

Ad 15.057

Iniziativa popolare «Sì alla protezione della sfera privata»

**Rapporto esplicativo della Commissione dell'economia e
dei tributi del Consiglio nazionale relativo al
controprogetto diretto concernente l'iscrizione del segreto
bancario nella Costituzione federale**

del 19 maggio 2016

Indice

1 Genesi dell'iniziativa	3
1.1 Iniziativa popolare «Sì alla protezione della sfera privata»	3
1.1.1 Testo dell'iniziativa popolare	3
1.1.2 Scopi dell'iniziativa	4
1.2 Messaggio del Consiglio federale del 26 agosto 2015	5
1.3 Diritto in vigore	6
1.4 Lavori della Commissione	12
2 Punti essenziali del progetto	13
2.1 Necessità di agire	13
2.1.1 Proposta della maggioranza	13
2.1.2 Proposta della minoranza	14
2.2 Descrizione generale del controprogetto e differenze rispetto all'iniziativa popolare	15
3 Commento alle singole disposizioni	17
4 Ripercussioni finanziarie	20
5 Rapporto con il diritto europeo e compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	20

Rapporto

1 Genesi dell'iniziativa

1.1 Iniziativa popolare «Si alla protezione della sfera privata»

1.1.1 Testo dell'iniziativa popolare

L'iniziativa popolare «Si alla protezione della sfera privata» è stata sottoposta ad esame preliminare¹ dalla Cancelleria federale il 21 maggio 2013 e depositata il 25 settembre 2014 con 117 531 firme valide². L'iniziativa ha il tenore seguente³:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 13 Protezione della sfera privata

¹ Ognuno ha diritto alla protezione della sfera privata.

² Ognuno ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, della sua abitazione, della sua corrispondenza epistolare e delle sue relazioni via posta e telecomunicazioni, nonché alla protezione della sua sfera finanziaria privata.

³ Ognuno ha diritto d'essere protetto da un impiego abusivo dei suoi dati personali.

⁴ In relazione a imposte dirette riscosse mediante imposizione ed esazione da parte dei Cantoni, terzi sono autorizzati a fornire alle autorità informazioni su una persona domiciliata o avente sede in Svizzera, e che non acconsente alla comunicazione di tali informazioni, soltanto nell'ambito di un procedimento penale ed esclusivamente se:

- a. sussiste il sospetto fondato che per commettere una sottrazione d'imposta si sia fatto uso, a scopo d'inganno, di documenti falsi, alterati o contenutisticamente inesatti, quali libri contabili, bilanci, conti economici o certificati di salario e altre attestazioni di terzi; o
- b. sussiste il sospetto fondato di sottrazione, intenzionale e continuata, di un'importante somma d'imposta oppure di assistenza o istigazione a tale atto.

⁵ Un tribunale decide se sussiste un sospetto fondato ai sensi del capoverso 4.

¹ FF **2013** 2859

² FF **2014** 7495

³ FF **2015** 5759

⁶ Le condizioni di cui ai capoversi 4 e 5 si applicano per analogia alle informazioni che possono essere fornite alle autorità in relazione a imposte indirette.

⁷ La legge disciplina le condizioni alle quali possono essere fornite informazioni in relazione a questioni che non rientrano nell'ambito fiscale.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 197 n. 114 (nuovo)

11. Disposizione transitoria dell'art. 13 (Protezione della sfera privata)

¹ L'articolo 13, così come modificato, entra in vigore con l'accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni.

² L'articolo 13 capoverso 2, per quanto disciplini la protezione della sfera finanziaria privata, e capoverso 4 è determinante per tutte le autorità incaricate dell'applicazione del diritto.

³ Entro tre anni il legislatore adegua le leggi all'articolo 13 capoverso 2, per quanto disciplini la protezione della sfera finanziaria privata, e capoversi 4–7. Entro un anno il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione necessarie relative all'articolo 13 capoversi 4 e 5 che rimangono valide fino all'entrata in vigore delle disposizioni legali.

Ai sensi dell'articolo 100 della legge sul Parlamento⁵ (LParl), l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro il 25 marzo 2017.

1.1.2 Scopi dell'iniziativa

L'iniziativa mira a estendere nella Costituzione federale il diritto fondamentale alla protezione della sfera privata includendo la sfera finanziaria privata. Essa stabilisce inoltre in maniera esaustiva le condizioni alle quali è possibile derogare, in ambito fiscale, al diritto alla protezione della sfera privata⁶. L'iniziativa si prefigge di salvaguardare il segreto bancario in Svizzera e di contrastare la tendenza internazionale a facilitare l'accesso ai dati finanziari. In particolare intende impedire una futura

⁴ Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

⁵ RS **171.10**

⁶ FF **2015** 5756

revisione del diritto penale fiscale⁷, ossia una ridefinizione della frode fiscale e della sottrazione d'imposta semplice e grave⁸.

1.2 Messaggio del Consiglio federale del 26 agosto 2015

Nel messaggio del 26 agosto 2015 il Consiglio federale respinge l'iniziativa popolare «Sì alla protezione della sfera privata» senza proporre alcun controprogetto diretto o indiretto⁹. La protezione della sfera privata da interventi statali illeciti è un principio importante in uno Stato di diritto. In Svizzera essa gode già oggi di rango costituzionale ed è concretizzata a livello legislativo. Il diritto fiscale prevede i limiti necessari alla protezione della sfera privata. Affinché, ad esempio, le imposte sul reddito e sulla sostanza possano essere riscosse in modo corretto, i contribuenti devono comunicare alle autorità fiscali la loro situazione di reddito e di patrimonio. La protezione della sfera privata rimane però garantita, poiché le autorità sono legate al segreto fiscale e, fatte salve le eccezioni previste dalla legge, non possono trasmettere le informazioni ricevute.

L'iniziativa non intende modificare nulla riguardo all'obbligo di collaborare del contribuente. Quest'ultimo deve sempre fornire alle autorità fiscali tutte le informazioni necessarie a stabilire gli elementi imponibili. L'iniziativa prevede però che terzi siano autorizzati a fornire informazioni alle autorità soltanto a condizioni molto più restrittive. Tali informazioni sui contribuenti dovrebbero poter essere fornite soltanto nell'ambito di un procedimento penale e nei casi in cui un tribunale abbia confermato il sospetto di un grave reato fiscale.

Di conseguenza, l'iniziativa permetterebbe alle autorità fiscali di ottenere informazioni presso terzi soltanto in casi eccezionali. Se un contribuente dovesse violare l'obbligo di collaborare, le autorità non potrebbero più ottenere informazioni dal datore di lavoro o da un'impresa di assicurazioni. La corretta riscossione delle imposte non sarebbe più garantita.

Già oggi le autorità fiscali cantonali non possono ottenere informazioni dalle banche. L'iniziativa non introdurrebbe alcuna novità al riguardo. Per contro, attualmente sussiste un obbligo d'informazione delle banche nel quadro di procedimenti penali che riguardano le imposte indirette e di inchieste

⁷ Nel maggio 2013 il Consiglio federale aveva posto in consultazione un avamprogetto di revisione del diritto penale fiscale, che prevedeva in particolare di sopprimere la doppia pena, uniformare le disposizioni procedurali e stabilire estesi mezzi d'indagine nei procedimenti penali fiscali. Tuttavia il 4 novembre 2015 il Governo ha temporaneamente rinunciato a sottoporre un messaggio al Parlamento (vedi comunicato stampa del 4 novembre 2015:

https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-59336.html >).

⁸ Argomentario dell'iniziativa, pagg. 2 seg. < <http://www.privatsphaere-schuetzen.ch/downloads/argumentarium-d.pdf> > (in tedesco)

⁹ FF 2015 5755

speciali dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), che hanno per oggetto gravi reati fiscali. Se venisse accettata, l'iniziativa causerebbe una riduzione importante degli strumenti di indagine attualmente a disposizione.

L'iniziativa riguarda esclusivamente le imposte svizzere. Di conseguenza non inciderebbe in alcun modo sull'assistenza amministrativa in materia fiscale o sullo scambio di informazioni a favore di Stati partner.

Le ripercussioni nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario dipendono sostanzialmente dall'interpretazione dell'iniziativa. Se gli obblighi limitati dei terzi di informare dovessero valere anche per la legge sul riciclaggio di denaro, l'iniziativa introdurrebbe notevoli ostacoli in questo settore. In riferimento a persone con domicilio o sede in Svizzera, gli intermediari finanziari non potrebbero quindi effettuare segnalazioni in merito a reati fiscali qualificati all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS). Potrebbero essere interessate anche comunicazioni su reati non fiscali, ma in relazione con le imposte. Ciò metterebbe in discussione gli adeguamenti, decisi dal Parlamento il 12 dicembre 2014, alle raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) rivedute nel 2012. Inoltre potrebbe essere pregiudicato lo scambio di informazioni tra gli uffici di comunicazione svizzeri e quelli esteri per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Tutto ciò avrebbe effetti negativi sulla conformità della Svizzera agli standard internazionali.

Per questi motivi il Consiglio federale è contrario all'iniziativa popolare. La sfera privata dei contribuenti onesti è protetta a sufficienza grazie al segreto fiscale e non sarebbe pertanto toccata dall'iniziativa. Se una persona si rifiuta di collaborare e viola in tal modo il rapporto di fiducia tra il cittadino e lo Stato, le autorità fiscali devono continuare ad avere la possibilità di raccogliere informazioni presso terzi. Ne consegue che il Consiglio federale non intravede nessuna ragione per presentare un controprogetto diretto o indiretto.

1.3 Diritto in vigore

Il diritto fondamentale alla protezione della sfera privata è disciplinato dall'articolo 13 Cost. Questa disposizione conferisce a ogni persona il diritto «di non essere ostacolata dallo Stato nella libertà di strutturare la propria vita e le relazioni con le altre persone»¹⁰. Inoltre, il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza è garantito dall'articolo 8 della Convenzione europea del 4 novembre 1950¹¹ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). L'articolo 17 del Patto internazionale relativo ai

¹⁰ FF 1997 I 142

¹¹ RS 0.101

diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 (Patto ONU II)¹² stabilisce che nessuno può essere «sottoposto ad interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza, né a illegittime offese al suo onore e alla sua reputazione». Sono inoltre garantiti la vita familiare, la corrispondenza e il segreto postale e delle telecomunicazioni (par. 1). Allo stesso modo, dal paragrafo 2 discende che è assicurata la protezione contro l'impiego abusivo di dati. Questa garanzia si concretizza nella legge federale del 19 giugno 1992¹³ sulla protezione dei dati (LPD). Le costituzioni cantonali più recenti contengono anche disposizioni specifiche concernenti la protezione della sfera privata¹⁴.

La protezione della sfera privata in generale, nella quale rientra la sfera finanziaria privata, è sancita nel Codice civile¹⁵ (CC). Gli articoli 27–29 CC trattano la protezione della personalità contro gli impegni eccessivi (art. 27 CC), le lesioni illecite (art. 28 segg. CC) e il diritto al nome (art. 29 CC). Detti articoli concretizzano dunque questo diritto fondamentale contenuto nella Costituzione. Anche il Codice penale¹⁶ (CP) contiene molteplici disposizioni che mirano a far rispettare il diritto alla protezione della sfera privata. Gli articoli 173–179^{novies} del titolo terzo del Libro secondo CP «Dei delitti contro l'onore e la sfera personale riservata» prevedono le sanzioni in caso di siffatti delitti. Sempre con l'obiettivo di proteggere la sfera privata, gli articoli 320 segg. CP trattano il segreto d'ufficio (art. 320 CP) e il segreto professionale (art. 321 CP). Queste nozioni relative all'obbligo di mantenere il segreto, e quindi di proteggere la sfera privata, si ritrovano anche in materia finanziaria all'articolo 47 della legge dell'8 novembre 1934¹⁷ sulle banche (LBCR) che protegge il segreto professionale in ambito bancario. Questa legge protegge le informazioni che le banche possiedono per via del loro rapporto contrattuale con il cliente. Tali informazioni rendono la banca depositaria del segreto, ragion per cui le è vietato *ex lege* di trasmettere dette informazioni a terzi. La violazione intenzionale dell'obbligo di serbare il segreto è considerata un delitto passibile di pena detentiva sino a tre anni o di una pena pecuniaria. Se l'autore ha agito per negligenza, è prevista una multa fino a 250 000 franchi. L'articolo 47 LBCR è stato recentemente modificato dalla legge del 12 dicembre 2014¹⁸ sull'estensione della punibilità della violazione del segreto professionale, entrata in vigore il 1° luglio 2015, attraverso l'aggiunta del capoverso 1 lettera c e del capoverso 1^{bis}. Tale legge prevede quale novità la possibilità di punire severamente chiunque ottiene un vantaggio patrimoniale violando il segreto bancario o altre forme di segreto professionale legate ai mercati finanziari. Essa consente altresì di punire chiunque divulghi un segreto che gli è stato

¹² RS **0.103.2**

¹³ RS **235.1**

¹⁴ Cfr. art. 12 Cost. FR; art. 21 Cost. GE

¹⁵ RS **210**

¹⁶ RS **311.0**

¹⁷ RS **952.0**

¹⁸ RU **2015 1535**

rivelato violando il segreto professionale oppure lo sfrutta per sé o per altri. La legge del 14 dicembre 1990¹⁹ sull'imposta federale diretta (LIFD) e la legge del 14 dicembre 1990²⁰ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) prevedono che le autorità fiscali siano vincolate al segreto fiscale (art. 110 LIFD; art. 39 LAID). In altri termini, chiunque sia incaricato dell'esecuzione della legislazione fiscale è tenuto a conservare il segreto, con riserva dell'obbligo di informare, previsto da una disposizione legale federale o cantonale. Le eccezioni al segreto fiscale sono poche. A titolo esemplificativo si può citare l'articolo 34 CP che prevede che le autorità fiscali siano tenute a fornire informazioni alle autorità penali per determinare l'importo della pena.

Tutte queste basi legali garantiscono al cittadino che i dati che lo riguardano, eventualmente raccolti dall'amministrazione, siano trattati in modo riservato e non siano resi pubblici. Del resto, il segreto fiscale va oltre il segreto d'ufficio, ammettendo solo in misura limitata la trasmissione di informazioni alle autorità diverse da quelle fiscali. Le informazioni raccolte dalle autorità fiscali possono dunque essere impiegate molto raramente a scopi diversi da quelli fiscali. Si può dunque concludere che i dati forniti alle autorità fiscali beneficiano di una protezione molto ampia.

Le principali imposte dirette della Confederazione e dei Cantoni sono le loro imposte sul reddito e sull'utile, oltre alle imposte cantonali sulla sostanza, sul capitale e sugli utili immobiliari. Queste ultime sono rette, quanto all'accesso alle informazioni, dagli stessi principi applicabili alle imposte sul reddito e sull'utile.

Imposte federali e cantonali sul reddito e sull'utile

Procedura di tassazione – nessun accesso alle informazioni bancarie

Nell'ambito della procedura di tassazione delle imposte dirette, tutte le leggi tributarie svizzere precisano che il contribuente deve fare tutto il necessario per assicurare una tassazione completa ed esatta (art. 26 cpv. 1 LIFD; art. 42 cpv. 1 LAID). In altri termini, il contribuente deve dichiarare tutti gli elementi dei propri redditi e della propria sostanza e fornire i relativi giustificativi. Ciò vale per tutti gli elementi della sostanza, compresi quelli detenuti presso le banche. Si tratta della cosiddetta tassazione mista, alla quale collaborano il contribuente e l'amministrazione. Tuttavia, nell'ambito della procedura di tassazione le autorità fiscali non possono chiedere alcuna informazione alle banche contro la volontà del contribuente.

Procedura penale

Per quanto concerne la repressione delle infrazioni in materia di imposte dirette, l'accesso alle informazioni riguardanti il contribuente dipende dalla

¹⁹ RS 642.11

²⁰ RS 642.14

natura dell'infrazione, ossia se si tratta di una contravvenzione fiscale (a), di un delitto fiscale (b) o di una grave infrazione fiscale (c).

a) Contravvenzioni fiscali – nessun accesso alle informazioni bancarie

Vi è sottrazione d'imposta se il contribuente, intenzionalmente o per negligenza, fa in modo che una tassazione sia indebitamente omessa o che una tassazione sia incompleta (art. 175 cpv. 1 LIFD). La sottrazione d'imposta è una contravvenzione fiscale, analogamente al tentativo di sottrazione o alla dissimulazione o distrazione di valori successori nella procedura d'inventario.

I procedimenti contro la sottrazione delle imposte dirette vengono condotti dalle autorità amministrative. Si tratta tuttavia di procedimenti penali. Devono pertanto essere rispettate tutte le garanzie del diritto penale nei confronti dell'accusato, come ad esempio il divieto dell'obbligo di autoincriminazione. Sebbene si tratti di un procedimento penale non viene applicato il Codice di procedura penale, ma il procedimento è condotto in base ai principi della procedura di tassazione. Nell'inchiesta non possono quindi essere prodotti mezzi di prova ottenuti mediante provvedimenti coattivi propri della procedura penale (confisca).

b) Delitti fiscali – accesso alle informazioni bancarie

Parallelamente alla sottrazione d'imposta, le leggi tributarie prevedono sanzioni per l'uso di documenti falsi. È il caso in cui un contribuente riesca a evitare qualsiasi imposizione o a diminuire la sua tassazione presentando intenzionalmente all'autorità di tassazione un documento falso, alterato o contenutisticamente inesatto, al fine di giustificare le indicazioni errate che figurano sulla dichiarazione d'imposta. Si tratta di una particolarità, perché il reato di falsità esiste indipendentemente dalla sottrazione d'imposta come reato distinto. Tali reati possono di conseguenza essere perseguiti cumulativamente.

Vi è dunque frode ai danni del fisco qualora il contribuente, allo scopo di commettere una sottrazione d'imposta, faccia uso di documenti falsi, alterati o contenutisticamente inesatti, quali libri contabili, bilanci, conti economici o certificati di salario e altre attestazioni di terzi, allo scopo di ingannare l'autorità fiscale (art. 186 LIFD; art. 59 cpv. 1 LAID).

Un'altra forma di delitto fiscale è l'appropriazione indebita d'imposte alla fonte. Essa è realizzata quando la prestazione imponibile è dedotta dall'imposta ma le somme, invece di essere versate al fisco, sono trattenute dal debitore dell'imposta e impiegate a profitto proprio o di un terzo (art. 187 LIFD; art. 59 cpv. 1 LAID).

I delitti fiscali sono perseguiti dalle autorità penali cantonali. La procedura è disciplinata dal Codice di procedura penale (CPP)²¹ e l'autorità penale

²¹ RS 312.0

dispone dunque di tutti i mezzi previsti da tale Codice (art. 188 cpv. 2 LIFD; art. 61 LAID). Per quanto riguarda l'accesso ai documenti bancari, la legge sulle banche obbliga le persone ad essa soggette a rispettare il segreto professionale. La violazione del segreto bancario è punibile. Tuttavia, secondo l'articolo 47 capoverso 5 LBCR rimangono salve le disposizioni federali e cantonali sull'obbligo di dare informazioni all'autorità e di testimoniare in giudizio. Pertanto, le dichiarazioni rese in virtù di tali obblighi non sono punibili. L'articolo 171 CPP definisce le condizioni alle quali è possibile rifiutare di deporre a causa del segreto professionale. Poiché il segreto professionale sancito dalla legge sulle banche non figura in questo articolo, l'autorità penale ha accesso alle informazioni bancarie dell'imputato. In pratica, il Ministero pubblico cantonale competente per il perseguimento dei delitti fiscali (in particolare la frode fiscale ai sensi dell'art. 186 LIFD) può accedere ai dati bancari ordinando di propria iniziativa misure d'inchiesta, comprese le misure coercitive. Ordina all'istituto bancario interessato la consegna dei dati bancari conformemente all'obbligo di consegna di cui all'articolo 265 CPP.

Il Ministero pubblico ha dunque accesso ai dati bancari ordinando di propria iniziativa misure d'inchiesta, senza dover ottenere precedentemente l'autorizzazione di un giudice (ad esempio il giudice dei provvedimenti coercitivi).

c) Gravi infrazioni fiscali – accesso alle informazioni bancarie

Il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) può autorizzare l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) a svolgere un'inchiesta in collaborazione con le amministrazioni cantonali delle contribuzioni, se esistono sospetti giustificati di gravi infrazioni fiscali, d'assistenza o d'istigazione a tali atti. Queste inchieste sono disciplinate dalle disposizioni degli articoli 19–50 della legge del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA)²², con l'esclusione della disposizione relativa al fermo provvisorio (art. 19 cpv. 3 DPA). Il DPA prevede obblighi di informare e testimoniare che presentano analogie con determinati obblighi previsti dal CPP. Pertanto l'AFC può ad esempio ascoltare testimoni, accedere a informazioni bancarie e ordinare il sequestro dei documenti. Le persone interessate da tali misure d'inchiesta possono opporsi proponendo reclamo contro le operazioni d'inchiesta al Tribunale penale federale (art. 26 segg. DPA).

Imposte cantonali sulle successioni e sulle donazioni

Le imposte sulle successioni e sulle donazioni sono riscosse unicamente dai Cantoni, in base alle loro disposizioni legali specifiche.

Le autorità fiscali cantonali non hanno accesso ai dati bancari.

²² RS 313.0

L'accesso ai dati bancari da parte delle autorità cantionali di perseguimento penale è possibile solamente in un procedimento penale per frode fiscale conformemente al diritto processuale penale.

In materia penale, le disposizioni concernenti il perseguimento sono simili a quelle dell'imposta federale, secondo la gravità dell'infrazione. Per contro, in caso di frode fiscale nell'ambito dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni i provvedimenti speciali d'inchiesta dell'AFC di cui all'articolo 190 LIFD non sono presi in considerazione, dato che si tratta esclusivamente di imposte cantionali.

Imposta preventiva

L'imposta preventiva è un'imposta riscossa alla fonte dalla Confederazione sui redditi dei capitali mobili (in particolare su interessi e dividendi), sulle vincite alle lotterie di provenienza svizzera e su determinate prestazioni d'assicurazione. Essa ha una funzione di garanzia per le imposte sul reddito e sulla sostanza nei confronti dei contribuenti domiciliati in Svizzera ed è così finalizzata all'equità fiscale. L'imposta preventiva è dunque rimborsata alle persone con domicilio o sede in Svizzera che soddisfano il loro obbligo di dichiarazione (relativo all'imposta sul reddito e sulla sostanza). Nei confronti delle persone con domicilio all'estero, l'imposta ha in parte natura definitiva.

Procedura di tassazione – nessun accesso ai dati bancari

L'obbligazione fiscale spetta al debitore della prestazione imponibile. Il debitore dell'imposta deve riscuotere l'imposta preventiva sulla prestazione imponibile e trasferirla al suo beneficiario, riducendo la prestazione in misura corrispondente. Il contribuente deve annunciarsi spontaneamente all'AFC, presentare i rendiconti e i giustificativi richiesti e, in pari tempo, pagare l'imposta (principio dell'autoaccertamento). A determinate condizioni, l'obbligo fiscale può essere soddisfatto anche tramite notifica della prestazione imponibile all'AFC (procedura di notifica).

Procedura penale – accesso ai dati bancari

L'AFC è competente per il procedimento penale (art. 67 della legge del 13 ottobre 1965²³ sull'imposta preventiva; LIP). La procedura è disciplinata dalle disposizioni del DPA, che prevede, nell'ambito dell'inchiesta, la raccolta di informazioni, l'interrogatorio di testimoni e il sequestro (art. 40 seg. e 46 DPA). La LIP contempla parecchie infrazioni passibili di pene che si limitano alla multa per il contravventore. A titolo d'esempio si può citare la messa in pericolo dell'imposta (art. 62 LIP) o la violazione dell'obbligo di trasferire l'imposta (art. 63 LIP). A ciò si aggiungono le disposizioni del DPA, in particolare per i casi in cui siano soddisfatte le condizioni della truffa in materia di tasse o del favoreggiamento.

²³ RS 642.21

1.4

Lavori della Commissione

In occasione della seduta del 12 novembre 2015 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha esaminato per la prima volta l'iniziativa popolare. All'inizio della seduta ha sentito rappresentanti del comitato d'iniziativa e della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF). Al pari del Consiglio federale, anche la maggioranza della Commissione si è detta scettica nei confronti della richiesta dell'iniziativa. Nell'ambito dell'imposizione fiscale, i margini di manovra delle autorità fiscali sarebbero notevolmente ristretti, e questo non gioverebbe alla lotta contro la sottrazione d'imposta. Una minoranza, che approva l'iniziativa, vorrebbe proteggere la sfera finanziaria privata in Svizzera. Essa teme che lo scambio automatico di informazioni venga introdotto anche nel nostro Paese e vuole pertanto, analogamente alle disposizioni vigenti a livello legislativo, sancire la protezione della sfera finanziaria privata nella Costituzione federale. Alla fine la Commissione ha proposto, con 13 voti contro 9 e 2 astensioni, di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa²⁴. Poiché il programma della sessione invernale 2015 era troppo carico, il Consiglio nazionale non ha potuto esaminare l'iniziativa popolare.

In occasione della seduta del 18 gennaio 2016 la CET-N ha deciso, con 17 voti contro 7, di rivenire sulla questione accogliendo la proposta di un membro della Commissione che aveva sottoposto un controprogetto diretto all'iniziativa popolare.

Il 18 aprile 2016 la Commissione ha deciso, con 18 voti contro 7, di entrare in materia sul controprogetto diretto e ha avviato la deliberazione di dettaglio. Il 19 maggio 2016 la CET-N ha concluso la deliberazione di dettaglio sul controprogetto. Nella votazione sul complesso il controprogetto è stato adottato con 17 voti contro 8. Per quanto concerne la raccomandazione di voto per l'iniziativa popolare, con 11 voti contro 3 e 9 astensioni la Commissione propone al plenum di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa e di accettare il controprogetto diretto. Una minoranza (Matter, Bigler, Lüscher) preferisce l'iniziativa, ma in virtù dell'articolo 102 LParl può soltanto proporre di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di accettare sia l'iniziativa che il controprogetto e di dare la preferenza al controprogetto in risposta alla domanda risolutiva. Una parte della Commissione non approva né l'iniziativa né il controprogetto e quindi si è astenuta a proposito della raccomandazione di voto. La CET-N ha inoltre deciso di svolgere una consultazione secondo l'articolo 3 della legge sulla consultazione²⁵.

²⁴ Comunicato stampa della CET-N del 13 ottobre 2015

< <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2015/mm-wak-n-2015-10-13.aspx> >

²⁵ RS 172.061

La Commissione prevede di prendere atto del rapporto sui risultati della consultazione durante la seduta del 14 e 15 novembre 2016, al fine di poter formulare per tempo le proposte al Consiglio nazionale prima della sessione invernale. Se il Consiglio nazionale adotta il controprogetto diretto, la Commissione potrà proporre ancora durante la sessione di prorogare il termine di trattazione dell'iniziativa popolare secondo l'articolo 105 LParl.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Necessità di agire

2.1.1 Proposta della maggioranza

La maggioranza della Commissione propone di entrare in materia sul controprogetto diretto. Essa condivide lo scopo fondamentale dell'iniziativa, ossia proteggere meglio la sfera finanziaria privata, e si oppone all'introduzione dello scambio automatico di informazioni in materia fiscale nel nostro Paese. Per tale motivo vuole, al pari dell'iniziativa popolare, che la sfera finanziaria privata sia menzionata esplicitamente nella Costituzione federale e che nella Costituzione siano sancite le attuali disposizioni di legge che disciplinano le condizioni alle quali le banche possono trasmettere dati dei clienti alle autorità fiscali.

La maggioranza non intende né indebolire né rafforzare l'odierna protezione della sfera finanziaria privata, bensì confermare a livello costituzionale le disposizioni legislative vigenti. Le autorità fiscali dovranno avere accesso ai dati bancari, come attualmente, in caso di sospetto di gravi infrazioni fiscali. A differenza dell'iniziativa popolare, nel controprogetto l'elenco delle gravi infrazioni fiscali non è tuttavia esaustivo. Ciò permetterebbe al legislatore di estendere l'elenco a livello di legge.

La maggioranza è del parere che il controprogetto, diversamente dall'iniziativa, sia molto vicino al diritto vigente e che utilizzando concetti chiari evita problemi d'interpretazione. Visto che si tratta delle disposizioni attualmente vigenti e che rivestono carattere puramente nazionale, la Commissione è inoltre convinta che la modifica costituzionale sarà accettata anche sul piano internazionale. Negli ultimi anni l'OCSE e l'UE hanno definito standard internazionali al fine di combattere in modo più efficace la sottrazione d'imposta. Grazie a tali regole, i contribuenti esteri non possono nascondere alle proprie autorità fiscali i loro averi ubicati in Svizzera. Queste regole non hanno tuttavia effetti per i contribuenti svizzeri che devono pagare le imposte nel nostro Paese. La Svizzera può pertanto stabilire da sé il rapporto tra Stato e contribuenti. La maggioranza è convinta che in questo ambito il principio della buona fede si sia rivelato valido. Essa confida nell'onestà dei cittadini in ambito fiscale, la quale eccelle nel confronto internazionale. In tale contesto ha dato buone prove anche la distinzione tra «sottrazione d'imposta» e «frode fiscale», in quanto un errore

involontario nella dichiarazione delle imposte non va trattato alla stregua di una falsificazione cosciente di documenti fiscali.

La maggioranza non si attende neanche nuovi problemi per le banche, poiché a livello internazionale non si devono temere reazioni negative e le banche non diverranno in alcun modo una sorta di *longa manus* delle autorità fiscali. Il fatto di sancire il diritto vigente nella Costituzione non cambierebbe nulla per le banche, in quanto non dovrebbero fornire né più né meno informazioni alle autorità fiscali.

Alla luce dei miglioramenti apportati dal controprogetto, che non indeboliscono le richieste centrali dell'iniziativa popolare, la maggioranza della Commissione si attende infine che il comitato ritiri l'iniziativa in favore del controprogetto diretto.

2.1.2 Proposta della minoranza

La minoranza della Commissione (Pardini, Bertschy, Birrer-Heimo, Jans, Landolt, Leutenegger Oberholzer, Marra, Schelbert) propone di non entrare in materia sul controprogetto. Essa non vede né nell'iniziativa popolare né nel controprogetto un valore aggiunto per la protezione della sfera privata, che oggi è già sufficientemente garantita a livello costituzionale e legislativo²⁶. Insiste piuttosto sul fatto che nel testo del controprogetto non si ravvisino vantaggi per i contribuenti onesti. Essa teme che in ultima analisi la sottrazione d'imposta venga banalizzata.

La minoranza della Commissione critica inoltre il fatto che sia l'iniziativa sia il controprogetto diretto vadano in direzione opposta all'evoluzione internazionale: da anni l'OCSE e l'UE sono impegnate a introdurre standard internazionali, ad esempio lo scambio automatico di informazioni in materia fiscale, al fine di combattere la sottrazione d'imposta e il riciclaggio di denaro. La direzione proposta non è nemmeno in sintonia con la *strategia di emersione del denaro non dichiarato* decisa dal Consiglio federale il 14 dicembre 2012²⁷. La minoranza ritiene inoltre problematico il fatto che i diversi trattati internazionali sullo scambio automatico di informazioni obblighino le nostre autorità fiscali a fornire dati finanziari all'estero. In tal modo le autorità fiscali svizzere accedono a dati che in Svizzera non hanno il diritto di ottenere. Con il controprogetto questa situazione verrebbe fissata nella Costituzione federale. Il fatto di sancire il segreto bancario nella Costituzione esporrebbe la piazza finanziaria svizzera a una certa pressione internazionale o ne minerebbe quantomeno la buona reputazione. Anche

²⁶ Le autorità fiscali sono vincolate al segreto d'ufficio e fiscale e possono trasmettere a terzi le informazioni di cui vengono a conoscenza nell'esercizio della loro attività soltanto se esiste una pertinente base legale (art. 110 LIFD e 39 LAID).

²⁷ Comunicato stampa del Consiglio federale del 14 dicembre 2012: «Il Consiglio federale vuole impedire l'accettazione di averi non dichiarati con obblighi di diligenza estesi» < <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-47203.html> >

l'Associazione svizzera dei banchieri respinge il controprogetto in quanto teme nuovi conflitti con l'estero e non vuole che le banche diventino una sorta di *longa manus* delle autorità fiscali²⁸.

La minoranza teme anche che disciplinare la frode fiscale e la sottrazione d'imposta nella Costituzione federale renda complicata, se non impossibile, un'eventuale futura revisione del diritto penale fiscale e della legge federale sull'imposta preventiva. Indirettamente il progetto definirebbe, disciplinando l'accesso ai dati bancari, la fattispecie della frode fiscale. Tuttavia, secondo i risultati della consultazione sulla revisione del diritto penale fiscale, a proposito della definizione della frode fiscale vi è la necessità di agire. La punizione parallela della sottrazione d'imposta e dell'uso di un documento falso per sottrarre un'imposta («frode fiscale») non è sensata dal punto di vista del diritto penale e la frode fiscale, punita in modo più severo, non deve necessariamente avere ripercussioni più gravi sulle casse dello Stato rispetto alla sottrazione d'imposta.

La minoranza giudica infine problematica l'introduzione del concetto di «sfera finanziaria privata». Di per sé questo non equivale a stabilire che le informazioni finanziarie sono dati degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 3 lettera c della legge sulla protezione dei dati (LPD) 29, ma se il controprogetto fosse accettato il legislatore potrebbe essere indotto a far sua questa interpretazione. Se dovesse farlo, ciò non solo potrebbe ripercuotersi sull'elaborazione dei dati nei settori delle banche e della riscossione, ma potrebbe anche creare problemi nell'individuazione e nel perseguimento della truffa nell'ambito dell'aiuto sociale.

2.2 Descrizione generale del controprogetto e differenze rispetto all'iniziativa popolare

Il controprogetto diretto interessa principalmente tre punti:

1. la sfera finanziaria privata è menzionata esplicitamente come parte integrante della sfera privata;
2. le attuali disposizioni legislative concernenti le eccezioni al segreto bancario *nel settore fiscale* sono elevati al rango costituzionale;
3. si stabilisce esplicitamente che lo scambio automatico di informazioni in Svizzera non può essere introdotto nemmeno mediante una revisione della legislazione sull'imposta preventiva.

²⁸ Comunicato stampa dell'Associazione dei banchieri del 20 aprile 2016 <<http://www.swissbanking.org/home/standpunkte-link/medien/stellungnahme-20160415.htm>>

²⁹ RS 235.1

Per quanto concerne gli scopi perseguiti, il controprogetto diretto è molto vicino all'iniziativa, ma non si spinge oltre le disposizioni del diritto vigente. Risultano comunque alcune differenze tra iniziativa e controprogetto, illustrate qui di seguito (vedi anche la tabella sinottica nell'allegato).

- Contrariamente al testo dell'iniziativa, nel controprogetto le disposizioni sull'obbligo d'informazione non hanno per oggetto *terzi* bensì soltanto le *banche*. Il termine *terzi* lascia un ampio margine interpretativo per capire di chi si tratti. Il termine *banche* è invece menzionato nell'articolo 98 Cost. ed è definito nella legge sulle banche, di modo che non dovrebbero porsi problemi di interpretazione.
- L'iniziativa prevede che le disposizioni relative alle infrazioni fiscali siano applicabili nell'ambito delle *imposte dirette e indirette*, mentre il controprogetto si limita alle *imposte dirette*. L'imposta sul valore aggiunto, per esempio, non sarebbe interessata dal controprogetto.
- Fra le *gravi infrazioni fiscali* il controprogetto annovera anche l'appropriazione indebita d'imposte alla fonte, non contemplata dall'iniziativa. A questo proposito il controprogetto corrisponde alle attuali disposizioni in materia di diritto penale fiscale contenute nella legge federale sull'imposta federale diretta, nella quale si elencano la sottrazione continuata di importanti somme d'imposta, la frode fiscale e l'appropriazione indebita d'imposte alla fonte (art. 175, 176, 186 e 187 LIFD). Inoltre, inserendo l'espressione *in particolare* nel testo del controprogetto l'elenco non è esaustivo, il che permetterebbe al legislatore di estendere in sede legislativa l'elenco delle gravi infrazioni fiscali.
- Secondo il controprogetto, che corrisponde alla situazione attuale (art. 190 LIFD³⁰), in caso di sospetto fondato di gravi infrazioni fiscali il capo del Dipartimento federale delle finanze può decidere lo *svolgimento di un'inchiesta*. L'iniziativa prevede invece che un tribunale debba decidere se sussiste un sospetto fondato.
- Il controprogetto eccettua esplicitamente dalle nuove disposizioni l'obbligo di comunicazione delle banche in relazione alla lotta contro il riciclaggio di denaro. Secondo il messaggio del Consiglio federale, nell'iniziativa questo aspetto non è chiaro³¹.
- L'iniziativa contiene disposizioni transitorie che concedono al legislatore e al Consiglio federale il tempo necessario, rispettivamente, per adeguare le leggi ai nuovi capoversi 4-7 ed emanare le disposizioni esecutive. Il controprogetto rinuncia a disposizioni transitorie poiché i capoversi 4-8 sono formulati in modo preciso e devono essere applicati direttamente dalle autorità preposte all'esecuzione. In tal modo la nuova disposizione costituzionale

³⁰ RS 642.11

³¹ FF 2015 5784 segg.

sarebbe preminente rispetto all'articolo 190 Cost. (cfr. p. es. Hangartner/Looser, in: St. Galler Kommentar BV, art. 190 N 16). Inoltre non è prevista una clausola d'entrata in vigore delle nuove disposizioni: secondo l'articolo 195 Cost., la Costituzione federale interamente o parzialmente riveduta entra in vigore con l'accettazione del Popolo e dei Cantoni.

3 **Commento alle singole disposizioni**

Cpv. 1–3

Come nel diritto vigente, il capoverso 1 contempla il diritto fondamentale alla protezione della sfera privata. Il capoverso 2 corrisponde al capoverso 1 della disposizione costituzionale vigente, ma include espressamente la protezione della sfera *finanziaria* privata nel novero dei diritti che possono essere dedotti dal diritto fondamentale alla protezione della sfera privata. Il capoverso 3 riprende testualmente la disposizione costituzionale vigente.

Proposta della minoranza (Pardini, Bertschy, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Schelbert)

La minoranza propone di stralciare questi capoversi e mantenere l'attuale disciplinamento costituzionale, perché ritiene che la protezione della sfera *finanziaria* privata sia già implicitamente contemplata nell'articolo 13 Cost. Conferendo un rilievo particolare alla protezione della sfera finanziaria privata, si correrebbe il rischio, ad esempio, che beneficiari dell'aiuto sociale invochino questo diritto per rifiutarsi di informare i servizi sociali competenti sulla loro situazione patrimoniale.

Cpv. 4

Questo capoverso definisce a quali condizioni, nell'ambito delle imposte dirette riscosse mediante imposizione ed esazione da parte dei Cantoni, le banche possono, su richiesta, trasmettere informazioni alle autorità in deroga al diritto fondamentale alla protezione della sfera privata. La disposizione è direttamente applicabile e prevale in tal modo sull'articolo 190 Cost. (cfr. p. es. Hangartner/Looser, in: *St. Galler Kommentar BV*, art. 190 N 16).

Nella Costituzione il termine «banche» non è definito in modo più preciso. Secondo il disciplinamento nelle legislazioni tributarie in vigore, la definizione determinante di «banche» è quella contenuta nella legge sulle banche.

Il termine «relazione bancaria» non comprende soltanto il titolare di un conto bancario, bensì anche le persone con diritto di firma e in possesso di procura, nonché gli aventi economicamente diritto.

La disposizione prevede che, in determinate situazioni, la banca è legittimata e tenuta a trasmettere informazioni. Se tutte le condizioni per la trasmissione delle informazioni sono adempiute, la banca deve trasmettere tali

informazioni. Se non è il caso, le banche non possono trasmettere alcuna informazione.

È superfluo specificare nella disposizione che la persona interessata può liberare la banca dall'obbligo di tutelare il segreto mediante una dichiarazione di consenso, perché è ovvio.

Per «imposte dirette» si intende in particolare le imposte federali e cantonali sul reddito e sull'utile e le imposte cantonali sulla sostanza, sul capitale e sugli utili immobiliari, come pure le imposte sulle successioni e sulle donazioni, sempre che adempiano i criteri delle imposte dirette.

Le informazioni interessate da questa disposizione sono quelle esplicitamente legate a una relazione d'affari con un cliente. Le informazioni che la banca detiene sui propri impiegati in qualità di datore di lavoro, come per esempio i certificati salariali, non rientrano in questo disciplinamento, neppure quando l'impiegato è un cliente della banca.

Le informazioni possono essere trasmesse soltanto in caso di sospetti fondati su gravi infrazioni fiscali nel quadro di un procedimento penale. La disposizione elenca le gravi infrazioni fiscali principali, ossia la frode fiscale, l'appropriazione indebita d'imposte alla fonte e i casi gravi di sottrazione d'imposta continuata. Si tratta di un'enumerazione non esaustiva, che è conforme alla legislazione vigente (art. 186, 187 e 190 LIFD e art. 59 LAID). Inoltre, la condizione che vi sia un procedimento penale consente di coprire tutte le procedure che possono portare alla trasmissione di informazioni bancarie secondo il diritto vigente.

È importante rilevare che, benché non esplicitamente menzionati, sono considerati gravi infrazioni fiscali anche l'assistenza e l'istigazione a commettere i reati summenzionati. Questo si può desumere dagli articoli 24 e 25 del Codice penale, che restano applicabili. Le condizioni per l'ottenimento di informazioni bancarie sono dunque date anche in caso di sospetto fondato di incitamento o di assistenza a commettere un'infrazione fiscale grave.

Proposta della minoranza (Pardini, Bertschy, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Schelbert)

La minoranza propone di stralciare i capoversi 4, 5, 7 e 8. La legislazione vigente garantisce una protezione adeguata della sfera finanziaria privata. Sancirla nella Costituzione restringerebbe i margini di manovra per elaborare in futuro revisioni dell'imposta preventiva o armonizzare il diritto fiscale.

Cpv. 5

Il capoverso 5 sancisce nella Costituzione la procedura particolare ai sensi dell'articolo 190 capoverso 1 LIFD, ossia che in caso di sospetti fondati di gravi infrazioni fiscali, il capo del DFF può autorizzare l'AFC a svolgere

un'inchiesta secondo il diritto penale amministrativo e dunque ottenere informazioni bancarie. Nella prassi non cambia nulla. In questo caso specifico sono menzionati anche l'assistenza e l'istigazione a commettere tali atti per riprendere l'enunciato della LIFD.

Cpv. 6

Questa disposizione è stata prevista per impedire che il legislatore possa aggirare le norme definite nei capoversi precedenti e concedere in tal modo alle autorità ampie possibilità di ottenere informazioni sulla situazione finanziaria dei contribuenti grazie all'introduzione dello scambio automatico di informazioni a livello nazionale, per esempio mediante una modifica del diritto in materia d'imposta preventiva. Secondo questo capoverso non è dunque possibile trasmettere alcuna informazione concernente redditi di capitali mobili senza il consenso del beneficiario. Occorre precisare che la presente disposizione mira alle procedure finalizzate a garantire la riscossione delle imposte federali sul reddito e sulla sostanza, e dunque non limita l'accesso alle informazioni nel quadro di un procedimento penale ai sensi del capoverso 4.

Le prestazioni assicurative, anch'esse assoggettate all'imposta preventiva, non sono interessate da questo disciplinamento, perché il presente controprogetto si concentra sulle informazioni detenute dalle banche.

Proposta della minoranza (Birrer-Heimo, Bertschy, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Pardini, Schelbert)

La minoranza propone di stralciare questo capoverso, perché la sua formulazione sancirebbe nella Costituzione la forma del prelievo dell'imposta preventiva in modo troppo stretto, limitando eccessivamente le possibilità di revisione della legislazione. Ad esempio, non sarebbe possibile introdurre una forma di scambio automatico di informazioni a livello nazionale.

Cpv. 7

Questo capoverso prevede una deroga al principio di cui al capoverso 4 per quanto riguarda gli obblighi di comunicazione delle banche relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro. Quest'eccezione consente di assicurare la conformità del diritto svizzero ai disciplinamenti internazionali. La disposizione è formulata in modo esaustivo, vale a dire che l'eccezione è valida esclusivamente per il riciclaggio di denaro.

Cpv. 8

Questo capoverso è direttamente legato al capoverso 7, poiché nelle situazioni che non riguardano infrazioni fiscali la legge disciplina le condizioni per derogare al diritto alla protezione della sfera finanziaria privata.

4

Ripercussioni finanziarie

Poiché si limita a sancire nella Costituzione il diritto vigente, il controprogetto non dovrebbe avere ripercussioni finanziarie dirette. Gli obblighi dei contribuenti e le possibilità per le autorità fiscali di acquisire informazioni bancarie restano invariati. Secondo la maggioranza, il timore che l'onestà fiscale dei cittadini si incrina è assolutamente infondato, perché il diritto vigente non subisce alcuna modifica. A suo avviso, non vi sarà dunque alcuna diminuzione delle entrate per Confederazione, Cantoni e Comuni né a breve né a lungo termine.

Secondo la minoranza, che non vuole alcun controprogetto, occorre mettere in conto ricadute negative sull'onestà fiscale. Negli scorsi anni i contribuenti svizzeri si sono ampiamente avvalsi della possibilità dell'autodenuncia esente da pena prevista per le imposte dirette, regolarizzando averi precedentemente non dichiarati. Questa evoluzione è stata favorita dalle discussioni condotte ultimamente sulla crescente trasparenza in ambito fiscale e dal rafforzamento dell'assistenza amministrativa internazionale. Se ora la Svizzera con una disposizione costituzionale contrastasse a livello nazionale questa tendenza, diminuirebbero le autodenunce e vi sarebbe un aumento dei nuovi casi di reati fiscali. La conseguenza sarebbe una diminuzione delle entrate per Confederazione, Cantoni e Comuni.

5

Rapporto con il diritto europeo e compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Secondo un'interpretazione oggettiva, visto che si limita a sancire nella Costituzione il diritto vigente e concerne esclusivamente le persone domiciliate o aventi sede in Svizzera, il controprogetto diretto non pone problemi in rapporto con il diritto europeo. Sempre secondo un'interpretazione oggettiva, anche gli impegni internazionali della Svizzera, in particolare per quanto riguarda lo scambio automatico d'informazioni, non sono messi in questione. In effetti, le informazioni che la Svizzera trasmette all'estero non concernono imposte dirette riscosse mediante imposizione ed esazione da parte dei Cantoni, mentre le informazioni dall'estero sono trasmesse alla Svizzera non dalle banche, bensì da autorità estere.