



29 gennaio 2016

Rapporto esplicativo concernente l'introduzione dello scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari con il Giappone

Indice

1	Situazione iniziale.....	4
2	Basi legali per l'attivazione bilaterale dello scambio automatico di informazioni	5
3	Andamento e risultato dei negoziati.....	5
4	Valutazione.....	5
4.1	Relazioni economiche e politiche	5
4.2	Attuazione delle necessarie basi legali	6
4.3	Regolarizzazione del passato.....	7
4.4	Confidenzialità e sicurezza dei dati	7
4.4.1	In generale.....	7
4.4.2	Valutazione della confidenzialità da parte del Forum globale.....	8
4.4.3	Valutazione della confidenzialità nel quadro della normativa FATCA.....	8
4.4.4	Valutazione della confidenzialità del Giappone.....	8
4.5	Accesso al mercato	9
4.6	Condizioni concorrenziali eque («level playing field»)	9
5	Commento ai singoli articoli del decreto federale	10
6	Ripercussioni finanziarie	11
7	Programma di legislatura	12
8	Aspetti giuridici	12
8.1	Costituzionalità	12
8.2	Conformità con il diritto internazionale	12
8.3	Forma dell'atto	12

Compendio

Il presente avamprogetto intende presentare all'Assemblea federale il decreto federale che introduce lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari con il Giappone.

L'8 ottobre 2014 il Consiglio federale ha adottato i mandati di negoziazione concernenti l'introduzione dello scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali. Questi mandati concernono la negoziazione dello scambio automatico di informazioni con l'Unione europea (UE), gli Stati Uniti e con altri Paesi con cui la Svizzera intrattiene strette relazioni economiche e politiche.

In vista dell'introduzione standard per lo scambio automatico di informazioni elaborato dall'Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economico (OCSE) (standard globale), il 19 novembre 2014 il Consiglio federale ha firmato l'Accordo multilaterale tra Autorità Competenti concernente lo scambio automatico di informazioni relative a Conti Finanziari («Multilateral Competent Authority Agreement», MCAA). Questo accordo è basato sull'articolo 6 della Convenzione sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale (Convenzione sull'assistenza amministrativa) e permette di garantire un'applicazione uniforme dello standard globale. La Convenzione sull'assistenza amministrativa, il MCAA e la legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali (LSAI) sono state approvate dall'Assemblea federale il 18 dicembre 2015. Essi costituiscono le basi giuridiche dello scambio automatico di informazioni senza tuttavia definire gli Stati partner con cui verrà introdotto. Per introdurre lo scambio automatico di informazioni con uno Stato partner è necessaria un'attivazione bilaterale. Quest'ultima implica l'iscrizione del Paese con cui la Svizzera desidera introdurre lo scambio automatico di informazioni in un elenco da depositare presso il Segretariato dell'Organo di coordinamento del MCAA (sez. 7 par. 2.2 MCAA). Il presente avamprogetto di decreto federale autorizza il Consiglio federale a comunicare che il Giappone deve figurare nell'elenco tenuto dal Segretariato dell'Organo di coordinamento del MCAA ai sensi della sezione 7 paragrafo 2.2 MCAA. Il decreto è sottoposto per approvazione all'Assemblea federale e fa seguito alla dichiarazione congiunta concernente l'introduzione dello scambio automatico di informazioni firmata il 28 gennaio 2016 da Svizzera e Giappone.

Il Giappone corrisponde al profilo di Stato con cui il Consiglio federale intende introdurre lo scambio automatico di informazioni. In considerazione delle buone relazioni economiche e politiche con la Svizzera, della regolamentazione e della prassi trasparenti in materia di denuncia spontanea fiscale, del livello di confidenzialità e di sicurezza dei dati adeguato ad hoc per gli affari fiscali e della discussione concernente l'accesso al mercato nel quadro del dialogo finanziario instaurato, il Giappone adempie i criteri stabiliti dal Consiglio federale nel mandato di negoziazione dell'8 ottobre 2014.

In generale, l'introduzione dello scambio automatico di informazioni con il Giappone, previsto per il 2017 con il primo scambio nel 2018, contribuirà a consolidare la posizione della Svizzera a livello internazionale. Con l'introduzione dello scambio automatico di informazioni con il Giappone la Svizzera può inoltre intensificare la cooperazione fiscale con un importante membro del G20.

1 Situazione iniziale

Questi ultimi anni sono stati marcati da una forte crescita della lotta contro la frode e l'evasione fiscale che ha condotto, nel 2014, allo sviluppo dello standard per lo scambio automatico di informazioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) (standard globale). Questo standard globale è stato approvato dal Consiglio dell'OCSE il 15 luglio 2014 e avallato dai capi di Stato e di Governo del G20 nel mese di novembre del 2014.

Lo standard globale disciplina lo scambio a intervalli regolari tra due Stati concernente le informazioni relative a conti che contribuenti (persone fisiche o giuridiche) di un determinato Stato detengono presso un istituto finanziario nell'altro Stato. Esso regola in particolare le modalità dello scambio: le informazioni da scambiare devono essere raccolte dalle istituzioni finanziarie dello Stato e trasmesse alle sue autorità fiscali, che a loro volta le comunicano alle autorità fiscali dello Stato con cui è stato concluso un accordo sullo scambio automatico di informazioni. Lo standard globale specifica anche le informazioni da scambiare. Si tratta in particolare di informazioni relative al saldo dei conti e concernenti tutti i redditi da capitale (interessi, dividendi, utili delle vendite e altri redditi) nonché l'identità dei beneficiari effettivi di questi valori patrimoniali. Lo standard globale definisce altresì l'espressione «istituzione finanziaria tenuta alla dichiarazione» e contiene le disposizioni relative all'identificazione dei clienti, alla protezione dei dati e all'impiego delle informazioni scambiate (principio di specialità).

97 Paesi hanno comunicato al Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali («Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes», Forum globale) la loro intenzione di introdurre il nuovo standard globale. Fatto salvo l'adempimento delle procedure di approvazione applicabili, 56 si sono impegnati a raccogliere i dati dal 2016 e a procedere a un primo scambio nel 2017, mentre 41 altri, tra cui la Svizzera, hanno annunciato la raccolta dei dati per il 2017 e un primo scambio per il 2018.

L'8 ottobre 2014 il Consiglio federale ha adottato i mandati di negoziazione concernenti l'introduzione dello scambio automatico di informazioni. Questi mandati concernono la negoziazione dello scambio automatico di informazioni con l'UE, gli Stati Uniti (passaggio dal modello FATCA II al modello FATCA I) e altri Stati. Per quanto concerne questi ultimi, in una prima fase verranno presi in considerazione Paesi con i quali la Svizzera intrattiene strette relazioni economiche e politiche e che – ove opportuno – mettono a disposizione dei propri contribuenti sufficienti possibilità di regolarizzazione. I mandati prevedono anche che le negoziazioni debbano mirare al mantenimento dell'accesso al mercato al suo livello attuale nonché eventuali miglioramenti dell'accesso al mercato per i fornitori di servizi finanziari. Nel quadro delle discussioni sull'introduzione dello scambio automatico di informazioni la Svizzera negozia dunque il mantenimento dell'accesso al mercato e le misure che permetterebbero di migliorare la prestazione transfrontaliera di servizi finanziari.

Sulla base di questi mandati, il 18 novembre 2015 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente l'introduzione dello scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari con l'Australia¹, facendo seguito alla dichiarazione congiunta firmata da Svizzera e Australia il 3 marzo 2015. Il 25 novembre 2015 esso ha parimenti licenziato il messaggio concernente lo scambio automatico di informazioni tra la Svizzera e l'UE.² Esso fa seguito alla firma, il 27 maggio 2015, del relativo accordo bilaterale, ovvero il Protocollo di modifica dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella direttiva 2003/48/CE del Consiglio in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi³. Nel mese di gennaio del corrente anno la Svizzera ha inoltre firmato le dichiarazioni congiunte per l'introduzione dello scambio automatico di informazioni con Guernsey, Jersey, l'Isola di Man, l'Islanda e la Norvegia. In seguito è stata avviata la procedura di consultazione concernente i relativi decreti federali.

¹ FF 2015 7071

² FF 2015 7585

³ FF 2015 7635

2 Basi legali per l'attivazione bilaterale dello scambio automatico di informazioni

In vista dell'introduzione dello scambio automatico di informazioni, il 19 novembre 2014 il Consiglio federale ha firmato l'Accordo multilaterale tra Autorità Competenti concernente lo scambio automatico di informazioni relative a Conti Finanziari («Multilateral Competent Authority Agreement», MCAA). Questo accordo è basato sull'articolo 6 della Convenzione sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale (Convenzione sull'assistenza amministrativa⁴) e permette di garantire un'applicazione uniforme dello standard globale. La Convenzione sull'assistenza amministrativa⁴, il MCAA⁵ e la legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali (LSAI)⁶ sono state approvate dall'Assemblea federale il 18 dicembre 2015. Il MCAA e la Convenzione sull'assistenza amministrativa costituiscono le basi giuridiche dello scambio automatico di informazioni senza tuttavia definire gli Stati partner con cui verrà introdotto.

Nel quadro del MCAA è necessaria un'attivazione bilaterale per introdurre lo scambio automatico di informazioni con uno Stato partner. Quest'ultima implica l'iscrizione del Paese con cui la Svizzera desidera introdurre lo scambio automatico di informazioni in un elenco da depositare presso il Segretariato dell'Organo di coordinamento del MCAA (sez. 7 par. 2.2 MCAA). Il presente avamprogetto concerne l'attivazione bilaterale dello scambio automatico di informazioni con il Giappone, ovvero l'autorizzazione concessa dall'Assemblea federale al Consiglio federale di comunicare al Segretariato dell'Organo di coordinamento del MCAA che il Giappone deve figurare nell'elenco secondo il paragrafo 2.2 della sezione 7 del MCAA.

3 Andamento e risultato dei negoziati

Le discussioni sull'introduzione dello scambio automatico di informazioni si sono svolte sotto forma di conferenze telefoniche tra i rappresentanti del Ministero delle finanze giapponese e la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI). La delegazione svizzera ha condotto i negoziati sulla base dei mandati di negoziazione adottati dal Consiglio federale l'8 ottobre 2014. La Svizzera e il Giappone hanno manifestato la loro volontà di introdurre lo scambio automatico di informazioni con una dichiarazione congiunta che è stata firmata il 28 gennaio 2016. Si è inoltre discusso sulle possibilità di regolarizzazione e sulla confidenzialità in entrambi i Paesi. Le questioni concernenti l'accesso al mercato sono tematizzate nel quadro del dialogo finanziario che si tiene regolarmente con il Giappone. La dichiarazione congiunta con il Giappone non contiene dunque alcuna clausola specifica concernente l'accesso al mercato.

4 Valutazione

4.1 Relazioni economiche e politiche

Il Giappone è la terza economia mondiale e uno Stato di diritto riconosciuto per la sua integrità. La Svizzera e il Giappone mantengono eccellenti e intense relazioni. Dal punto di vista politico, oltre alla sua funzione di membro del G8 e del G20, il Giappone è uno degli Stati partner della Svizzera più importanti e con più affinità in Asia. Il Giappone è anche membro di organizzazioni internazionali centrali come l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e delle sue istituzioni, come il Fondo monetario internazionale (FMI) o l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e la Banca mondiale. Dal 1° settembre 2009 è in vigore un Accordo di libero scambio⁷ tra i due Paesi. Nel 2014 il volume commerciale bilaterale ammontava a circa 10 miliardi di franchi. Il Giappone è dunque in ordine di importanza

⁴ FF 2015 7917

⁵ FF 2015 7947

⁶ FF 2015 7949

⁷ RS 0.946.294.632

il decimo partner commerciale della Svizzera. Dal 30 dicembre 2011 è pure in vigore il Protocollo che modifica la Convenzione tra la Svizzera e il Giappone intesa ad evitare la doppia imposizione nel campo delle imposte sul reddito in vigore dal 1971 (CDI Svizzera – Giappone)⁸. Questo Protocollo contiene una disposizione sullo scambio di informazioni su domanda conforme allo standard OCSE. Il Giappone è pure un membro influente del Forum globale e fa parte del gruppo *peer review* che effettua una valutazione tra pari.

Tenuto conto di queste considerazioni il Giappone corrisponde al profilo di Stato con cui il Consiglio federale intende introdurre lo scambio automatico di informazioni. L'introduzione dello scambio automatico di informazioni contribuirà in particolare a rafforzare la cooperazione fiscale con il Giappone. Dopo l'Australia, la Svizzera può inoltre attuare lo standard globale con un altro importante Paese del G20 e dunque accentuare ancor di più la sua intenzione di introdurre lo scambio automatico di informazioni a livello internazionale.

4.2 Attuazione delle necessarie basi legali

In generale

Per introdurre lo scambio automatico di informazioni sulla base del MCAA devono essere soddisfatte le seguenti condizioni:

- la Convenzione sull'assistenza amministrativa è in vigore in entrambi gli Stati;
- entrambi gli Stati hanno firmato il MCAA;
- entrambi gli Stati hanno confermato di disporre delle basi legali necessarie per applicare lo standard globale;
- entrambi gli Stati notificano al Segretariato dell'Organo di coordinamento del MCAA la loro intenzione di voler scambiare informazioni su base automatica con l'altro Stato.

Il Giappone ha firmato sia la Convenzione sull'assistenza amministrativa che il MCAA. La Convenzione sull'assistenza amministrativa è stata firmata dal Giappone il 3 novembre 2011 ed è entrata in vigore il 1° ottobre 2013. Il MCAA è stato firmato il 29 ottobre 2015. Il Giappone, come la Svizzera, si è impegnato ad attuare lo scambio automatico di informazioni dal 2017 e ad effettuare il primo scambio nel 2018.

Il Giappone dispone dunque delle basi legali necessarie all'introduzione dello scambio automatico di informazioni sulla base della Convenzione sull'assistenza amministrativa e del MCAA. La legislazione di applicazione giapponese dovrebbe poter entrare in vigore il 1° gennaio 2017 al più tardi.

Per la Svizzera la Convenzione sull'assistenza amministrativa dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2017. Conformemente alle disposizioni di applicazione della Convenzione sull'assistenza amministrativa, bisognerà concludere con il Giappone un accordo complementare ai sensi dell'articolo 28 paragrafo 6 della Convenzione sull'assistenza amministrativa che è di competenza del Consiglio federale secondo l'articolo 4 del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale⁹. In questo modo l'attuazione della Convenzione sull'assistenza amministrativa e dunque l'attuazione dello scambio automatico di informazioni può essere convenuto dal 1° gennaio 2017. Tali accordi complementari devono essere di principio conclusi con tutti gli Stati partner con cui è prevista l'attuazione dello scambio automatico di informazioni dal 2017 sulla base dell'articolo 6 della Convenzione sull'assistenza amministrativa.

Creazione delle basi legali in Svizzera

La Svizzera ha firmato la Convenzione sull'assistenza amministrativa il 15 ottobre 2013 e il MCAA il 19 novembre 2014. L'Assemblea federale ha approvato la Convenzione sull'assistenza amministrativa, il MCAA e la LSAI il 18 dicembre 2015. Così, in assenza di referendum, la Svizzera disporrà delle necessarie basi legali per introdurre lo scambio automatico di informazioni con i Paesi interessati.

⁸ RS 0.672.946.31

⁹ FF 2015 7949

4.3 Regularizzazione del passato

Secondo i mandati adottati dal Consiglio federale l'8 ottobre 2014, lo scambio automatico di informazioni può essere introdotto soltanto se esistono meccanismi appropriati che, se necessario, permettano ai contribuenti di regolarizzare la loro situazione fiscale e garantiscano in questo modo una transizione ordinata verso il nuovo sistema di scambio di informazioni.

Il Giappone non dispone di alcun programma di regolarizzazione specifico ai valori patrimoniali non dichiarati. In caso di denuncia spontanea di valori patrimoniali non dichiarati il vigente diritto giapponese prevede che i contribuenti interessati debbano versare le imposte da pagare con gli interessi e multa. La multa non può essere ridotta in caso di denuncia spontanea. A seconda della gravità della non dichiarazione esse varia da 500 000 Yen (4 000 fr. ca.) per non aver intenzionalmente compilato la dichiarazione d'imposta senza sottrazione d'imposta fino a 10 milioni di Yen (oltre 80 000 fr.) per una cosiddetta «sottovalutazione» fraudolenta. Le sanzioni amministrative invece vengono ridotte del 40 % per non aver compilato o compilato erroneamente la dichiarazione d'imposta (con frode fiscale), del 15 % per tutti gli altri casi e del 5 % in caso di imposte non pagate. Non è prevista alcuna sanzione amministrativa in caso di «sottovalutazione». Il diritto giapponese prevede anche pene detentive che vanno da un anno al massimo per non aver compilato o compilato erroneamente la dichiarazione d'imposta (senza frode fiscale) fino a 10 anni al massimo per non aver compilato o compilato erroneamente la dichiarazione d'imposta (con frode fiscale) o «sottovalutazione» fraudolenta. Secondo informazioni della delegazione giapponese è possibile rinunciare alla pena detentiva nei confronti di contribuenti che hanno effettuato una denuncia spontanea. Le possibilità di regolarizzazione secondo il diritto giapponese sono considerate nel complesso adeguate per garantire un ordinato passaggio allo scambio automatico di informazioni, in particolare visto che in caso di denuncia spontanea le pene amministrative relativamente alte vengono sensibilmente ridotte e che si possa rinunciare alla pena detentiva.

Dall'inizio del 2010 i contribuenti svizzeri possono ricorrere alla denuncia spontanea non punibile e al recupero d'imposta semplificato. Queste misure permettono alle persone fisiche e giuridiche di regolarizzare i redditi e gli averi non dichiarati senza il rischio di conseguenze a livello penale. Per maggiori informazioni si rimanda al messaggio del 5 giugno 2015 relativo al MCAA e alla LSA.¹⁰

4.4 Confidenzialità e sicurezza dei dati

4.4.1 In generale

In generale la cooperazione fiscale è strettamente inquadrata da accordi internazionali che pongono elevate esigenze in materia di confidenzialità e di impiego di dati fiscali (art. 22 della Convenzione sull'assistenza amministrativa; sez. 5 MCAA; art. 26 del Modello di convenzione dell'OCSE). Nel quadro dei negoziati è pertanto importante verificare l'esistenza di una legislazione in materia di protezione dei dati e che il trattamento e l'utilizzazione dei dati da parte delle autorità fiscali avverranno nel quadro limitato degli accordi internazionali di cui sopra. La protezione materiale dei dati è dunque principalmente garantita tramite le norme del diritto fiscale.

Inoltre, con il Giappone non è stata in passato segnalata alcuna difficoltà in termini di protezione dei dati per quanto concerne la cooperazione fiscale in materia di scambio di informazioni su domanda, oggetto di una prassi ormai pluriennale. L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) ha inoltre considerato conforme alla legge sulla protezione dei dati lo scambio di informazioni sulla base della CDI e della legge sull'assistenza amministrativa fiscale (LAAF). Gli aspetti concernenti la protezione dei dati relativi allo scambio automatico di informazioni non sono fondamentalmente diversi da quelli relativi allo scambio di informazioni su domanda (cfr. n. 1.9.1. del 19° rapporto d'attività 2011/2012 dell'IFPDT¹¹). Tuttavia, se sembrano insufficienti, il Dipartimento federale

¹⁰ FF 2015 4467, pag. 4534

¹¹ www.edoeb.admin.ch > Documentazione > Rapporti d'attività

delle finanze (DFF) procede a un esame approfondito delle condizioni quadro concernenti la confidenzialità e la sicurezza dei dati di uno Stato partner.

4.4.2 Valutazione della confidenzialità da parte del Forum globale

La confidenzialità e il principio di specialità sono stati giudicati essenziali al momento dell'elaborazione dello standard globale. A tal fine il Forum globale ha allestito un processo che mira a valutare le misure di confidenzialità in vigore nei 97 Stati e territori che hanno manifestato la loro volontà di introdurre lo scambio automatico di informazioni. Lo scopo di questo meccanismo è di sostituire i diversi esami bilaterali tra Stati partner con un esame multilaterale sotto forma di una valutazione tra pari. Gli Stati impegnati a introdurre lo scambio automatico di informazioni dispongono dunque di uno strumento non vincolante che permette loro di determinare l'adeguatezza delle misure in materia di confidenzialità di un potenziale Stato partner. Le valutazioni sono effettuate da un gruppo di 12 esperti messi a disposizione dagli Stati membri. Un esperto svizzero fa parte di questo gruppo che dispone di grande perizia tecnica per quanto concerne l'attuazione e la supervisione di misure relative alla confidenzialità e alla sicurezza dei dati fiscali, in particolare in campo informatico.

Ai fini della valutazione gli Stati devono compilare un questionario concernente la confidenzialità e il principio di specialità. Si tratta di un questionario tipo, allegato allo standard globale, elaborato sulla base del questionario impiegato dagli Stati Uniti nel quadro della normativa FATCA. Il questionario è articolato in tre capitoli: (i) il quadro giuridico, (ii) le prassi e le procedure che mirano a garantire la sicurezza dei dati e (iii) il controllo del rispetto e le sanzioni in caso di violazione della confidenzialità. Su questa base il gruppo di esperti redige un rapporto per ogni Stato, messo poi in consultazione presso gli altri Stati membri del Forum globale.

Il 29 e il 30 ottobre 2015 i membri del Forum globale hanno ricevuto un primo lotto di una ventina di rapporti effettuati dal gruppo di esperti, che non ha espresso alcuna raccomandazione di miglioramento. Il 3 e il 4 dicembre 2015, un secondo lotto di una ventina di rapporti sono stati presentati ai membri del Forum globale. Questi rapporti sono confidenziali e servono da base di valutazione in vista dell'introduzione dello scambio automatico di informazioni.

4.4.3 Valutazione della confidenzialità nel quadro della normativa FATCA

Allo scopo di attuare i modelli di accordi tra governi («intergovernmental agreement», IGA) che prevedono lo scambio reciproco di dati fiscali, l'autorità fiscale statunitense («Internal Revenue Service», IRS) effettua valutazioni della confidenzialità sulla base del questionario FATCA e di visite in loco negli Stati interessati. Questa valutazione può costituire un indicatore importante del livello di confidenzialità e di sicurezza dei dati di uno Stato.

4.4.4 Valutazione della confidenzialità del Giappone

Valutazione del Forum globale, dell'IRS nel quadro della normativa FATCA e del DFF

La valutazione della confidenzialità del Giappone da parte del Forum globale verrà effettuata, come quella della Svizzera, soltanto nella prima metà del 2016, poiché il Giappone e la Svizzera si sono impegnati a introdurre lo scambio automatico di informazioni non prima del 2017. Sulla base delle esperienze fatte in ambito di scambio di informazioni a fini fiscali con il Giappone bisogna tuttavia osservare che la valutazione della confidenzialità non dovrebbe essere oggetto di obiezioni da parte del gruppo di esperti. In vista della valutazione il Giappone ha completato e trasmesso al Forum globale il questionario concernente la confidenzialità e la sicurezza dei dati.

La Svizzera e il Giappone hanno concluso con gli Stati Uniti un Accordo FATCA secondo il Modello 2. Per questo motivo l'IRS non ha effettuato alcuna verifica della confidenzialità per questi due Paesi poiché non è previsto alcuno scambio reciproco di dati fiscali. Non si possono quindi trarre conclusioni sul livello di confidenzialità e di sicurezza dei dati del Giappone.

Valutazione del Forum globale concernente la confidenzialità nel quadro dello scambio di informazioni su domanda

La prassi in materia di scambio di informazioni su domanda, in particolare per quanto concerne la confidenzialità, è pure oggetto di una valutazione specifica da parte del Forum globale.¹²

Secondo la valutazione concernente lo scambio di informazioni su domanda del Forum globale, il Giappone offre un livello di confidenzialità in materia fiscale conforme («compliant»). Tutti gli accordi del Giappone sullo scambio di informazioni in ambito fiscale contengono una clausola di confidenzialità che corrisponde al Modello di convenzione dell'OCSE. A complemento di queste clausole il «Act on General Rules for National Taxes» giapponese (art. 126) e le direttive amministrative dell'autorità fiscale nazionale contengono disposizioni concernenti la confidenzialità per i collaboratori delle autorità fiscali. Il «National Public Service Act» (art. 100) contiene le disposizioni generali concernenti la confidenzialità per tutti gli impiegati pubblici del Giappone. Sulla base del «Act on the Protection of Personal Information Held by Administrative Organs» vengono effettuati i controlli periodici relativi al rispetto di queste norme.

Per quanto concerne i diritti delle persone cui vengono trattati i dati, l'esame effettuato dal DFF sulla base delle informazioni fornite dall'ambasciata svizzera in Giappone permette di giungere alla conclusione che il Giappone dispone di una legislazione sufficiente in materia. La legislazione è composta da due leggi emanate nel 2005, ovvero l'«Act on the Protection of Personal Information Retained by Administrative Agencies» (APPIA) e l'«Act on the Protection of Personal Information» (APPI). Quest'ultima legge viene applicata quando le autorità delegano a privati compiti che richiedono l'elaborazione di dati protetti. Entrambe le leggi accordano alle persone interessate il diritto di accesso e di rettifica dei propri dati. La trasmissione dei dati necessita di principio l'accordo delle persone interessate. Sono previste eccezioni a questi diritti (ad es. in caso di procedura penale o in situazioni di urgenza).

Conclusione

Dalle esperienze fatte sinora con il Giappone, la valutazione del Forum globale concernente lo scambio di informazioni su domanda del Giappone e la valutazione del DFF permettono di rilevare che questo Paese dispone di un livello di confidenzialità e di sicurezza dei dati fiscali adeguato ai fini dello scambio automatico di informazioni. Il Giappone dispone inoltre di una legislazione in materia di protezione dei dati che accorda un elevato livello di protezione riguardo il trattamento dei dati delle persone interessate.

4.5 Accesso al mercato

Il mandato di negoziazione dell'8 ottobre 2014 preconizza anche di rivendicare la questione concernente l'accesso al mercato in occasione dei negoziati sullo scambio automatico di informazioni. Il mercato giapponese non fa parte dei mercati target dei fornitori di servizi finanziari per quanto concerne le operazioni transfrontaliere. Esiste non dimeno un interesse di principio relativo all'ampliamento delle possibilità in materia di operazioni transfrontaliere e all'aumento della certezza del diritto per la fornitura di servizi finanziari. Svizzera e Giappone dispongono già di un trattato internazionale in ambito di fornitura di servizi transfrontalieri, l'Accordo bilaterale di libero scambio in vigore dal 1° settembre 2009. I due Paesi conducono inoltre dagli anni Novanta un dialogo finanziario in cui vengono discusse le evoluzioni sui mercati finanziari e in ambito di regolarizzazione. Nel quadro del dialogo finanziario con il Giappone le questioni inerenti all'accesso al mercato continueranno ad essere tematizzate. L'accesso al mercato sarà affrontato nell'ottica della ricerca di possibili miglioramenti.

4.6 Condizioni concorrenziali eque («level playing field»)

La Svizzera ha adottato lo standard globale, al quale essa stessa ha fornito un contributo attivo nell'elaborazione. Lo standard globale permette pari condizioni («level playing field») per quanto concerne la concorrenza tra le piazze finanziarie, poiché queste regole valgono per tutti.

A tal proposito occorre sottolineare che il Giappone, come la Svizzera, si è impegnato presso il Forum globale a introdurre lo scambio automatico di informazioni nel 2017 con il primo scambio nel 2018.

¹² <http://eoi-tax.org/jurisdictions/#default> > Japan.

Poiché il Giappone è membro del G8 e del G20, si può presupporre che questo Stato voglia ampliare la sua rete di scambi automatici di informazioni anche con altri Stati e piazze finanziarie. Occorre inoltre osservare che il Forum globale, garante della buona esecuzione dello standard a livello internazionale, sta attualmente elaborando un processo di sorveglianza per l'attuazione dello standard per lo scambio automatico di informazioni negli Paesi impegnati. Ne risulterà una valutazione tra pari di tutti gli Stati interessati che, tenendo conto dell'allestimento di una rete di Stati soddisfacente, mirerà a garantire pari condizioni tra i partner impegnati a introdurre lo scambio automatico di informazioni. Il G20 verrà informato tramite dei rapporti periodici.

I lavori del Forum globale indicano che gli Stati avanzano nell'attuazione delle basi giuridiche necessarie per lo scambio automatico di informazioni. La maggior parte Stati che si sono impegnati a introdurlo nel 2016 («early adopters») è pronta per l'applicazione dal 1° gennaio di quest'anno. Gli Stati del secondo gruppo (2017/2018) progrediscono nella loro preparazione, in particolare Hong Kong e Singapore.

È infine importante sottolineare che nella maggior parte degli Stati la scelta dei Paesi con cui introdurre lo scambio automatico di informazioni è di competenza del Governo e non necessita di approvazione parlamentare. Per questa ragione questi Paesi sono in grado di allestire rapidamente un'importante rete di Stati partner con cui verrà introdotto lo scambio automatico di informazioni. In Svizzera, conformemente all'ordine delle competenze e alla procedura legislativa, ogni attivazione bilaterale dello scambio automatico di informazioni in base al MCAA è sottoposta all'approvazione dell'Assemblea federale. Il rispetto della procedura legislativa implica, nel caso specifico dello scambio automatico di informazioni, il rapido avvio dei negoziati con gli Stati partner affinché l'introduzione dello scambio automatico di informazioni avvenga nel 2017 con un numero soddisfacente di Stati conformemente agli impegni internazionali presi nei confronti del Forum globale.

5 Commento ai singoli articoli del decreto federale

Il decreto oggetto della presente consultazione ha le disposizioni seguenti:

Art. 1

Con il presente articolo l'Assemblea federale autorizza il Consiglio federale a notificare al Segretariato dell'Organo di coordinamento del MCAA che il Giappone deve figurare nell'elenco degli Stati con i quali la Svizzera introduce lo scambio automatico di informazioni (cpv. 1). L'Assemblea federale delega inoltre al Consiglio federale la competenza di fissare la data a partire dalla quale le informazioni devono essere scambiate (cpv. 2). Questo approccio corrisponde a quello praticato in relazione alla messa in vigore delle leggi federali. Esso permette inoltre di tener conto delle procedure di approvazione relative alla Convenzione sull'assistenza amministrativa, al MCAA, alla LSAI e al presente avamprogetto.

Art. 2

L'atto che autorizza il Consiglio federale a iscrivere uno Stato nell'elenco degli Stati con cui la Svizzera introduce lo scambio automatico di informazioni non stabilisce norme di diritto e deve quindi essere redatto sotto forma di decreto federale e non di legge (art. 163 cpv. 2 della Costituzione, Cost.). Pur non essendo un trattato internazionale ai sensi dell'articolo 141 Cost., il meccanismo di attivazione bilaterale esplica effetti equivalenti a quelli di un accordo bilaterale sullo scambio automatico di informazioni, poiché permette di attuare in modo concreto il MCAA (in merito alle conseguenze dell'attuazione del MCAA, cfr. il messaggio del 5 giugno 2015 relativo all'approvazione del MCAA e alla sua attuazione). Il decreto federale deve quindi essere sottoposto a referendum facoltativo in applicazione dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Tuttavia, se la LSAI entra in vigore prima del voto finale del presente decreto, l'articolo 39 di questa legge, se approvato dalle Camere, sarà applicabile al decreto. Secondo questo articolo l'Assemblea

federale approva mediante un decreto federale semplice l'introduzione di uno Stato nell'elenco dell'OCSE secondo la sezione 7 paragrafo 1 lettera f MCAA, ovvero non sottostà a referendum facoltativo.

6 Riperussioni finanziarie

L'introduzione dello scambio automatico di informazioni con il Giappone dovrebbe rafforzare la credibilità e l'integrità della piazza finanziaria svizzera sul piano internazionale, migliorare la prevedibilità del diritto e agevolare l'accesso al mercato ai fornitori di servizi finanziari attivi a livello internazionale. Nel quadro del dialogo finanziario verranno condotti colloqui sui servizi finanziari transfrontalieri, in cui si mirerà a semplificare l'accesso al mercato e ad aumentare la certezza del diritto per questo tipo di servizi, che potrebbero offrire ai fornitori svizzeri di servizi finanziari nuove opportunità commerciali (cfr. n. 4.5).

Per quanto riguarda l'introduzione dello scambio automatico di informazioni con il Giappone va osservato che, soprattutto durante la fase introduttiva, le istituzioni finanziarie interessate dovranno far fronte a costi supplementari. A lungo termine i processi di standardizzazione (ad es. lo scambio periodico dello stesso tipo di dati) dovrebbero limitare sia i costi ricorrenti sia i costi fissi che ricadono sulle istituzioni finanziarie svizzere. Non si può escludere tuttavia che la regolarizzazione fiscale degli averi patrimoniali dei clienti esteri gestiti dalle istituzioni finanziarie svizzere si traduca in una tendenza a una diminuzione di tali averi. La fuga di capitali dovuta all'introduzione dello scambio automatico di informazioni dovrebbe mantenersi nei limiti, considerato che il processo di regolarizzazione degli averi non dichiarati è già in corso da qualche anno e le aspettative al riguardo dovrebbero essere soddisfatte. In questo contesto le disposizioni concernenti la denuncia spontanea in Giappone dovrebbero aver fatto evolvere la situazione in materia di averi patrimoniali non dichiarati (cfr. n. 4.3).

L'introduzione dello scambio automatico di informazioni con il Giappone non dovrebbe comportare alcuno svantaggio concorrenziale per i fornitori svizzeri di servizi finanziari, poiché le principali piazze finanziarie concorrenti si sono a loro volta impegnate ad adottare lo standard globale. Al contempo i vantaggi concorrenziali tradizionali della Svizzera, quali la stabilità politica, la moneta forte e stabile, il capitale umano e le infrastrutture, acquisteranno in futuro un peso ancora maggiore, ripercuotendosi in modo positivo sulla competitività della piazza finanziaria svizzera.

L'attuazione dello standard globale provocherà per le autorità delle contribuzioni federali e cantonali un onere finanziario supplementare.

Per quanto concerne le riperussioni fiscali, bisogna distinguere tra gli effetti delle comunicazioni della Svizzera verso le autorità fiscali estere e gli effetti delle comunicazioni che il fisco svizzero riceverà dall'estero sulla base della reciprocità convenuta negli accordi con gli Stati partner.

Sulla base delle comunicazioni della Svizzera verso l'estero, per Confederazione e Cantoni sono possibili minori entrate poiché gli istituti finanziari possono dedurre i costi correlati all'attuazione dello scambio automatico di informazioni come spese dalla base di calcolo dell'imposta sull'utile. I minori margini e un eventuale diminuzione degli averi patrimoniali gestiti per conto della clientela in seguito allo scambio automatico di informazioni abbassano gli utili del settore finanziario riducendo i proventi dell'imposta sull'utile e provocando indirettamente un'eventuale diminuzione dell'occupazione nonché tendenzialmente salari più bassi che si ripercuoteranno sulle entrate dell'imposta sul reddito. A causa dell'obbligo de facto di rivelare (regolarizzare) con lo scambio automatico di informazioni redditi finora non dichiarati, si prevede un aumento delle domande di rimborso dell'imposta preventiva da parte di persone straniere. Detratta l'imposizione di base, che non può essere rimborsata, ciò potrebbe ridurre le entrate dall'imposta preventiva.

Inversamente, la reciprocità dello scambio automatico di informazioni racchiude un potenziale aumento delle entrate fiscali connesse con gli averi patrimoniali attualmente non dichiarati detenuti da contribuenti svizzeri presso agenti pagatori esteri. Tali averi potranno venire alla luce sulla base delle comunicazioni provenienti dall'estero o delle denunce spontanee (senza conseguenze penali) dei contribuenti.

Si rimanda inoltre al messaggio del 5 giugno 2015 concernente l'MCAA e la LSAI.¹³

7 Programma di legislatura

Al momento dell'avvio della procedura di consultazione il messaggio sul programma di legislatura 2015–2019 non è stato ancora licenziato. L'avamprogetto corrisponde tuttavia all'indirizzo politico 1 «la Svizzera assicura durevolmente la sua prosperità» e in particolare all'obiettivo 2 «la Svizzera crea le migliori condizioni quadro economiche a livello nazionale sostenendo così la propria competitività» deciso dal Consiglio federale l'8 maggio 2015.

8 Aspetti giuridici

8.1 Costituzionalità

In ragione della sua natura politica e programmatica, la dichiarazione congiunta costituisce uno strumento internazionale giuridicamente non vincolante che non ha dovuto sottostare all'approvazione dell'Assemblea federale ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 Cost. e ha potuto essere conclusa dal Consiglio federale nel quadro della sua competenza generale di gestione degli affari esteri secondo l'articolo 184 capoverso 1 Cost.

Per contro, l'avamprogetto di decreto federale che autorizza il Consiglio federale a notificare al Segretariato dell'Organo di coordinamento che il Giappone deve figurare nell'elenco degli Stati con cui la Svizzera introduce lo scambio automatico di informazioni deve essere sottoposto all'approvazione dell'Assemblea federale (art. 163 cpv. 2 Cost.). L'avamprogetto di decreto federale si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza sugli affari esteri.

8.2 Conformità con il diritto internazionale

Il presente avamprogetto è conforme allo standard globale dell'OCSE. Lo scambio automatico di informazioni con il Giappone avviene sulla base del MCAA che costituisce uno strumento conforme allo standard per introdurre questo tipo di scambio.

L'introduzione dello scambio automatico di informazioni non pregiudica la CDI Svizzera - Giappone. I due Paesi continueranno a scambiarsi informazioni su domanda sulla base della CDI ed effettuare invece lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari sulla base della Convenzione sull'assistenza amministrativa, del MCAA e dell'attivazione bilaterale oggetto del presente rapporto in quanto le due forme di scambio di informazioni si completano.

Gli altri impegni internazionali non sono interessati dal presente avamprogetto.

8.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost., gli atti che non contengono norme di diritto sono emanati sotto forma di decreto federale. Poiché l'atto che attribuisce al Consiglio federale la competenza di notificare al Segretariato dell'Organo di coordinamento del MCAA l'elenco degli Stati ai sensi della sezione 7 paragrafo 2.2 MCAA non contiene norme di diritto, esso deve essere sottoposto all'Assemblea federale sotto forma di decreto federale. Pur non essendo di fatto un trattato internazionale ai sensi dell'articolo 141 Cost., il meccanismo di attivazione bilaterale esplica effetti equivalenti. Il decreto federale deve pertanto essere sottoposto a referendum facoltativo in applicazione dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. (art. 2 del decreto federale).

¹³ FF 2015 4467, pag.4544 e seguenti.