

15.057

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Sì alla protezione della sfera privata»**

del 26 agosto 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Sì alla protezione della sfera privata» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

26 agosto 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il Consiglio federale respinge l'iniziativa popolare «Si alla protezione della sfera privata» senza proporre alcun controprogetto diretto o indiretto, poiché il diritto fondamentale alla protezione della sfera privata che l'iniziativa sostiene di rafforzare è già garantito nella Costituzione federale. Il Consiglio federale attribuisce grande importanza al diritto alla protezione della sfera privata e ritiene che tale diritto sia già sufficientemente concretizzato nella legislazione federale mediante, in particolare, il segreto fiscale, la legge federale sulla protezione dei dati e il segreto professionale. L'iniziativa non apporterebbe cambiamenti per la stragrande maggioranza dei cittadini ma stabilirebbe un quadro molto rigido nel campo del diritto fiscale. Le restrizioni generate dall'iniziativa avrebbero conseguenze negative in particolare sulla riscossione delle imposte della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Di conseguenza, il Consiglio federale non vede alcun motivo che giustifichi il sostegno a detta iniziativa o la presentazione di un controprogetto.

Contesto

Il diritto alla protezione della sfera privata è sancito nell'articolo 13 della Costituzione federale e attuato nelle leggi federali e cantonali. È altresì sancito in diverse convenzioni internazionali fondamentali a cui la Svizzera ha aderito, come la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Il diritto alla protezione della sfera privata ingloba anche il diritto alla protezione della sfera privata finanziaria. Lo Stato dispone di strumenti per ottenere informazioni da terzi sulla situazione finanziaria di un contribuente svizzero solo nei casi previsti dalla legge, in particolare quando il cittadino non adempie i propri obblighi di collaborare con lo Stato. Inoltre, anche quando lo Stato può ottenere queste informazioni per garantire il principio costituzionale dell'equità fiscale o nell'ambito di un procedimento penale, i suoi agenti sono vincolati al segreto d'ufficio e al segreto fiscale, ragione per cui la riservatezza dei dati trattati è garantita.

Contenuto del progetto e ripercussioni

L'iniziativa ha lo scopo d'integrare nella Costituzione federale, in aggiunta al diritto fondamentale alla protezione della sfera privata, un diritto fondamentale alla protezione della sfera privata finanziaria. Inoltre, l'iniziativa definisce in modo esauriente i casi in cui, in materia fiscale, è possibile derogare a tale diritto fondamentale e prevede che la legge disciplini le deroghe al diritto alla protezione della sfera privata negli ambiti non fiscali.

Negli ambiti non fiscali, il testo proposto avrebbe unicamente una mera valenza dichiarativa, dato che in Svizzera la protezione della sfera privata è già oggetto di un'abbondante legislazione. Inoltre, il contenuto dell'iniziativa non cambierebbe nulla nelle relazioni tra le autorità fiscali e il cittadino, dato che quest'ultimo è tenuto per legge a fornire tutte le informazioni determinanti necessarie alle autorità

fiscali, comprese le informazioni sugli elementi patrimoniali depositati presso gli istituti bancari. L'iniziativa avrebbe conseguenze solo per una minoranza di contribuenti, poiché i casi in cui l'autorità fiscale deve ricorrere a terzi per ottenere informazioni contro la volontà o senza il consenso del cittadino rappresentano eccezioni. Questa possibilità sarebbe però messa in pericolo dall'iniziativa e l'autorità fiscale perderebbe strumenti importanti per determinare la situazione patrimoniale di un contribuente allo scopo di riscuotere le imposte, segnatamente se costui si rifiuta di collaborare. Pertanto, la conseguenza principale dell'iniziativa sarebbe costituita dalla messa in pericolo della corretta riscossione delle imposte di Confederazione, Cantoni e Comuni. Inoltre, così come formulata, l'iniziativa potrebbe avere come ripercussione di rendere più difficile, se non addirittura impossibile, il perseguimento di talune forme di sottrazione fiscale, in materia di fiscalità diretta e indiretta, da parte dell'autorità competente. A ciò si aggiunge che, a seconda delle interpretazioni, l'iniziativa potrebbe avere anche serie conseguenze negative in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Da un lato, potrebbe pregiudicare la conformità del dispositivo svizzero antiriciclaggio alle norme del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) e, dall'altro, potrebbe mettere il Paese in una situazione difficile nei confronti dei propri partner nell'ambito degli sforzi collettivi di lotta in tale materia. Tenuto conto di tutte queste conseguenze, l'accettazione di una simile iniziativa ostacolerebbe la riscossione delle imposte e pregiudicherebbe la reputazione della piazza finanziaria svizzera, senza apportare alcun miglioramento alla protezione attuale della sfera privata.

Indice

Compendio	5756
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	5759
1.1 Tenore dell'iniziativa	5759
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	5760
1.3 Validità	5760
2 Genesi dell'iniziativa	5761
2.1 Protezione della sfera privata	5761
2.2 Accesso alle informazioni in materia fiscale	5763
2.2.1 Imposte dirette	5763
2.2.2 Imposte indirette	5766
2.3 Procedura per l'assistenza amministrativa internazionale su domanda	5771
2.4 Modifiche legislative previste	5772
2.4.1 Revisione del diritto penale fiscale	5772
2.4.2 Revisione del diritto in materia di imposta preventiva	5772
2.4.3 Scambio spontaneo e automatico di informazioni in materia fiscale a livello internazionale	5773
2.5 Diritto comparato	5773
3 Obiettivi e tenore dell'iniziativa	5775
3.1 Obiettivi dell'iniziativa	5775
3.2 Tenore della normativa proposta	5776
3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa	5777
4 Valutazione dell'iniziativa	5780
4.1 Valutazione degli obiettivi dell'iniziativa	5780
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	5780
4.2.1 Ripercussioni giuridiche	5780
4.2.2 Lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo	5784
4.2.3 Assistenza amministrativa internazionale su domanda	5786
4.2.4 Scambio di informazioni spontaneo e automatico in ambito fiscale	5786
4.2.5 Revisione del diritto penale fiscale	5787
4.2.6 Revisione del diritto in materia di imposta preventiva	5787
4.2.7 Ripercussioni finanziarie	5787
4.2.8 Ripercussioni economiche	5789
4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa	5789
4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	5790
5 Conclusioni	5791
Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Si alla protezione della sfera privata» (Disegno)	5793

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Tenore dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Si alla protezione della sfera privata» ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale¹ 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.

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.

¹ RS 101

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 11² (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.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Sì alla protezione della sfera privata» è stata sottoposta ad esame preliminare dalla Cancelleria federale il 21 maggio 2013³ e depositata il 25 settembre 2014 con le firme necessarie.

Con decisione del 23 ottobre 2014, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 117 531 firme valide⁴.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Collegio non presenta alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto federale e il relativo messaggio entro il 25 settembre 2015. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito alla raccomandazione di voto entro il 25 marzo 2017.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze dell'unità della materia;

² Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

³ FF 2013 2859

⁴ FF 2014 7495

⁵ RS 171.10

- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

Il 4 giugno 2013, un comitato misto composto da rappresentanti del Partito liberale radicale (PLR), del Partito popolare democratico (PPD/PDC), dell'Unione democratica di centro (UDC), della Lega dei Ticinesi (Lega), dell'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) e dell'associazione svizzero-tedesca dei proprietari fondiari (APF) ha ufficialmente lanciato la campagna di raccolta delle firme a favore dell'iniziativa popolare «Sì alla protezione della sfera privata». Il lancio dell'iniziativa è avvenuto poche settimane dopo che il nostro Collegio aveva posto in consultazione un progetto di revisione del diritto penale fiscale (cfr. n. 2.4) che in particolare proponeva di dare più mezzi alle amministrazioni cantonali delle contribuzioni per perseguire la sottrazione d'imposta. Durante questo periodo, abbiamo inoltre deciso di partecipare alle discussioni sull'introduzione di uno standard internazionale per lo scambio automatico di informazioni in materia fiscale.

2.1 Protezione della sfera privata

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»⁶. 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 del 4 novembre 1950⁷ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). L'articolo 17 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU)⁸ stabilisce invece 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 garantiti la vita familiare, la corrispondenza e il segreto postale e delle telecomunicazioni (par. 1), e la protezione contro l'impiego abusivo di dati (par. 2). Questa garanzia si concretizza nella legge federale del 19 giugno 1992⁹ sulla protezione dei dati (LPD). Le costituzioni cantonali più recenti contengono parimenti disposizioni specifiche concernenti la protezione della sfera privata¹⁰.

La protezione della sfera privata in generale, nella quale rientra la sfera privata finanziaria, è sancita nel Codice civile¹¹ (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 federale. Anche

6 FF 1997 I 142

7 RS 0.101

8 RS 0.103.2

9 RS 235.1

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

11 RS 210

il Codice penale¹² (CP) contiene molteplici disposizioni che mirano a far rispettare il diritto alla protezione della sfera privata. Il titolo terzo del Libro secondo «Dei delitti contro l'onore e la sfera personale riservata» contiene gli articoli 173–179^{novies}, i quali prevedono le sanzioni in caso di siffatti delitti. Sempre con l'obiettivo di proteggere la sfera privata, gli articoli 320 e seguenti CP trattano il segreto d'ufficio (art. 320 CP) e il segreto professionale (art. 321 CP). Queste nozioni relative all'obbligo del segreto, vale a dire alla protezione della sfera privata, si ritrovano anche in materia finanziaria nell'articolo 47 della legge dell'8 novembre 1934¹³ 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, ragione 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 una 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 2014¹⁴ 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 rivelato violando il segreto professionale oppure lo sfrutta per sé o per altri. La legge del 14 dicembre 1990¹⁵ sull'imposta federale diretta (LIFD) e la legge del 14 dicembre 1990¹⁶ 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; fatto salvo l'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, che l'amministrazione potrebbe essere eventualmente tenuta a raccogliere, siano trattati in modo confidenziale 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. Di conseguenza, si può concludere che i dati forniti alle autorità fiscali beneficino di una protezione molto ampia.

¹² RS 311.0

¹³ RS 952.0

¹⁴ RU 2015 1535

¹⁵ RS 642.11

¹⁶ RS 642.14

2.2 Accesso alle informazioni in materia fiscale

2.2.1 Imposte dirette

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. Riguardo all'accesso alle informazioni queste ultime sono rette dagli stessi principi applicabili alle imposte sul reddito e sull'utile e non saranno oggetto di un esame approfondito in questa sede. Secondo la recente dottrina, nelle imposte dirette rientrano anche le imposte cantonali sulle successioni e sulle donazioni.

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 dunque della cosiddetta tassazione mista, ossia con la partecipazione del contribuente e dell'amministrazione, cui si contrappone il principio dell'autotassazione, valido per le imposte indirette (cfr. n. 2.2.2).

Se non è in grado di determinare gli elementi imponibili sulla base della dichiarazione e degli allegati presentati, l'autorità di tassazione svolge le ricerche necessarie, ricorrendo ai poteri che le sono concessi dalla legge, in particolare procedendo all'audizione del contribuente e invitando il contribuente o terzi a fornire determinate attestazioni o informazioni complementari negli ambiti definiti. Se le ricerche non producono risultati sufficienti, l'autorità di tassazione procede con una tassazione d'ufficio (in base a una valutazione).

Per quanto riguarda il ricorso a terzi nella procedura di tassazione per le imposte dirette, le leggi tributarie federali e cantonali prescrivono che certe categorie di terzi sono tenute a fornire attestazioni, informazioni e comunicazioni nell'ambito della procedura di tassazione (cfr. art. 127–129 LIFD; art. 43–45 LAID).

Tali terzi sono tenuti a fornire al contribuente, dietro sua richiesta, un'attestazione all'attenzione delle autorità fiscali. In linea di principio, sussidiariamente, hanno lo stesso obbligo anche nei confronti dell'autorità fiscale. Così, nel caso in cui l'autorità di tassazione non riceva l'attestazione dal contribuente, nonostante diffida, può esigerla dal terzo. Si tratta in particolare dell'attestazione del salario, fornita dal datore di lavoro. Del resto, certi Cantoni (BE, LU, FR, BS, BL, VD, VS, NE, JU) hanno sancito nella propria legislazione l'obbligo del datore di lavoro d'inviare spontaneamente e direttamente all'amministrazione cantonale delle contribuzioni una copia del certificato del salario consegnato al lavoratore. Inoltre, le persone che hanno avuto relazioni contrattuali con il contribuente devono fornirgli, su sua richiesta, le attestazioni relative a tutte le relazioni contrattuali e alle prestazioni e pretese che ne derivano. Si tratta in particolare dei creditori e dei debitori del contribuente che devono attestare lo stato, l'importo e gli interessi di debiti e crediti. Occorre sottolineare che se le banche non possono sottrarsi a tale obbligo nei confronti del

contribuente tramite il segreto professionale, non sono invece tenute a informare direttamente le autorità fiscali.

D'altra parte, la legislazione determina anche le categorie di terzi che sono tenute a fornire spontaneamente alle autorità di tassazione le informazioni richieste. Si tratta in questo caso, per esempio, delle amministrazioni pubbliche e delle autorità giudiziarie della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, delle società di capitali, dei coniugi (art. 9 LIFD; art. 3 cpv. 3 LAID) e degli eredi (art. 157 LIFD).

Procedura penale

Per quanto concerne la repressione delle infrazioni in materia di imposte dirette, l'accesso alle informazioni riguardanti il contribuente dipende dalla natura dell'infrazione, ossia se si tratta di una contravvenzione fiscale, di un delitto fiscale o di un'infrazione rientrante nell'ambito di un provvedimento speciale d'inchiesta dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC).

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 passata in giudicato 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 procedure penali; devono pertanto essere rispettate tutte le garanzie del diritto penale nei confronti dell'accusato, come il divieto 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 in ambito di procedura penale (confisca). Gli obblighi dei contribuenti di deporre e di cooperare vigenti nella procedura di tassazione non sono applicabili al procedimento penale, poiché violano il divieto di autoincriminazione.

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, falsificato o dal contenuto 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)¹⁷ e l'autorità penale 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, l'articolo 47 capoverso 5 LBCR prevede una riserva a favore delle legislazioni federale e cantonale 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 secondo cui 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 (segnatamente l'impiego di documenti falsi ai sensi dell'art. 186 LIFD) può accedere ai dati bancari ordinando di propria iniziativa misure d'inchiesta, comprese misure coercitive. Esso ordina all'istituto bancario interessato la consegna dei dati bancari conformemente all'obbligo di consegna ai sensi dell'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).

Misure speciali d'inchiesta dell'AFC – accesso alle informazioni bancarie

Se esistono sospetti giustificati di gravi infrazioni fiscali, d'assistenza o d'istigazione a tali atti, il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) può autorizzare l'AFC a svolgere un'inchiesta in collaborazione con le amministrazioni cantonali delle contribuzioni (art. 190 LIFD). Queste inchieste sono disciplinate dalle disposizioni degli articoli 19–50 della legge del 22 marzo 1974¹⁸ sul diritto penale amministrativo (DPA), 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 dei testimoni, accedere alle informazioni bancarie e ordinare il sequestro dei documenti. Le persone interessate da tali misure d'inchiesta possono opporvisi 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.

Fanno tuttavia eccezione il Cantone di Svitto, che non preleva nessuna imposta sulle successioni e sulle donazioni, e il Cantone di Lucerna che rinuncia a tassare la maggior parte delle donazioni.

L'imposizione delle donazioni si basa su una dichiarazione d'imposta specifica. Nella maggior parte dei casi la dichiarazione è richiesta al donatario (beneficiario),

¹⁷ RS 312.0

¹⁸ RS 313.0

che la deve trasmettere entro un certo termine all'ufficio competente. In casi isolati l'obbligo di dichiarazione spetta però anche al donatore. Per contro non è previsto che l'autorità fiscale possa richiedere un'attestazione da terzi.

In materia di imposte sulle successioni, la tassazione avviene generalmente sulla base di un inventario successorio che deve essere allestito al momento del decesso. Questo inventario è in generale compilato da un ufficio cantonale, talvolta in collaborazione con il Comune di domicilio del defunto, qualche volta unicamente da quest'ultimo.

Alcuni Cantoni non prevedono tuttavia alcun inventario ufficiale. La tassazione si basa allora su un inventario privato, allestito dagli eredi stessi, oppure su altre indicazioni (dichiarazione d'imposta spontanea o inventario previsto dalla legislazione sull'IFD). Per redigere un inventario successorio corretto può essere necessaria la collaborazione di terzi.

In materia penale, le disposizioni concernenti il perseguimento sono simili a quelle dell'imposta federale, secondo la gravità dell'infrazione.

2.2.2 Imposte indirette

Le diverse imposte indirette presentano numerose caratteristiche simili, sia in materia di tassazione che di perseguimento penale. Sebbene il presente messaggio si concentri sull'imposta sul valore aggiunto (IVA), sull'imposta preventiva (IP) e sulle tasse di bollo (TB), esistono altre imposte federali indirette, ad esempio i dazi (legge del 18 marzo 2005¹⁹ sulle dogane), l'imposta sul tabacco (legge del 21 marzo 1969²⁰ sull'imposizione del tabacco), l'imposta sulla birra (legge del 6 ottobre 2006²¹ sull'imposizione della birra), l'imposta sulle bevande distillate (art. 10, 17, 20–23 della legge del 21 giugno 1932²² sull'alcool), l'imposta sugli oli minerali (legge del 21 giugno 1996²³ sull'imposizione degli oli minerali), l'imposta sugli autoveicoli (legge del 21 giugno 1996²⁴ sull'imposizione degli autoveicoli) o la tassa sul CO₂ (legge del 23 dicembre 2011²⁵ sul CO₂). Le leggi relative alle imposte menzionate prevedono tutte l'obbligo di mantenere il segreto, oltre all'applicazione del DPA in materia penale. Per quanto concerne la tassazione, il principio delle autotassazioni descritto qui di seguito è parimenti applicato alle imposte indirette citate precedentemente. Per contro, le leggi relative alle imposte indirette non menzionate di seguito non citano l'obbligo dei terzi di collaborare in materia di tassazione.

Imposta sul valore aggiunto (IVA)

L'IVA è per sua natura un'imposta generale sul consumo, prelevata indirettamente in base al sistema *omifase al netto* con deduzione dell'imposta precedente (art. 1 cpv. 1 della legge del 12 giugno 2009²⁶ sull'IVA; LIVA). Essa si fonda sull'ipotesi

- 19 RS 631.0
- 20 RS 641.31
- 21 RS 641.411
- 22 RS 680
- 23 RS 641.61
- 24 RS 641.51
- 25 RS 641.71
- 26 RS 641.20

secondo cui colui che consuma è debitore di un contributo finanziario allo Stato. Tuttavia, sarebbe stato troppo complicato prevedere che ogni cittadino conteggiasse i propri consumi presso lo Stato. Per questo, l'imposta è riscossa presso le imprese (produttori, fabbricanti, commercianti, artigiani, fornitori di servizi ecc.) che a loro volta sono tenute a trasferire l'IVA ai consumatori, includendo l'imposta nel prezzo o indicandola separatamente nella fattura.

Procedura di tassazione – nessun accesso alle informazioni bancarie

La tassazione delle imposte indirette segue un sistema diverso rispetto alla tassazione delle imposte dirette. Infatti le imposte indirette non vengono tassate dall'autorità fiscale con l'obbligo di partecipazione del contribuente, ma quest'ultimo effettua autonomamente la tassazione (cosiddetta autotassazione). I contribuenti devono effettuare autonomamente la dichiarazione, la tassazione e il pagamento. L'autorità può controllare i dati soltanto successivamente. Anche in questa procedura di controllo i contribuenti sono tenuti a collaborare. Con questo obbligo viene garantito il controllo della tassazione già effettuata autonomamente. Con le prove raccolte tramite un controllo si verifica se l'autotassazione è corretta.

Il contribuente è tenuto per legge (art. 68 LIVA) a indicare coscientemente all'AFC tutti i fatti che possono essere di qualche rilevanza per l'accertamento dell'assoggettamento o per il calcolo dell'imposta e a inoltrarle i documenti necessari, fatte salve le disposizioni di legge sulla protezione del segreto professionale.

Inoltre, l'articolo 73 LIVA prevede che talune categorie di terzi siano tenute a fornire gratuitamente all'AFC le informazioni necessarie per la determinazione dell'assoggettamento o per il calcolo del credito fiscale nei confronti di un contribuente (cpv. 1 lett. a) e a consentirle la consultazione gratuita dei libri contabili, dei giustificativi, delle carte d'affari e di altre registrazioni se le informazioni necessarie non sono ottenibili presso il contribuente (cpv. 1 lett. b). L'articolo 73 capoverso 2 LIVA definisce le categorie di terzi tenuti a fornire informazioni, ossia che:

- possono entrare in linea di conto come contribuenti;
- sono responsabili solidalmente con il contribuente o, in sua vece, del pagamento dell'imposta (art. 15 e 16 LIVA);
- ricevono o hanno fornito prestazioni;
- detengono una partecipazione importante in una società sottoposta all'imposizione di gruppo.

Inoltre, l'obbligo di terzi di fornire informazioni non sussiste per i documenti che sono stati affidati al terzo tenuto a fornire informazioni affinché possa eseguire la sua prestazione o sono stati allestiti dal terzo tenuto a fornire informazioni al fine di eseguire la sua prestazione (art. 130 dell'ordinanza del 27 novembre 2009²⁷ sull'IVA; OIVA), a meno che le informazioni richieste non siano disponibili presso il contribuente, ovvero se il contribuente non trasmette in tempo utile all'AFC le informazioni che questa ha richiesto²⁸.

Tuttavia è fatta salva la protezione del segreto professionale prevista dalla legge (art. 73 cpv. 3 LIVA). Il segreto bancario previsto dall'articolo 47 capoverso 1

²⁷ RS **641.201**

²⁸ Messaggio del 25 giugno 2008 concernente la semplificazione dell'imposta sul valore aggiunto, FF **2008** 6033 6277.

lettera a LBCR rientra in questa riserva. Pertanto, nell'ambito della procedura di controllo dell'IVA, l'autorità non ha accesso alle informazioni bancarie.

Imposta sull'importazione – nessun accesso alle informazioni bancarie

Conformemente all'articolo 52 capoverso 1 LIVA, l'importazione di beni, comprese le prestazioni di servizi e i diritti ivi contenuti, è assoggettata all'imposta sulle importazioni. La riscossione dell'IVA sulle importazioni controbilancia l'esenzione delle esportazioni. L'imposta sulle importazioni concretizza il principio del Paese di destinazione dato che i beni importati sono assoggettati, nel luogo dove saranno consumati, alla stessa aliquota dell'IVA applicata ai beni che sono stati consegnati e consumati sul territorio svizzero. Di conseguenza, da un punto di vista fiscale, i beni importati e i beni svizzeri godono delle stesse condizioni di concorrenza.

L'imposta sulle importazioni è riscossa e gestita dall'Amministrazione federale delle dogane (AFD) unitamente agli altri dazi. Le prescrizioni della legislazione doganale si applicano in modo analogo all'imposta sulle importazioni, purché le disposizioni della LIVA non prevedano deroghe (art. 50 LIVA). L'imposta sulle importazioni è riscossa secondo una procedura mista: gli assoggettati devono dichiarare le loro importazioni e l'imposta è calcolata dalle autorità.

L'obbligo di informare previsto nell'ambito dell'IVA in Svizzera è applicabile per analogia (art. 62 cpv. 2 LIVA) all'imposta sulle importazioni. Tuttavia, occorre fare alcune precisazioni, segnatamente sull'analogia delle varie categorie definite nell'articolo 73 capoverso 2 LIVA. Si tratta in particolare di definire chi siano i terzi responsabili del pagamento dell'imposta solidalmente con il contribuente o in sua vece (art. 73 cpv. 2 lett. b LIVA).

I limiti all'obbligo di informare sono gli stessi dell'IVA ordinaria.

Con riferimento all'obbligo d'informare di terzi che hanno ricevuto o fornito delle prestazioni, l'applicazione per analogia dell'articolo 73 LIVA riguarda, in materia di imposte sulle importazioni, il mittente straniero di una merce importata, l'importatore svizzero o straniero di una merce importata (proprietario, detentore, acquirente, locatario, assuntore del leasing, ordinante di una merce importata) nonché il destinatario della merce importata.

Per quanto riguarda l'obbligo d'informare dei terzi che detengono partecipazioni determinanti in una società assoggettata all'imposizione di gruppo, questi terzi possono essere gli importatori o i destinatari della merce importata.

Come per l'IVA, il segreto professionale è garantito. Essendo il segreto bancario riconosciuto come segreto professionale, l'autorità non ha accesso alle informazioni bancarie in questa procedura.

Procedura penale – accesso alle informazioni bancarie

Il DPA descrive la procedura penale secondo cui un'infrazione può essere perseguita e giudicata dall'Amministrazione federale competente (diritto penale formale). Le leggi amministrative speciali dal canto loro determinano le condizioni della responsabilità penale e le pene comminate per ogni infrazione (diritto penale materiale). Occorre notare tuttavia che il DPA contiene anche le disposizioni del diritto materiale che definiscono reati alcuni comportamenti, come truffa in materia di prestazioni e di tasse (art. 14 DPA), falsità in documenti (art. 15 DPA), la soppressione di documenti (art. 16 DPA) o il favoreggiamento (art. 17 DPA).

L'articolo 20 capoverso 1 DPA conferisce all'amministrazione la competenza per lo svolgimento dell'inchiesta. Gli interrogatori a verbale, le ispezioni oculari e i provvedimenti coattivi sono affidati esclusivamente «a funzionari specialmente istruiti a tal fine». L'amministrazione è anche competente per il giudizio dei reati; tuttavia, se il dipartimento preposto reputa che ricorrano gli estremi per infliggere una pena o per ordinare una misura privativa della libertà, il giudizio spetta al tribunale (art. 21 cpv. 1 DPA).

Nell'ambito delle inchieste che è tenuta a svolgere, l'amministrazione è competente per raccogliere informazioni orali o scritte da terzi (art. 40 DPA) – in particolare dalle banche o dai fiduciari – e per interrogare testimoni o imputati (art. 39 e 41 DPA). Può anche ordinare perizie (art. 43 DPA) e far eseguire ispezioni oculari, se necessario (art. 44 DPA). Se non è possibile chiarire i fatti in modo diverso o se è necessario mettere in sicurezza i mezzi probatori o i beni, il DPA conferisce inoltre all'amministrazione la possibilità di attuare provvedimenti coattivi come il sequestro di oggetti e valori (art. 46 DPA), la perquisizione domiciliare, personale e di carte (art. 48 e 50 DPA) o anche l'arresto provvisorio (art. 51 DPA).

Per quanto riguarda il sequestro, occorre precisare che i documenti contabili così come gli estratti conto bancari possono essere posti sotto sequestro ai sensi dell'articolo 46 capoverso 1 lettera a DPA se possono avere importanza come mezzi di prova. Lo stesso dicasi per gli oggetti e gli altri beni che saranno presumibilmente confiscati e per i doni e gli altri profitti che saranno devoluti allo Stato.

Secondo l'articolo 26 DPA, i provvedimenti coattivi (art. 45 segg. DPA) e le operazioni e omissioni connesse possono essere oggetto di un reclamo alla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale. Nell'ambito di un reclamo, quest'ultimo esamina in particolare se l'ipotesi dell'amministrazione è sufficientemente fondata, se il provvedimento coattivo è legale e, infine, se rispetta il principio della proporzionalità. Inoltre, se l'articolo 26 DPA non è applicabile, anche le operazioni e le omissioni del funzionario inquirente possono essere oggetto di un reclamo indirizzato al direttore dell'amministrazione (art. 27 cpv. 1 DPA). La decisione di quest'ultimo può essere impugnata dinanzi alla Corte dei reclami del Tribunale penale federale soltanto per violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere d'apprezzamento (art. 27 cpv. 3 DPA).

L'azione penale per le infrazioni – contravvenzioni, delitti e crimini – spetta all'AFC in materia d'imposta sulle prestazioni eseguite sul territorio svizzero e d'imposta sull'acquisto, mentre spetta all'AFD in materia di imposta sull'importazione (art. 103 cpv. 2 LIVA). Queste amministrazioni sono parimenti competenti per la repressione di queste infrazioni, purché il DFF non reputi necessario infliggere una pena detentiva (art. 21 cpv. 1 DPA).

Oltre ai reati di cui ai suddetti articoli 14–17 DPA, l'AFC o l'AFD trattano i casi di sottrazione semplice (art. 96 LIVA) o qualificata (art. 97 LIVA) dell'imposta, di violazione degli obblighi procedurali (art. 98 LIVA) e di ricettazione fiscale (art. 99 LIVA).

Contrariamente a quanto prevale per le altre imposte indirette, in materia di IVA i mezzi di prova acquisiti in fase di controllo possono essere impiegati in un procedimento penale solo con il consenso dell'imputato, indipendentemente dal fatto che siano stati raccolti con o senza comminatoria di una tassazione d'ufficio (art. 104 cpv. 3 LIVA). Questa disposizione esula dalle garanzie offerte dall'articolo 6 CEDU e dall'articolo 14 paragrafo 3 lettera g Patto II dell'ONU. L'articolo 104 capoverso 3

LIVA rende il compito dell'AFC più difficile e tende a spingere all'impiego più frequente di provvedimenti coattivi come la consegna di atti e il sequestro dei documenti contabili e bancari e la perquisizione domiciliare ai sensi dell'articolo 48 DPA.

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 lo scopo di garantire la riscossione delle imposte sul reddito e sulla sostanza da parte dei contribuenti domiciliati in Svizzera. L'imposta preventiva è 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 1965²⁹ 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.

Tasse di bollo

Le tasse di bollo federali sono tributi riscossi dalla Confederazione su determinate operazioni nell'ambito delle relazioni giuridiche. La loro riscossione è collegata alle operazioni di concentrazione e trasferimento di capitali o a determinate assicurazioni. Esistono tre tipi di tasse di bollo:

- la tassa d'emissione, che colpisce l'emissione di titoli di partecipazione svizzeri;
- la tassa di negoziazione sulla compravendita di titoli svizzeri ed esteri;
- la tassa sui premi di determinate assicurazioni.

²⁹ RS 642.21

Procedura di riscossione – nessun accesso ai dati bancari

Chi è assoggettato a tassazione sulla base della legge del 27 giugno 1973³⁰ sulle tasse di bollo (LTB), deve di norma annunciarsi spontaneamente all'AFC. In caso di esigibilità della tassa, il contribuente deve presentare spontaneamente all'AFC il rendiconto prescritto, corredato dei documenti giustificativi, e pagare in pari tempo la tassa (autoaccertamento). L'AFC verifica l'adempimento dell'obbligo di annunciarsi e il calcolo della tassa da parte del contribuente. L'articolo 36 LTB disciplina l'obbligo di terzi di fornire informazioni all'AFC.

Procedura penale – accesso ai dati bancari

L'AFC è competente per il procedimento penale (art. 50 LTB). 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 LTB prevede tre tipi di infrazioni, ossia la sottrazione d'imposta (art. 45 LTB), la messa in pericolo del credito fiscale (art. 46 LTB) e l'inosservanza di prescrizioni d'ordine (art. 47 LTB). A ciò si aggiungono le disposizioni del DPA per i casi in cui siano soddisfatte le condizioni della truffa in materia di tasse (art. 14 DPA).

2.3 Procedura per l'assistenza amministrativa internazionale su domanda

La Svizzera ha stipulato con alcuni Stati partner varie convenzioni che prevedono uno scambio, su richiesta, di informazioni in ambito fiscale. Si tratta principalmente di convenzioni per evitare la doppia imposizione (CDI) e di convenzioni sulle informazioni in materia fiscale. La legge del 28 settembre 2012³¹ sull'assistenza amministrativa fiscale (LAAF) disciplina l'attuazione dello scambio di informazioni su domanda nel diritto interno. L'articolo 8 capoverso 1 LAAF dispone che per ottenere informazioni sono ammessi unicamente i provvedimenti che secondo il diritto svizzero potrebbero essere presi ai fini della tassazione e della riscossione delle imposte oggetto della domanda. Poiché la maggioranza delle CDI si applica alle imposte sul reddito e sul patrimonio, sono rilevanti principalmente i provvedimenti ammessi nell'ambito della tassazione e della riscossione delle imposte (cfr. art. 127–129 LIFD e 43–45 LAID). L'articolo 22 capoverso 6 LAAF precisa infine che la Svizzera può presentare le domande di assistenza amministrativa relative a informazioni bancarie soltanto se tali informazioni potrebbero essere ottenute secondo il diritto svizzero. Di conseguenza, le informazioni bancarie possono essere ottenute dalla Svizzera solo nel caso di frode fiscale o di grave sottrazione d'imposta.

³⁰ RS 641.10

³¹ RS 672.5

2.4 Modifiche legislative previste

2.4.1 Revisione del diritto penale fiscale

L'avamprogetto di revisione del diritto penale fiscale posto in consultazione prevedeva che le amministrazioni cantonali delle contribuzioni continuassero a svolgere i procedimenti penali in materia fiscale concernenti la sottrazione d'imposta, introducendo però in proposito l'applicazione del DPA – come già avviene per le autorità amministrative federali. Inoltre le amministrazioni cantonali delle contribuzioni dovevano poter perseguire e giudicare anche la frode fiscale. In futuro, la frode fiscale si concretizzerebbe se la sottrazione d'imposta fosse commessa con astuzia o con l'utilizzo di documenti falsi.

Al termine della procedura di consultazione, il nostro Collegio ha deciso che, prima della redazione del messaggio, occorreva esaminare le differenze nonché i vantaggi e gli svantaggi del DPA rispetto al CPP. Qualora le motivazioni principali risultassero a favore dell'applicazione del CPP nel procedimento penale in materia fiscale, il disegno di messaggio sarà elaborato sulla base di questo regime procedurale. Diversamente sarà confermata l'applicabilità del DPA per tutti i procedimenti penali fiscali.

2.4.2 Revisione del diritto in materia di imposta preventiva

L'avamprogetto di modifica della legge sull'imposta preventiva posto in consultazione nel dicembre del 2014 proponeva di passare al principio detto dell'agente pagatore. Ciò permetterebbe di compensare gli svantaggi dell'attuale sistema dell'imposta preventiva, ad esempio il fatto che i gruppi societari svizzeri possono eluderla effettuando il loro finanziamento tramite società estere.

L'Associazione svizzera dei banchieri ha pubblicato a fine marzo 2015 un parere sul progetto di revisione. Non sostiene il nostro progetto e propone di mantenere il sistema attuale e d'introdurre una procedura di dichiarazione automatica per i contribuenti svizzeri debitori dell'imposta sugli interessi maturati sulle obbligazioni e sui ricavi da dividendi esteri.

In occasione della sua seduta del 24 giugno 2015, il nostro Collegio ha preso atto del rapporto sui risultati della consultazione e, in considerazione delle numerose obiezioni sollevate, ha deciso di rinunciare temporaneamente a proporre al Parlamento una riforma globale dell'imposta preventiva, con l'intenzione di riprendere la discussione sul principio dell'agente pagatore prima della scadenza della normativa d'eccezione prevista per i prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili (contingent convertible bonds, CoCos), prestiti con rinuncia al credito (write-off bonds) e obbligazioni con obblighi specifici di conversione in capitale proprio (bail-in bonds). Alla luce dei risultati della consultazione, bisognerebbe prima attendere l'esito della votazione popolare sull'iniziativa popolare «Sì alla protezione della sfera privata».

2.4.3 Scambio spontaneo e automatico di informazioni in materia fiscale a livello internazionale

La Svizzera ha sottoscritto la Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale (Convenzione)³² il 15 ottobre 2013 e l'Accordo multilaterale tra autorità competenti sullo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari (MCAA)³³ il 19 novembre 2014. La Convenzione prevede tra l'altro l'introduzione dello scambio spontaneo di informazioni e l'MCAA prevede l'introduzione di uno scambio automatico di informazioni relative ai conti finanziari.

Abbiamo posto in consultazione un avamprogetto comprendente le basi della convenzione e una legge federale contenente disposizioni per l'attuazione e l'esecuzione, oltre a un progetto concernente l'attuazione dell'MCAA. Questi due progetti sono elaborati in parallelo.

La consultazione concernente questi progetti è terminata il 21 aprile 2015 e abbiamo licenziato i relativi messaggi il 5 giugno 2015.

In vista dell'introduzione dello scambio automatico di informazioni, il nostro Collegio ha sottoscritto una dichiarazione congiunta con l'Australia il 3 marzo 2015 e firmato un accordo sullo scambio automatico di informazioni con l'Unione europea il 27 maggio 2015. La consultazione sul progetto con l'Australia è terminata il 19 agosto 2015, mentre la consultazione sull'Accordo con l'UE terminerà il 17 settembre 2015.

2.5 Diritto comparato

Per ottenere una visione generale della prassi in materia di segreto bancario e di accesso alle informazioni finanziarie nei Paesi limitrofi alla Svizzera è stata effettuata una ricerca nel campo della fiscalità diretta. Queste ricerche miravano a stabilire se la nozione di segreto bancario fosse nota e in che misura lo Stato potesse ottenere informazioni finanziarie nell'ambito della procedura fiscale o penale. I risultati presentati qui di seguito offrono un buon quadro della tendenza nei nostri Paesi confinanti.

Francia

In Francia, il segreto bancario rientra nel comune segreto professionale (art. legge 511–33 del Code monétaire et financier³⁴ e art. 226–13 e 226–14 del Code pénal³⁵), con una restrizione importante: alcune amministrazioni hanno automaticamente accesso alle informazioni che richiedono. Si tratta dell'amministrazione fiscale, dei servizi doganali, della Banca di Francia, della commissione bancaria e dell'autorità dei mercati finanziari. Inoltre, gli organi di giustizia possono avere accesso alle informazioni soggette al segreto bancario nell'ambito di una procedura penale. La

³² www.oecd.org > Thèmes > Fiscalité > Echange de renseignements > Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale > La Convention

³³ www.oecd.org > Thèmes > Fiscalité > Echange de renseignements > L'échange automatique d'informations > Accord multilatéral entre autorités compétentes > Accord multilatéral entre autorités compétentes pour l'échange automatique de renseignements

³⁴ Service public de la diffusion du droit, www.legifrance.gouv.fr

³⁵ Service public de la diffusion du droit, www.legifrance.gouv.fr

Francia ha inoltre adottato leggi che obbligano gli istituti bancari a segnalare di propria iniziativa qualsiasi transazione sospetta. Le dichiarazioni sono trasmesse all'organismo TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) appositamente istituito.

Germania

Il diritto tributario (§ 30a del Codice fiscale del 16 marzo 1977³⁶ [Abgabenordnung, AO]) rispetta generalmente il segreto bancario. Le autorità finanziarie hanno l'obbligo di prestare particolare attenzione al rapporto fiduciario tra gli istituti di credito e i loro clienti. Secondo il § 30a capoverso 5 AO le richieste di informazioni rivolte dalle amministrazioni fiscali agli istituti di credito sono espressamente autorizzate. Per le richieste di informazioni agli istituti di credito si applica il § 93 AO, a condizione che l'indagine presso il contribuente stesso non abbia avuto esito o non prometta risultati (§ 93 cpv. 1 terzo periodo AO). In tal caso le amministrazioni fiscali possono rivolgersi agli istituti di credito per chiedere informazioni su saldi di conti, su accrediti e su interessi corrisposti. Dal 1998, le banche devono notificare all'Ufficio federale centrale delle imposte l'ammontare delle esenzioni dichiarate per i redditi da capitale e il relativo utilizzo.

Austria

In Austria il segreto bancario è disciplinato nel § 38 della legge sul sistema bancario (Bankwesengesetz, BWG)³⁷. Secondo il § 38 capoverso 5, tutto l'articolo è considerato come disposizione costituzionale. Ne consegue che una modifica del § 38 è ammessa solo a determinate condizioni. Le banche possono quindi fornire informazioni solo sulla base di un mandato giudiziario, in presenza di un procedimento penale pendente o se un'autorità amministrativa ha avviato un procedimento penale fiscale per un reato finanziario commesso con intenzione, esclusa la contravvenzione finanziaria.

Nel luglio 2015 il Parlamento austriaco ha varato la riforma fiscale 2015/2016, la quale prevede segnatamente che l'autorità fiscale possa ottenere informazioni bancarie già allo stadio della procedura amministrativa, previa approvazione giudiziaria. Quale misura di accompagnamento è prevista l'istituzione di un registro dei conti amministrato a livello centrale che contenga i dati «esterni» dei conti. Con dati «esterni» si intendono, ad esempio, il titolare del conto, l'avente diritto economico, il nome, l'indirizzo, il numero di conto o di deposito come pure informazioni sull'apertura e la chiusura del conto. Il registro non contiene invece i dati «interni» dei conti quali il saldo e i movimenti. Ciò permette ai ministeri pubblici, ai tribunali penali, alle autorità fiscali penali, al tribunale federale competente in materia fiscale e alle autorità fiscali federali di conoscere i conti bancari e i depositi detenuti da una persona o di conoscere quali persone hanno accesso a un determinato conto o deposito.

Per gli istituti di credito sarà inoltre introdotto l'obbligo di notificare i movimenti di grandi somme di denaro. Gli istituti di credito devono notificare al Ministero federale delle finanze i flussi di capitali superiori a 50 000 euro avvenuti a partire dal 1° marzo 2015.

³⁶ Bundesgesetzblatt online, www.bgbl.de

³⁷ Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes, www.ris.bka.gv.at, BGBl. n. 532/1993

Italia

In Italia non esiste più un segreto bancario vero e proprio, in ogni caso non esiste in ambito fiscale. Tuttavia, l'accesso alle informazioni bancarie da parte delle autorità fiscali deve adempiere determinate condizioni³⁸.

Nell'ambito della loro attività di verifica, le autorità fiscali possono svolgere controlli quando esiste il sospetto fondato di una sottrazione d'imposta, a condizione che l'autorità di grado superiore fornisca il proprio consenso.

Inoltre, dal 2011 tutte le banche in Italia sono tenute a comunicare regolarmente all'amministrazione tributaria ogni movimento di conto. Questo consente alle autorità fiscali di effettuare controlli degli importi che possono destare sospetti.

Liechtenstein

Il segreto bancario del Liechtenstein è disciplinato dall'articolo 14 della legge del 21 ottobre 1992³⁹ sulle banche (Bankengesetz, BankG). Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dello Stato, sebbene il segreto bancario sia sancito solo nella legge, in quanto parte integrante del diritto costituzionale alla protezione della sfera segreta e privata gode materialmente di rango costituzionale secondo l'articolo 32 della Costituzione del Liechtenstein.

Analogamente a quanto vige in Svizzera, nell'ambito della procedura di tassazione le autorità fiscali non possono ottenere informazioni dalle banche, neppure se il contribuente nega la collaborazione (art. 99 cpv. 2 della legge del 23 settembre 2010⁴⁰ sulle imposte nazionali e comunali [Gesetz über die Landes- und Gemeinde-steuern, SteG]). L'accesso alle informazioni bancarie è negato anche nel procedimento in materia di sottrazione d'imposta (art. 150 cpv. 4 SteG).

3 Obiettivi e tenore dell'iniziativa

3.1 Obiettivi dell'iniziativa

Secondo il comitato promotore dell'iniziativa, l'obiettivo è di sancire nella Costituzione federale la nozione di segreto bancario in materia fiscale in Svizzera. Secondo il comitato promotore, i cittadini svizzeri sarebbero pertanto protetti contro un'intromissione sproporzionata e senza motivo da parte dello Stato (Stato ficcanso) oltre che contro eventuali modifiche di legge che permettano allo Stato di raccogliere informazioni ai soli fini di riempire le proprie casse. Sempre secondo il comitato promotore dell'iniziativa, le nuove disposizioni costituzionali non proteggerebbero né la sottrazione d'imposta né la frode fiscale.

Tuttavia, la definizione degli obiettivi a cui mira l'iniziativa passa attraverso la sua interpretazione e, in questo ambito, occorre interpretare unicamente il testo dell'iniziativa, secondo i principi generali d'interpretazione. Le affermazioni del comitato promotore dell'iniziativa sono pertanto determinanti solo in misura limitata.

³⁸ Das Bankgeheimnis in Italien – eine rechtsvergleichende Perspektive unter Berücksichtigung grundrechtlicher Erwägungen, in: Steuer und Wirtschaft International (SWI), Heft 05/2015, pag. 237 segg.

³⁹ Gesetzesdatenbank LILEX, www.gesetze.li, n. 952.0

⁴⁰ Gesetzesdatenbank LILEX, www.gesetze.li, n. 640.0

Secondo un'interpretazione oggettiva emerge che l'iniziativa ha lo scopo primario di sancire nella Costituzione federale la nozione generale del diritto alla protezione della sfera privata finanziaria. In altri termini, essa mira a definire un regime secondo cui l'autorità possa in generale ottenere informazioni concernenti una persona fisica o giuridica, domiciliata o avente sede in Svizzera, solo con il consenso di detta persona. Inoltre, l'iniziativa vuole integrare, per le informazioni in relazione con le imposte svizzere, le condizioni da soddisfare affinché terzi possano fornire informazioni all'autorità fiscale, in deroga al diritto di protezione alla sfera privata finanziaria. Per la trasmissione all'autorità di informazioni non in relazione con le imposte dirette o indirette svizzere, l'iniziativa prevede che sia la legge a disciplinare i dettagli, come già avviene attualmente. L'iniziativa mira dunque a sancire nella Costituzione un diritto che genererebbe una protezione del cittadino superiore a quella che risulterebbe da una semplice garanzia del segreto bancario in materia fiscale in Svizzera.

Gli obiettivi previsti dal testo dell'iniziativa superano dunque ampiamente gli obiettivi citati dal comitato promotore dell'iniziativa.

3.2 Tenore della normativa proposta

Le disposizioni costituzionali proposte dall'iniziativa riprendono il testo dell'articolo 13 Cost. in vigore e vi aggiungono regole supplementari concernenti il diritto fondamentale alla protezione della sfera privata finanziaria, in particolare in materia fiscale. In altre parole è aggiunta la nozione di diritto alla protezione della sfera privata finanziaria. Il testo dell'iniziativa definisce inoltre i casi in cui, in materia fiscale, è possibile derogare a tale diritto assoluto. Pertanto, un terzo sarebbe autorizzato a fornire all'autorità informazioni fiscali su una persona domiciliata o avente sede in Svizzera solo nel caso in cui fossero soddisfatte cumulativamente le condizioni seguenti:

1. le informazioni sono in relazione alle imposte dirette, la cui tassazione e riscossione compete ai Cantoni;
2. la trasmissione delle informazioni avviene nell'ambito di un procedimento penale;
3. 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
 - intenzionalmente e in modo continuato sia stata sottratta un'importante somma d'imposta oppure vi sia stata assistenza o istigazione a tale atto;
4. un giudice ha confermato che il sospetto è fondato.

Il testo dell'iniziativa prevede inoltre l'applicazione per analogia di questi criteri nel caso in cui le informazioni siano in relazione alle imposte indirette.

Le disposizioni transitorie disciplinano le condizioni di applicabilità in caso di accettazione dell'iniziativa e i termini entro cui deve essere adeguata la legislazione. Inoltre, l'iniziativa prevede che fino all'entrata in vigore della legislazione modifica-

ta il Consiglio federale emani tramite ordinanza le disposizioni d'esecuzione necessarie.

3.3 **Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa**

Il capoverso 1 dell'iniziativa riconosce a ciascuno il diritto alla protezione della sfera privata. La disposizione riprende pertanto l'attuale titolo dell'articolo 13 «Protezione della sfera privata».

Con l'accettazione del nuovo capoverso 1 l'ambito di protezione rimarrebbe invariato, poiché le espressioni «sfera privata» e «vita privata» (cfr. cpv. 2 dell'iniziativa) sono utilizzate come sinonimi. «Vita privata significa diritto di ogni persona di non essere ostacolata dallo Stato nella libertà di strutturare la propria vita e le relazioni con le altre persone nonché rispetto della sfera privata» (cfr. messaggio del 20 novembre 1996⁴¹ concernente la revisione della Costituzione federale). Tuttavia una definizione precisa ed esauriente del concetto di «sfera privata» e «vita privata» è difficilmente possibile a causa della varietà degli aspetti della vita, ragion per cui l'ambito di protezione della norma dovrà essere primariamente determinato nel caso specifico secondo la casistica.

L'espressione «sfera privata finanziaria» potrebbe essere interpretata in senso ampio e, in relazione ai dati finanziari, è già coperta dall'espressione regolarmente impiegata di «situazione economica». Vi rientrano, ad esempio, le informazioni sulla situazione del reddito e della sostanza e i dati bancari dei clienti (p. es. anche i debiti nei confronti di una banca). Tali informazioni o dati rientrano già oggi nella protezione della sfera privata conformemente all'articolo 13 Cost. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale e la dottrina dominante, le informazioni sulla situazione finanziaria non fanno tuttavia parte dei dati di importanza tale per l'identificazione di una persona da riguardarne la personalità in senso stretto. Di conseguenza, non si tratterebbe neppure di dati «degni di particolare protezione» ai sensi dell'articolo 3 lettera c LPD.

Il nuovo capoverso 2 riprende il contenuto dell'attuale articolo 13 capoverso 1 Cost., aggiungendovi la nozione di diritto alla protezione della sfera privata finanziaria.

Menzionare la «sfera privata finanziaria» nella Costituzione federale significherebbe unicamente concretizzare esplicitamente, ma non ampliare, la protezione della sfera privata. Si pone la questione se sia giustificato dare tale rilevanza all'ambito finanziario. L'ambito di protezione dell'articolo 13 Cost. rimarrebbe invariato. In particolare, questi dati non diverrebbero di per sé dati personali degni di particolare protezione. Non sarebbe tuttavia da escludere che il legislatore, qualora l'iniziativa popolare fosse accettata, definisse i dati rilevanti ai fini fiscali come degni di particolare protezione in riferimento all'articolo 13 capoverso 4 della nuova Cost. Tuttavia, il legislatore avrebbe già questa possibilità con il diritto costituzionale vigente, senza dover modificare l'articolo 13. Una simile qualificazione si discosterebbe però dall'interpretazione esposta secondo cui i dati sulla situazione finanziaria non influenzano con particolare forza la personalità dei soggetti interessati. Anche la Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981⁴² per la protezione delle

⁴¹ FF 1997 I 1 142

⁴² RS 0.235.1

persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale, ratificata dalla Svizzera, nell'articolo 6 non inserisce le informazioni sulla situazione finanziaria tra le «categorie speciali di dati» cui è riconosciuta una protezione qualificata. Una diversa valutazione di questa norma di protezione da parte della Svizzera potrebbe avere possibili conseguenze sui requisiti giuridici di protezione dei dati per la comunicazione dei dati personali all'estero (cfr. art. 6 LPD). Se si ritenesse che la protezione dei dati all'estero non è compatibile con il diritto svizzero, i dati personali potrebbero essere comunicati all'estero solo a determinate condizioni (cfr. art. 6 cpv. 2 LPD), rendendo più difficile la circolazione internazionale dei dati.

Il nuovo capoverso 3 riprende tale e quale il tenore dell'attuale articolo 13 capoverso 2 Cost.

Il nuovo capoverso 4 definisce le condizioni alle quali, nell'ambito delle imposte dirette la cui tassazione e riscossione competono ai Cantoni, è possibile derogare al diritto fondamentale alla protezione della sfera privata finanziaria. Numerose nozioni impiegate in questo capoverso sono vaghe e la loro interpretazione sarà di grande importanza e dipenderà dal legislatore incaricato dell'attuazione o dal giudice che dovrà occuparsi del caso concreto. Seguono qui alcune interpretazioni possibili di tali nozioni:

- *Terzi*: seguendo il principio della territorialità, per cui le disposizioni costituzionali non si applicano ai terzi domiciliati o con sede all'estero, il nostro Collegio considera la nozione di «terzi» come comprendente le persone fisiche e giuridiche domiciliate e con sede in Svizzera. Per il resto, la questione di sapere chi rientra nella nozione di «terzi» dovrà essere trattata dal legislatore incaricato di attuare l'iniziativa. Un'interpretazione possibile sarebbe definire che, nell'ambito di una procedura, vi siano la persona interessata, l'autorità e i terzi. In base a tale interpretazione, la nozione di «terzi» avrebbe un'ampia portata e, a titolo d'esempio, una società madre ricadrebbe nella categoria di terzi nell'ambito delle relazioni tra una delle sue filiali e l'autorità. La legislazione svizzera, nei campi diversi da quello fiscale, adotta un'interpretazione molto ampia della nozione di «terzi», comprendendovi le autorità amministrative e gli istituti di diritto pubblico dotati di funzioni che implicano l'esercizio dei pubblici poteri (cfr. art. 170 cpv. 2 CC o art. 101 cpv. 3 CPP). Non può essere esclusa un'interpretazione più ampia della nozione di «terzi», che non tenga conto del principio della territorialità. Tale nozione potrebbe infatti comprendere a sua volta le persone fisiche, giuridiche e le autorità estere.
- *Informazioni*: la nozione di informazioni dovrà essere definita più precisamente dal legislatore. Per informazioni si possono intendere deposizioni orali, scritte o documenti scritti. Questa nozione è vasta e può essere interpretata come qualsiasi informazione sulla persona interessata. Una simile interpretazione non comprende di conseguenza il sequestro, dato che l'autorità non richiede la collaborazione di terzi, ma si procura le informazioni direttamente.
- *Autorizzati a fornire*: questa nozione può essere interpretata in due modi, nel senso che i terzi autorizzati saranno tenuti a fornire informazioni oppure ne avranno la possibilità, ma non l'obbligo. La formulazione tende a orientarsi verso un'autorizzazione, senza obbligo. A seconda dell'interpretazione della nozione si porrà la questione della relazione tra l'articolo 13 capoverso 4

dell'iniziativa e le nozioni di «segreto professionale» (art. 321 CP) e «facoltà di non deporre» (art. 171 CPP) sancite dalla legge. Se l'iniziativa dovesse essere accettata, il legislatore dovrà disciplinare tale relazione, e in particolare in quale misura un terzo legato al segreto sia autorizzato a fornire informazioni. Se il legislatore dovesse astenersi dal trattare questo aspetto, comperà al tribunale giudicare caso per caso.

- *Importante somma*: per quanto riguarda la nozione di importante somma, né la prassi concernente l'articolo 190 LIFD né la dottrina hanno definito chiaramente che cosa si intende con questa nozione.

Le lettere a e b del capoverso 4 citano le due categorie di infrazioni fiscali non coperte dal diritto alla protezione della sfera privata. La lettera a riprende l'attuale articolo 186 capoverso 1 LIFD e non pone problemi d'interpretazione. La lettera b riprende solo parzialmente l'articolo 190 capoverso 2 LIFD. Al contrario del diritto vigente, formulato in modo aperto, il testo della lettera b è preciso e afferma che un'importante somma d'imposta deve essere stata sottratta intenzionalmente e in modo continuato. Gli elementi costitutivi, ossia l'intenzione e la durata, sono cumulativi. Questa formulazione può essere interpretata nel senso che se un'importante somma d'imposta è stata sottratta intenzionalmente, ma in un'unica occasione, rimane garantito il diritto alla protezione della sfera privata, compresa quella finanziaria.

Il nuovo capoverso 5 aggiunge un nuovo elemento di procedura nell'ambito della deroga al diritto alla protezione della sfera privata finanziaria. Se sono date le condizioni fiscali del capoverso 4, si tratta di far determinare da un tribunale l'esistenza del sospetto fondato ai sensi del capoverso 4. La forma e la subordinazione di questo tribunale dovranno essere definite dal legislatore. Potrebbe essere un'autorità amministrativa indipendente o un'autorità penale. Anche questa disposizione è soggetta a interpretazione. In particolare occorrerà definire in quale momento il tribunale deve pronunciare la sua decisione, se prima o dopo aver ricevuto le informazioni, e se le sue deliberazioni sono segrete o si svolgono in presenza delle persone interessate, a garanzia dei loro diritti di parti. Inoltre, se si parte dal principio che la persona sospettata partecipi al giudizio, si porrà la questione di come impedire che i mezzi di prova siano distratti a causa di questa decisione del tribunale.

Il nuovo capoverso 6 prevede un'analogia applicazione di tali premesse per coprire il campo della fiscalità indiretta. I criteri d'interpretazione citati più sopra concernenti i capoversi 4 e 5 valgono dunque anche per le imposte indirette.

Il nuovo capoverso 7 prevede che, per qualsiasi altra situazione, la legge disciplini le deroghe al diritto alla protezione della sfera privata (finanziaria). Questa disposizione può essere interpretata come un mandato a elaborare una nuova legge o a modificare all'occorrenza le leggi esistenti, affinché siano definiti i casi in cui un terzo è autorizzato a trasmettere le informazioni concernenti una persona fisica o giuridica domiciliata o con sede in Svizzera a un'autorità, purché la persona non vi si opponga e le informazioni non riguardino il campo fiscale.

Le disposizioni transitorie prevedono che il nuovo tenore dell'articolo 13 Cost. entri in vigore dal momento della sua adozione da parte del Popolo e dei Cantoni. Esse precisano inoltre che i capoversi 2 e 4 dell'articolo 13 Cost. sono determinanti per qualsiasi autorità che applica il diritto. Infine, il Parlamento federale dispone di un termine di tre anni per adeguare la legislazione e il Consiglio federale ha tempo un anno per adottare le disposizioni esecutive necessarie sino all'entrata in vigore delle

modifiche legislative. In materia d'interpretazione, solo il capoverso 2 della disposizione transitoria è soggetto a discussione. In effetti, secondo la giurisprudenza recente del Tribunale federale, l'applicabilità diretta delle disposizioni costituzionali suppone che i fatti determinanti e le loro conseguenze giuridiche siano enunciati in modo sufficientemente preciso affinché ciascuna persona possa tenerne conto nel proprio comportamento⁴³. Pertanto, è difficile esprimersi sull'applicabilità diretta dell'articolo 13 capoverso 4 dell'iniziativa, ma le numerose nozioni che necessitano di un'interpretazione da parte del legislatore portano a credere che non sia redatta in modo sufficientemente preciso per essere direttamente applicabile.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli obiettivi dell'iniziativa

L'iniziativa mira a rafforzare la protezione della sfera privata finanziaria e a limitare l'accesso dell'autorità alle informazioni finanziarie dei contribuenti. La sfera privata finanziaria è un elemento della sfera privata. Di conseguenza, la disposizione costituzionale vigente che garantisce il diritto alla protezione della sfera privata include pertanto anche l'ambito finanziario. Su questo punto, l'iniziativa chiede una conferma del diritto vigente. Tuttavia, la proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi proposti dall'iniziativa solleva numerose questioni. Le restrizioni in materia di diritto fiscale, in particolare, avrebbero ripercussioni che supererebbero ampiamente la protezione della sfera privata, compresa quella finanziaria, e potrebbero mettere in pericolo la riscossione corretta delle imposte. Inoltre, tali restrizioni potrebbero avere un impatto negativo in termini d'immagine e, a seconda dell'interpretazione del testo, sulle relazioni della Svizzera con gli Stati esteri. Si può pertanto concludere che le esigenze dell'iniziativa superano ampiamente il diritto vigente.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

4.2.1 Ripercussioni giuridiche

Imposte dirette

Procedura di tassazione

Con la modifica dell'articolo 13 Cost. richiesta dall'iniziativa, le informazioni e le attestazioni ai sensi degli articoli 127–129 LIFD potranno essere richieste a terzi solo con il consenso del contribuente o se sussiste il sospetto fondato di frode fiscale o di sottrazione d'imposta intenzionale e continuata. Questo sospetto deve essere confermato da un tribunale.

L'iniziativa avrebbe pertanto notevoli conseguenze sull'esecuzione della procedura di tassazione. Il diritto vigente prevede per i terzi gli obblighi di informare, notificare e attestare. Queste disposizioni servono, da un lato, a facilitare la procedura, nel senso, ad esempio, del datore di lavoro che trasmette direttamente il certificato di salario all'autorità fiscale. Dall'altro, esse consentono anche alle autorità di ottenere informazioni da terzi quando il contribuente non adempie il suo obbligo di dichiara-

⁴³ DTF 125 I 361, consid. 4a; DTF 139 I 16, consid. 4.3.2.

re o non lo fa completamente. Nei casi in cui il contribuente non adempia i propri obblighi di collaborare, la procedura di tassazione risulterebbe notevolmente più difficile, se non addirittura del tutto impossibile, qualora non fosse più consentito ottenere da terzi le informazioni necessarie. Sarebbe dunque messa in pericolo la tassazione completa e corretta e, dunque, rispettosa del principio dell'uguaglianza giuridica.

In caso di dati e informazioni incomplete da parte del contribuente, ne conseguirebbe un aumento delle tassazioni d'ufficio (art. 130 LIFD).

Queste nuove disposizioni sarebbero problematiche dal punto di vista dell'economia procedurale. La procedura di tassazione è una cosiddetta procedura collettiva. Ad esempio, occorre menzionare che attualmente parecchi Cantoni ricevono direttamente i certificati di salario e altre attestazioni dai datori di lavoro e da altri terzi e li integrano nel loro sistema di tassazione, ciò che accelera notevolmente il trattamento degli incartamenti.

In generale, considerate tutte le procedure nel loro complesso, a seconda dell'interpretazione che sarà fatta della nozione di «terzi», l'iniziativa potrebbe avere conseguenze sull'assistenza amministrativa interna. In effetti, se autorità amministrative diverse da quella competente dovessero essere considerate come terzi, potrebbero trasmettere informazioni solo con il consenso della persona interessata o nei casi definiti dal testo dell'iniziativa. Pertanto, la collaborazione tra le autorità (art. 111 LIFD, autorità fiscali; art. 112 LIFD, altre autorità) sarebbe dunque fortemente limitata e l'autorità competente potrebbe vedersi privata di strumenti di lavoro importanti per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Per contro, con l'accettazione dell'iniziativa non interverrebbero cambiamenti in merito all'accesso ai dati bancari: già nell'ambito del diritto vigente le amministrazioni delle contribuzioni non possono richiedere alle banche, in virtù del segreto bancario, nessuna informazione sui dati bancari dei contribuenti.

Procedura penale – contravvenzioni fiscali

Non tutte le procedure contro la sottrazione d'imposta svolte dalle autorità fiscali cantonali si basano sul sospetto che sia stata sottratta un'importante somma d'imposta. Per quanto riguarda questi casi, vale a dire per tutte le infrazioni perseguite dalle autorità fiscali cantonali che non rientrano nell'ambito dell'articolo 13 capoverso 4 lettera b dell'iniziativa, l'accettazione dell'iniziativa avrebbe come conseguenza una limitazione dei mezzi d'inchiesta attualmente a disposizione delle autorità fiscali cantonali. La procedura contro la sottrazione d'imposta è disciplinata dai principi della procedura di tassazione, per cui l'autorità cantonale non potrebbe più ottenere le informazioni dai terzi, come previsto dagli articoli 127 e seguenti LIFD. Per istruire l'incartamento, essa disporrebbe dunque solo delle informazioni fornite dal contribuente. I già limitati mezzi a disposizione dell'autorità per ottenere le informazioni dai terzi sarebbero così ulteriormente ridotti.

Procedura penale – delitti fiscali

In materia di delitti fiscali, l'articolo 13 capoverso 4 lettera a dell'iniziativa riprende solo gli elementi costitutivi della frode fiscale (art. 186 LIFD) e non menziona gli elementi costitutivi dell'appropriazione indebita di imposte alla fonte (art. 187 LIFD). Di conseguenza, se l'iniziativa fosse accettata, l'autorità di perseguimento potrebbe ottenere informazioni da terzi solo nei casi di frode fiscale. In caso di appropriazione indebita di imposte alla fonte, essa non avrebbe accesso alle infor-

mazioni. Poiché l'appropriazione indebita di imposte alla fonte non è una forma aggravata di sottrazione d'imposta alla fonte, visto il tenore della disposizione costituzionale dell'iniziativa non è da escludere che l'autorità incaricata di perseguire questa infrazione sia impossibilitata a ottenere informazioni da terzi.

Procedura penale – misure speciali d'inchiesta dell'AFCD

Per quanto concerne le misure speciali d'inchiesta dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, l'articolo 13 capoverso 4 lettera b dell'iniziativa riprende solo parzialmente gli elementi costitutivi di queste misure speciali definite nell'articolo 190 LIFD e indica in modo preciso che l'autorità può accedere alle informazioni di terzi solo nei casi di «sottrazione, intenzionale e continuata, di un'importante somma d'imposta». Quindi, qualora l'iniziativa fosse accettata, solo la somma dell'imposta e la durata della sottrazione, cumulativamente, sarebbero determinanti per permettere all'autorità di accedere alle informazioni di terzi. Gli altri elementi dell'infrazione, come la complessità dell'atto, per esempio, non sarebbero determinanti per l'accesso alle informazioni. Di conseguenza, ciò restringerebbe considerevolmente gli strumenti a disposizione dell'autorità nell'ambito del perseguimento. A titolo d'esempio, l'autorità non avrebbe più accesso alle informazioni di terzi nel caso in cui il contribuente sospettato agisse in maniera complessa, ad esempio attraverso società fittizie estere per sottrarre dall'imposta una somma importante un'unica volta, oppure per sottrarre somme di media importanza in modo continuato.

L'accettazione dell'iniziativa creerebbe inoltre una forma d'incoerenza in materia di perseguimento delle infrazioni nel campo dell'imposta alla fonte. Come detto nel capitolo più sopra, in caso di appropriazione indebita di imposte alla fonte (art. 187 LIFD), che costituisce un delitto fiscale tanto quanto la frode fiscale, l'autorità non avrebbe accesso alle informazioni di terzi. Per contro, in caso di sottrazione d'imposta alla fonte (art. 175 cpv. 1 LIFD), che è considerata come una contravvenzione fiscale, l'autorità avrebbe accesso alle informazioni di terzi in caso di sottrazione continuata di un'importante somma.

In generale, l'accettazione dell'iniziativa introdurrebbe un nuovo elemento di procedura poiché un tribunale dovrebbe confermare l'esistenza del sospetto fondato di un'infrazione ai sensi dell'articolo 13 capoverso 4 lettere a e b dell'iniziativa. L'attuazione di questo elemento procedurale spetterà al legislatore. Tuttavia non si possono escludere l'allungamento della durata delle procedure e l'aumento delle relative spese.

Imposte cantonali sulle successioni e sulle donazioni

Si tratta di imposte dirette la cui tassazione e riscossione compete ai Cantoni. Nel caso dell'imposta sulle donazioni, l'iniziativa non avrebbe presumibilmente alcun effetto, dato che il donatore e il donatario sono tenuti a informare in merito alla stessa prestazione. Per contro, in materia d'imposta sulle successioni, l'iniziativa potrebbe avere conseguenze di rilievo. Effettivamente, nell'ambito della successione, è generalmente previsto un inventario successorio e i terzi sono tenuti a fornire le informazioni in loro possesso per redigere detto inventario. Si tratta dunque di informazioni in relazione alle imposte dirette la cui tassazione e riscossione compete ai Cantoni. I limiti imposti dall'articolo 13 capoverso 4 dell'iniziativa potrebbero dunque avere ripercussioni in questo campo e impedire una tassazione corretta e completa, con la conseguenza diretta di una riduzione potenziale delle entrate fiscali.

Imposte indirette

Le conseguenze giuridiche sulle imposte indirette di cui al numero 2.2.2, con l'eccezione dell'IVA, hanno importanza marginale nella procedura di tassazione. In effetti, si tratta di imposte disciplinate dal principio detto di autotassazione e le leggi relative a tali imposte non prevedono l'obbligo di informare dei terzi. Sul fronte della procedura di tassazione, l'iniziativa potrebbe pertanto avere conseguenze principalmente sull'IVA.

In materia penale, le suddette leggi prevedono tutte l'applicazione del DPA, vale a dire di misure come l'interrogatorio dei testimoni, la consegna di atti o il loro sequestro. In particolare, riguardo all'interrogatorio di testimoni, sarebbe istituito un diritto costituzionale complementare di rifiutare di deporre anche nel caso in cui le condizioni di cui all'articolo 13 capoverso 4 siano soddisfatte, mentre queste disposizioni autorizzano ma non obbligano a fornire informazioni. Se le condizioni enumerate nell'articolo 13 capoverso 4 non sono soddisfatte, ora verrebbe introdotto addirittura l'obbligo costituzionale di rifiutare di deporre.

Procedura di tassazione

Alle condizioni attuali non è facile valutare le conseguenze concrete. Se i terzi tenuti a fornire informazioni, in base all'articolo 73 LIVA, sono essi stessi contribuenti, le limitazioni dovrebbero essere comunque di portata limitata. Anche se entrano in linea di conto «come terzi in base al rapporto tra il soggetto giuridico e l'autorità»⁴⁴, sulla base dell'articolo 60 LIVA queste persone saranno obbligate a informare regolarmente l'AFC in relazione alla loro attività nei confronti del soggetto giuridico (poiché è interessato il loro stesso obbligo fiscale o debito fiscale, p. es. perché forniscono prestazioni imponibili). Inoltre, le persone finora non assoggettate all'imposizione, ma che lo potrebbero divenire (prima categoria dei terzi soggetti all'obbligo di fornire informazioni), saranno escluse dall'ambito di applicazione dell'iniziativa per quanto riguarda i loro interessi e manterranno l'obbligo di fornire informazioni.

Nei restanti casi (in particolare in assenza dell'obbligo di fornire informazioni sulla base dell'art. 68 LIVA) l'iniziativa potrebbe però comportare notevoli limitazioni per l'AFC e la sua attività. Sia per quanto riguarda la seconda categoria di terzi (responsabili solidalmente con il contribuente o in sua vece), sia per l'ultima categoria (detengono una partecipazione importante in una società sottoposta all'imposizione di gruppo) indicata nell'articolo 73 capoverso 2 LIVA è senza dubbio pensabile di qualificare in svariate costellazioni tali soggetti come «terzi» ai sensi dell'iniziativa: ad esempio i soci di una società semplice, i liquidatori o gli eredi. A seconda dell'interpretazione, le possibilità dell'AFC di richiedere ai fornitori di prestazioni le informazioni che le necessitano sarebbero fortemente limitate o, a determinate condizioni, addirittura nulle.

In generale e in tutte le procedure, a seconda dell'interpretazione che sarà data alla nozione di «terzi», l'iniziativa potrebbe avere conseguenze sull'assistenza amministrativa interna. In effetti, se autorità amministrative diverse da quella competente dovessero essere considerate come terzi, potrebbero trasmettere informazioni solo con il consenso della persona interessata o nei casi definiti dal testo dell'iniziativa.

⁴⁴ Argomentazioni complete del comitato promotore dell'iniziativa, n. 3.3 lett. b pag. 6, disponibile su www.privatsphaere-schuetzen.ch > Darum geht es > Argumentarium (unicamente in tedesco, stato al 24 luglio 2015).

In materia di IVA, le misure di assistenza amministrativa citate nell'articolo 75 LIVA sarebbero dunque fortemente limitate e l'autorità competente potrebbe vedersi privata di strumenti di lavoro importanti per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Procedura penale

Non tutte le contravvenzioni concernenti le imposte indirette prevedono come condizione l'uso di documenti falsi (art. 13 cpv. 4 lett. a dell'iniziativa.) o la sottrazione, intenzionale e continuata, di un'importante somma d'imposta (art. 13 cpv. 4 lett. b dell'iniziativa). Si possono citare come esempi la truffa in materia di prestazioni e di tasse (art. 14 cpv. 1 e 2 DPA), la produzione di documenti falsi (art. 15 DPA), la soppressione di documenti (art. 16 DPA) e il favoreggiamento (art. 17 DPA).

Contrariamente al reato della frode fiscale in ambito di imposte dirette (art. 186 LIFD), i reati della truffa in materia di prestazioni e di tasse (art. 14 DPA) non si basano sui documenti bensì sull'inganno. Il comportamento fraudolento non prevede pertanto necessariamente l'uso di documenti falsi (cfr. art. 13 cpv. 4 lett. a dell'iniziativa). Di conseguenza, i reati penali secondo l'articolo 14 DPA, per i quali l'inganno non risulta dall'uso di tali documenti, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 capoversi 4–6 del testo dell'iniziativa, con la conseguenza di rendere quasi impossibile il loro perseguimento.

Poiché nella procedura penale è vietato utilizzare i mezzi di prova ottenuti nell'ambito della procedura amministrativa (art. 104 cpv. 3 LIVA; cfr. n. 2.2.2), l'AFC deve ottenere le prove con gli «strumenti» del DPA. L'ottenimento di informazioni finanziarie (contabilità, documenti bancari, documenti concernenti le transazioni non contabilizzate ecc.) non solo è una parte di questi «strumenti», bensì la fonte principale delle informazioni o delle prove per il perseguimento delle contravvenzioni in materia di IVA. In caso di accettazione dell'iniziativa, in particolare sulla base dell'articolo 104 capoverso 3 LIVA, il perseguimento di certi delitti in materia di IVA diventerebbe dunque molto difficile.

Imposizione all'importazione

Dato che l'obbligo d'informare previsto nell'ambito dell'IVA in Svizzera è applicabile per analogia (art. 62 cpv. 2 LIVA), si può rinviare alle spiegazioni più sopra.

4.2.2 Lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

L'iniziativa prevede che per le questioni di natura non fiscale, ad esempio il riciclaggio di denaro, la legge disciplini le condizioni a cui è permesso fornire informazioni (art. 13 cpv. 7 dell'iniziativa). Se ne può dedurre, a prima vista, che l'obbligo di comunicazione in caso di sospetto all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS; organismo svizzero di informazioni finanziarie) ai sensi dell'articolo 9 della legge del 10 ottobre 1997⁴⁵ sul riciclaggio di denaro (LRD) o il diritto di comunicazione ai sensi dell'articolo 305^{ter} capoverso 2 CP non sono toccati dall'iniziativa.

⁴⁵ RS 955.0

Si pone tuttavia la questione di sapere se l'articolo 13 capoverso 7 dell'iniziativa è ugualmente applicabile se la comunicazione in caso di sospetto è relativa a un reato preliminare in materia fiscale o è in relazione ad alcune imposte e riguarda una persona domiciliata in Svizzera. Una possibile interpretazione è definire che l'articolo 13 capoverso 4 dell'iniziativa sia applicabile dal momento che esiste una relazione con imposte dirette o indirette. Questa interpretazione è raccomandata dal comitato promotore dell'iniziativa nelle proprie argomentazioni.

Seguendo tale interpretazione, l'iniziativa avrebbe effetti negativi considerevoli sull'applicazione futura della legge del 12 dicembre 2014⁴⁶ concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012 oltre che sul dispositivo attuale di lotta contro il riciclaggio di denaro, in particolare sul sistema di comunicazione in caso di sospetto.

In primo luogo, l'iniziativa avrebbe come effetto di vietare agli intermediari finanziari di comunicare a MROS i sospetti di futuri reati preliminari in materia fiscale introdotti dalla suddetta legge (art. 305^{bis} cpv. 1^{bis} CP [fiscaltà diretta] e art. 14 cpv. 4 DPA modificato [fiscaltà indiretta]), nel caso in cui la persona oggetto della comunicazione in caso di sospetto sia domiciliata in Svizzera. L'iniziativa (art. 13 cpv. 6) avrebbe in effetti anche conseguenze sul diritto vigente, all'occorrenza sulla comunicazione in caso di sospetto di contrabbando in ambito doganale ai sensi dell'attuale articolo 14 capoverso 4 DPA, qualora la persona interessata sia domiciliata in Svizzera.

In nessun caso un intermediario finanziario potrà dunque comunicare a MROS il sospetto di reati preliminari in materia fiscale in relazione a un cliente o a un avente economicamente diritto domiciliato in Svizzera. Il cliente o l'avente economicamente diritto non può acconsentire alla comunicazione dell'informazione, dato che non può essere informato dall'intermediario finanziario in merito alla comunicazione in caso di sospetto (art. 10a LRD). Inoltre, non si tratta di una procedura penale. In altri termini, i reati preliminari in materia fiscale non sarebbero *de facto* applicabili alle persone domiciliate in Svizzera, dato che non potrebbero essere comunicati a MROS, cosa che non è conforme alle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI).

In secondo luogo, a seconda dell'interpretazione data all'espressione «in relazione alle imposte dirette» o, analogamente, all'espressione «in relazione alle imposte indirette», l'iniziativa potrebbe spingersi persino oltre e vietare a un intermediario finanziario di comunicare a MROS un sospetto riguardante un reato preliminare di natura non fiscale, se nel caso in questione vi è anche un aspetto fiscale. Per esempio, un cliente domiciliato in Svizzera vuole depositare del denaro di provenienza illecita (traffico di stupefacenti = reato preliminare) che per di più non ha dichiarato (sottrazione d'imposta che non costituisce un reato preliminare). In pratica, un gran numero di comunicazioni in caso di sospetto è anche in relazione accertata o probabile con un reato fiscale. Gli intermediari finanziari dovrebbero quindi approfondire le loro analisi per escludere qualsiasi aspetto fiscale prima di effettuare una comunicazione, incrementando i costi di compliance. In conclusione, il numero di comunicazioni in caso di sospetto rischierebbe di diminuire fortemente, ciò che potrebbe rimettere in discussione l'efficacia del sistema svizzero di comunicazione in caso di

sospetto, già criticato dal GAFI nel 2005 e 2009 a causa del numero ritenuto insufficiente di comunicazioni in caso di sospetto.

Infine l'iniziativa, così come interpretata dal comitato, potrebbe penalizzare gli scambi di MROS con i propri omologhi stranieri. Lo scambio di informazioni tra MROS e i suoi omologhi stranieri è già attualmente un elemento centrale per le attività dell'Ufficio svizzero di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro. La nuova legge concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012 modifica significativamente il sistema di comunicazione in caso di sospetto. Il nuovo sistema, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2016, non pone più al centro la confisca in Svizzera, ma tiene conto della componente internazionale (art. 9a LRD), in particolare della cooperazione con le autorità estere. Di conseguenza è molto importante che MROS possa scambiare informazioni, in particolare di natura finanziaria, con i propri omologhi stranieri in modo efficace e completo. Questo elemento ha rilevanza anche nell'ambito della conformità del sistema svizzero alle norme del GAFI e costituisce un aspetto centrale della partecipazione di MROS al Gruppo Egmont (gruppo informale che riunisce a livello mondiale gli organismi per le informazioni finanziarie). Restrizioni in questo campo danneggerebbero la credibilità della Svizzera e la reputazione della sua piazza finanziaria.

In conclusione l'iniziativa, se la sua interpretazione mira anche a vietare le comunicazioni in caso di sospetto in materia di riciclaggio di denaro qualora riguardino persone domiciliate in Svizzera e siano in relazione alle imposte svizzere, metterebbe in discussione la conformità della legislazione svizzera alle norme del GAFI e solleverebbe numerose questioni per la piazza finanziaria svizzera.

4.2.3 Assistenza amministrativa internazionale su domanda

L'iniziativa non avrà ripercussioni sulla situazione giuridica esistente per quanto riguarda le richieste di assistenza dall'estero e il loro adempimento da parte della Svizzera. Le autorità estere richiedenti sono infatti incaricate dell'applicazione e dell'attuazione del diritto in materia fiscale del proprio Stato, ma non delle imposte dirette, la cui tassazione e riscossione compete ai Cantoni.

In riferimento alle richieste della Svizzera agli altri Stati occorre rilevare che in tal caso sono le autorità estere a fornire informazioni alla Svizzera. Poiché il termine «terzi», conformemente alla concezione giuridica del nostro Collegio, comprende esclusivamente le persone fisiche e giuridiche con domicilio o sede in Svizzera, a nostro parere in tali casi l'iniziativa non produrrebbe alcun effetto. Qualora il legislatore dovesse tuttavia attribuire un'interpretazione diversa alla nozione di «terzi», i dati sarebbero probabilmente inutilizzabili.

4.2.4 Scambio di informazioni spontaneo e automatico in ambito fiscale

Come per lo scambio di informazioni su richiesta, bisogna presumere che l'iniziativa non avrà effetto sulle possibilità della Svizzera di trasmettere dati ad altri Stati nell'ambito dello scambio spontaneo e automatico di informazioni. Questi dati non

sono utilizzati per le imposte dirette, la cui tassazione e riscossione compete ai Cantoni, bensì per l'applicazione e l'attuazione del diritto fiscale estero.

Nell'ambito dello scambio spontaneo e automatico di informazioni, la Svizzera riceverà anche dati dall'estero. Poiché il termine «terzi», conformemente all'interpretazione del nostro Collegio, comprende esclusivamente i terzi con domicilio o sede in Svizzera, a nostro parere l'iniziativa non produrrebbe alcun effetto neppure in questo caso. Qualora il legislatore dovesse tuttavia attribuire un'interpretazione diversa alla nozione di «terzi», i dati sarebbero probabilmente inutilizzabili.

4.2.5 Revisione del diritto penale fiscale

Dato che il progetto di revisione del diritto penale fiscale non è ancora disponibile, le possibili conseguenze dell'iniziativa sono difficili da determinare. Tuttavia, si può evidenziare che gli obiettivi principali della revisione sono, da un lato, assicurare l'applicazione delle stesse disposizioni procedurali a tutte le procedure fiscali penali e, dall'altro, assicurare il giudizio di un atto indipendentemente dall'imposta interessata, secondo norme penali definite nel modo più uniforme possibile e nel rispetto dei principi del diritto penale. La sottrazione d'imposta dovrebbe dunque essere perseguita come le altre infrazioni alle leggi fiscali. Su questo punto, il testo dell'iniziativa, se essa fosse accolta, rappresenterebbe un ostacolo che impedirebbe in modo assoluto tale modifica del diritto penale fiscale.

4.2.6 Revisione del diritto in materia di imposta preventiva

In seguito alle numerose obiezioni sollevate in occasione della consultazione, abbiamo deciso di sospendere il progetto e di attendere i risultati della votazione sulla presente iniziativa prima di riprendere la discussione. Tuttavia, alla luce dei limiti che l'iniziativa intende fissare in materia di accesso alle informazioni bancarie – limiti in controtendenza rispetto alla crescente richiesta di trasparenza, anche dagli istituti bancari stessi – è probabile che un'accettazione dell'iniziativa possa limitare le possibilità di revisione.

4.2.7 Ripercussioni finanziarie

In caso di accettazione dell'iniziativa, sono pensabili i seguenti effetti, in parte contraddittori:

- il modello economico di base della sottrazione d'imposta fa dipendere quest'ultima dalla probabilità di essere scoperti e dall'importo della multa. L'iniziativa non avrà ripercussioni sull'importo della multa⁴⁷. Tuttavia, poiché l'iniziativa limiterà le categorie di terzi soggetti all'obbligo di fornire informazioni, diminuirebbe la probabilità di scoprire i casi di sottrazione

⁴⁷ Becker G., *Crime and punishment: An economic approach*. Journal of Political Economy 76, 1968, pag. 169–217.

Allingham Michael G., Sandmo A., «Income tax evasion: A theoretical analysis». Journal of Public Economy 1, 1972, pag. 323–338.

d'imposta sul territorio nazionale. Ciò, a sua volta, potrebbe rappresentare un incentivo a sottrarre imposte. A seguito di questo effetto diretto sarebbero da attendersi minori entrate;

- poiché il segreto bancario vige solo sul territorio nazionale, le autorità fiscali svizzere potrebbero utilizzare le informazioni ottenute dalle autorità fiscali estere. Ciò disincentiverebbe i contribuenti assoggettati in Svizzera a sottrarre imposte tramite gli istituti finanziari stranieri. Poiché allo stesso tempo diminuirebbe la probabilità di scoprire i casi di sottrazione d'imposta in Svizzera (cfr. l'argomentazione precedente), i contribuenti disonesti assoggettati in Svizzera potrebbero essere incentivati a trasferire gli investimenti di capitale dall'estero in Svizzera;
- il modello di base della sottrazione d'imposta trascura i fattori «morbidi» che a loro volta determinano l'entità dell'onestà fiscale. A tale proposito occorre citare in particolare l'etica fiscale, definita come la disponibilità a pagare le imposte anche quando le sanzioni e la probabilità di essere scoperti sono trascurabili, vale a dire quanto secondo il modello di base è ritenuta probabile una contravvenzione fiscale. Per quanto sia chiara la definizione dell'etica fiscale, sono molteplici i tentativi di spiegarne la portata. A causa dell'effetto diretto negativo, l'iniziativa potrebbe generare effetti negativi indiretti sull'etica fiscale. Ciò si verificherebbe ad esempio se le contravvenzioni fiscali aumentassero a seguito della minore probabilità di essere scoperti e se i cittadini che hanno sempre dato prova di un'etica fiscale elevata percepissero che altri non adempiono i loro obblighi fiscali. Sono possibili «effetti a cascata» di questo tipo, che minano l'etica fiscale;
- per contro, non si può escludere che l'iniziativa possa rafforzare l'etica fiscale. Molti studi indicano che per una corretta riscossione delle imposte è importante che i cittadini abbiano fiducia nello Stato⁴⁸. La limitazione del raggio d'azione statale prevista dall'iniziativa potrebbe essere interpretata anche come atto di fiducia dello Stato nei confronti dei suoi cittadini, suscettibile di produrre un effetto reciproco. Non è dunque da escludere che l'iniziativa rafforzi l'etica fiscale.

Limitando fortemente gli obblighi oggi vigenti per i terzi di fornire informazioni e di collaborare nell'ambito della procedura di tassazione e di quella penale, in modo che le autorità delle contribuzioni non riescano più a eseguire una tassazione corretta e completa, o vi riescano solo con difficoltà, non è possibile escludere quanto meno un aumento delle contravvenzioni fiscali con la conseguente diminuzione delle entrate per Confederazione, Cantoni e Comuni. Non è possibile quantificare le conseguenze finanziarie dell'iniziativa, poiché non è possibile stimare l'entità dei meccanismi d'effetto in parte contrapposti.

⁴⁸ Feld L., Frey B., *Trust breeds trust: How taxpayers are treated*. Economics of Governance 3, 2002, pag. 87–99.
Frey B., Torgler B., *Tax Morale and Conditional Cooperation*. Journal of Cooperative Economics 35, 2007, pag. 136–159.
OECD, *Taxation and Development: What drives Tax morale*, 2013, disponibile su: <http://www.oecd.org>> A to Z > Centre for Tax Policy and Administration (CTP) > Global relations in taxation > Tax & Development > What Drives Tax Morale?

4.2.8 Ripercussioni economiche

L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe pesanti effetti amministrativi. L'onere amministrativo delle autorità potrebbe aumentare notevolmente, poiché in futuro occorrerebbe la decisione di un tribunale prima di poter ottenere informazioni da terzi. Ciò aggraverebbe il lavoro delle autorità delle contribuzioni. In più, l'iniziativa va ben oltre il segreto bancario, perché non riguarderebbe soltanto gli obblighi di collaborare delle banche. Ad esempio il certificato di salario non potrebbe più essere inviato direttamente dal datore di lavoro alle autorità. Infine, l'iniziativa impedirebbe le future innovazioni in ambito amministrativo che servirebbero a semplificare la procedura di tassazione, ma che richiederebbero la collaborazione di terzi.

Non si può escludere che a seguito dell'accettazione dell'iniziativa la sua attuazione possa generare nuove incertezze del diritto, in particolare per quanto riguarda il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, soprattutto se il sospetto emerge in relazione alle imposte e se è coinvolta una persona con domicilio in Svizzera.

Infine l'incertezza del diritto può sorgere anche nel campo dell'imposizione. L'iniziativa vuole limitare gli obblighi di terzi di fornire informazioni alle persone con domicilio in Svizzera. Non è tuttavia chiaro come si debba procedere con le persone con domicilio sia in Svizzera che all'estero.

4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa

Per il contribuente svizzero, l'iniziativa confermerebbe la protezione della sfera privata, in particolare per quanto riguarda la situazione finanziaria, nei confronti delle autorità amministrative. L'autorità fiscale potrebbe ottenere da terzi informazioni concernenti il contribuente svizzero solo con il consenso di quest'ultimo o solo in determinati casi predefiniti nella Costituzione in materia fiscale e nella legge per gli altri campi. Potrebbe dunque essere rafforzato il sentimento di fiducia del cittadino nello Stato. Verrebbe inoltre ampliata la responsabilità di ogni cittadino ad assumersi l'obbligo d'informare, essendo lo Stato impossibilitato a ottenere informazioni senza il consenso della persona, eccetto nell'ambito dei procedimenti penali.

Tuttavia, l'autorità non potrebbe ottenere da terzi informazioni essenziali concernenti il cittadino per determinare la sua situazione patrimoniale. Essa non potrebbe quindi più garantire alcuni principi costituzionali come quello della parità di trattamento o quello dell'imposizione secondo la capacità contributiva. A ciò si aggiunge che questi nuovi limiti non rappresenterebbero propriamente un incoraggiamento all'onestà fiscale e potrebbero generare una riduzione del gettito fiscale. Inoltre, l'impossibilità ad accedere alle informazioni necessarie al trattamento fiscale corretto del contribuente genererebbe probabilmente costi supplementari. In effetti, numerose sono le situazioni in cui le informazioni di terzi permettono di tutelare gli interessi del contribuente, in assenza di collaborazione di quest'ultimo, e dello Stato. Senza tali informazioni, l'amministrazione dovrebbe investire più tempo e procedere per valutazione, il che genererebbe senza dubbio un conseguente rischio di errori d'apprezzamento e dunque di perdite fiscali per lo Stato. A ciò si aggiungerebbero le procedure derivanti dalle contestazioni di queste tassazioni d'ufficio, con un probabile conseguente aumento dei costi. Allo stesso modo, il numero di perseguimenti

penali potrebbe aumentare considerevolmente, poiché la procedura penale è una condizione per ottenere informazioni da terzi.

Inoltre la durata delle procedure penali potrebbe allungarsi, vista la necessità di fare intervenire un tribunale per confermare il sospetto fondato di frode fiscale. La maggiore durata delle procedure genererebbe probabilmente un aumento delle spese procedurali.

Sul piano internazionale, l'iniziativa potrebbe comportare svantaggi per la Svizzera, essendo in contraddizione con la tendenza in auge nel mondo intero che auspica maggiore trasparenza. Inoltre, potrebbe danneggiare l'immagine del Paese e, molto probabilmente, le sue relazioni con gli altri Stati, in particolare a causa della protezione della sfera privata finanziaria garantita costituzionalmente a ogni cittadino. Questa protezione rafforzata, a seconda dell'interpretazione dell'iniziativa, potrebbe porre svariati problemi gravi nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e mettere in pericolo la conformità del dispositivo svizzero antiriciclaggio alle norme del GAFI.

Data l'interpretazione poco chiara dell'iniziativa, la valutazione delle sue conseguenze deve essere fatta con riserva. Tuttavia, oltre agli elementi citati precedentemente, sussiste il rischio che ne risentano gli scambi di informazioni con l'estero, causando l'esclusione di MROS dal Gruppo Egmont. Si rammenta che il Parlamento federale era riuscito a malapena a evitare l'esclusione da questo gruppo adottando la modifica della LRD del 21 giugno 2013 e dimostrando così l'importanza conferita alla partecipazione della Svizzera a tale gruppo. Un'esclusione dal Gruppo Egmont avrebbe a sua volta conseguenze negative sulla conformità alle norme del GAFI, poiché esse esigono che gli organismi di informazione finanziaria aderiscano a tale gruppo.

In generale, si può concludere che l'iniziativa, nel suo complesso, non è formulata con chiarezza, ciò che può essere problematico dal punto di vista della certezza del diritto. Inoltre, occorre sottolineare che l'Associazione svizzera dei banchieri, sulla base di una perizia giuridica, respinge questa iniziativa, ritenendo che, sebbene una revisione del diritto fiscale sia necessaria nel contesto della conformità fiscale in Svizzera, la via proposta dall'iniziativa è sbagliata. Ha inoltre criticato il fatto che l'iniziativa offre un ancoraggio costituzionale alla sottrazione d'imposta, avversando l'obiettivo di una piazza finanziaria fiscalmente conforme. L'Associazione svizzera dei banchieri teme infine che un rafforzamento della protezione della sfera privata finanziaria come quello proposto dall'iniziativa costringa lo Stato ad affidare un mandato di controllo alle banche, conferendo loro una sorta di ruolo di agenti del fisco.

4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Come descritto nel numero 4.3, l'iniziativa, a seconda della sua interpretazione, potrebbe avere conseguenze sugli impegni della Svizzera in seno al GAFI e al Gruppo Egmont.

Il diritto alla protezione della sfera privata, che include anche la protezione della sfera privata finanziaria, è un diritto fondamentale. Siamo dell'avviso che la regolamentazione in vigore nei campi della fiscalità e della finanza garantisca tale diritto fondamentale e non ritiene necessario precisare tale diritto. Il segreto fiscale sancito nella legislazione fiscale offre una garanzia di riservatezza specifica nel campo fiscale e dunque anche in quello finanziario. Inoltre, l'accettazione dell'iniziativa non influirebbe sulle relazioni tra il cittadino e lo Stato, nella misura in cui l'obbligo di informare del cittadino non sia toccato direttamente dal testo dell'iniziativa.

Secondo il nostro Collegio la Costituzione federale non è il posto giusto per introdurre una definizione troppo precisa della protezione della sfera privata, come quella proposta dall'iniziativa. Le nuove disposizioni definirebbero un quadro fisso per l'autorità, difficilmente adattabile, anche dal punto di vista di un'interpretazione restrittiva. L'iniziativa avrebbe come prima conseguenza quella di ridurre le possibilità d'azione dello Stato in materia fiscale, mettendo in discussione la tassazione corretta e completa dei contribuenti. Pertanto, la sottrazione d'imposta potrebbe essere banalizzata, la giustizia fiscale lesa e la morale fiscale maltrattata. Inoltre, il diritto fiscale così disciplinato dalla Costituzione potrebbe essere modificato solo parzialmente, dato che i settori importanti come l'accesso alle informazioni in caso di reato sarebbero definiti nella Costituzione.

Il diritto attuale permette già alle autorità di ottenere informazioni da terzi, nei casi predefiniti e allo scopo di soddisfare il mandato stabilito dalla Costituzione federale, ovvero una tassazione corretta. Ciononostante le informazioni raccolte non sono rese pubbliche, dato che le autorità che le possiedono sono vincolate al segreto d'ufficio e al segreto fiscale. Di conseguenza anche in questi casi si può ritenere che la protezione della sfera privata finanziaria sia garantita. Lo Stato non cerca dunque informazioni per curiosità, bensì perché il cittadino non ha onorato il suo obbligo di collaborazione, volontariamente o involontariamente. Si può quindi affermare che l'espressione «Stato ficcanaso» non si addice affatto alla Svizzera.

Sebbene il concetto di segreto bancario non figuri nel testo dell'iniziativa e le argomentazioni del comitato promotore dell'iniziativa lo menzionino in misura parsimoniosa, uno degli obiettivi principali dell'iniziativa è sancire nella Costituzione federale la nozione del segreto bancario fiscale. Al riguardo è importante precisare che il Parlamento federale ha già potuto esprimersi sull'iscrizione del segreto bancario nella Costituzione, rifiutandola⁴⁹. Ciò non significa che il Parlamento desideri abolire tale principio. Anzi, una petizione che chiedeva l'abolizione del segreto bancario è stata depositata nel 2013⁵⁰ e le Camere non vi hanno dato seguito. Al contrario, il segreto bancario è stato recentemente rafforzato mediante la legge federale sull'estensione della punibilità della violazione del segreto professionale, entrata in vigore il 1° luglio 2015. Questa legge, scaturita da un'iniziativa parlamentare, ha ricevuto il nostro sostegno e rafforza la difesa dei diritti della personalità dei clienti e la fiducia nella piazza finanziaria svizzera. Inoltre, occorre constatare che le conseguenze del testo dell'iniziativa supererebbero ampiamente la semplice iscrizione del segreto bancario nella Costituzione.

⁴⁹ Iniziativa del Cantone Ticino 02.312.

⁵⁰ Petizione Lörcher 13.2019.

Come indica il comitato promotore dell'iniziativa, una maggioranza dei contribuenti dimostra onestà fiscale e non sarebbe toccata dalla modifica generata dall'iniziativa. Di conseguenza sarebbe difficile giustificare, nei confronti di questi contribuenti, l'iscrizione nella Costituzione federale di un principio che potrebbe sminuire questa onestà e rendere più difficile, se non addirittura impossibile, il perseguimento della sottrazione d'imposta semplice.

Nell'ambito delle sue relazioni internazionali, il nostro Collegio teme fortemente che l'accettazione di questa iniziativa sia percepita dall'esterno come un cattivo segnale, e ciò malgrado la recente adozione da parte del Parlamento della legge federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria.

Per tutti questi motivi, proponiamo alle vostre Camere di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Sì alla protezione della sfera privata» senza controprogetto diretto o indiretto.