

10.048

Messaggio

**concernente l'addossamento a UBS SA delle spese
per il trattamento di due domande di assistenza amministrativa
dell'Internal Revenue Service degli Stati Uniti d'America**

del 28 aprile 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che addossa a UBS SA le spese per il trattamento di due domande di assistenza amministrativa dell'Internal Revenue Service degli Stati Uniti d'America.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 aprile 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Le spese sostenute dalla Confederazione per il trattamento di due domande di assistenza amministrativa dell'autorità fiscale statunitense in relazione all'operato di UBS SA negli Stati Uniti devono essere fatturate a UBS SA.

Il 16 luglio 2008 e il 31 agosto 2009, l'autorità fiscale statunitense (ossia l'Internal Revenue Service»; IRS) ha chiesto assistenza amministrativa all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). L'IRS rimproverava a numerosi clienti statunitensi di UBS SA di non aver dichiarato entrate e ricavi da società di gestione patrimoniale situate al fuori degli Stati Uniti d'America (USA). Nell'Accordo del 19 agosto 2009 con gli Stati Uniti concernente una domanda di assistenza amministrativa relativa a UBS SA, la Svizzera si è impegnata a trattare la seconda domanda di assistenza amministrativa entro un anno. Per garantire il rispetto di questo termine, l'AFC ha messo a punto un'organizzazione di progetto con un sostegno esterno. L'intervento delle autorità svizzere, le trattative con gli Stati Uniti nonché il trattamento rapido delle domande di assistenza amministrativa sono stati necessari di fronte alla minaccia grave e diretta per la liquidità di UBS SA e di conseguenza anche per i creditori e i clienti di UBS SA nonché per il sistema finanziario ed economico svizzero.

Le spese per il trattamento della prima domanda di assistenza amministrativa del 16 luglio 2008 sono state di 1,5 milioni di franchi. La seconda domanda di assistenza amministrativa del 31 agosto 2009 è ancora pendente. Secondo una stima, le spese per il suo trattamento potrebbero tuttavia raggiungere 37 milioni di franchi.

Le circostanze particolari legate all'operato di UBS SA negli Stati Uniti, che hanno portato alla presentazione delle due domande di assistenza amministrativa dell'IRS, giustificano la fatturazione delle spese sostenute a UBS SA. Oggi non esiste però alcuna base giuridica per addossare le spese al detentore delle informazioni, e cioè a una banca o a un altro intermediario finanziario, nell'ambito di una procedura di assistenza amministrativa. Il Consiglio federale sottopone pertanto alle Camere federali un disegno di decreto federale che addossa a UBS SA le spese per il trattamento delle due domande di assistenza amministrativa dell'IRS.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Domande di assistenza amministrativa dell'IRS relative a clienti statunitensi di UBS SA

Il 16 luglio 2008, l'«Internal Revenue Service» (IRS) degli Stati Uniti d'America (USA) ha chiesto assistenza amministrativa all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). L'IRS rimproverava a numerosi clienti statunitensi di UBS SA di aver violato gli obblighi di dichiarazione delle entrate e dei ricavi da società di gestione patrimoniale situate al di fuori degli Stati Uniti. Dopo l'esame della domanda, l'AFC è giunta alla conclusione che le condizioni per l'assistenza amministrativa ai sensi dell'articolo 26 della Convenzione di doppia imposizione tra la Svizzera e gli Stati Uniti¹ erano adempiute. L'AFC ha richiesto i documenti bancari in questione e li ha esaminati. Il 18 febbraio 2009, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) ha chiesto a UBS di consegnargli i dati di circa 250 clienti statunitensi della banca, che ha trasmesso immediatamente alle autorità statunitensi. Successivamente, il 19 marzo 2009, l'IRS ha ritirato la domanda di assistenza amministrativa. Lo stesso giorno, in collaborazione con il dipartimento americano di giustizia, ha richiesto tramite azione civile la pubblicazione di informazioni concernenti 52 000 titolari di conti. Grazie agli sforzi della Svizzera, il 19 agosto 2009 è stato possibile concludere un Accordo concernente una domanda di assistenza amministrativa relativa ai clienti di UBS SA. Come previsto da questo accordo, gli Stati Uniti hanno ritirato la loro azione e presentato, il 31 agosto 2009, una nuova domanda di assistenza amministrativa concernente 4450 conti. La Svizzera si è impegnata a trattare la domanda di assistenza amministrativa entro un anno. Per garantire il rispetto di questo termine, l'AFC ha messo a punto un'organizzazione di progetto con un sostegno esterno.

L'intervento delle autorità svizzere, le trattative con gli Stati Uniti nonché il trattamento rapido delle domande di assistenza amministrativa sono stati necessari di fronte alla minaccia grave e diretta per la liquidità di UBS SA e di conseguenza anche per i creditori e i clienti di UBS SA nonché per l'intero sistema finanziario ed economico svizzero.

La vulnerabilità di UBS SA si era già manifestata verso la fine del terzo trimestre del 2008 attraverso un netto peggioramento della situazione a livello di liquidità, un accresciuto deflusso di averi di clienti, un'evoluzione insoddisfacente dei redditi, una continua erosione della base di capitale e un'esposizione problematica in attivi illiquidi. Benché l'intervento della Confederazione e della Banca nazionale svizzera² abbia permesso di allentare un po' la situazione, la vulnerabilità di UBS SA si è protratta anche all'inizio del 2009. I continui titoli a lettere cubitali e le incertezze attorno alla banca hanno recato grave danno alla sua reputazione.

¹ Articolo 26 della Convenzione del 2 ottobre 1996 tra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito (CDI-US; RS **0.672.933.61**).

² Messaggio del 5 novembre 2008 concernente un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero, FF **2008 7731**.

L'azione del dipartimento americano di giustizia minacciava inoltre di sfociare in conflitto giudiziario e di sovranità tra la Svizzera e gli Stati Uniti. Al più tardi al momento dell'ordine di consegna dei dati da parte del tribunale civile statunitense competente, UBS SA avrebbe solo potuto scegliere se violare il diritto svizzero o quello statunitense. Se si fosse rifiutata di consegnare i dati richiesti, non avrebbe violato né il segreto bancario svizzero né il diritto penale svizzero, ma avrebbe dovuto aspettarsi multe molto elevate per violazione di un ordine di un tribunale civile statunitense e la riapertura del procedimento penale. Una riapertura del procedimento penale negli Stati Uniti a carico di UBS SA da parte delle autorità di perseguimento penale statunitensi dopo un fallimento del procedimento civile avrebbe potuto minacciare seriamente e direttamente l'esistenza della banca. Soprattutto i grandi clienti istituzionali e gli enti pubblici statunitensi avrebbero probabilmente interrotto in brevissimo tempo i loro rapporti d'affari con l'istituto bancario. Stando alle previsioni della New York Fed e sulla base delle esperienze maturate nel caso Arthur Andersen, in cui la promozione dell'azione penale aveva reso impossibile l'ulteriore attività su scala mondiale, occorre ritenere che UBS SA non sarebbe sopravvissuta all'azione penale.

Il crollo di UBS SA, prevedibile in caso di promozione dell'accusa, avrebbe pregiudicato gravemente a breve termine l'approvvigionamento in liquidità dell'economia svizzera e destabilizzato pericolosamente il sistema dei pagamenti in Svizzera.

1.2 Costo della procedura di assistenza amministrativa

Le spese per le trattative di conciliazione nel procedimento civile negli Stati Uniti del 2009 sono state di 1 milione di franchi, quelle per la prima domanda di assistenza amministrativa del 16 luglio 2008 di 1,5 milioni di franchi. La seconda domanda di assistenza amministrativa del 31 agosto 2009 è ancora pendente. Secondo una stima, le spese per il suo trattamento potrebbero tuttavia raggiungere 37 milioni di franchi. In tale cifra rientrano segnatamente le spese per l'organizzazione di progetto istituita dall'AFC nonché le spese di personale dell'AFC per il trattamento di questa domanda. Sono incluse anche le spese sostenute dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) per negoziare l'Accordo del 19 agosto 2009 e il Protocollo d'emendamento del 31 marzo 2010. Non sono invece incluse le spese previste per l'aumento dei posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale negli anni 2009–2011 (circa 8,6 milioni di franchi).

Le spese per l'assistenza prestata nel procedimento civile negli Stati Uniti hanno potuto essere fatturate a UBS in base all'ordinanza generale sugli emolumenti dell'8 settembre 2004³. All'articolo 2 capoverso 1, l'ordinanza sugli emolumenti prevede che chi occasiona una decisione o domanda una prestazione deve pagare un emolumento. Sebbene il sostegno prestato dalla Confederazione nel procedimento civile negli Stati Uniti fosse innanzitutto finalizzato al perseguimento degli interessi dello Stato di diritto, le prestazioni sono però state fornite direttamente nell'interesse di UBS SA, ragion per cui hanno potuto essere fatturate alla banca.

³ RS 172.041.1

Non esiste tuttavia alcuna base giuridica per addossare altre spese. È esclusa anche l'accettazione di una prestazione monetaria facoltativa da parte di UBS, dal momento che la Confederazione non può esporsi alla critica di parzialità nei confronti di UBS.

1.3 Base giuridica inesistente

Oggi non esiste alcuna base giuridica per addossare le spese al detentore delle informazioni, e cioè a una banca o a un altro intermediario finanziario, nell'ambito di una procedura di assistenza amministrativa.

È escluso cercare una base giuridica sufficiente che giustifichi un addossamento delle spese a livello di ordinanza. Gli aspetti da tener presenti sono i seguenti:

- in base alla dottrina e alla prassi è possibile esigere un emolumento da chi ha ricevuto una controprestazione da un servizio statale. Siccome l'assistenza amministrativa internazionale riguarda degli Stati, il beneficiario della prestazione per un'eventuale riscossione di emolumenti sarebbe lo Stato estero. Se si volesse addossare le spese di un'azione statale a terzi invece che al beneficiario della prestazione, il contributo in questione non potrebbe più essere considerato un emolumento;
- ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza generale sugli emolumenti⁴, anche chi «occasiona» una decisione deve pagare un emolumento. Le decisioni di assistenza amministrativa in questione si basano però su domande delle autorità statunitensi. Sono queste domande ad aver fatto scattare la procedura di assistenza amministrativa. Il fatto che queste domande siano state presentate per chiarire situazioni in cui è coinvolto un soggetto del diritto svizzero non costituisce una peculiarità di questa procedura. Ciò può verificarsi per qualsiasi caso di assistenza amministrativa. Se si volesse presumere che UBS SA abbia «occasionato» le decisioni di assistenza amministrativa e possa quindi essere chiamata alla cassa, si estenderebbe eccessivamente l'articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza generale sugli emolumenti.

1.4 Mandato della Delegazione delle finanze

Il 4 marzo 2010, la Delegazione delle finanze ha scritto al nostro Collegio di non essere d'accordo con la rinuncia a un addossamento delle spese, invitandoci a elaborare una normativa che consenta di addebitare le spese a UBS. Anche le mozioni Fetz (10.3026) e Gruppo liberale radicale (10.3033) chiedono di attribuire al Consiglio federale un mandato in tal senso.

Con il presente messaggio, adempiamo tale mandato.

⁴ RS 172.041.1

Art. 1 cpv. 2

La totalità delle spese da adossare a UBS SA non comprende solo le spese per il personale e i posti di lavoro dell'AFC direttamente legati al trattamento delle due domande di assistenza amministrativa (lett. a) e le spese effettive dell'organizzazione di progetto da essa istituita (lett. e). Sono incluse anche le spese per il personale e i posti di lavoro sostenute dalle altre unità amministrative coinvolte, segnatamente il DFAE e il DFGP, per negoziare l'Accordo del 19 agosto 2009 e il Protocollo d'emendamento del 31 marzo 2010 come pure le spese dirette per gli investimenti legati al progetto, segnatamente nell'informatica (lett. c), le spese dirette di viaggio e trasporto (lett. d) nonché un supplemento del 20 per cento sulle spese dirette di personale quale partecipazione adeguata alle spese generali (lett. b).

Art. 1 cpv. 3

Il calcolo e la riscossione della totalità delle spese a carico di UBS SA sono di competenza del Dipartimento federale delle finanze.

Art. 2

Il decreto federale sottostà al referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera c Cost. in combinato disposto con l'articolo 29 capoverso 2 della legge sul Parlamento. La data di entrata in vigore è stabilita dal Consiglio federale. La durata di validità termina una volta liquidate tutte le spese.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Con il presente decreto federale, le spese sostenute dall'Amministrazione federale per il trattamento delle domande di assistenza amministrativa dell'IRS del 16 luglio 2008 e del 31 agosto 2009 sono adossate integralmente a UBS SA. Ciò si tradurrà in entrate per la Confederazione stimate a 40 milioni di franchi.

3.2 Per l'economia

Il progetto non avrà ripercussioni dirette per l'economia.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008⁷ sul programma di legislatura 2007–2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008⁸ sul programma di legislatura 2007–2011 per i motivi che risultano dalle considerazioni precedenti.

⁷ FF 2008 597

⁸ FF 2008 7469

Il decreto federale si basa sull'articolo 141 capoverso 1 lettera c Cost. in combinato disposto con l'articolo 29 capoverso 2 della legge sul Parlamento, secondo cui singoli atti dell'Assemblea federale per i quali non sussiste alcuna base giuridica sono sottoposti al referendum mediante decreto federale.