della consultazione concernente la modifica della legge sull'assistenza amministrativa fiscale

Giugno 2016

Indice

1.	Situazione iniziale.....	4
2.	Procedura di consultazione e valutazione.....	5
2.1.	Procedura di consultazione.....	5
2.2.	Metodo di valutazione	5
3.	Principali risultati della consultazione	5
4.	Valutazione dettagliata della procedura di consultazione.....	5
4.1.	Singoli pareri.....	5
4.2.	Altre osservazioni e proposte dei partecipanti alla consultazione	9

Elenco delle abbreviazioni dei partecipanti alla consultazione

ASB	Associazione svizzera dei banchieri
ASG	Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni
CDCF	Conferenza dei direttori cantionali delle finanze
FSA	Federazione Svizzera degli Avvocati
I Verdi	Partito ecologista svizzero
IRV	Interkantonaler Rückversicherungsverband
ODA	Ordre des avocats de Genève
PBD	Partito borghese-democratico svizzero
PLR	PLR.I Liberali
PPD	Partito popolare democratico svizzero
PSS	Partito socialista svizzero
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
SVUF	Schweizerische Vereinigung unabhängiger Finanzberater
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale svizzero
UDC	Unione Democratica di Centro
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USS	Unione sindacale svizzera

1. Situazione iniziale

Secondo il vigente articolo 7 lettera c della legge del 28 settembre 2012 sull'assistenza amministrativa fiscale (LAAF) non si entra nel merito di una domanda se essa viola il principio della buona fede, in particolare se si fonda su informazioni ottenute mediante reati secondo il diritto svizzero.

Nell'estate del 2013 è stata effettuata una consultazione sulla modifica della LAAF, entrata in vigore il 1° febbraio 2013. Per quando concerne l'articolo 7 lettera c LAAF era stato proposto di limitare il tenore della disposizione nel senso che non si sarebbe entrato nel merito delle domande di assistenza amministrativa che si basavano su informazioni ottenute *attivamente* mediante reati punibili secondo il diritto svizzero. Sulla base delle forti critiche espresse in occasione della consultazione, si è rinunciato alla modifica della disposizione per non compromettere lo scopo principale della revisione, ovvero l'introduzione di un'eccezione concernente l'informazione a posteriori di persone oggetto di una domanda di assistenza amministrativa. All'epoca erano numerose le domande bloccate in virtù della richiesta di mantenere segreta la procedura di assistenza amministrativa formulata dallo Stato richiedente, che non poteva essere soddisfatta a causa dell'assenza di una disposizione sulle eccezioni. L'introduzione di questa eccezione era necessaria affinché la Svizzera potesse accedere alla seconda fase della *peer review* del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (Forum globale). In caso di rinuncia alla modifica dell'articolo 7 lettera c LAAF vi era la consapevolezza che importanti Paesi partner non avrebbero considerato la posizione della Svizzera in relazione ai dati ottenuti illegalmente conforme allo standard globale per lo scambio automatico di informazioni a fini fiscali elaborato dall'OCSE (standard globale dell'OCSE). Si era parimenti consapevoli che la posizione della Svizzera avrebbe potuto peggiorare la sua valutazione nella seconda fase della *peer review*.

Nel rapporto supplementare della Svizzera sulla prima fase della *peer review* il Forum globale ha richiesto alla Svizzera di attuare l'articolo 7 lettera c LAAF in modo conforme allo standard globale dell'OCSE. Il presente avamprogetto di modifica di legge tiene conto di questa situazione e delle esigenze internazionali. L'adeguamento allo standard globale dell'OCSE avviene in considerazione dell'attuale seconda fase di *peer review* ma anche in vista del nuovo ciclo di valutazione iniziato quest'anno.

In futuro si entrerà nel merito se lo Stato richiedente fonda la sua domanda su informazioni, originariamente ottenute mediante reati secondo il diritto svizzero, ma di cui è entrato in possesso mediante assistenza amministrativa e non operandosi attivamente. Non è considerato comportamento attivo se uno Stato si basa su informazioni provenienti da fonti accessibili al pubblico, come ad esempio i media. Il principio dell'articolo 7 lettera c LAAF è invece mantenuto. L'ottenimento di informazioni tramite reati secondo il diritto svizzero continuerà a essere motivo di rifiuto di entrare nel merito se lo Stato richiedente è entrato in possesso delle informazioni sulle quali basa la domanda mediante un comportamento attivo che esula da una procedura di assistenza amministrativa.

2. Procedura di consultazione e valutazione

2.1. Procedura di consultazione

Sono stati invitati a partecipare alla procedura di consultazione i Governi dei 26 Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali, la CDCF, 12 partiti politici, le tre associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, otto associazioni mantello dell'economia, come pure 37 ambienti interessati.

Tra gli interpellati hanno partecipato alla consultazione 25 Cantoni (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), sei partiti politici (I Verdi, PBD, PLR, PPD, PSS, UDC), la CDCF, cinque associazioni mantello nazionali dell'economia (economiesuisse, Unione svizzera degli imprenditori, ASB, USS, USAM), l'Associazione dei Comuni Svizzeri, l'Unione delle Città svizzere e 13 rappresentanti degli ambienti interessati (Swissholdings, Expertsuisse, Fiduciari Suisse, IRV, Centre Patronal, Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera, FSA, SVUF, ASG, TF, TAF, SKS, Alliance Sud).

Anche l'ODA ha inoltrato un suo parere.

I seguenti interpellati hanno rinunciato ad esprimere il loro parere: Associazione dei Comuni Svizzeri, IRV, Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera, TF e SKS.

L'Unione svizzera degli imprenditori rinuncia ad esprimere il proprio parere, poiché l'oggetto della consultazione rientra tra le competenze di economiesuisse.

2.2. Metodo di valutazione

I pareri pervenuti non saranno esposti singolarmente, ma verrà compendiata la posizione generale dei partecipanti. Per i dettagli si rimanda ai pareri che possono essere consultati presso la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI).

3. Principali risultati della consultazione

Dei 25 Cantoni che hanno espresso un parere, 24 (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) accolgono positivamente la disposizione mentre uno (SZ) la respinge.

Dei sei partiti politici che hanno espresso un parere, tre (PBD, I Verdi, PSS) sono favorevoli alla modifica mentre tre (PPD, PLR, UDC) la respingono.

Delle 16 organizzazioni interpellate, sette sono favorevoli (CDCF, economiesuisse, ASB, USS, Unione delle Città svizzere, Swissholdings, Alliance Sud) mentre sette (USAM, Centre Patronal, FSA, SVUF, ASG, TAF, ODA) la respingono. Expert Suisse e Fiduciari Suisse accolgono la modifica a determinate condizioni.

4. Valutazione dettagliata della procedura di consultazione

4.1. Singoli pareri

4.1.1 Contrari

SZ, PPD, PLR, UDC, USAM, Centre Patronal, FSA, SVUF, ASG, TAF e ODA respingono la modifica.

Nell'ottica dello Stato di diritto, PLR, UDC, FSA e ASG ritengono problematico entrare nel merito di domande di assistenza amministrativa che si basano su dati rubati, siano essi stati ottenuti operando in modo attivo o passivo. Il PLR è cosciente delle considerazioni economiche che stanno dietro alla modifica di legge e farà di tutto affinché le imprese svizzere non vengano ostacolate. Anche il PPD respinge l'avamprogetto poiché non deve essere possibile offrire assistenza amministrativa sulla base di dati rubati. Il PLR e l'ODA ricordano che nel 2014 il Parlamento ha approvato una più severa punizione della vendita di dati bancari propugnata dall'iniziativa parlamentare 10.450 del Gruppo liberale radicale, lanciando in tal modo un chiaro segnale contro il furto di dati. Per PLR e UDC la revisione è affrettata poiché il Forum globale esaminerà le domande di assistenza amministrativa presentate tra il 1° luglio 2012 e il 30 giugno 2015. La proposta di modifica di legge non potrebbe dunque esercitare alcuna ripercussione sul risultato della Svizzera. Secondo il parere di UDC e Centre Patronal la nuova prassi proposta in materia di assistenza amministrativa fiscale dovrebbe applicarsi soltanto agli Stati con cui la Svizzera non ha concluso uno scambio automatico di informazioni, ovvero Paesi in cui vi sono riserve per quanto concerne lo Stato di diritto. Secondo l'UDC questa normativa non può essere sostenuta. Per PLR, FSA e ASG l'esempio del Liechtenstein mostra come sia possibile conseguire una nota sufficiente nella valutazione anche quando si rifiuta l'assistenza amministrativa sulla base di dati rubati. SZ e PPD rimandano al rapporto esplicativo della modifica di legge proposta secondo cui gli Stati partner della Svizzera che dal 2017 passeranno allo scambio automatico di informazioni dovrebbero essere meno interessati ad acquisire dati rubati poiché riceverebbero automaticamente i dati bancari. Non è dunque comprensibile proporre ora una modifica di legge che dal 2017 diverrebbe obsoleta. Adducendo le stesse motivazioni l'ODA ritiene la modifica di legge proposta ormai senza alcuna importanza pratica.

SZ ritiene che un mezzo di prova ottenuto mediante un comportamento punibile non sia utilizzabile solo per il fatto che venga trasmesso a un'altra persona o a un altro Stato. Per garantire che questo tipo di comportamento non venga ricompensato nel quadro di una procedura di assistenza amministrativa, bisogna fare in modo che i dati bancari ottenuti in modo punibile non siano ammessi come prove. Per il TAF l'avamprogetto è in contrasto con la giurisprudenza del TF sull'effetto indiretto del divieto di utilizzo delle prove. Per SZ, TAF e FSA la modifica di legge proposta appare problematica nell'ottica del principio della buona fede poiché non si vede per quale ragione soltanto il comportamento dello Stato 1, che ha operato attivamente per ottenere i dati rubati, sia considerato contrario a questo principio mentre lo Stato 2 può usare i dati che ha ricevuto dallo Stato 1 tramite assistenza amministrativa.

Per FSA e ODA è discutibile se la norma unilaterale proposta sia conforme al diritto internazionale. La maggior parte della dottrina ritiene che le autorità fiscali non dovrebbero entrare nel merito di domande di assistenza amministrativa basate su dati ottenuti illegalmente e ciò sulla base del principio della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati secondo cui questi ultimi devono essere interpretati in buona fede. L'ODA aggiunge che qualora lo Stato richiedente utilizzasse i risultati della propria inchiesta per fondare la sua domanda, violerebbe il principio della buona fede se la sua inchiesta fosse stata avviata sulla base di dati rubati. L'ODA menziona inoltre che la legislazione svizzera e quella di altri Paesi vieta l'utilizzo di dati rubati, poiché il ricorso a questo tipo di dati sarebbe contraria alla nozione di procedura equa. Siccome il commentario sul modello di convenzione dell'OCSE menziona che è possibile fornire soltanto informazioni ottenute sulla base della legislazione o nel quadro della prassi amministrativa normale dello Stato richiesto o quella dello Stato richiedente, l'attuale prassi seguita dalla Svizzera in materia di dati rubati è conforme al diritto internazionale e allo standard globale OCSE. L'ODA sottolinea infine che anche l'assistenza in materia penale si basa sul principio della buona fede e solo in casi eccezionali permette la cooperazione tra Stati sulla

base di dati rubati. Da un punto di vista politico la FSA sottolinea che il Consiglio federale adduce gli stessi argomenti che aveva utilizzato già nel 2013 in occasione della prima revisione parziale della LAAF. Il fatto che il Consiglio federale ritorni sulla problematica con gli stessi argomenti dopo che questi ultimi erano stati fortemente criticati nella consultazione del 2013 è la testimonianza di poco rispetto del processo politico.

Anche l'ASG sottolinea che la rinnovata proposta di revisione sarebbe giustificata soltanto se rispetto al 2013 le circostanze fossero sostanzialmente cambiate. Questo non è il caso e non sussistono nemmeno altri argomenti sostenibili che rendono questa modifica necessaria. ASG e ODA criticano che negli Stati di diritto, in cui vengono riconosciuti principi come quello di dover raccogliere conformemente al diritto i mezzi di prova per tutti i tipi procedura, si debba preventivamente sacrificare questi principi soltanto per non esporsi ad alcuna critica del Forum globale. Per ASG e ODA le autorità agiscono attivamente sia che si procurino dati tramite assistenza amministrativa o tramite i media, poiché anche i dati ottenuti passivamente devono essere elaborati in modo attivo prima di poter essere impiegati a fini fiscali.

4.1.2 Favorevoli

I Cantoni AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, i partiti politici PBD, I Verdi e PSS nonché le organizzazioni CDCF, economiesuisse, ASB, USS, Unione delle Città svizzere, Swissholdings e Alliance Sud approvano la modifica di legge.

AG, AR, BS, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, UR, VS e ZG condividono il parere del Consiglio federale, secondo cui la continuazione della prassi svizzera sinora applicata potrebbe comportare notevoli svantaggi per la Svizzera e che dunque sia necessario un ulteriore adeguamento della LAAF.

L'Unione delle Città svizzere e la Conferenza delle direttrici e dei direttori di finanza delle città accolgono positivamente la revisione; essa è infatti di interesse nazionale e internazionale e rappresenta un contributo attivo della Svizzera volto alla prevenzione e individuazione di sottrazione e frode fiscale in ambito internazionale.

Per il PBD il Lussemburgo offre un esempio rappresentativo per quanto concerne la minaccia di conseguenze in caso di interpretazione non conforme allo standard. Anche per la Svizzera le conseguenze potrebbero essere pesanti, non solo dal punto di vista tecnico dei mercati finanziari ma anche in generale nell'ottica delle minacciose incertezze per la piazza economica svizzera.

Economiesuisse e ASB riconoscono che negli ultimi anni il contesto generale in ambito di assistenza amministrativa è cambiato e secondo l'opinione degli Stati partner della Svizzera il fatto di negare l'assistenza amministrativa a domande che si basano su dati rubati non corrisponde all'attuale standard internazionale. Il mantenimento dell'attuale prassi svizzera influirebbe in modo negativo la seconda fase della valutazione del Forum globale comportando ripercussioni negative sulla Svizzera.

Da anni Swissholdings ritiene importante che la Svizzera faccia di tutto per superare la *peer review* del Forum globale. Le sanzioni fiscali non colpirebbero solo la piazza bancaria ma principalmente la piazza industriale svizzera, fortemente interconnessa. La revisione proposta è dunque necessaria.

AR, SG, SH, CDCF ed economiesuisse argomentano che con la prevista introduzione dello scambio automatico di informazioni il rifiuto di concedere assistenza amministrativa non avrebbe più alcun senso o non sarebbe più accettabile nel caso di dati rubati acquisiti passivamente.

Per BS e JU la soluzione proposta elimina in modo pragmatico un problema che grava sulle relazioni della Svizzera con i suoi Stati partner e che oscura i progressi compiuti negli ultimi anni in ambito di trasparenza fiscale. L'attuale prassi in materia di domande di assistenza amministrativa, che è restrittiva, compromette il consenso internazionale nei confronti del nostro sistema fiscale e non è nell'interesse della Svizzera. Per USS e I Verdi la revisione appoggia una normalizzazione delle relazioni in materia di assistenza amministrativa con i Paesi partner della Svizzera, si ripercuote positivamente sulla valutazione del Forum globale e promuove il riconoscimento internazionale dei progressi compiuti negli ultimi anni dalla Svizzera in ambito di trasparenza fiscale. Questo riconoscimento è di importanza per la piazza economica svizzera e la credibilità del nostro Paese nelle organizzazioni internazionali.

Alliance Sud ritiene che la revisione proposta sia in ritardo rispetto alla seconda fase della *peer review* del Forum globale. Non bisogna tuttavia sottovalutare l'influsso indiretto sulla valutazione della Svizzera da parte del Forum globale, non da ultimo perché l'India dispone di una posizione di rilievo in questa organizzazione.

L'Unione delle Città svizzere si chiede se sia realmente possibile esaminare nel singolo caso se i dati acquisiti illegalmente siano stati ottenuti attivamente o passivamente.

Per CDCF, AI, AR, LU, SH, TG, UR, ZG, VS e ZH rimane aperta la questione se la differenziazione voluta dalla revisione di legge proposta, ovvero che venga accordata assistenza amministrativa sulla base di dati rubati ottenuti passivamente ma venga rifiutata se questi dati sono stati ottenuti attivamente, venga riconosciuta sul lungo termine da tutti gli Stati richiedenti.

Quale argomento a sostegno della revisione di legge proposta AI, AR, GL, LU, OW, SG, TG, VS e ZH sottolineano che l'attuale prassi fiscale svizzera ammette anche l'impiego di dati ottenuti passivamente, anche se sono stati ottenuti all'estero mediante la violazione del segreto professionale.

Expert Suisse e Fiduciari Suisse accolgono l'avamprogetto a determinate condizioni. Sulla base degli attuali sviluppi politici e anche alla luce della valutazione del Liechtenstein, Expert Suisse vuole che si analizzi attentamente se l'assistenza amministrativa sia da concedere in caso di informazioni ottenute mediante un comportamento attivo. Bisognerebbe accettare la modifica di legge soltanto nel caso in cui il mantenimento dello status quo comporterebbe importanti svantaggi. Fiduciari Suisse è favorevole a condizione che la revisione sia indispensabile per il superamento della *peer review*. Un adeguamento dell'articolo 7 lettera c LAFF è immaginabile se lo Stato richiedente mostra da dove provengono i dati e attesta che non ha attivamente partecipato al loro ottenimento illecito. Bisogna inoltre prevedere una regolamentazione transitoria secondo cui la modifica di legge è applicabile soltanto in relazione a dati ottenuti mediante atti illeciti avvenuti dopo l'entrata in vigore della modifica.

4.2. Altre osservazioni e proposte dei partecipanti alla consultazione

- a) Secondo TI il fatto che la LAAF venga riveduta a ogni pressione internazionale crea incertezza del diritto per i contribuenti e gli istituti finanziari.
- b) BL chiede che in futuro gli interessi svizzeri vengano meglio considerati affinché non si debbano riprendere viepiù misure unilaterali che contraddicono il diritto svizzero.
- c) Secondo SO sarebbe inaccettabile l'ipotesi di applicare il riveduto articolo 7 lettera c LAAF a domande inoltrate prima della sua entrata in vigore.
- d) BE non capisce perché in caso di domande di assistenza amministrativa relative a informazioni bancarie, le autorità fiscali svizzere dovrebbero richiedere tali informazioni soltanto se potrebbero essere ottenute secondo il diritto svizzero (art. 22 cpv. 6 LAAF). Anche il divieto di valorizzare le informazioni bancarie pervenute dall'estero (art. 21 cpv. 2 LAAF) risulta essere inopportuno. Anche FR chiede di rinunciare a queste autolimitazioni che la Svizzera si infligge.