

13.061

**Rapporto
concernente lo stralcio della mozione 09.3147 del Gruppo
PPD-PEV-glp «Segreto bancario. Parità di condizioni»**

del 3 luglio 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2009 M 09.3147 Segreto bancario. Parità di condizioni
(accolta il 07.03.2011 dal CN; il 21.09.2011 dal CS)

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

3 luglio 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Rapporto

1 Situazione iniziale

Il 18 marzo 2009 il gruppo PPD-PEV-glp ha depositato la mozione 09.3147 intitolata «Segreto bancario. Parità di condizioni». La mozione incarica il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento le modifiche di legge necessarie a garantire un'adeguata protezione della sfera privata dei clienti delle banche e a rafforzare la competitività della piazza finanziaria svizzera a livello internazionale. La mozione propone che la Svizzera si ispiri ai trust anglosassoni e a determinati veicoli societari istituiti in Stati federali degli Stati Uniti. Essa è stata depositata qualche giorno dopo la decisione del Consiglio federale del 13 marzo 2009 di adottare lo standard dell'articolo 26 del modello di convenzione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) relativo allo scambio d'informazioni in ambito fiscale e di revocare la sua riserva concernente questa disposizione. Il 20 maggio 2009 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione argomentando che in quel momento non era possibile valutare gli adeguamenti legislativi necessari. Nonostante questa presa di posizione il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno accolto la mozione rispettivamente il 7 marzo 2011 e il 21 settembre 2011.

Nel suo rapporto del 2 marzo 2012 concernente Mozioni e postulati dei Consigli legislativi 2011 (FF 2012 3301), il Consiglio federale ha proposto di togliere dal ruolo la mozione 09.3147 dichiarando di seguire con regolarità l'evoluzione della competitività della Svizzera per quanto riguarda la protezione della sfera privata, ma di non considerare necessario adottare misure legislative particolari in tale ambito. Il 1° giugno 2012 il Consiglio nazionale ha deciso di non togliere dal ruolo la mozione. Il 14 giugno 2012 il Consiglio degli Stati si è allineato alla decisione del Consiglio nazionale rifiutandosi di togliere dal ruolo la mozione. Ha tuttavia precisato che lo scopo della mozione poteva essere raggiunto anche mediante la revisione delle leggi pertinenti o la negoziazione con le istanze internazionali competenti in materia.

2 Introduzione

Da quando, nel 2008, è scoppiata la crisi finanziaria numerosi Paesi devono far fronte a elevati deficit e a un indebitamento crescente, che li hanno messi, in alcuni casi, in grosse difficoltà. La crisi debitoria e quella di bilancio hanno spinto molti Paesi a inasprire la propria politica fiscale e, in particolare, a intensificare la lotta contro la sottrazione d'imposta allo scopo di aumentare il gettito corrispondente. Nel contempo, sono emersi casi in cui il segreto bancario svizzero è stato utilizzato per tenere nascosti alle autorità fiscali estere valori patrimoniali non dichiarati. Questi episodi hanno danneggiato la buona reputazione della piazza finanziaria svizzera e suscitato critiche sia in Svizzera sia all'estero. In considerazione di questa situazione, il Consiglio federale ha intensificato la lotta contro la criminalità finanziaria e l'investimento in Svizzera di valori patrimoniali non dichiarati.

Alla fine del 2009 il Consiglio federale ha pubblicato il rapporto «Indirizzi strategici della politica svizzera in materia di mercati finanziari». Ha precisato ulteriormente la sua strategia in un documento interlocutorio del 22 febbraio 2012 e nel «Rapporto

sulla politica della Confederazione in materia di mercati finanziari» del 19 dicembre 2012. Per il mercato finanziario si devono definire condizioni quadro tali da permettere il raggiungimento degli obiettivi di qualità, stabilità e integrità. In quest'ultimo caso si tratta di lottare contro la criminalità finanziaria e di garantire la conformità alle norme fiscali. In linea di massima, lo Stato può contribuirvi attraverso una regolamentazione e una vigilanza adeguati. Nella lotta contro il riciclaggio di denaro e in ambito fiscale la Svizzera si basa sugli standard riconosciuti a livello internazionale. Il Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) è il principale organo di standardizzazione nel campo della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Lo standard per lo scambio di informazioni in materia fiscale è definito dall'OCSE. Il Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (Forum globale), che conta 120 Stati membri, verifica l'applicazione di questo standard. La Svizzera partecipa attivamente ai lavori di tali organismi internazionali di riferimento.

3 Protezione della sfera privata e standard internazionali

Prima di esaminare eventuali modifiche legislative volte a rafforzare la protezione della sfera privata della clientela degli intermediari finanziari svizzeri, occorre considerare gli standard internazionali in materia. Due sono gli aspetti particolarmente rilevanti al riguardo, ossia gli standard internazionali relativi all'identificazione del beneficiario effettivo e quelli concernenti lo scambio di informazioni.

3.1 Identificazione del beneficiario effettivo

Il concetto di «beneficiario effettivo»¹, più diffuso nel contesto svizzero con l'espressione di «avente economicamente diritto», si riferisce alla o alle persone fisiche che esercitano il controllo effettivo su una persona giuridica o su un istituto giuridico, come ad esempio il trust. L'identificazione del beneficiario effettivo è molto importante nella lotta contro la criminalità finanziaria e la sottrazione d'imposta. È, ad esempio, una condizione imprescindibile per lo scambio di informazioni, poiché uno Stato non può scambiare informazioni di cui non dispone. Il GAFI e il Forum globale hanno elaborato le norme internazionali per l'identificazione del beneficiario effettivo, che fanno parte di norme preventive più estese comunemente note come «*Know your customer rules*» (*KYC rules*).

Le raccomandazioni del GAFI, che di recente sono state oggetto di un riesame approfondito e servono da base ai rapporti di valutazione tra pari dei suoi membri², esigono che i Paesi adottino misure volte a impedire il ricorso illecito a persone giuridiche finalizzato al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Esse devono inoltre garantire che la legislazione dei Paesi preveda l'accesso a informazioni sufficienti, esatte e aggiornate sui beneficiari effettivi e sul controllo delle

¹ Secondo la definizione del glossario del GAFI: www.fatf-gafi.org/fr/pages/glossaire/ o www.fatf-gafi.org/pages/glossary/.

² L'ultimo ciclo di valutazione del GAFI si basava sulle previgenti raccomandazioni, risalenti al 2003. La conformità dei Paesi membri del GAFI alle raccomandazioni rivedute sarà esaminata nell'ambito del prossimo ciclo di valutazione, che inizierà nel 2014.

persone giuridiche³. Disposizioni analoghe sono applicabili alla trasparenza per quanto riguarda i beneficiari effettivi e il controllo dei trust e di altri costrutti giuridici.

Da parte sua, il Forum globale esige che gli Stati si accertino che le loro autorità competenti dispongano delle informazioni concernenti i rapporti di proprietà e l'identità di tutte le società di capitali e delle altre persone giuridiche⁴.

3.2 Scambio di informazioni

La disponibilità delle informazioni è solamente una condizione preliminare. In un secondo tempo occorre stabilire le modalità di utilizzo di queste informazioni intese a garantire la conformità alle norme fiscali in un contesto transfrontaliero. I metodi sono principalmente due, vale a dire lo scambio di informazioni e l'imposizione alla fonte. Poiché al momento non esiste uno standard internazionale per l'imposizione alla fonte, viene presentato solo lo standard in materia di scambio di informazioni.

Le norme sullo scambio di informazioni sono definite dal Comitato degli affari fiscali dell'OCSE. Quest'ultimo ha tra l'altro pubblicato un modello di convenzione fiscale il cui articolo 26 disciplina la questione dello scambio di informazioni. Tale standard prevede che gli Stati si scambino, su richiesta, le informazioni necessarie per l'attuazione delle norme del diritto nazionale dello Stato estero richiedente riguardanti le imposte menzionate nella convenzione. Dal mese di luglio del 2012 esso stabilisce che l'assistenza amministrativa sarà accordata non solo nel singolo caso ma anche per gruppi di contribuenti.

4 Trust e *limited liability companies* (LLC) negli Stati Uniti

La mozione propone che la Svizzera si ispiri ai trust e alle disposizioni legali di alcuni Stati federali degli Stati Uniti, più precisamente alle LLC e al loro disciplinamento nello Stato del Delaware, allo scopo di rafforzare il suo dispositivo legale relativo alla protezione della sfera privata. Qui di seguito vengono presentati il trust e la LLC del Delaware al fine di individuare elementi che potrebbero servire a proteggere la sfera privata in Svizzera.

4.1 Il trust

Il trust è un rapporto giuridico in virtù del quale il disponente (*settlor*) trasferisce determinati valori patrimoniali a una o più persone (*trustee*). Il *trustee* ha il compito di amministrare i valori patrimoniali trasferiti e di impiegarli per un fine specifico definito dal disponente. Lo scopo può in particolare favorire determinate persone

³ Cfr. in merito le raccomandazioni 10 (Obblighi di diligenza degli istituti finanziari concernenti la clientela), 22 (Imprese e professioni non finanziarie designate – obblighi di diligenza concernenti la clientela), 24 (Trasparenza e beneficiari effettivi delle persone giuridiche) e 25 (Trasparenza e beneficiari effettivi dei costrutti giuridici).

⁴ Cfr. programma di lavoro (Terms of reference) del Forum globale, pag. 4 segg.

(*beneficiaries*). Il disponente può anche favorire se stesso e riservarsi il diritto di sciogliere il trust e di recuperare il patrimonio.

Nel caso di un trust revocabile (*revocable trust*) il disponente conserva l'accesso al patrimonio del trust. Egli non si priva definitivamente del suo patrimonio. Nel caso di un trust irrevocabile (*irrevocable trust*), occorre distinguere tra trust non discrezionale (*irrevocable fixed interest trust*) e trust discrezionale (*irrevocable discretionary trust*). Nel trust non discrezionale i beneficiari risultano già dall'atto istitutivo del trust; nel trust discrezionale la decisione di stabilire chi saranno in definitiva i beneficiari effettivi delle distribuzioni del trust è lasciata al trustee. La costituzione di un trust irrevocabile non discrezionale comporta un arricchimento per i beneficiari, mentre ciò non è (ancora) il caso per la costituzione di un trust irrevocabile discrezionale.

Il diritto svizzero non conosce il concetto di trust. Tuttavia, dal 1° luglio 2007, data dell'entrata in vigore per la Svizzera della Convenzione relativa alla legge applicabile ai trust ed al loro riconoscimento conclusa all'Aia il 1° luglio 1985 (RS 0.221.371), i trust stranieri sono riconosciuti nel diritto svizzero. Conformemente alla legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (LRD; RS 955.0), alle relative ordinanze⁵, alla Convenzione del 7 aprile 2008 relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB) e ai regolamenti emanati dagli organismi di autodisciplina, gli intermediari finanziari sono tenuti a procedere all'accertamento dell'avente economicamente diritto al momento dell'avvio di una relazione d'affari con un cliente. Se la controparte è una persona giuridica, l'intermediario finanziario deve prendere atto delle disposizioni della controparte concernenti il conferimento dei poteri di rappresentanza e verificare l'identità delle persone che stabiliscono la relazione d'affari in nome della persona giuridica (cfr. art. 3 cpv. 1 secondo periodo LRD). Ai fini della LRD un trust è considerato una società di sede. Sono considerate società di sede le persone giuridiche e le società che «non esercitano attività commerciali o di fabbricazione o altre attività gestite secondo criteri commerciali» (cfr. art. 6 cpv. 2 ordinanza del 18 novembre 2009 concernente l'esercizio a titolo professionale dell'attività di intermediazione finanziaria, OAI; RS 955.071 e art. 4 cpv. 1 CDB). Le società di sede devono fornire una dichiarazione del contraente da cui si evinca chi è l'avente diritto economico sui valori patrimoniali (cfr. art. 4 cpv. 3 lett. b CDB). Se non vi è un avente economicamente diritto determinato (ad es. nel caso dei trust discrezionali), anziché procedere all'accertamento dell'avente economicamente diritto bisogna esigere dalla controparte una dichiarazione scritta che attesti questo fatto. La dichiarazione deve inoltre contenere informazioni sul fondatore effettivo (e non quello a titolo fiduciario) e, qualora sia possibile determinarle, sulle persone abilitate a impartire istruzioni alla controparte o ai suoi organi, come pure sulla cerchia di persone che entra in linea di conto come beneficiaria (cfr. art. 53 cpv. 1 ORD-FINMA e art. 4 n. 43 CDB). Se il trust discrezionale è anche un trust revocabile, le «persone abilitate a effettuare la revoca» devono essere indicate come aventi economicamente diritto (cfr. art. 53 cpv. 2 ORD-FINMA).

⁵ Ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza dell'8 dicembre 2010 sui mercati finanziari sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo (ORD-FINMA; RS 955.033.0) e ordinanza della Commissione federale delle case da gioco del 12 giugno 2007 sugli obblighi di diligenza delle case da gioco relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro (ORD-CFCG; RS 955.021).

La LLC è una forma d'impresa introdotta negli Stati Uniti rifacendosi al modello tedesco di società a garanzia limitata (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH*) e alla LLC panamense, paragonabile in una certa misura alla *Sagl* svizzera. Tutti gli Stati federali americani dispongono di leggi che disciplinano questa struttura, sebbene i punti essenziali siano sostanzialmente identici. La LLC combina elementi di una società di capitali (*company*) e di una società di persone (*partnership*). Come la società di capitali, anche la LLC è dotata di personalità giuridica. La sua responsabilità è di principio limitata al suo patrimonio. Allo stesso tempo, presenta tuttavia una struttura più flessibile rispetto alla società di capitali. La LLC, per esempio, può organizzarsi come meglio crede, in genere tramite un «*LLC Operating Agreement*» (accordo) in forma scritta, che deve essere firmato da tutti i soci ma che non deve necessariamente essere trasmesso alle autorità. A livello federale americano la LLC è in genere trattata fiscalmente come una società di persone. I soci stessi sono assoggettati all'imposta. Pur non essendo considerata soggetto fiscale, la LLC deve essere registrata presso le autorità fiscali federali americane ed è tenuta a compilare una dichiarazione d'imposta. Nel caso delle LLC a socio unico, il proprietario deve indicare i redditi della società nella propria dichiarazione d'imposta. Tuttavia, ogni LLC (con uno o più soci) ha la possibilità di chiedere espressamente di essere trattata fiscalmente come una persona giuridica («*company*»).

L'esempio più frequentemente citato è quello del Delaware, poiché in questo Stato hanno sede la maggior parte delle LLC. Nel Delaware non sussiste alcun obbligo di registrare i nomi degli azionisti o dei beneficiari effettivi di una società o di una LLC. È sufficiente che sia iscritto nel registro il nome del o dei direttori in carica fino alla prima assemblea generale o fino alla nomina di un successore. Il ruolo di direttore può tuttavia essere assunto anche da una persona delegata («*nominee*»). Le società registrate nel Delaware devono avervi un indirizzo. Questa condizione può essere soddisfatta ricorrendo a un «*registered agent*» (rappresentante), il quale non è tenuto a verificare l'identità dell'avente economicamente diritto della società o della LLC. La LLC deve inoltre indicare al *registered agent* una persona fisica di riferimento. Quest'ultima è semplicemente autorizzata a ricevere informazioni dal *registered agent*, ma non è tenuta a conservare informazioni sull'avente economicamente diritto della LLC.

In Svizzera una LLC americana è considerata l'avente economicamente diritto, a meno che sia qualificata come società di sede non esercitando un'attività commerciale o di fabbricazione o un'altra attività gestita secondo criteri commerciali (cfr. art. 6 cpv. 2 OAIF e art. 4 cpv. 1 CDB). In tal caso l'intermediario finanziario deve adottare le misure necessarie per accertare l'avente economicamente diritto della LLC.

5 Motivazione della proposta di stralciare la mozione

Le norme internazionali relative alla lotta contro il riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, nonché allo scambio di informazioni fiscali esigono che gli aventi economicamente diritto di veicoli societari siano identificati e che le autorità competenti possano avere accesso a tali informazioni. Esse riducono dunque in una certa misura la protezione della sfera privata.

L'introduzione del trust o della LLC nel diritto svizzero non sembra essere una misura adeguata per rafforzare la protezione della sfera privata. In effetti, gli standard internazionali del GAFI e del Forum globale esigono che gli intermediari finanziari accertino l'identità degli aventi economicamente diritto al patrimonio dei veicoli societari, tra i quali anche il trust o la LLC secondo il diritto del Delaware. In linea di massima, lo scambio di informazioni e l'imposizione alla fonte non sono limitati ai casi in cui gli averi patrimoniali sono detenuti direttamente dalle persone fisiche, ma sono altresì applicabili alle persone fisiche che sono gli aventi economicamente diritto dei veicoli societari. Pertanto, l'introduzione del trust o della LLC nel diritto svizzero non modificherebbe l'estensione della protezione della sfera privata, poiché la Svizzera si è impegnata a rispettare gli standard internazionali per l'identificazione dell'avente economicamente diritto e per lo scambio di informazioni.

Un «*level playing field*» (piano di parità) può essere stabilito solo se tutti gli attori rispettano gli standard internazionali vigenti per l'identificazione degli aventi economicamente diritto e per lo scambio di informazioni. Sia il GAFI sia il Forum globale eseguono valutazioni tra pari. In caso di non conformità agli standard, vengono formulate raccomandazioni e viene assicurato un monitoraggio (*follow up*) affinché gli Stati diano piena attuazione alle raccomandazioni. In tal modo le valutazioni tra pari garantiscono il rispetto delle norme internazionali a livello mondiale. In caso di mancato rispetto, gli Stati non cooperativi sono identificati dagli altri Stati. A seguito delle lacune constatate dal GAFI nell'accertamento dei beneficiari effettivi dei trust, sia il Regno Unito sia alcune delle sue dipendenze e dei suoi territori d'oltremare hanno dovuto adeguare le rispettive legislazioni e rafforzare le misure concernenti l'accertamento degli aventi economicamente diritto⁶. Per quanto riguarda gli Stati Uniti, il GAFI e il Forum globale hanno indicato nei loro rapporti che le misure adottate per identificare gli aventi economicamente diritto delle LLC erano insufficienti. Il GAFI ha dunque sottoposto gli Stati Uniti a un monitoraggio rafforzato.

Il Consiglio federale si impegna a livello internazionale per creare un *level playing field* sia per lo scambio di informazioni, sia per i meccanismi – efficaci e conformi alle norme internazionali – intesi a identificare l'avente economicamente diritto e ad assicurare l'accesso a queste informazioni da parte delle autorità competenti. La disponibilità di informazioni adeguate sugli aventi economicamente diritto dei veicoli societari è in effetti una condizione imprescindibile per altre misure, come lo scambio di informazioni. Se gli obblighi di diligenza concernenti l'accertamento dell'avente economicamente diritto non sono applicati correttamente, lo scambio di informazioni e l'imposizione alla fonte, pur applicati sistematicamente, non permettono di garantire la conformità dal profilo fiscale dei valori patrimoniali. La Svizzera si impegna in tal senso sia in seno al GAFI, sia nel Forum globale. Essa contribuisce non solo allo sviluppo degli standard e dei metodi applicati nelle valutazioni tra pari, ma partecipa anche attivamente a queste ultime. Mette a disposizione specialisti per

⁶ Prima del vertice del G8 tenutosi il 17 e 18 giugno 2013 nell'Irlanda del Nord, il Regno Unito ha annunciato nuove regole per l'accertamento degli aventi economicamente diritto (p. es. l'introduzione di registri in cui devono essere iscritti i beneficiari effettivi di società). Inoltre i territori d'Oltremare e le dipendenze della Corona britannica dovranno essere sostenuti nell'elaborazione di propri piani d'azione intesi a migliorare l'accertamento degli aventi economicamente diritto.

la valutazione di altri Stati, analizza i rapporti di valutazione di altri Stati e prende posizione al riguardo.

L'introduzione in Svizzera di strutture che permettono di occultare l'identità degli aventi economicamente diritto sarebbe pertanto in contraddizione con gli attuali sviluppi internazionali volti ad assicurare una maggiore trasparenza⁷. La Svizzera collabora inoltre attivamente nell'ambito dell'OCSE all'elaborazione di uno standard globale per lo scambio di informazioni inteso a garantire la conformità alle norme fiscali. Tale standard dovrà soddisfare elevate esigenze per quanto concerne il rispetto del principio di specialità e della legislazione sulla protezione dei dati, assicurare la reciprocità e comprendere norme affidabili per l'accertamento degli aventi economicamente diritto in tutte le forme giuridiche, compresi i trust e le società di sede. Inoltre, l'introduzione delle strutture proposte nella mozione sarebbe in contrasto con la politica del Consiglio federale in materia di mercati finanziari, finalizzata anche a garantire l'integrità della piazza finanziaria svizzera.

6 Conclusioni

Alla luce di quanto precede, il Consiglio federale raccomanda all'Assemblea federale di rinunciare all'introduzione di modifiche legislative che si rifanno a disposizioni legali vigenti nel Regno Unito e in alcuni Stati federali americani e volte a rafforzare la sfera privata. Il Consiglio federale propone pertanto di togliere dal ruolo la mozione 09.3147.

⁷ Cfr. p. es. il comunicato dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali del G20 pubblicato in data 18–19 aprile 2013: www.g20.org/events_financial_track/20130418/780961081.html.