

10.066

**Messaggio
concernente la legge federale sul riconoscimento
di convenzioni private per evitare le doppie imposizioni
in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio**

del 18 agosto 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno della legge federale sul riconoscimento di convenzioni private per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio.

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

18 agosto 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Panoramica

Il presente progetto autorizza il Consiglio federale a riconoscere convenzioni tra istituzioni private per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio se, per lo stesso oggetto, è esclusa la conclusione di un trattato internazionale.

Le convenzioni per evitare le doppie imposizioni sono uno strumento importante della politica fiscale. Esse disciplinano le sovranità fiscali di due Stati per quanto concerne l'imposizione delle persone fisiche e giuridiche, limitano le aliquote d'imposta alla fonte e aiutano a impedire conflitti in campo fiscale. La Svizzera dispone di una fitta rete di convenzioni per evitare le doppie imposizioni che agevolano l'attività della nostra economia d'esportazione, promuovono investimenti esteri in Svizzera contribuendo al benessere. Le convenzioni per evitare le doppie imposizioni hanno la forma giuridica di trattati internazionali. Una premessa per la loro conclusione è che la Svizzera riconosca l'altra Parte contraente come uno Stato, ovvero come un soggetto di diritto internazionale. In caso contrario queste convenzioni non possono essere concluse nonostante esistano relazioni economiche come ad esempio con il Taipei cinese. Queste convenzioni, con disposizioni normalmente contenute in convenzioni per evitare le doppie imposizioni, possono contribuire a rafforzare tali relazioni economiche. Affinché queste disposizioni possano entrare in vigore, è richiesta la creazione di una legge federale che autorizzi il Consiglio federale a riconoscere convenzioni tra istituzioni private per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio se, per lo stesso oggetto, è esclusa la conclusione di un trattato. La legge federale costituisce un fondamento solo per altre convenzioni in campo fiscale.

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Considerazioni generali concernenti le convenzioni per evitare le doppie imposizioni

A tutt'oggi la Svizzera ha concluso con oltre 70 Stati convenzioni per evitare la doppia imposizione in materia di imposte sul reddito e in parte anche sul patrimonio, le cosiddette convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI). Nell'elaborazione di una CDI la politica svizzera in materia di convenzioni si basa da sempre sugli standard dell'OCSE, poiché sono i più idonei per quanto concerne il raggiungimento degli obiettivi in materia di benessere. Elementi importanti sono la chiara ripartizione del diritto d'imposizione delle persone fisiche e giuridiche, un'imposta residua per quanto possibile uguale a zero o molto bassa su interessi, dividendi e canoni nonché l'eliminazione in generale di conflitti in campo fiscale che arrecano svantaggi ai contribuenti attivi a livello internazionale.

Le CDI sono uno strumento importante della politica fiscale. Buone convenzioni agevolano l'attività della nostra economia d'esportazione, promuovono investimenti esteri in Svizzera contribuendo al benessere del nostro Paese e degli Stati partner.

Di regola le CDI sono concluse tra due Stati e sono quindi trattati internazionali bilaterali. Esse contengono norme di diritto, segnatamente norme generali e astratte, che disciplinano il comportamento dei cittadini e sono immediatamente applicabili a privati. Una premessa per la loro conclusione è che la Svizzera riconosca l'altra Parte contraente come uno Stato ovvero come un soggetto di diritto internazionale.

L'articolo 54 della Costituzione federale (Cost.; RS 101) attribuisce alla Confederazione la competenza in materia di affari esteri. Secondo l'articolo 184 capoverso 1 e 2 Cost. il Consiglio federale rappresenta la Svizzera nei confronti dell'estero e cura gli affari esteri salvaguardando i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale. Il Consiglio federale avvia i negoziati, nomina e istruisce la delegazione svizzera e le conferisce i poteri per firmare il testo negoziato. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., spetta all'Assemblea federale approvare la Convenzione.

Dal 1° agosto 2003 sottostanno al referendum facoltativo giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati che contengono importanti norme di diritto o la cui attuazione necessita l'emanazione di leggi federali.

1.1.2 Esempio «Taipei cinese»

Con la denominazione «Taipei cinese» la Svizzera intende l'arcipelago situato di fronte alla costa sudorientale cinese che comprende isola principale Taiwan e numerose altre isole più piccole. Conformemente alla maggioranza della comunità internazionale che sostiene una «politica cinese unica», la Svizzera non riconosce il Taipei cinese come stato indipendente, perciò in passato le relazioni tra il Taipei cinese e la Svizzera erano regolate da accordi economici conclusi da istituzioni di

diritto privato come ad esempio certificati doganali, trasporto aereo e promozione reciproca degli investimenti.

Nel 2007 la Svizzera ha effettuato esportazioni per un importo complessivo di circa 1,6 miliardi di franchi e ha importato per circa 0,7 miliardi di franchi. In totale, alla fine del 2008, gli investimenti diretti svizzeri nel Taipei cinese registravano in totale un valore contabile di circa 1,1 miliardi di franchi e impiegavano circa 12 000 persone.

Già da tempo vi è un'esigenza dell'economia svizzera di convenire con il Taipei cinese una disposizione per evitare la doppia imposizione delle attività economiche internazionali tra i due Territori. A questo scopo due istituzioni private, una svizzera e l'altra del Taipei cinese, hanno firmato una convenzione l'8 ottobre 2007. Oggetto di questa convenzione sono disposizioni come quelle contenute in una CDI. Tuttavia siccome queste due istituzioni private dispongono di competenze legislative lacunose, la convenzione non ha un effetto generale vincolante. Di conseguenza questa convenzione non può essere applicata sul territorio svizzero.

1.2 La legge federale proposta

La creazione di una legge federale è proposta per evitare in futuro doppie imposizioni che potrebbero sorgere nell'esercizio di attività economiche con territori con cui non può essere concluso un trattato internazionale, come ad esempio il Taipei cinese. Con la legge federale proposta il Consiglio federale viene autorizzato a riconoscere convenzioni per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio concluse tra istituzioni private se, per lo stesso oggetto, è esclusa la conclusione di un trattato internazionale.

1.3 Confronto con gli altri Stati

Riguardo al riconoscimento di convenzioni private per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, altri Stati dispongono di norme simili a quelle contenute nella legge federale presentata.

Attualmente sono in vigore trattati intesi a evitare la doppia imposizione tra il Taipei cinese e 15 altri Stati. Tra questi, 7 Paesi sono membri dell'OCSE: Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda, Belgio, Paesi Bassi, Svezia e Danimarca. I trattati sono conclusi tra istituzioni non governative stabilite in questi territori – come ad esempio per la Danimarca «The Danish Trade Organisations' Taipei Office», per il Belgio «The Belgian Office, Taipei» o per la Svezia «The Swedish Trade Council» – e la corrispondente istituzione nel Taipei cinese. Affinché questi trattati intesi a evitare la doppia imposizione potessero entrare in vigore, questi Paesi hanno creato le relative disposizioni per poterli riconoscere.

2

Spiegazioni ai singoli articoli

Art. 1 Oggetto del riconoscimento

Il Consiglio federale è autorizzato a riconoscere una convenzione privata per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio solo se, per lo stesso oggetto, è esclusa la conclusione di un trattato internazionale. Tramite la legge proposta non vi è l'intenzione di limitare le competenze generali della Confederazione – o del Sovrano nel caso di progetti sottoposti a referendum facoltativo – previste dal diritto federale svizzero e concernente l'elaborazione, la conclusione e l'entrata in vigore di CDI. La legge federale proposta si applicherà a pochi casi. Attualmente, oltre alla convenzione relativa al Taipei cinese di cui sopra, non vi sono altre convenzioni tra istituzioni private per evitare la doppia imposizione.

Art. 2 Premesse

Poiché la politica della Svizzera segue lo standard dell'OCSE per quanto riguarda l'impostazione delle CDI, le convenzioni tra istituzioni private per evitare la doppia imposizione risultano compatibili con la politica svizzera in materia di convenzioni se sono conformi a questo standard. Con la sua osservanza viene di regola soddisfatta la condizione della reciprocità. La compatibilità con la politica svizzera in materia di convenzioni deve essere applicata a livello materiale e formale.

Affinché l'Assemblea federale possa partecipare in una certa misura al riconoscimento di convenzioni private per evitare le doppie imposizioni è previsto che il Consiglio federale consulti previamente e sistematicamente le competenti commissioni, nello stesso spirito degli articoli 151 e 152 della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10).

Art. 4 Applicazione

Il campo d'applicazione territoriale di una CDI svizzera include, per quanto concerne la Svizzera, tutto il suo territorio. L'articolo 4 della legge federale proposta prevede la possibilità di applicare in tutta la Svizzera convenzioni private per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio.

3

Ripercussioni finanziarie

In genere la conclusione di una CDI comporta una riduzione di alcune entrate fiscali. Lo stesso vale per le convenzioni private per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio.

Per la Svizzera queste perdite risultano, da un lato, dal rimborso totale o parziale dell'imposta preventiva su dividendi e interessi e, dall'altro, dal computo dell'imposta alla fonte prelevata all'estero sui dividendi, sugli interessi e sui canoni. In mancanza di strumenti adeguati, l'entità di queste perdite non può essere quantificata. Tuttavia, grazie alla convenzione, tali perdite saranno parzialmente compensate dal potenziamento dell'attrattiva della piazza economica svizzera; a medio termine dovrebbero pertanto risultare entrate supplementari nel quadro delle imposte dirette.

Occorre peraltro ricordare che le convenzioni per evitare le doppie imposizioni sono concluse innanzi tutto nell'interesse dei contribuenti e favoriscono la cooperazione economica, ossia uno degli scopi principali della politica svizzera in materia di commercio con l'estero.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno non è menzionato né nel messaggio del 23 gennaio 2008¹ sul programma di legislatura 2007–2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008² sul programma di legislatura 2007–2011. Il disegno è urgente. Esso è necessario affinché la convenzione tra due istituzioni private di Svizzera e del Taipei cinese possa essere applicata in Svizzera.

5 Costituzionalità

La base costituzionale per la presente legge federale è data dall'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. Tale competenza include, oltre ai meri affari esteri, anche l'emanazione di norme di diritto interno e in particolare di leggi relative alle relazioni internazionali. In tal caso il relativo atto legislativo deve disciplinare la politica stabilita della Svizzera per una determinata materia. Con la legge federale proposta il Consiglio federale deve essere autorizzato a riconoscere convenzioni per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio concluse tra istituzioni private se, per lo stesso oggetto, è esclusa la conclusione di un trattato internazionale. Essa permette inoltre di disciplinare in modo uniforme la politica della Svizzera in tali casi, stabilendo i criteri per il riconoscimento, la revoca del riconoscimento e le sue conseguenze. L'articolo 54 capoverso 1 Cost. può pertanto costituire la base legale per la legge proposta.

¹ FF 2008 597
² FF 2008 7469