

10.016

**Messaggio
concernente l'approvazione di una Convenzione tra la
Svizzera e il Qatar per evitare le doppie imposizioni**

del 20 gennaio 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale che approva una Convenzione firmata il 24 settembre 2009 per evitare le doppie imposizioni tra la Svizzera e il Qatar.

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

20 gennaio 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Una Convenzione per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito è stata firmata il 24 settembre 2009 con il Qatar.

La Convenzione contiene norme per evitare le doppie imposizioni e offre alla Svizzera e alla sua economia vantaggi importanti per lo sviluppo delle relazioni economiche bilaterali. Essa contribuirà a mantenere e a promuovere i reciproci investimenti diretti.

In sostanza, la Convenzione ricalca il modello di convenzione elaborato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (di seguito OCSE) ed è conforme alla relativa prassi svizzera.

I Cantoni e gli ambienti economici interessati hanno accolto favorevolmente la conclusione della Convenzione.

Indice

Compendio	2822
1 Considerazioni generali sullo sviluppo ulteriore della politica in materia di convenzioni contro le doppie imposizioni	2824
2 Situazione iniziale, svolgimento e risultato delle negoziazioni	2824
3 Valutazione	2825
4 Commento ai singoli articoli della Convenzione	2826
5 Conseguenze finanziarie	2831
6 Costituzionalità	2831
Decreto federale che approva una Convenzione tra la Svizzera e il Qatar per evitare le doppie imposizioni (<i>Disegno</i>)	2833
Convenzione tra la Confederazione Svizzera e lo Stato del Qatar per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito	2835

Messaggio

1 Considerazioni generali sullo sviluppo ulteriore della politica in materia di convenzioni contro le doppie imposizioni

Le convenzioni contro le doppie imposizioni sono uno strumento importante della politica fiscale. Buone convenzioni agevolano l'attività della nostra economia d'esportazione, promuovono investimenti esteri in Svizzera contribuendo al benessere del nostro Paese e degli Stati partner.

La politica in materia di convenzioni si basa da sempre sugli standard dell'OCSE, per quanto concerne il raggiungimento degli obiettivi in materia di benessere. Elementi importanti sono la chiara ripartizione del diritto d'imposizione delle persone fisiche e giuridiche, un'imposta residua per quanto possibile uguale a zero o molto bassa su interessi, dividendi e canoni nonché l'eliminazione in generale di conflitti in campo fiscale che arrecano svantaggi ai contribuenti attivi a livello internazionale. Da sempre esistono tensioni tra le condizioni quadro favorevoli e la riconoscenza internazionale del nostro regime fiscale. Infatti, in mancanza di una legittimazione internazionale anche la migliore fiscalità perderebbe attrattiva.

Il 13 marzo 2009 il Consiglio federale ha deciso di adeguare l'assistenza amministrativa nelle questioni fiscali alla nuova realtà della politica internazionale.

2 Situazione iniziale, svolgimento e risultato delle negoziazioni

Dal 1996 il Qatar è membro dell'Organizzazione mondiale del commercio. È pure membro del Consiglio di cooperazione per gli Stati arabi del Golfo (di seguito CCG), che dal 2003 costituisce un'unione doganale tra i sei Stati membri (Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti) a un tasso unificato del 5 per cento (beni importati stimati a 100 miliardi di dollari americani all'anno). Inoltre, il Qatar e gli altri membri del CCG hanno firmato il 22 giugno 2009 con gli Stati dell'AELS, tra cui anche con la Svizzera, un accordo di libero scambio nonché accordi agricoli bilaterali.

L'economia del Qatar, come quella dei rimanenti Paesi del Golfo, dipende essenzialmente dallo stato delle riserve di petrolio. Gli averi derivanti dai proventi del petrolio, sotto forma di cosiddetti fondi «sovrani», sono considerevoli (la «Qatar Investment Authority», ente pubblico incaricato di investire una parte dei proventi del petrolio, nel mese di settembre del 2008 disponeva di circa 60 miliardi di dollari americani). Il Qatar ha l'intenzione di investire questi mezzi all'estero, segnatamente in Europa. Inoltre, da alcuni anni il Qatar si impegna a raggiungere una diversificazione della sua economia orientandola verso l'industria e i servizi. A questo scopo ha adottato una politica di privatizzazione dell'economia per favorire la creazione di un settore privato.

La Svizzera è legata al Qatar dall'Accordo del 12 novembre 2001 concernente la promozione e la protezione reciproche degli investimenti (RS 0.975.265.6). Nel 2008 la Svizzera ha esportato verso il Qatar beni per un importo annuo di

506 milioni di franchi. Gran parte di queste esportazioni concerne il settore del lusso (gioielli e orologi), il settore chimico e quello delle macchine. Per quanto riguarda gli investimenti diretti in Svizzera, la Qatar Holding LLC, filiale interamente detenuta dalla «Qatar Investment Authority», è azionista del Crédit Suisse con un importo di circa 6 miliardi di franchi e dispone del 9,9 per cento dei diritti di voto. Di conseguenza, le notevoli prospettive di crescita e la capacità d'investimento del Qatar all'estero per merito degli averi dei fondi sovrani confermano, da un lato, l'importanza del Qatar come partner economico e commerciale e, dall'altro, l'interesse degli investimenti reciproci.

In considerazione degli investimenti del Qatar in Svizzera come pure della crescente importanza economica dei Paesi del Golfo, da una parte, e delle ripercussioni della crisi finanziaria internazionale, dall'altra, è stato considerato opportuno soddisfare la richiesta del Qatar di riprendere i negoziati quanto prima. Di conseguenza, dal 2 al 6 febbraio 2009 è avvenuta una prima tornata di negoziati a Berna. Il 6 febbraio 2009 ha potuto essere parafato un disegno di Convenzione.

Il 13 marzo 2009 il Consiglio federale si è impegnato ad adottare nelle sue convenzioni contro le doppie imposizioni lo standard dell'Organizzazione per cooperazione e lo sviluppo economico (di seguito «OCSE») in materia di scambio di informazioni, ovvero l'articolo 26 del modello di convenzione 2005 di tale organizzazione. Esso ha dunque revocato la riserva della Svizzera a questo articolo del modello di convenzione OCSE.

Conformemente a questo impegno, la Svizzera ha deciso di avviare nuovi negoziati con il Qatar per includere nel disegno di Convenzione parafato nel mese di febbraio del 2009 una disposizione concernente l'assistenza amministrativa conforme all'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE. I nuovi negoziati si sono conclusi il 13 agosto 2009 con la parafatura del disegno di Convenzione, che è stato firmato a New York il 24 settembre 2009.

3 Valutazione

Il Medio Oriente rientra ancora oggi tra le regioni più dinamiche al mondo. La capacità d'investimento all'estero del Qatar è considerevole e dovrebbe orientarsi viepiù verso l'Europa. Attualmente il Qatar conclude con numerosi Paesi dell'Unione europea convenzioni contro le doppie imposizioni contenenti tassi molto favorevoli agli investimenti (nella maggior parte dei casi le aliquote d'imposta alla fonte per dividendi e interessi è dello 0%). La conclusione della presente Convenzione contribuisce quindi a rafforzare la competitività della Svizzera, a evitare che gli investimenti vengano effettuati e/o transitino in Paesi dell'Unione europea e in particolare a consolidare le relazioni economiche e commerciali tra la Svizzera e il Qatar.

A prescindere dagli adeguamenti necessari per tener conto delle peculiarità del diritto del Qatar, il disegno di Convenzione corrisponde in ampia misura al modello di convenzione dell'OCSE e alla prassi svizzera. Le soluzioni convenute per l'imposizione dei dividendi e degli interessi vanno considerate in un contesto globale, poiché il disegno di Convenzione dovrebbe migliorare le condizioni fiscali degli investimenti del Qatar in Svizzera ed evitare verosimilmente la fuga di capitali. Le condizioni quadro stabilite contribuiranno tuttavia a mantenere e a promuovere gli

preventiva svizzera sulle vincite alle lotterie è esclusa dal campo di applicazione materiale conformemente alla prassi svizzera in materia di convenzioni.

Art. 4 Residente

Come menzionato più sopra, attualmente il Qatar non assoggetta a imposta i suoi residenti (persone fisiche) e neppure gli utili attribuiti a cittadini qatari. Di conseguenza sono previsti criteri distinti per i residenti del Qatar e i residenti della Svizzera. Per quanto concerne il Qatar, una persona fisica è considerata residente se ha un'abitazione permanente, il centro degli interessi vitali o se soggiorna abitualmente in Qatar; ciò implica in ogni caso una presenza sostanziale in questo Stato; una persona giuridica è residente del Qatar se è registrata in Qatar o se la sede della sua direzione effettiva si trova in questo Stato (par. 1 lett. b). La presenza sostanziale presuppone che una persona fisica passi gran parte del suo tempo in questo Stato e i suoi legami (familiari, sociali e professionali) siano più stretti con questo Stato.

Secondo il paragrafo 2, sono considerate residenti le istituzioni governative costituite conformemente al diritto pubblico, compresi i fondi sovrani o gli altri fondi statali. Il fondo sovrano è un fondo d'investimento finanziato da fondi pubblici ed è pertanto detenuto e controllato dallo Stato. Il fondo sovrano è quindi un'entità statale a tutti gli effetti che ha lo scopo di investire i fondi provenienti dal patrimonio nazionale. La delegazione svizzera ha colto questa occasione per includere anche i fondi di pensione, in ossequio all'attuale politica svizzera in materia di convenzioni (par. 2 lett. b e Protocollo ad art. 4).

Art. 5 Stabile organizzazione

Nel quadro di un compromesso che tiene conto dell'insieme delle soluzioni concordate, la Convenzione prevede che un cantiere di costruzione o una catena di montaggio costituisca una stabile organizzazione già a partire da una durata di sei mesi. Inoltre, precisa esplicitamente che un punto di vendita e le attività di prospezione e di sfruttamento di risorse naturali costituiscano una stabile organizzazione.

Art. 7 Utili delle imprese

La Convenzione segue il principio stabilito nel modello di convenzione dell'OCSE, secondo cui gli utili di un'impresa dotata di una stabile organizzazione nell'altro Stato contraente vi possono essere imposti soltanto nella misura in cui si ricolleghino effettivamente a detta stabile organizzazione.

Art. 10 Dividendi

È previsto un tasso dello zero per cento per i dividendi pagati da una società svizzera allo Stato o a istituzioni statali (segnatamente i fondi sovrani) e a fondi di pensione. I dividendi pagati a un fondo sovrano o a un fondo statale sono considerati come versati allo Stato, poiché questi fondi appartengono allo Stato e sono controllati dallo stesso. Conformemente all'attuale politica svizzera in materia di convenzioni, anche i pagamenti di dividendi a fondi di pensione o a istituzioni di previdenza vengono interamente esentati dall'imposta alla fonte. Gli investimenti collettivi in cui investono soltanto gli istituti di previdenza sono trattati allo stesso modo degli investimenti diretti effettuati dagli istituti di previdenza.

Sono previsti tassi del 5 per cento per le società che detengono almeno il 10 per cento del capitale della società distributrice; del 10 per cento per le persone fisiche che detengono almeno il 10 per cento del capitale della società distributrice e del 15 per cento in tutti gli altri casi. Il Protocollo (n. 1) prevede una disposizione generale che concede la possibilità alle autorità competenti di consultarsi per prevenire abusi della Convenzione. Inoltre, il Protocollo precisa anche (lett. b) che i vantaggi previsti agli articoli 10 e 11 non saranno concessi se il principale obiettivo di una persona interessata dalla costituzione o attribuzione di azioni, di crediti o di altri diritti per i quali sono pagati dividendi o interessi è di beneficiare dei vantaggi fiscali previsti agli articoli 10 e 11 per mezzo della costituzione o dell'attribuzione in questione.

Art. 11 Interessi

Conformemente alla politica svizzera in materia di convenzioni, il diritto d'imposizione degli interessi è stato concesso esclusivamente allo Stato di residenza. Come nel caso dei dividendi, nel Protocollo è stata inclusa una disposizione per evitare abusi.

Art. 12 Canoni

Il Qatar esigeva di seguire il modello di convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite con la ripartizione del diritto d'imposizione. Un progetto di legge nel Qatar prevede l'introduzione di un'imposta alla fonte sui canoni a un tasso del 5 per cento. Infine, conformemente alla politica svizzera in materia di convenzioni, il diritto d'imposizione dei canoni è stato attribuito esclusivamente allo Stato di residenza.

Art. 14 Professioni indipendenti

Come in altre convenzioni svizzere contro le doppie imposizioni, è stato accordato un criterio alternativo alla base fissa relativo alla durata di soggiorno nello Stato della fonte dei redditi. Un'attività indipendente esercitata per un periodo di almeno 183 giorni nell'arco di dodici mesi che iniziano o terminano durante l'anno fiscale considerato comporterà pure un legame economico per l'assoggettamento limitato delle attività indipendenti. Per contro, il diritto d'imposizione è limitato ai redditi attribuiti alle attività esercitate nello Stato della fonte.

Art. 18 Pensioni

È previsto un diritto d'imposizione nello Stato della fonte allo scopo di evitare una doppia non imposizione, poiché i contributi per il pensionamento sono deducibili in Svizzera e le pensioni versate a pensionati residenti nel Qatar non vi saranno tassate.

Art. 21 Altri redditi

Questa disposizione attribuisce allo Stato di residenza il diritto esclusivo di tassare gli elementi di reddito che non sono trattati nella Convenzione. Conformemente alla prassi svizzera in materia di convenzioni, l'imposta preventiva svizzera sulle vincite

alle lotterie non rientra nel campo d'applicazione del presente articolo. Lo stesso vale, se del caso, anche per le vincite alle lotterie del Qatar.

Art. 22 Eliminazione della doppia imposizione

Per evitare le doppie imposizioni il Qatar applica il metodo del computo. La Svizzera applica invece il metodo dell'esenzione dell'imposta con riserva della progressione e per l'imposta alla fonte non recuperabile sui dividendi concede il computo globale d'imposta. Conformemente alla sua politica, la Svizzera mantiene tuttavia la possibilità di tassare gli utili di capitale derivanti dall'alienazione di società immobiliari nel caso in cui questi utili non sono stati tassati effettivamente nel Qatar.

Per quanto riguarda le pensioni, un computo sulle imposte svizzere è accordato per i residenti svizzeri che ricevono pensioni provenienti dal Qatar e tassate in questo Stato. Attualmente questa situazione è soltanto di ordine teorico.

Art. 23 Non discriminazione

Tenuto conto della peculiarità del sistema fiscale qatari, nel Protocollo (n. 5) è stata inclusa una disposizione la quale prevede che la non imposizione dei cittadini qatari non può essere considerata una discriminazione ai sensi dell'articolo 23.

Art. 25 Scambio di informazioni

La Convenzione prevede una clausola sullo scambio di informazioni che corrisponde in ampia misura al tenore dell'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE. Con la revoca della riserva all'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE, la Svizzera si impegna politicamente a riprendere gli standard conformemente a questo articolo e ai relativi commentari.

Tuttavia esistono scostamenti riguardo alla limitazione dello scambio di informazioni alle imposte considerate dalla Convenzione, alla rinuncia di trasmettere alle autorità di vigilanza le informazioni ricevute nonché all'espressa autorizzazione degli Stati contraenti a impiegare misure coercitive per l'applicazione della richiesta di informazioni nei confronti di banche, altri istituti finanziari, mandatari e fiduciari nonché per determinare i rapporti di partecipazione. Le previste restrizioni dell'assistenza amministrativa sono contenute nel commentario relativo al modello di convenzione dell'OCSE e sono compatibili con lo standard dell'OCSE.

Il paragrafo 1 stabilisce il principio dello scambio di informazioni. Esso prevede lo scambio delle informazioni che possono essere pertinenti per l'amministrazione o l'applicazione delle imposte considerate nella Convenzione. La restrizione alle informazioni che possono essere pertinenti esclude la ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni («fishing expedition»). Secondo il principio di sussidiarietà gli Stati contraenti devono sfruttare tutte le fonti d'informazione abituali previste dalla loro procedura fiscale interna prima di richiedere informazioni all'altro Stato (lett. a). Per l'applicazione di questa disposizione non è necessario che il contribuente sia residente in Svizzera o in Qatar a meno che esista un legame economico in uno degli Stati contraenti.

Il paragrafo 2 stabilisce il principio della segretezza e prevede che le informazioni scambiate devono essere accessibili solo a persone e autorità che si occupano

dell'accertamento o della riscossione delle imposte di cui al paragrafo 1, della messa in esecuzione e del perseguimento penale di queste imposte oppure della decisione dei rimedi giuridici relativi a queste imposte. Le informazioni possono quindi essere comunicate anche al contribuente stesso o al suo rappresentante.

Il paragrafo 3 prevede alcune restrizioni allo scambio di informazioni in favore dello Stato richiesto. Questo non è tenuto a eseguire misure amministrative che vanno oltre i limiti posti dalle proprie norme legali o dalla sua prassi amministrativa e nemmeno a eseguire misure amministrative che si scostano dalle norme legali o dalla prassi amministrativa dello Stato richiedente. Nel caso della Svizzera significa in particolare di garantire il diritto di essere sentiti delle persone interessate e la possibilità di far esaminare da un tribunale il previsto scambio di informazioni. Lo Stato richiesto può inoltre rifiutarsi di comunicare informazioni che non potrebbero essere ottenute secondo le sue norme legali o la sua prassi amministrativa o le norme legali o la prassi amministrative dello Stato richiesto. Infine, lo Stato richiesto può rifiutarsi di comunicare informazioni contrarie all'ordine pubblico o che rivelano un segreto commerciale. Questo potrebbe essere il caso quando lo Stato richiedente non prende tutte le misure affinché le informazioni siano effettivamente tenute segrete.

Il paragrafo 4 prevede che lo Stato richiesto abbia l'obbligo di trasmettere e scambiare informazioni anche nel caso in cui esso stesso non necessiti di queste informazioni ai fini dell'imposizione. Di conseguenza lo scambio di informazioni non si limita alle informazioni che presentano un interesse per le autorità fiscali dello Stato richiesto.

Il paragrafo 5 contiene disposizioni speciali concernenti le informazioni detenute da banche o da altri intermediari nonché concernenti i diritti di proprietà di una persona. Tali informazioni devono essere scambiate nonostante le restrizioni del paragrafo 3. Lo Stato richiesto deve poter ottenere e trasmettere le informazioni richieste anche se queste informazioni non sarebbero accessibili secondo le sue norme legali o la sua prassi amministrativa. Di conseguenza la Svizzera non può rifiutarsi di scambiare informazioni invocando il segreto bancario. La disposizione presuppone tuttavia che le informazioni richieste siano effettivamente disponibili. A domande concernenti i rapporti di proprietà nelle società con azioni al portatore, le autorità dello Stato richiesto possono e devono rispondere solo se è possibile ottenere effettivamente tali informazioni indipendentemente da eventuali restrizioni del diritto interno.

In caso di frode fiscale la Svizzera dispone, in virtù della sua procedura penale di diritto interno, dei mezzi necessari per ottenere le informazioni secondo il paragrafo 5. Tuttavia lo scambio di informazioni convenuto non presuppone più l'esistenza di un reato fiscale. Affinché l'attuazione degli obblighi della Convenzione possa essere garantita dagli Stati contraenti, la seconda frase del paragrafo 5 accorda agli Stati contraenti la base legale necessaria per disporre dei poteri di procedura che le permettano di ottenere le informazioni richieste. La procedura applicabile sarà oggetto di un'ordinanza del Consiglio federale. È attualmente in corso l'esame di un'eventuale futura sostituzione dell'ordinanza con una legge.

Precisazioni concernenti disposizioni sullo scambio di informazioni sono state inserite nel numero 6 del Protocollo. Il protocollo aggiuntivo stabilisce il principio di sussidiarietà ed esclude espressamente la cosiddetta «fishing expedition». Inoltre, la richiesta di informazioni deve contenere determinati elementi come la chiara identificazione del contribuente interessato nonché del detentore delle informazioni (ad es.

presente Convenzione. Quest'ultima è stata conclusa per un periodo indeterminato, ma è denunciabile per la fine di ogni anno civile con preavviso di almeno sei mesi. Essa non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Dal 1° agosto 2003 sottostanno a referendum facoltativo giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati che contengono importanti norme di diritto o la cui attuazione necessita l'emanazione di leggi federali. Con riferimento all'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10), una disposizione di un trattato internazionale rappresenta una norma di diritto se, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impone obblighi, conferisce diritti o determina competenze. Allo scopo di sviluppare una prassi praticabile in relazione al nuovo numero 3 dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. ed evitare che convenzioni analoghe siano di volta in volta sottoposte a referendum, nel suo messaggio del 19 settembre 2003 concernente una Convenzione di doppia imposizione con lo Stato d'Israele, il Consiglio federale ha stabilito che avrebbe proposto in futuro al Parlamento di non sottoporre a referendum facoltativo le Convenzioni che, rispetto a quelle già concluse, non contengono ulteriori obblighi importanti per la Svizzera.

La Convenzione introduce una nuova disposizione sullo scambio di informazioni conforme alla normativa del modello di convenzione dell'OCSE che prevede un'assistenza amministrativa estesa e costituisce un'innovazione nella prassi svizzera in materia di convenzioni. La disposizione sullo scambio di informazioni è una novità per la Svizzera ed è conseguente alla decisione presa il 13 marzo 2009 dal Consiglio federale di revocare la riserva svizzera riguardo all'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE. Rispetto alle altre, la nuova Convenzione contiene una disposizione importante ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Il decreto federale concernente la Convenzione del 24 settembre 2009 tra la Svizzera e il Qatar per evitare le doppie imposizioni sarà pertanto sottoposto a referendum facoltativo in materia di trattati internazionali giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.