

13.046

**Messaggio
concernente la legge federale sulle misure per agevolare
la risoluzione della controversia fiscale tra le banche
svizzere e gli Stati Uniti d'America**

del 29 maggio 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione un disegno di legge federale sulle misure per agevolare la risoluzione della controversia fiscale tra le banche svizzere e gli Stati Uniti d'America.

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

29 maggio 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Da due anni sono in corso colloqui con le autorità giudiziarie e fiscali statunitensi in vista di una composizione della controversia fiscale. In questa controversia fiscale sono coinvolte banche svizzere, alle quali si rimprovera di avere prestato assistenza all'elusione di imposte degli Stati Uniti, violando la legge statunitense. Sono quindi interessate non soltanto le banche contro le quali è già stato avviato un procedimento penale negli USA, bensì tutte le banche che hanno potenzialmente violato la legge degli Stati Uniti.

In base al mandato adottato dal Consiglio federale il 26 ottobre 2011, si conducono da allora trattative volte a trovare una risoluzione alla controversia fiscale delle banche svizzere con gli USA che poggia sulla legislazione svizzera in vigore, come in particolare la convenzione per evitare le doppie imposizioni.

Da parte statunitense le trattative sono state inizialmente condotte dalle autorità fiscali degli Stati Uniti. Nell'autunno del 2012 la responsabilità di questo dossier è tuttavia passata dalle autorità fiscali statunitensi al Dipartimento di giustizia statunitense (DoJ). L'attuale approccio di soluzione prevede che le banche intenzionate a regolarizzare le loro relazioni con le autorità statunitensi possano farlo direttamente con il DoJ all'interno di un quadro prestabilito. Tale quadro deve poi anche consentire a una banca di fare constatare che non si è in presenza di alcuna violazione della legge statunitense.

Questo modo di procedere consentirebbe alle banche che lo auspicano di porre fine alla controversia fiscale con gli Stati Uniti, trovando soluzioni agli errori del passato ed eliminando la loro esposizione a procedure giudiziarie statunitensi, senza peraltro svincolarle dalle loro responsabilità. Un simile quadro di soluzione sarebbe possibile soltanto a condizione che le banche cooperino in ampia misura con le autorità statunitensi, fornendo segnatamente dati statistici sui comportamenti dei clienti e sui flussi finanziari (chiusure e trasferimenti di conti). Ne sono esclusi i dati relativi ai clienti. Dovrebbero invece essere forniti i dati relativi al personale della banca che ha organizzato, gestito e sorvegliato gli affari vincolati alla clientela. Vanno parimenti trasmessi i dati riguardanti i terzi coinvolti in una relazione d'affari con un soggetto statunitense.

Le banche che intendono cooperare con il DoJ nel quadro di questo approccio di soluzione devono provvedere alla massima protezione dei loro collaboratori. Essa comprende l'obbligo di informare in anticipo, la salvaguardia dei diritti all'informazione, l'obbligo di assistenza fondato sul diritto del lavoro, come pure la protezione dalle discriminazioni e dai licenziamenti.

Il presente disegno di legge adempie alla responsabilità nei confronti della piazza finanziaria, delle banche, dei clienti delle banche e dei collaboratori delle banche. Se al contrario non venisse istituita alcuna base legale in merito alla cooperazione con le autorità statunitensi le banche non potrebbero collaborare in maniera sufficiente e sarebbero prevedibili ulteriori azioni penali entro breve tempo, anche nei confronti di istituti bancari di maggiori dimensioni. Ci si dovrebbe inoltre aspettare

il rapido avvio di un elevato numero di ulteriori procedimenti penali nei confronti di istituti bancari svizzeri finora non toccati direttamente. Questa situazione provocherebbe il perdurare di un clima di insicurezza per la piazza finanziaria.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Procedura contro le banche svizzere

Nella controversia fiscale con gli USA sono coinvolte banche svizzere alle quali viene rimproverato di avere prestato assistenza all'elusione di imposte degli Stati Uniti, violando la legge statunitense. Sono quindi interessate non soltanto le banche contro le quali è già stato avviato un procedimento penale negli USA, bensì tutte le banche che hanno potenzialmente violato la legge degli Stati Uniti.

Senza una soluzione rapida sussiste il rischio che la controversia riprenda vigore e che le autorità statunitensi prendano di mira nuove banche. Il *DoJ* infatti non soltanto ha autorizzato un'inchiesta nei confronti di 14 banche, ma non ha neppure celato di avere riunito informazioni riguardanti numerose altre banche, sia tramite proprie indagini, sia tramite i programmi di autodenuncia offerti ai cittadini statunitensi. Il *DoJ* potrebbe scegliere di attaccare una banca avente un valore esemplare. Riassumendo, in assenza di una soluzione la Svizzera assumerebbe il rischio di provocare un'intensificazione delle misure.

1.2 Trattative con le autorità statunitensi

In base al mandato adottato dal Consiglio federale il 26 ottobre 2011, si conducono da allora trattative volte a trovare una risoluzione alla controversia fiscale delle banche svizzere con gli USA che poggia sulla legislazione svizzera in vigore, come in particolare la convenzione per evitare le doppie imposizioni. Le trattative condotte inizialmente dalle autorità fiscali degli Stati Uniti perseguivano una soluzione che prevedeva una regolarizzazione del passato mediante la conclusione di un *Closing Agreement* tra ogni singola banca e le autorità fiscali statunitensi. La conclusione di un siffatto accordo avrebbe presupposto un adeguamento dell'accordo *Qualified Intermediary* e la prestazione di un pagamento.

Da parte statunitense le trattative sono state inizialmente condotte dalle autorità fiscali degli Stati Uniti. Nell'autunno del 2012 la responsabilità del dossier è tuttavia passata dalle autorità fiscali statunitensi al *DoJ*. Il presente approccio di soluzione prevede che le banche intenzionate a regolarizzare le loro relazioni con le autorità statunitensi possano farlo direttamente con il *DoJ* all'interno di un quadro prestabilito. Tale quadro deve poi anche consentire a una banca di fare constatare che non si è in presenza di alcuna violazione della legge statunitense.

1.3 Cooperazione con le autorità statunitensi

In vista della risoluzione della controversia fiscale il *DoJ* esige che le banche forniscano dati generici sulla chiusura di conti e sul trasferimento di questi averi ad altre banche all'interno del Paese o all'estero (elenchi *leaver*). La fornitura degli elenchi *leaver* necessita dell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 271 numero 1 del Codice

penale (CP)¹. Questa trasmissione potrebbe inoltre avere per effetto che le banche – in parte solo a motivo di queste comunicazioni da parte di altre banche – vengano a contatto con cittadini statunitensi possibilmente titolari di averi non tassati, che non sarebbero stati altrimenti conosciuti. In ambito di elenchi *leaver* si pone quindi, oltre alla questione dell'autorizzazione a cooperare con le autorità statunitensi, quella dello scambio di dati conforme alla legge.

La fornitura di dati personali deve essere effettuata nell'osservanza delle disposizioni della legislazione in materia di protezione dei dati. La fornitura di dati concernenti collaboratori (attuali o ex) della banca e di dati di terzi esige un'informazione preliminare delle persone interessate quanto al volume e al genere delle informazioni da trasmettere (art. 4 della legge federale sulla protezione dei dati; LPD²). A prescindere dal caso del consenso dell'interessato, la pubblicazione di dati personali tra l'altro non è illegale se è giustificata da un interesse pubblico preponderante oppure da una disposizione legale. Se un giudice ne negasse la pubblicazione – ciò che proprio nel caso di terzi in determinate costellazioni non è escluso totalmente e a priori, nonostante l'interesse pubblico preponderante – la pertinente banca non potrebbe ottemperare in maniera sufficiente ai propri obblighi di cooperazione nei confronti del *DoJ*. Di conseguenza essa non potrebbe presumibilmente concludere alcun *Non-Prosecution Agreement* o *Deferred Prosecution Agreement* e quindi regolarizzare il proprio passato nel quadro dell'approccio di soluzione proposto dal *DoJ*. In particolare non sarebbe così adempita la soluzione definitiva nel quadro dell'ordinamento giuridico svizzero richiesta anche dalle banche.

Nel contesto della violazione del diritto statunitense le autorità degli USA esigono inoltre la pubblicazione dei dati relativi ai clienti statunitensi. Secondo la legislazione svizzera la pubblicazione di dati concernenti i clienti è possibile unicamente da parte di servizi dello Stato sulla base di una convenzione per evitare le doppie imposizioni valida nel quadro di una procedura di assistenza amministrativa, non però mediante trasmissione diretta dei dati da parte di una banca, circostanza che viene ammessa dagli Stati Uniti. Nell'ambito della loro cooperazione con le autorità statunitensi le banche devono tuttavia poter trasmettere agli USA le informazioni necessarie a una domanda raggruppata. Un disciplinamento analogo è previsto nell'accordo FATCA tra la Svizzera e gli USA.

Il 4 aprile 2012 il Consiglio federale ha lasciato libere le banche svizzere allora coinvolte in una procedura con le autorità statunitensi di intensificare la loro cooperazione diretta e di trasmettere direttamente alle autorità giudiziarie statunitensi i dati richiesti, inclusi (nella misura del necessario) i dati relativi ai collaboratori della banca e a terzi. Simultaneamente, affinché potessero salvaguardare i loro interessi, il Consiglio federale ha rilasciato a queste banche una corrispondente autorizzazione ai sensi dell'articolo 271 numero 1 CP. La trasmissione di dati relativi ai clienti è stata esplicitamente esclusa ed è stata fatta salva l'osservanza del quadro legislativo svizzero. Non da ultimo anche gli interessi dei collaboratori delle banche interessate esigevano che si evitasse di pregiudicare l'esistenza di una banca a causa di un'azione penale. Nonostante questa autorizzazione le banche coinvolte in una procedura con le autorità statunitensi non sono riuscite a regolarizzare il loro

¹ RS 311.0

² RS 235.1

passato. Questo in particolare perché senza la fornitura degli elenchi *leaver* e la trasmissione integrale dei dati richiesti non si poteva concludere alcun *Deferred Prosecution Agreement*.

1.4 Punti essenziali della legge

Il presente disegno di legge persegue l'istituzione di una base legale generale e astratta che consenta a tutte le banche – a quelle già sotto inchiesta e a quelle che auspicano cooperare per chiarire la loro posizione rispetto alle inchieste del *DoJ* – di regolarizzare direttamente la loro situazione con le competenti autorità statunitensi.

Nel presente messaggio si propongono pertanto disposizioni di legge che consentono una cooperazione sufficiente delle banche con le autorità statunitensi. Le disposizioni in questione prevedono segnatamente:

- un'autorizzazione alle banche svizzere di fornire alle autorità statunitensi le informazioni necessarie alla salvaguardia dei loro interessi, compresi gli elenchi *leaver* necessari alla conclusione di un *Deferred Prosecution Agreement* oppure di un *Non-Prosecution Agreement*, nonché dati concernenti persone che hanno organizzato, gestito o sorvegliato all'interno della banca le operazioni transfrontaliere con clienti statunitensi e dati concernenti terzi coinvolti in siffatte relazioni d'affari;
- una regolamentazione per garantire la massima protezione ai collaboratori delle banche toccati dalla trasmissione dei dati.

1.5 Valutazione dell'approccio di soluzione

Questo modo di procedere consentirebbe alle banche che lo auspicano di porre fine alla controversia fiscale con gli Stati Uniti, trovando soluzioni agli errori del passato ed eliminando la loro esposizione a procedure giudiziarie statunitensi, senza peraltro svincolarle dalle loro responsabilità. Un simile quadro di soluzione sarebbe possibile soltanto a condizione che le banche cooperino in ampia misura con le autorità statunitensi, fornendo segnatamente dati statistici sui comportamenti dei clienti e sui flussi finanziari (elenchi *leaver*).

Ne sono esclusi i dati relativi ai clienti. Ai dati dei clienti è unicamente applicabile l'assistenza amministrativa fondata sulla convenzione per evitare le doppie imposizioni in vigore.

Dovrebbero invece essere forniti i dati relativi al personale della banca che ha organizzato, gestito e sorvegliato gli affari vincolati alla clientela. Le banche che intendono cooperare con il *DoJ* nel quadro di questo approccio di soluzione devono provvedere alla massima protezione dei loro collaboratori. Vanno parimenti trasmessi i dati riguardanti i terzi coinvolti in una relazione d'affari con un soggetto statunitense.

L'approccio di soluzione proposto consente di ristabilire la pace giuridica senza che si debba creare a tale scopo nuovo diritto con effetto retroattivo o che siano necessarie misure eccezionali fondate sugli articoli 184 capoverso 3 o 185 capoverso 3 Cost.

Art. 1 Autorizzazione delle banche a cooperare

Cpv. 1

Il presente capoverso contiene l'autorizzazione di principio rilasciata alle banche di cooperare con le autorità statunitensi nel contesto della regolarizzazione del loro passato. Esso contiene inoltre la corrispondente autorizzazione per le banche, in forma generale e astratta e ai sensi dell'articolo 271 numero 1 CP, di salvaguardare i loro interessi nel quadro dell'ordinamento giuridico svizzero.

Cpv. 2

Il presente capoverso descrive in maniera positiva le informazioni che possono essere trasmesse. È presupposto un nesso tra le informazioni e le relazioni d'affari con un soggetto statunitense. La definizione di soggetto statunitense si basa su quella dell'accordo FATCA³. L'autorizzazione si estende alla trasmissione di dati aggregati sulla chiusura di conti e sul trasferimento dei relativi averi ad altre banche all'interno del Paese o all'estero (elenchi *leaver*). Per quanto riguarda la trasmissione di dati personali sono infine definiti la cerchia delle persone interessate e il volume dei dati. Sono altresì compresi i nomi e le funzioni di persone che si occupano o si occupavano direttamente, all'interno della banca o dell'organizzazione, del disbrigo e della sorveglianza delle operazioni transfrontaliere con clienti statunitensi, nonché di terzi coinvolti in maniera analoga in una siffatta relazione d'affari. Fra questi terzi vanno segnatamente annoverati i fiduciari, i gerenti patrimoniali e gli avvocati che hanno svolto un ruolo attivo nella strutturazione della relazione d'affari.

Cpv. 3

L'autorizzazione non comprende i dati di clienti, comprese le informazioni sui loro conti. Tali dati possono essere trasmessi unicamente nel quadro dell'assistenza amministrativa fiscale fondata sulla vigente convenzione per evitare le doppie imposizioni e a condizione che siano tutelati i diritti procedurali. Nel quadro della loro cooperazione con le autorità statunitensi le banche sono nondimeno autorizzate a fornire le informazioni necessarie alle domande raggruppate. Questa autorizzazione corrisponde a una regolamentazione analoga prevista nell'accordo FATCA.

Art. 2 Protezione dei collaboratori di banca e di terzi

Cpv. 1

Le banche che cooperano con le autorità statunitensi per salvaguardare i loro interessi devono garantire l'osservanza dei diritti dei collaboratori. Il presente capoverso impone pertanto alle banche l'obbligo di provvedere alla massima protezione dei loro collaboratori. A tale scopo le banche, rispettivamente i loro rappresentanti, devono concludere con le pertinenti associazioni del personale un accordo che deve contenere elementi cogenti.

³ FF 2013 2643 2701

Cpv. 2

Oltre all'obbligo di informazione – per il cui tramite i collaboratori interessati sono informati in anticipo sul genere e sul volume dei dati da trasmettere – gli elementi cogenti di un tale accordo sono il diritto all'informazione, l'obbligo di assistenza unito all'obbligo di assunzione dei costi di un avvocato per tutelare gli interessi del collaboratore interessato, come pure – nel contesto di relazioni d'affari con soggetti statunitensi – la protezione dalle discriminazioni e dai licenziamenti.

Cpv. 3

La banca può ottemperare ai propri obblighi di cooperazione che coinvolgono i suoi collaboratori soltanto se ha aderito a un accordo e se tale accordo si applica direttamente alle relazioni della banca con i suoi collaboratori (attuali ed ex).

Cpv. 4

Gli obblighi di informazione come quelli che sussistono ai sensi del capoverso 2 lettera a nei confronti dei collaboratori interessati vanno osservati nella medesima misura anche nei confronti dei terzi interessati da una trasmissione di dati. Essi devono essere posti anticipatamente a conoscenza del genere e del volume dei dati da trasmettere, nonché del periodo a cui risalgono.

Art. 3 Disposizione penale

La disposizione penale punisce la violazione intenzionale degli obblighi nei confronti dei collaboratori (adesione a un accordo) e nei confronti dei terzi (obbligo di informazione) sanciti dall'articolo 2 capoversi 3 e 4. Il Dipartimento federale delle finanze è l'autorità di perseguimento e di giudizio. La procedura è retta dalle disposizioni della legge federale del 22 marzo 1974⁴ suo diritto penale amministrativo.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le notifiche aggregate delle singole banche potrebbero provocare un aumento delle richieste di assistenza amministrativa, poiché le autorità statunitensi potrebbero esigere informazioni dettagliate su tali conti per il tramite di domande raggruppate. Il disbrigo di queste domande da parte dell'Amministrazione federale delle contribuzioni provocherà un aumento delle spese di personale. Al momento non è possibile esprimersi concretamente in merito perché non si sa quante notifiche aggregate saranno effettuate. A causa dei costi consecutivi alla regolarizzazione del passato delle singole banche è prevedibile a breve termine un leggero calo delle entrate fiscali.

⁴ RS 313.0

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il presente disegno consentirà anche alle banche cantonali che auspicano regolarizzare la loro situazione con le autorità statunitensi di fornire le informazioni richieste e di limitare in tal modo la loro esposizione a procedimenti penali negli Stati Uniti. A causa dei costi consecutivi alla regolarizzazione del passato delle singole banche è prevedibile a breve termine un leggero calo delle entrate fiscali e, nel caso delle banche cantonali, partecipazioni agli utili ridotte in maniera corrispondente.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Il presente disegno consente alle banche svizzere di cooperare con le autorità statunitensi in vista della regolarizzazione del loro passato. Tale ampia cooperazione consente la regolarizzazione di procedure che in taluni casi sono pendenti da anni. Così facendo si crea certezza del diritto e stabilità per una parte importante delle attività della piazza finanziaria svizzera.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è previsto nel programma di legislatura. I motivi si evincono dalle spiegazioni che precedono.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il presente disegno di legge si fonda sull'articolo 98 della Costituzione federale.

5.2 Urgenza

La modifica di legge è limitata nel tempo fino al 30 giugno 2014. In base a una valutazione attuale, fino a quel momento le banche svizzere dovrebbero avere pienamente ottemperato ai loro obblighi di cooperazione con le autorità statunitensi per salvaguardare i loro interessi.

La dichiarazione d'urgenza della legge si fonda sull'articolo 165 capoverso 1 Cost. L'urgenza risulta dagli obiettivi del disegno. Se non si offre alle banche la possibilità di salvaguardare i propri interessi sussiste il rischio che la controversia riprenda vigore e che le autorità statunitensi prendano di mira nuove banche. Il *DoJ* infatti non soltanto ha autorizzato un'inchiesta nei confronti di 14 banche, ma non ha neppure celato di avere riunito informazioni riguardanti numerose altre banche. Senza un'autorizzazione generale impartita immediatamente alle banche di cooperare con le autorità statunitensi per salvaguardare i loro interessi, la Svizzera correrebbe il rischio di essere confrontata con un'intensificazione delle misure alla quale sarebbe difficile opporre resistenza e che avrebbe gravi ripercussioni politiche ed economiche sulla reputazione e sulla stabilità della sua piazza finanziaria e della sua economia. Le norme ordinarie applicabili in materia di cooperazione

internazionale non consentirebbero di dare una risposta sufficientemente rapida alle questioni poste.

La legge deve pertanto entrare in vigore immediatamente dopo la sua adozione da parte delle Camere federali, presumibilmente il 1° luglio 2013. Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera b della Costituzione federale, la legge federale dichiarata urgente non sottostà al referendum facoltativo, poiché la sua durata non è superiore a un anno.