

11.027

**Messaggio
concernente il complemento delle Convenzioni per evitare
le doppie imposizioni approvate dall'Assemblea federale
il 18 giugno 2010**

del 6 aprile 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, per approvazione i disegni di dieci decreti federali che completano le convenzioni per evitare le doppie imposizioni con l'Austria, la Danimarca, la Finlandia, la Francia, il Lussemburgo, il Messico, la Norvegia, il Qatar, il Regno Unito nonché gli Stati Uniti d'America approvate dall'Assemblea federale il 18 giugno 2010.

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

6 aprile 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con i complementi concernenti le 10 convenzioni per evitare le doppie imposizioni approvate il 18 giugno 2010 dall'Assemblea federale viene garantito che la Svizzera corrisponde allo standard internazionale in materia di scambio di informazioni fiscali.

A seguito delle decisioni prese dal G20 in relazione alla crisi finanziaria internazionale, il Consiglio federale aveva deciso il 13 marzo 2009 di adottare gli standard OCSE materia di scambio di informazioni fiscali. Da allora la Svizzera ha parafato o firmato numerose convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI) con la relativa disposizione sull'assistenza amministrativa. Il 18 giugno 2010 l'Assemblea federale ha approvato dieci CDI.

Il Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni in questioni fiscali (Forum globale) verifica attualmente lo scambio di informazioni fiscali concesso dagli Stati e l'osservanza di questo standard (Peer Review). È emerso che i requisiti, considerati finora adeguati dalla Svizzera per una domanda di assistenza amministrativa, contenuti in nove CDI approvate dall'Assemblea federale il 18 giugno 2010 e concluse con Danimarca, Finlandia, Francia, Qatar, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Austria e Regno Unito sono troppo restrittivi. Queste CDI sono quindi compatibili con lo standard internazionale solo se i requisiti ivi contenuti per una domanda di assistenza amministrativa sono interpretati in modo da non ostacolare lo scambio efficace di informazioni. Affinché anche queste nove CDI corrispondano allo standard, il Consiglio federale propone un complemento dei requisiti per l'assistenza amministrativa convenuti con questi Stati. Perciò il Dipartimento federale delle finanze (DFE) sarà autorizzato a convenire bilateralmente con questi Stati una regolamentazione in cui i requisiti non impediscano uno scambio efficace di informazioni nel caso di una domanda di assistenza amministrativa.

Secondo questi riveduti requisiti per l'assistenza amministrativa con questi Stati e una disposizione già contenuta nel Protocollo approvato il 18 giugno 2010 con gli Stati Uniti d'America, una domanda di assistenza amministrativa può essere soddisfatta se lo Stato richiedente stabilisce che non si tratta di una «fishing expedition» e se nella domanda:

- a. identifica il contribuente, fermo restando che questa identificazione può essere effettuata anche in altro modo che indicandone il nome e l'indirizzo;*
e
- b. indica, sempre che gli siano noti, il nome e l'indirizzo della persona per cui vi è motivo di ritenere che sia in possesso delle informazioni richieste.*

Con questo adeguamento la Svizzera garantisce che queste dieci CDI corrispondono allo standard internazionale e può dunque superare la fase 1 della corrente Peer Review del Forum Globale.

Indice

Compendio	3420
1 Situazione iniziale	3423
1.1 Standard internazionale in materia di scambio di informazioni fiscali	3423
1.2 Recepimento e attuazione di questo standard da parte della Svizzera	3424
1.3 Verifica da parte del Forum globale (Peer Review)	3425
2 Risultati della fase 1 della Peer Review	3425
2.1 Osservazioni generali	3425
2.2 Cambiamento rispetto al diritto vigente	3426
3 Misure per poter superare la fase 1 della Peer Review	3427
3.1 Convenzioni firmate di recente, negoziati in corso e negoziati previsti	3427
3.2 Convenzioni attualmente pendenti presso l'Assemblea federale	3428
3.3 Necessità di adeguamento nelle convenzioni già approvate dall'Assemblea federale	3429
4 Commento ai singoli decreti federali	3430
4.1 Decreti federali concernenti le convenzioni con Danimarca, Finlandia, Qatar, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Austria e Regno Unito	3430
4.2 Decreto federale concernente la convenzione con la Francia	3431
4.3 Decreto federale concernente la convenzione con gli USA	3431
5 Ripercussioni	3432
5.1 Per la Confederazione e per i Cantoni	3432
5.2 Per l'economia	3432
5.3 Altre ripercussioni	3432
6 Aspetti giuridici	3432
6.1 Costituzionalità e referendum	3432
6.2 Forma dell'atto	3433
A Decreto federale che completa la Convenzione tra la Svizzera e la Danimarca intesa ad evitare la doppia imposizione (Disegno)	3435
B Decreto federale che completa la Convenzione tra la Svizzera e la Finlandia per evitare le doppie imposizioni (Disegno)	3437
C Decreto federale che completa la Convenzione tra la Svizzera e la Francia intesa ad evitare la doppia imposizione (Disegno)	3439
D Decreto federale che completa la Convenzione tra la Svizzera e il Regno Unito per evitare le doppie imposizioni (Disegno)	3441
E Decreto federale che completa la Convenzione tra la Svizzera e il Qatar per evitare le doppie imposizioni (Disegno)	3443

F	Decreto federale che completa la Convenzione tra la Svizzera e il Lussemburgo per evitare le doppie imposizioni (<i>Disegno</i>)	3445
G	Decreto federale che completa la Convenzione tra la Svizzera e il Messico per evitare le doppie imposizioni (<i>Disegno</i>)	3447
H	Decreto federale che completa la Convenzione tra la Svizzera e la Norvegia per evitare le doppie imposizioni (<i>Disegno</i>)	3449
I	Decreto federale che completa la Convenzione tra la Svizzera e l’Austria intesa ad evitare la doppia imposizione (<i>Disegno</i>)	3451
J	Decreto federale che completa la Convenzione tra la Svizzera e gli Stati Uniti d’America per evitare le doppie imposizioni (<i>Disegno</i>)	3453

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Standard internazionale in materia di scambio di informazioni fiscali

Le fonti di diritto per lo standard internazionale sviluppato dall'OCSE in materia di scambio di informazioni sono l'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE (modello di convenzione dell'OCSE) e il suo commentario (commentario al modello di convenzione dell'OCSE), il manuale dell'OCSE «on Information Exchange» del 2006 (manuale) nonché il modello di accordo del 2002 sullo scambio di informazioni fiscali (Tax Information Exchange Agreement, accordo TIEA) e il suo commentario (commentario TIEA). Questi accordi limitati allo scambio di informazioni vengono di regola conclusi con Stati che non conoscono una piena imposizione dei redditi delle persone che vi sono residenti.

L'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE permette diverse forme di scambio di informazioni (su richiesta, automatico, spontaneo). Lo standard internazionale richiede invece solo lo scambio di informazioni su domanda. Da scambiare sono le informazioni verosimilmente pertinenti per l'applicazione di una convenzione e per l'esecuzione del diritto interno dello Stato richiesto, comprese quelle in possesso di banche o fiduciarie, a prescindere dal fatto che tali informazioni abbiano un interesse per la legislazione fiscale dello Stato richiesto o se un determinato comportamento sia punibile in questo Stato.

Nel commentario al modello di convenzione dell'OCSE e nel commentario TIEA viene espressamente stabilito che lo standard dello scambio di informazioni «verosimilmente pertinenti» ha lo scopo di garantire uno scambio di informazioni in materia fiscale il più ampio possibile, senza pertanto consentire agli Stati contraenti di procedere a una ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni («fishing expedition») o di richiedere informazioni probabilmente poco pertinenti per chiarire gli affari fiscali di un determinato contribuente. I commenti non contengono una definizione di «fishing expedition». Solo nel manuale questa espressione viene descritta come «una richiesta speculativa concernente informazioni che non hanno un legame apparente con la richiesta corrente».

Né l'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE, né il commentario al modello di convenzione dell'OCSE definiscono quali informazioni deve indicare lo Stato richiedente in una domanda di assistenza amministrativa. A questo proposito l'accordo TIEA e il suo commentario sono più concreti. All'articolo 5 paragrafo 5 dell'accordo TIEA per una domanda di assistenza amministrativa si richiede di indicare «il nome della persona o delle persone oggetto del controllo o dell'inchiesta» (lett. a) e, «se conosciuto il nome e l'indirizzo della persona che verosimilmente detiene le informazioni richieste» (lett. e).

Nel manuale si fa espressamente riferimento al paragrafo 5 dell'articolo 5 dell'accordo TIEA e si stabilisce che lo Stato richiedente deve fornire le indicazioni ivi contenute per confortare la pertinenza delle informazioni richieste. Contemporaneamente viene specificato che l'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE è troppo poco formalistico in questo punto. D'altro canto, nel modulo concernente lo scambio di informazioni su domanda, il manuale contiene una lista di

controllo con le informazioni da fornire nel limite del possibile in questo caso. Per l'identificazione del contribuente deve esserci il nome e per l'identificazione della persona in possesso delle informazioni, per quanto possibile, il nome e altre caratteristiche di identificazione. In assenza di indicazioni importanti nella domanda lo Stato richiesto può presupporre che si tratti di una «fishing expedition».

Alla luce di quanto precede si può dedurre che in una domanda di assistenza amministrativa secondo gli standard internazionali la citazione del nome del contribuente e della persona che detiene le informazioni sono le migliori indicazioni per convincere lo Stato richiesto che non si tratta di una «fishing expedition». Poiché l'accordo TIEA non prevede necessariamente la citazione del nome per l'identificazione del contribuente interessato, lo standard è rispettato se questo contribuente è identificato con precisione mediante altre caratteristiche di identificazione. Considerazioni simili si applicano anche alla persona che detiene le informazioni (ad es. una banca). Per queste persone il manuale prevede che in una domanda essere siano identificate al meglio mediante l'indicazione del nome. L'accordo TIEA permette però anche che in una domanda di assistenza amministrativa non venga indicata la persona in possesso delle informazioni. Per quanto compatibile col principio di proporzionalità, secondo questo standard internazionale bisogna pertanto rispondere anche a domande che non contengono l'identificazione della persona in possesso delle informazioni.

1.2 Recepimento e attuazione di questo standard da parte della Svizzera

Il 13 marzo 2009 il Consiglio federale ha deciso che la Svizzera avrebbe recepito lo standard internazionale in materia di scambio di informazioni fiscali e che avrebbe ritirato la riserva della Svizzera sull'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE. Il Consiglio federale ha preso questa decisione sotto la pressione del G-20 che aveva dato mandato all'OCSE di allestire due liste, una nera e una grigia. Sulla lista nera figuravano gli Stati che non rispettavano questo standard. Sulla lista grigia figuravano gli Stati che si erano impegnati a riprendere lo standard ma che però non lo avevano ancora sufficientemente attuato. L'attuazione era considerata sufficiente con la firma di almeno 12 convenzioni contenenti una disposizione sull'assistenza amministrativa secondo lo standard internazionale.

La nuova politica svizzera in materia di assistenza amministrativa avrebbe dovuto essere attuata mediante la ripresa di una disposizione sull'assistenza amministrativa secondo lo standard internazionale nelle CDI esistenti e in 9 nuove CDI. Sempre nel mese di marzo 2009 il Consiglio federale aveva definito i parametri concernenti lo scambio di informazioni che la competente Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) doveva negoziare nelle CDI. In particolare figura il divieto di «fishing expedition». Il Consiglio federale ha presupposto inoltre che l'assistenza amministrativa dovesse essere offerta solo in casi motivati e che la persona interessata dall'assistenza amministrativa e la persona in possesso dell'informazione desiderata (ad es. una determinata banca) fossero identificati. Come già ribadito al numero 1.1, l'indicazione del nome e dell'indirizzo del contribuente e della persona in possesso delle informazioni è il modo più semplice per garantire che la domanda di assistenza amministrativa non sia una «fishing expedition». Per questo motivo il Consiglio

federale aveva deciso di richiedere per principio il nome e l'indirizzo del contribuente e della persona in possesso delle informazioni.

Da allora la Svizzera ha parafato con oltre 30 Stati CDI con una disposizione sull'assistenza amministrativa secondo l'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE. Nel frattempo sono stati firmati oltre 29 protocolli di modifica o nuove CDI.

Il 18 gennaio 2010 l'Assemblea federale ha approvato le prime 10 convenzioni con Danimarca, Finlandia, Francia, Qatar, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Austria, Regno Unito e USA. Tranne quella con gli USA, tutte queste CDI sono già entrate in vigore.

1.3 Verifica da parte del Forum globale (Peer Review)

Il Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni in questioni fiscali (Forum globale) esegue attualmente una verifica riguardo allo scambio di informazioni fiscali concesso dagli Stati e l'osservanza di questo standard mediante una cosiddetta Peer Review. Oltre all'attuale centinaio di Stati membri vengono esaminate anche giurisdizioni che non fanno parte del Forum globale. In tal modo si impedisce a certi Paesi che rifiutano di attuare le prescrizioni del Forum globale o di parteciparvi, di trarre un vantaggio concorrenziale («level playing field»). La Svizzera sostiene questa richiesta e opera attivamente in diversi organi del Forum globale per il rispetto del «level playing field». Il G-20 ha in passato più volte preso contromisure nei confronti di Stati che non hanno attuato questi standard o che si oppongono a una verifica.

Le Peer Review si svolgono in due fasi. Nella fase 1 viene verificato se vi sono le basi legali per lo scambio di informazioni. Nella fase 2 sono verificati l'efficacia e l'efficienza dello scambio di informazioni.

La fase 1 della Peer Review della Svizzera è iniziata alla fine del mese di ottobre del 2010 e durerà presumibilmente fino all'inizio del mese di giugno del 2011. In questo ambito viene esaminato il dispositivo normativo della Svizzera riguardo la sua conformità con lo standard internazionale. La verifica comprende le CDI e le loro disposizioni di esecuzione, ad esempio l'ordinanza del 1° settembre 2010 sull'assistenza amministrativa secondo le convenzioni per evitare le doppie imposizioni (OACDI; RS 672.204) nonché altre disposizioni legali concernenti la disponibilità e l'ottenibilità di informazioni pertinenti e la loro trasmissione nel quadro dell'assistenza amministrativa.

La fase 2 della verifica della Svizzera è prevista per il secondo semestre del 2012.

2 Risultati della fase 1 della Peer Review

2.1 Osservazioni generali

Durante la fase 1 della Peer Review è emerso che la maggior parte delle CDI e protocolli di modifica sinora firmati dalla Svizzera con una disposizione ampliata sull'assistenza amministrativa secondo la decisione del Consiglio federale del 13 marzo 2009 non sono sufficienti per lo standard internazionale. Questo perché le

esigenze di tecnica procedurale in materia di assistenza amministrativa convenute dalla Svizzera sono troppo restrittive e costituiscono un possibile ostacolo allo scambio effettivo di informazioni. Le domande di assistenza amministrativa indicano di norma sia il contribuente interessato che la persona che è in possesso delle informazioni. In taluni casi, ovvero in domande in cui non sono conosciuti il nome e l'indirizzo del contribuente interessato, dovrebbe però essere possibile identificare in altro modo il contribuente. Lo stesso deve essere applicato riguardo le informazioni richieste concernenti la persona per cui vi è motivo di ritenere che sia in possesso delle informazioni senza che tuttavia vi sia una «fishing expedition». Lo standard internazionale in vigore, definito anche dall'accordo TIEA, chiede solo che nelle domande figurino sufficienti indicazioni per l'identificazione della persona oggetto del controllo o dell'inchiesta e, nella misura in cui è conosciuto, il nome e l'indirizzo della persona che verosimilmente detiene le informazioni richieste. Secondo la valutazione degli esaminatori e della segreteria del Forum globale sono conformi allo standard internazionale soltanto le convenzioni che – come quella con gli USA – dispongono di una clausola in cui le esigenze di tecnica procedurale non ostacolano uno scambio efficace di informazioni¹. Questo significa che l'interpretazione deve focalizzarsi sul senso e sullo scopo della disposizione relativa allo scambio di informazioni e che una domanda non può essere rifiutata per ragioni formali, per esempio adducendo che manca una delle informazioni richieste. A metà del febbraio 2011 soltanto 10 CDI firmate rispettavano tale esigenza. Per superare la fase 1 della Peer Review la Svizzera doveva poter presentare entro la fine del febbraio 2011 almeno 12 convenzioni che soddisfassero lo standard internazionale in vigore.

2.2 Cambiamento rispetto al diritto vigente

Il 13 febbraio 2011 il Consiglio federale ha deciso, su domanda del DFF, di sottoporre a un adeguamento la sua politica di assistenza amministrativa in materia fiscale. Per poter superare la fase 1 della Peer Review ed evitare possibili misure del G-20 contro l'economia svizzera, devono essere completate le esigenze per l'identificazione del contribuente e della persona in possesso delle informazioni. I rimanenti parametri (ad es. la protezione giuridica della persona interessata) non devono subire adeguamenti. Una domanda di assistenza amministrativa fondata su una CDI con una disposizione sullo scambio di informazioni secondo l'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE deve essere soddisfatta se lo Stato richiedente stabilisce che non si tratta di una «fishing expedition» e se:

- a. identifica il contribuente, fermo restando che questa identificazione può essere effettuata anche in altro modo che indicandone il nome e l'indirizzo; e
- b. indica, sempre che gli siano noti, il nome e l'indirizzo della persona per cui vi è motivo di ritenere che sia in possesso delle informazioni richieste.

¹ La clausola enunciata nel n. 10 lett. b del Protocollo che modifica la Convenzione con gli Stati Uniti ha il tenore seguente: «Il riferimento alle informazioni che potrebbero essere rilevanti ha lo scopo di garantire uno scambio di informazioni in materia fiscale il più ampio possibile, senza che sia tuttavia consentita la ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni («fishing expedition») o la richiesta di informazioni la cui pertinenza è poco verosimile per chiarire gli affari fiscali di un determinato contribuente. Mentre la lettera a) del numero 10 contiene richieste importati per la procedura volte a impedire la «fishing expedition», l'interpretazione dei paragrafi i) fino a v) non deve impedire uno scambio di informazioni efficace.»

Affinché le stesse esigenze siano applicabili bilateralmente, il Consiglio federale prevede di completare le CDI che non contengono una clausola analoga a quella convenuta con gli USA. In caso contrario l'altro Stato contraente potrebbe rifiutare le domande della Svizzera che non identificano il contribuente con il nome ma ad esempio indicano il suo numero di assicurazione sociale estero.

In linea di principio la Svizzera deve rispondere anche a domande che non identificano la persona in possesso delle informazioni. Poiché senza queste indicazioni la ricerca di informazioni può rivelarsi difficile, lo standard internazionale permette di rifiutare queste domande basandosi sul principio della proporzionalità e della praticabilità. L'AFC, in veste di autorità competente non è ad esempio obbligata a interrogare le oltre 300 banche attive in Svizzera per rispondere a una domanda di assistenza amministrativa. Se invece ad esempio solo tre banche vengono indicate come la persona per cui vi è motivo di ritenere che sia in possesso delle informazioni, l'AFC è obbligata, anche senza l'indicazione del nome e dell'indirizzo, a interrogare queste banche, per quanto nella domanda le circostanze siano esposte in maniera convincente.

Con l'adeguamento deve essere esplicitato soltanto il fatto che le procedure di assistenza amministrativa non devono fallire per un'interpretazione troppo formalistica delle disposizioni delle CDI, per cui ai fini dell'identificazione saranno autorizzati anche altri mezzi. L'adeguamento è effettuato perché lo standard internazionale impegna lo Stato richiesto a prestare assistenza amministrativa anche se l'identificazione del contribuente non avviene mediante l'indicazione del nome, ma in altro modo. Secondo lo standard internazionale lo Stato richiesto è inoltre in linea di massima tenuto a rispondere anche a domande di assistenza che non identificano il detentore delle informazioni.

I concorrenti della piazza finanziaria svizzera devono rispettare le stesse condizioni minime. In tal modo si crea un cosiddetto «level playing field», nel senso che in tutti gli Stati e Territori sono applicabili le medesime condizioni.

Se la Svizzera intraprende questo adeguamento alla prassi in materia di assistenza amministrativa, le CDI firmate dalla Svizzera corrispondono allo standard internazionale. Se la Svizzera invece non vuole effettuare questo passo bisogna presupporre che il Forum globale giunga alla conclusione che le CDI svizzere non soddisfano lo standard. Ciò potrebbe indurre l'OCSE a considerare la Svizzera non cooperativa e farla figurare nella relativa lista. Gli altri Stati sarebbero dunque legittimati a intraprendere, in modo indipendente o coordinato, misure unilaterali contro la Svizzera che avrebbero ripercussioni negative non solo sulla sua piazza finanziaria ma anche su tutta la sua economia.

3 Misure per poter superare la fase 1 della Peer Review

3.1 Convenzioni firmate di recente, negoziati in corso e negoziati previsti

Affinché entro la fine del mese di febbraio del 2011 la Svizzera disponesse di almeno 12 CDI integralmente corrispondenti allo standard internazionale, la capodipartimento del DFF ha ordinato all'AFC di accelerare le procedure concernenti la firma di CDI che contenessero una clausola, come quella con gli USA, in cui le esigenze

di tecnica procedurale volte a impedire la «fishing expedition» devono essere interpretati in maniera da non ostacolare uno scambio efficace di informazioni. Con la firma dei Protocolli che modificano le CDI con Svezia e Romania nonché con la firma delle nuove CDI con Singapore e Malta è stato possibile raggiungere questo obiettivo minimo. Alla fine del mese di febbraio del 2011, 14 CDI firmate, nuove o rivedute, contenevano una disposizione di assistenza amministrativa corrispondente allo standard internazionale in vigore (Canada, Corea del Sud, Germania, India, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Singapore, Slovacchia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Turchia).

Dalla decisione del Consiglio federale del 13 febbraio 2011, nei suoi negoziati la Svizzera propone il testo del paragrafo 5 dell'articolo 5 dell'accordo TIEA (cfr. n. 1.1) garantendo alla Svizzera lo standard dei concorrenti della sua piazza finanziaria.

3.2 Convenzioni attualmente pendenti presso l'Assemblea federale

Delle 10 CDI e Protocolli di modifica (Germania, India, Canada, Paesi Bassi, Polonia, Turchia, Grecia, Giappone, Kazakistan e Uruguay) che si trovano attualmente nella procedura di ratifica parlamentare, le prime sei contengono già una clausola come quella contenuta nel Protocollo di modifica con gli USA (cfr. n. 2.1). Le spiegazioni relative alle indicazioni per una domanda di assistenza amministrativa contenute nei messaggi concernenti queste sei CDI non corrispondono però con l'adeguamento della politica in materia di assistenza amministrativa decisa dal Consiglio federale. Il 18 gennaio 2011 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha di conseguenza approvato queste CDI senza conoscere la portata esatta delle disposizioni. Per questo il DFE ha presentato alla CET-N, per la sua seduta del 22 marzo 2011, una domanda di riesame che esponeva dettagliatamente l'adeguamento della politica di assistenza amministrativa. Soltanto se l'Assemblea federale approva tale politica con cognizione di tutta la sua portata sarà possibile garantire che il Tribunale amministrativo federale considererà, in una procedura di ricorso ulteriore, che il legislativo ha approvato la modifica di tali esigenze.

Nell'ambito di tale riesame è stato proposto alla CET-N di completare i decreti federali relativi a queste CDI con un capoverso che stabilisce esattamente i requisiti per una domanda di assistenza amministrativa come descritto al numero 2.2. Viene inoltre chiesto all'Assemblea federale di autorizzare l'AFC, autorità competente per l'assistenza amministrativa fiscale, a concludere con gli Stati di cui sopra un accordo di amichevole composizione affinché venga garantito che entrambi gli Stati contraenti rispettino l'interpretazione secondo lo standard internazionale. In occasione della sua seduta del 22 marzo 2011, la CET-N ha adottato i complementi ai decreti federali relativi alle sei convenzioni in questione. Essa ha inoltre deciso d'ingungere alle competenti autorità amministrative e giudiziarie di rispettare i principi della proporzionalità e della praticabilità per il trattamento delle domande che non identificano il detentore delle informazioni (cfr. n. 2.2).

Se l'Assemblea federale approva questa riveduta politica in materia di assistenza amministrativa, essa può essere applicata al momento dell'entrata in vigore delle sei CDI. Se la CDI prevede uno scambio di informazioni concernenti i redditi, per la

persona interessata i cui redditi sono confluiti dopo la firma del Protocollo di modifica viene già applicata la nuova prassi per questo periodo. Nel caso del Protocollo di modifica con la Germania, la nuova prassi si applica ad esempio alle informazioni che si riferiscono a redditi confluiti dal 1° gennaio 2011.

Le restanti quattro CDI non contengono nel loro protocollo di modifica nessuna clausola come quella contenuta nel protocollo di modifica con gli USA (cfr. n. 2.1). Si tratta delle CDI con Grecia, Giappone, Kazakistan e Uruguay. Nel caso di queste CDI non è sufficiente l'approvazione della riveduta politica in materia di assistenza amministrativa del Consiglio federale da parte dell'Assemblea federale, nella misura in cui esse stabiliscono le esigenze poste per una domanda di assistenza amministrativa nel quadro del decreto di approvazione concernente una CDI. Per rispettare le stesse esigenze a livello bilaterale, le CDI con i quattro Stati devono essere completate da una clausola simile a quella del Protocollo di modifica con gli USA. Per questi motivi chiediamo all'Assemblea federale di autorizzare l'AFC a completare le convenzioni con una clausola siffatta. L'AFC dovrebbe inoltre essere autorizzata a concludere accordi di amichevole composizione affinché venga garantito il rispetto dell'interpretazione uniforme dei requisiti a cui è sottoposta una domanda di assistenza amministrativa.

La forma del complemento convenuto dipenderà tra l'altro dalle disposizioni legali dei singoli Stati. Nel quadro della CDI entrambi gli Stati si impegnano affinché i requisiti indicati nella CDI non impediscano uno scambio efficace di informazioni. Viene proposto che il DFF sia autorizzato a concludere la relativa clausola poiché gli altri Stati contraenti non capirebbero perché questo adeguamento provochi un ritardo dell'entrata in vigore.

Come nel caso delle sei CDI che contengono una clausola come quella del protocollo di modifica con gli USA (cfr. n. 2.1), nelle quattro CDI in cui questa è assente viene chiesto che la CET-N riesamini e completi come indicato più sopra le sue deliberazioni del 18 gennaio 2011. Il 22 marzo 2011, la Commissione ha adottato i decreti federali relativi e li ha completati con un'ingiunzione alle competenti autorità amministrative e giudiziarie di rispettare i principi della proporzionalità e della praticabilità per il trattamento delle domande che non identificano il detentore delle informazioni.

3.3 Necessità di adeguamento nelle convenzioni già approvate dall'Assemblea federale

Il 18 giugno 2010 l'Assemblea federale ha approvato le CDI, rispettivamente i protocolli di modifica, con Danimarca, Finlandia, Francia, Qatar, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Austria, Regno Unito e Stati Uniti. La decisione del Consiglio federale del 13 febbraio 2011 di adeguare la politica svizzera in materia di assistenza amministrativa (cfr. n. 2.2) deve essere applicata anche a queste CDI affinché esse corrispondano pienamente allo standard internazionale. Inoltre, nel secondo semestre del 2012 inizierà la fase 2 della Peer Review della Svizzera. Ai fini di questa verifica sarebbe vantaggioso che le disposizioni concernenti l'assistenza amministrativa soddisfino integralmente lo standard.

Di queste 10 CDI solo il protocollo che modifica la CDI con gli Stati Uniti dispone di requisiti di tecnica procedurale volti a non ostacolare uno scambio efficace di

numero 3.3. Ciò è applicabile anche alla convenzione con il Regno Unito poiché dispone di una clausola non del tutto simile a quella convenuta con gli USA (cfr. n. 2.1).

I decreti federali concernenti queste CDI prevedono all'articolo 1 di incaricare il DFF di convenire con questi Stati la clausola contenuta nella CDI con gli USA. All'articolo 2 sono stabiliti i requisiti di cui sopra per lo scambio di informazioni fiscali secondo l'interpretazione conforme allo standard e per la conclusione di un accordo di amichevole composizione da parte delle autorità incaricate. All'articolo 3 viene infine stabilito che il decreto federale sottostà a referendum facoltativo.

4.2 Decreto federale concernente la convenzione con la Francia

La CDI con la Francia è l'unica che richiede, per le domande di assistenza amministrativa, di indicare il nome e l'indirizzo del contribuente. Per quanto concerne la persona in possesso delle informazioni, conformemente all'accordo TIEA, devono essere forniti il nome e l'indirizzo, sempre che questi siano noti all'autorità richiedente. In fatto di indicazioni concernenti la persona in possesso delle informazioni la convenzione con la Francia corrisponde dunque già allo standard internazionale, ma poiché non dispone di una clausola non del tutto simile a quella contenuta nella CDI con gli USA (cfr. n. 2.1 risp. 4.3), l'identificazione del contribuente può avvenire solo mediante l'indicazione del nome e dell'indirizzo. Il complemento della CDI con la Francia necessita dunque di entrambe le misure descritte al numero 3.3 (cfr. n. 4.1).

4.3 Decreto federale concernente la convenzione con gli USA

Per quanto riguarda i contribuenti, la CDI con gli USA permette anche altre caratteristiche di identificazione oltre a quelle di nome e indirizzo ed è quindi conforme allo standard internazionale in vigore. Per quanto riguarda la persona per cui vi è motivo di ritenere che sia in possesso delle informazioni viene invece espressamente richiesta l'indicazione del nome. Può tuttavia essere interpretata come conforme allo standard poiché la CDI con gli USA dispone di una clausola nel protocollo in cui le esigenze di tecnica procedurale per una domanda di assistenza amministrativa non ostacolano uno scambio efficace di informazioni. Tenendo conto della proporzionalità e della praticabilità è possibile entrare nel merito di domande in cui il nome della persona in possesso delle informazioni manca.

Ciononostante non è possibile rinunciare a un decreto federale per questa CDI poiché le spiegazioni del messaggio del 23 settembre 2009 concernente il Protocollo che modifica la CDI con gli Stati Uniti d'America corrispondono solo in parte alla riveduta politica svizzera in materia di assistenza amministrativa del Consiglio federale. Perciò nel decreto relativo alla CDI con gli USA le suddette direttive vengono esplicitate in un'interpretazione conforme agli standard per le autorità incaricate dell'esecuzione dell'assistenza amministrativa. In tal modo viene garantito che le autorità svizzere della giustizia amministrativa considerino in una procedura di ricorso le rivedute direttive approvate dall'Assemblea federale.

5 Ripercussioni

5.1 Per la Confederazione e per i Cantoni

Al momento per Confederazione e Cantoni non risultano ripercussioni dovute alla politica svizzera in materia di assistenza amministrativa richiesta. Secondo le informazioni attuali, in particolare sulla base di discussioni con specialisti dell'OCSE in ambito di assistenza amministrativa, non è da escludere che tramite l'adeguamento della CDI si registri un chiaro aumento delle domande di assistenza amministrativa. La maggior parte di queste continuerà però a presentare il nome e l'indirizzo del contribuente, come anche il nome e l'indirizzo della persona in possesso delle informazioni.

5.2 Per l'economia

Le ripercussioni dell'adeguamento richiesto sull'economia sono difficilmente valutabili. In considerazione degli sforzi internazionali per condizioni quadro uniformi in tutti gli Stati in fatto di assistenza amministrativa («global level playing field») e la garanzia di uno scambio di informazioni efficace grazie a un meccanismo di controllo adeguato, la nuova situazione non dovrebbe però comportare ripercussioni particolari per la Svizzera. Per contro, se la Svizzera rifiutasse di effettuare questo passo gli Stati contraenti interessati coglierebbero l'occasione per introdurre misure mirate contro la piazza finanziaria e imprenditoriale svizzera. Queste potrebbero comportare svantaggi importanti e percettibili per l'economia svizzera.

5.3 Altre ripercussioni

Al momento non risultano altre ripercussioni.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e referendum

I decreti federali si fondano sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), che attribuisce alla Confederazione la competenza in materia di affari esteri. Spetta all'Assemblea federale approvare i decreti che completano le convenzioni in virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost. Le regolamentazioni convenute bilateralmente dal DFF e dall'AFC saranno parte integrante delle singole CDI. Dal 1° agosto 2003 sottostanno al referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati che contengono importanti norme di diritto o la cui attuazione necessita l'emanazione di leggi federali. Con riferimento all'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10), una disposizione di un trattato internazionale rappresenta una norma di diritto se, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impone obblighi, conferisce diritti o determina competenze.

I requisiti per le domande di assistenza amministrativa devono essere adeguati allo standard internazionale. Secondo l'opinione del Consiglio federale essi costituiscono una novità importante nella prassi svizzera in materia di convenzioni. Le convenzioni adeguate prevedono quindi nuove disposizioni importanti per la Svizzera ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. I decreti federali che completano le convenzioni e i protocolli di modifica approvati il 18 giugno 2010 dall'Assemblea federale sono quindi sottoposti a referendum facoltativo.

6.2 Forma dell'atto

L'Assemblea federale ha la possibilità di approvare un accordo internazionale prima che sia interamente negoziato. Questa approvazione anticipata ha la forma di un decreto federale. Essa è possibile solo se l'Assemblea federale può definire nel decreto federale in maniera sufficientemente precisa il contenuto dell'accordo da convenire. I presenti decreti federali soddisfano questa condizione. Sulla base di una tale approvazione anticipata da parte dell'Assemblea federale, il DFF rispettivamente l'AFC sono autorizzati a convenire le corrispondenti disposizioni. Non è più necessaria un'ulteriore approvazione dei complementi negoziati da parte dell'Assemblea federale.

