

12.089

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

del 21 novembre 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale che approva la Convenzione dell'8 ottobre 2012 tra la Svizzera e il Turkmenistan per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio.

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

21 novembre 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La Convenzione con il Turkmenistan per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio è stata firmata a Berna l'8 ottobre 2012.

La Convenzione contribuirà allo sviluppo delle relazioni economiche bilaterali con un Paese che occupa una posizione interessante non solo a livello geopolitico ma anche nell'ambito dell'approvvigionamento energetico. In generale è stato possibile raggiungere risultati positivi, in particolare per quanto riguarda l'imposizione delle stabili organizzazioni e gli utili delle imprese.

La Convenzione segue in ampia misura il modello di convenzione fiscale elaborato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ed è conforme alla prassi svizzera in materia di convenzioni.

I Cantoni e gli ambienti economici interessati hanno approvato la conclusione di questa Convenzione.

Indice

Compendio	330
1 Considerazioni generali sullo sviluppo ulteriore della politica in materia di convenzioni contro le doppie imposizioni	332
2 Situazione iniziale, svolgimento e risultato dei negoziati	332
3 Valutazione	333
4 Commento ai singoli articoli del disegno di Convenzione	333
5 Ripercussioni finanziarie	338
6 Costituzionalità	338
Decreto federale che approva una Convenzione tra la Svizzera e il Turkmenistan per evitare le doppie imposizioni (<i>Disegno</i>)	339
Convenzione tra la Confederazione Svizzera e il Turkmenistan per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio	341

Messaggio

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

Le convenzioni per evitare le doppie imposizioni sono uno strumento importante della politica fiscale. Buone convenzioni in questo settore 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, poiché essi sono quelli più adeguati 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 bassa su interessi, dividendi e canoni nonché la prevenzione 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 il riconoscimento internazionale del nostro regime fiscale. Infatti, in mancanza di una legittimazione internazionale, anche la migliore fiscalità perderebbe attrattiva.

2 **Situazione iniziale, svolgimento e risultato dei negoziati**

Il Turkmenistan è un Paese ricco di risorse naturali, in particolare di gas naturale (è la quarta riserva più importante nel mondo) e petrolio. Nonostante sia in gran parte ricoperto da deserti, il Paese possiede un'economia ancora fortemente basata sull'agricoltura e rappresenta uno dei maggiori produttori di cotone al mondo.

Il Turkmenistan è membro del gruppo di voto presieduto dalla Svizzera in seno al Fondo monetario internazionale (FMI), alla Banca mondiale, alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) e al GEF (*Global Environment Facility*).

L'accordo del 15 maggio 2008¹ tra la Svizzera e il Turkmenistan concernente la promozione e la protezione reciproca degli investimenti è entrato in vigore il 2 aprile 2009, sottolineando la volontà di entrambi i Paesi di garantire ai propri investimenti una maggiore sicurezza giuridica e di adoperarsi per condizioni favorevoli agli investimenti di capitali esteri. Un accordo concernente il commercio e la cooperazione economica tra i due Paesi è attualmente in fase di negoziazione.

Nel 1999 la Svizzera e il Turkmenistan hanno avviato negoziati per concludere una Convenzione per evitare le doppie imposizioni. Nel 2004 si è svolta una seconda tornata di negoziati, che ha permesso di elaborare un disegno comune con alcuni punti ancora da definire. I negoziati sono stati ripresi nel dicembre del 2011 e si sono conclusi il 15 dicembre 2011 con la parafatura di un disegno di convenzione. La Convenzione è stata firmata a Berna l'8 ottobre 2012.

¹ RS 0.975.276.0

3

Valutazione

La Convenzione con il Turkmenistan corrisponde in larga misura al modello di Convenzione dell'OCSE e alla prassi svizzera in materia di convenzioni. In alcuni casi però, ad esempio per quanto riguarda l'imposta residua per i canoni nello Stato della fonte, le soluzioni convenute hanno dovuto tener conto della relativa politica turkmena in materia di convenzioni. In generale è stato possibile raggiungere risultati positivi, come per l'imposizione delle stabili organizzazioni e degli utili delle imprese.

La nuova disposizione sullo scambio di informazioni corrisponde allo standard dell'OCSE e autorizza lo scambio di informazioni per domande concrete che riguardano un gruppo chiaramente individuabile di contribuenti di cui si deve supporre sulla base di numerosi indizi che non hanno adempiuto ai loro obblighi fiscali nello Stato richiedente. La Svizzera risponderà a domande di questo tipo soltanto dall'entrata in vigore della legge del 28 settembre 2012² sull'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale. Questa disposizione conferma, nei confronti della comunità internazionale, gli impegni assunti dalla Svizzera a partire dal 2009 in materia di assistenza amministrativa e, rispetto al Turkmenistan, le permette di collocarsi quale Stato collaborativo in questo ambito.

La Convenzione permette di sviluppare le relazioni economiche bilaterali con un Paese che occupa una posizione interessante non solo a livello geopolitico ma anche nell'ambito dell'approvvigionamento energetico. Per la Svizzera è dunque auspicabile un'entrata in vigore in tempi brevi. La Convenzione permetterà di collocare le imprese svizzere in una posizione favorevole in materia di competitività rispetto ad altre imprese presenti in Turkmenistan o che intendono investire in questo Paese. Essa contribuisce inoltre all'estensione della rete svizzera di convenzioni per evitare le doppie imposizioni nei Paesi del vecchio blocco sovietico.

4

Commento ai singoli articoli del disegno di Convenzione

Dal punto di vista formale e materiale, la Convenzione segue in larga misura il modello di convenzione dell'OCSE (di seguito: «modello OCSE») e la relativa prassi svizzera. Le spiegazioni che seguono si limitano alle principali particolarità del presente disegno di Convenzione.

Art. 2 Imposte considerate

Il campo d'applicazione materiale della Convenzione comprende le imposte sul reddito e sul patrimonio.

L'organizzazione politica interna del Turkmenistan si basa su «suddivisioni amministrativo-territoriali». Il numero 1 del Protocollo della Convenzione (di seguito «Protocollo») precisa che questa espressione, utilizzata agli articoli 2, 4, 17 e 19, si applica nel caso del Turkmenistan.

L'imposta preventiva svizzera sui proventi da vincite alle lotterie e da giochi d'azzardo è esclusa dal campo d'applicazione materiale conformemente alla prassi

² FF 2011 5627, 2012 7281

svizzera. Pertanto, in questi casi sarà applicabile soltanto il diritto interno di ciascuno Stato contraente.

Art. 5 Stabile organizzazione

È stato possibile adottare una soluzione che segue in generale il modello OCSE in materia di stabile organizzazione, ivi compresa la durata di 12 mesi di cui al paragrafo 3 dell'articolo 5.

Art. 7 Utili delle imprese

L'articolo segue le precedenti raccomandazioni del modello OCSE, riprese nel 2004 dai negoziatori. Il Turkmenistan non è ancora disposto a riprendere la nuova versione dell'articolo 7 elaborata dall'OCSE e introdotta nel mese di luglio del 2010, che tratta generalmente le stabili organizzazioni come imprese indipendenti e secondo cui l'attribuzione degli utili è basata sui principi in materia di prezzi di trasferimento sviluppati dalle imprese associate.

Art. 9 Imprese associate

Conformemente alla relativa politica svizzera in materia di convenzioni, la disposizione del paragrafo 2 dell'articolo 9 del modello OCSE è stata ripresa, precisando espressamente il principio (di norma contenuto implicitamente) del consenso dello Stato che deve procedere al corrispondente adeguamento.

Art. 10 Dividendi

Conformemente al modello OCSE, è stata fissata un'aliquota del 5 per cento per partecipazioni di almeno il 25 per cento detenute da altre società nel capitale della società distributrice. Per i dividendi derivanti da portafogli di investimenti è stata stabilita un'imposta residua del 15 per cento.

Art. 11 Interessi

Nonostante l'insistenza della Svizzera nell'ottenere esenzioni o almeno un'aliquota d'imposta residua del 5 per cento per alcune categorie di interessi, come nel caso degli interessi in relazione alla vendita a credito di un equipaggiamento industriale, commerciale o scientifico o di interessi di mutui bancari, il Turkmenistan non si è mostrato disposto a modificare la relativa politica in materia di convenzioni.

Nel quadro di una soluzione globale è stata prevista un'aliquota d'imposta residua del 10 per cento ma senza possibilità di esenzioni. L'aliquota corrisponde al modello OCSE.

Art. 12 Canoni

Questa disposizione prevede un'aliquota residua del 10 per cento. Per quanto concerne la definizione di canoni, la delegazione svizzera ha ottenuto lo stralcio dei leasing, contrariamente alle richieste del Turkmenistan. I compensi per i leasing rientrano quindi nell'articolo 7.

Art. 13 Utili di capitale

Come in altre convenzioni per evitare le doppie imposizioni concluse dalla Svizzera, il paragrafo 4 prevede che gli utili derivanti dall'alienazione di azioni o di altri diritti analoghi di una società il cui patrimonio consiste principalmente, direttamente o indirettamente, in beni immobili situati in uno Stato contraente, sono imponibili in questo Stato. Da parte svizzera, nell'articolo sui metodi per evitare le doppie imposizioni (art. 23 cpv. 1 lett. a) è precisato che la Svizzera esenta dalla sua imposta tali utili unicamente se ne è comprovata la loro effettiva imposizione in Turkmenistan.

Art. 14 Professioni indipendenti

Come in altre convenzioni per evitare le doppie imposizioni concluse dalla Svizzera, oltre al criterio della base fissa, ai fini dell'imposizione a favore dello Stato contraente, alla lettera b) del paragrafo 1 è previsto un ulteriore criterio di imputazione al luogo dell'attività, in caso di soggiorno di almeno 183 giorni. Questa disposizione non riguarderà le attività considerate agli articoli 5 (stabile organizzazione a titolo dei servizi resi).

Art. 17 Artisti e sportivi

L'imposizione dove l'artista o lo sportivo esercita la sua attività si applica parimenti ai redditi attribuiti a una persona diversa dall'artista o dallo sportivo. Tale regola non è applicabile ai casi in cui non vi è chiaramente un abuso (nessuna partecipazione diretta agli utili).

L'imposizione nello Stato dell'esercizio dell'attività è esclusa qualora l'attività degli artisti e sportivi sia sussidiata sostanzialmente da fondi pubblici.

Art. 18 Pensioni

Conformemente alla prassi svizzera in materia di convenzioni, il numero 4 del Protocollo conferma espressamente il punto di vista svizzero secondo cui gli articoli 18 e 19 si applicano, con riferimento alle pensioni, anche a prestazioni in capitale.

Art. 23 Eliminazione delle doppie imposizioni

Il Turkmenistan applica il metodo del computo per evitare la doppia imposizione.

La Svizzera attua il proprio metodo tradizionale di esenzione con riserva di progressione. 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 in Turkmenistan. Il computo globale è previsto nel caso di dividendi, interessi e canoni.

Art. 25 Procedura amichevole

Questa disposizione ricalca in ampia misura il modello OCSE ma non contiene alcuna clausola arbitrare. Conformemente alla sua politica in materia di convenzioni, la Svizzera aveva chiesto di introdurre nella Convenzione una clausola di questo tipo. Dal momento che il Turkmenistan non ha accettato la proposta, la Convenzione prevede soltanto il ricorso alla procedura amichevole.

Sulla scia della globalizzazione dei mercati finanziari e in particolare alla luce della crisi finanziaria, la cooperazione internazionale in ambito fiscale ha assunto maggiore importanza. La Svizzera sostiene gli sforzi in questo settore. Revocando la sua riserva all'articolo 26 del modello OCSE, la Svizzera si è impegnata politicamente a riprendere lo standard internazionale in questo ambito.

La disposizione riprende essenzialmente il testo dell'articolo 26 del modello OCSE. Esistono scostamenti per limitare il campo d'applicazione materiale delle imposte contemplate dalla Convenzione, riguardo alla possibilità di impiegare – con l'accordo di entrambi gli Stati – le informazioni per altri scopi 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, mandatarî e fiduciari nonché per determinare i rapporti di partecipazione. Queste deroghe sono compatibili con lo standard internazionale in materia di assistenza amministrativa.

Il paragrafo 1 stabilisce il principio dello scambio di informazioni. Esso prevede lo scambio delle informazioni verosimilmente rilevanti per l'esecuzione della presente Convenzione oppure per l'applicazione o l'esecuzione del diritto interno relativo alle imposte considerate dalla Convenzione. La restrizione alle informazioni verosimilmente rilevanti esclude la ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni («fishing expedition»). Viene inoltre stabilito che lo Stato richiedente deve sfruttare tutte le sue fonti d'informazione prima di richiedere informazioni all'altro Stato. Ai fini dello scambio di informazioni non è necessario che il contribuente sia residente in Svizzera o in Turkmenistan, purché esista un legame economico in uno degli Stati contraenti.

Il paragrafo 2 stabilisce il principio della segretezza. Questa disposizione concerne lo Stato richiedente e prevede che le informazioni scambiate debbano essere accessibili solo a persone o autorità che si occupano dell'accertamento, della riscossione delle imposte che rientrano nel campo d'applicazione della Convenzione, dell'esecuzione o del perseguimento penale oppure della decisione di ricorrere a rimedi giuridici inerenti a queste imposte. Le autorità di vigilanza non sono comprese in tali categorie. Le informazioni possono quindi essere comunicate al contribuente 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 le proprie normative o la propria prassi amministrativa, né deve adottare misure amministrative in deroga alla prassi amministrativa dello Stato richiedente. Nel caso della Svizzera significa in particolare 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 le prassi amministrative dello Stato richiesto. Infine, lo Stato richiesto può rifiutarsi di comunicare informazioni contrarie all'ordine pubblico o che rivelano un segreto commerciale. In particolare per quest'ultimo caso potrebbe trattarsi di informazioni che non sono tenute sufficientemente segrete dall'altro Stato contraente.

Il paragrafo 4 prevede che lo Stato richiesto abbia l'obbligo di determinare e comunicare 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 soltanto alle informazioni che presentano un interesse anche 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 disponibili secondo le sue norme legali o la sua prassi amministrativa. Di conseguenza la Svizzera non può rifiutarsi di scambiare informazioni invocando il segreto bancario.

In caso di frode fiscale la Svizzera dispone, in virtù della procedura penale di diritto interno, dei mezzi necessari per ottenere le informazioni di cui al 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, l'ultima frase del paragrafo 5 costituisce la base legale necessaria per fornir loro i poteri necessari all'ottenimento delle informazioni richieste.

Il Protocollo della Convenzione stabilisce il principio di sussidiarietà ed esclude espressamente la cosiddetta «fishing expedition» (n. 5 lett. a e b).

Esso stabilisce inoltre in dettaglio i requisiti delle richieste di informazioni (n. 5 lett. b). Sono in particolare necessari l'identificazione del contribuente interessato e, nella misura in cui sono noti, il nome e l'indirizzo della persona (ad es. una banca) che verosimilmente detiene le informazioni desiderate dallo Stato richiesto.

Fino a poco tempo fa, conformemente allo standard internazionale in materia di richieste d'informazioni, lo scambio di informazioni era limitato a domande concrete concernenti casi specifici. Sul piano internazionale, sono state avviate di recente discussioni in seno all'OCSE in vista di allargare la norma e di ammettere anche domande concrete concernenti un gruppo ben definito di contribuenti, quando, sulla base di numerosi indizi, si può presupporre che non abbia adempiuto correttamente i suoi obblighi fiscali nello Stato richiedente. La Svizzera risponderà a domande di questo tipo soltanto dall'entrata in vigore della legge del 28 settembre 2012 sull'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale. La Convenzione corrisponde alla norma ampliata.

Uno Stato contraente non è obbligato a effettuare scambi di informazioni spontanei o automatici, senza pertanto escludere la possibilità per uno degli Stati contraenti di effettuare uno scambio di informazioni spontaneo o automatico nell'assistenza amministrativa internazionale, se il suo diritto interno lo prevede (n. 5 lett. c).

Infine, i diritti procedurali dei contribuenti sono garantiti (n. 5 lett. d).

In occasione dei negoziati del dicembre 2011, la delegazione svizzera ha informato la controparte che non sarà dato seguito ad alcuna domanda di assistenza presentata sulla base di dati (bancari) rubati.

La Convenzione entrerà in vigore alla data in cui perviene l'ultima notificazione concernente la conclusione delle procedure interne richieste per la sua entrata in vigore. Le sue disposizioni saranno applicabili ai periodi fiscali che iniziano il 1° gennaio successivo all'entrata in vigore, o dopo tale data.

5 Ripercussioni finanziarie

Con la conclusione della Convenzione contro la doppia imposizione entrambi gli Stati contraenti rinunciano a determinate entrate fiscali. Per la Svizzera queste perdite risultano dal rimborso parziale dell'imposta preventiva e dal computo dell'imposta alla fonte turkmena prelevata su dividendi, interessi e canoni. Tuttavia tali perdite, la cui entità non può essere quantificata in mancanza di basi adeguate, saranno parzialmente compensate dal potenziamento dell'attrattiva della piazza economica svizzera. Ne dovrebbero risultare entrate supplementari nel quadro delle imposte dirette.

I Cantoni e gli ambienti economici interessati hanno accolto favorevolmente la conclusione della Convenzione. Nel complesso, essa contribuirà positivamente al mantenimento e allo sviluppo delle relazioni economiche bilaterali conformemente agli obiettivi principali della politica svizzera in materia di commercio estero.

6 Costituzionalità

La presente Convenzione si fonda sull'articolo 54 della Costituzione federale (Cost.)³ che attribuisce alla Confederazione la competenza in materia di affari esteri. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. spetta all'Assemblea federale approvare la presente Convenzione. Sottostanno al 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. La Convenzione è 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. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002⁴ sull'Assemblea federale, 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.

L'assistenza amministrativa è accordata in maniera estesa conformemente allo standard internazionale in questo ambito e alla relativa politica svizzera in materia di convenzioni.

La Convenzione crea dunque nuovi importanti impegni per la Svizzera e contiene disposizioni importanti ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Il decreto federale che approva una Convenzione tra la Svizzera e il Turkmenistan per evitare le doppie imposizioni sarà pertanto sottoposto a referendum facoltativo giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

³ RS 101

⁴ RS 171.10