

Diritto tributario internazionale e dell'UE

La Svizzera si avvia alla fase 2 dell'esame del Global Forum in materia di trasparenza e scambio di informazioni



Sebastiano Garufi

Avvocato, Talenture Advisory SA, Lugano
Professore a contratto di diritto tributario presso l'Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano
Dottore di ricerca in diritto internazionale dell'economia, Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Parigi

Il Global Forum comunica l'ammissione della Confederazione alla seconda fase del cosiddetto "peer review process"

1.

Introduzione

Negli ultimi anni trasparenza e scambio di informazioni in materia tributaria sono divenuti i temi più dibattuti e più caldi nelle agende politiche governative. Le forti pressioni degli Stati industrializzati e delle organizzazioni internazionali più influenti hanno portato la Svizzera a rompere con il passato e a mettere la parola fine al tradizionale segreto bancario, la cui proverbiale e storica impenetrabilità ha attirato i capitali di tutto il mondo.

I progressi più sostanziali di questo epocale cambiamento sono stati compiuti in seno al Forum globale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni (di seguito Global Forum), ossia il contesto internazionale all'interno del quale gli Stati membri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (di seguito OCSE) e i Paesi terzi hanno avviato dal 2000 il lavoro di implementazione dei cosiddetti "standard internazionali", volti a estendere su scala globale i nuovi principi della cooperazione amministrativa.

A seguito dell'importante ristrutturazione avvenuta nel 2009, il Global Forum è divenuto l'organismo più importante per la diffusione dei nuovi "valori etici" cui la Comunità internazionale è chiamata ad uniformare il proprio sistema tributario. Esso ha, infatti, stabilito un processo di monitoraggio e di revisione paritaria (cosiddetta "peer review") per spronare tutti i Paesi a dotarsi di norme fiscali interne volte a potenziare la trasparenza e ad assicurare concretamente lo scambio di informazioni. Oggi il Global Forum è composto da centotrenta Stati partecipanti e da quindici organizzazioni internazionali che agiscono in qualità di osservatrici. Tutti i membri si sono impegnati a implementare gli standard e ad avviare lo scambio automatico di informazioni entro il 2017 o il 2018.

È bene ricordare che il processo di revisione si compone di due fasi. La prima è volta a esaminare il contesto normativo (i.e. la legislazione interna e le convenzioni internazionali) e la prassi vigente nello Stato sottoposto a verifica, per accertare

che lo standard sia implementato o se siano necessarie alcune modifiche. La seconda, invece, mira a verificare l'applicazione dello standard in concreto e la piena operatività dello scambio di informazioni. Le regole che disciplinano la procedura sono contenute in un documento chiamato "Methodology", mentre i cosiddetti "Assessment criteria" governano le modalità di valutazione degli Stati sottoposti a verifica^[1].



2.

Il Rapporto della Svizzera

Nel mese di giugno 2011 è stato pubblicato il rapporto dell'esame di revisione paritaria contenente i risultati della fase 1 del processo di verifica della Svizzera, del cui contenuto ho avuto modo di occuparmi in passato su questa Rivista^[2]. Già in quella occasione, ho evidenziato che la Confederazione aveva conseguito dei significativi miglioramenti in materia di trasparenza e scambio di informazioni e che dalla storica data del 13 marzo 2009 (quando fu ritirata la tradizionale riserva all'articolo 26 del Modello OCSE di Convenzione fiscale) erano stati conclusi molti nuovi accordi internazionali volti a consentire lo scambio di informazioni su richiesta.

In quel rapporto gli esaminatori concludevano il proprio processo di esame con alcune riserve e invitavano la Svizzera ad apportare alcune modifiche normative per rendere la propria disciplina interna più in linea con i criteri internazionalmente

condivisi in materia di trasparenza e scambio di informazioni. Sino a quando tali miglioramenti non sarebbero stati apportati, la Confederazione non avrebbe avuto accesso alla fase successiva.

3.

L'ammissione della Svizzera alla fase successiva

Il 16 marzo 2015 è stato reso noto dal Global Forum che il nostro Paese è stato ammesso alla seconda fase del processo di revisione paritaria. La decisione riveste notevole importanza sul piano politico internazionale, in quanto recepisce gli sforzi compiuti dalla Svizzera nel corso di questi ultimi anni per adeguarsi alle richieste delle organizzazioni più influenti e aderire allo *standard* internazionale in materia di scambio di informazioni su richiesta. Senza pretesa di esaustività, è opportuno brevemente richiamare gli importanti progressi sinora compiuti.

In ottemperanza alle raccomandazioni rivolte alla Confederazione dagli esaminatori della fase 1, la Svizzera ha rivisto la Legge federale sull'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale (di seguito LAAF). La revisione è entrata in vigore il 1. agosto 2014. Come è noto, la LAAF regola l'esecuzione dell'assistenza amministrativa secondo le convenzioni per evitare le doppie imposizioni sul reddito e sulla sostanza (di seguito CDI), entrate in vigore dopo il 1. ottobre 2010.

La Svizzera si è, inoltre, resa parte attiva in relazione all'ampliamento della rete di accordi internazionali che consentono lo scambio di informazioni. Attualmente il nostro Paese dispone di cinquantatré CDI conformi allo *standard* internazionale in materia di scambio di informazioni (di cui quarantasei sono in vigore) e dieci trattati internazionali sullo scambio di informazioni (di cui sette sono in vigore). Il 15 ottobre 2013 la Svizzera ha, inoltre, firmato la Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale[3].

Già da luglio 2012 lo scambio di informazioni su richiesta si è allargato alle cosiddette "*domande di gruppo*", ossia le richieste di condivisione di dati aventi ad oggetto più contribuenti, senza che sia tuttavia conosciuto il loro nome, ma che possano essere identificati attraverso un modello di comportamento tipizzabile.

Ancora, il 19 febbraio 2014 il Consiglio federale ha deciso di accelerare la strategia di attuazione delle raccomandazioni internazionali e ha licenziato il progetto di Legge federale concernente l'applicazione unilaterale dello *standard* OCSE sullo scambio di informazioni (di seguito LASSI), al fine di estendere in via unilaterale lo scambio di informazioni su richiesta secondo lo *standard* internazionale a tutte le CDI che non soddisfano ancora questo *standard*.

Le Camere federali hanno approvato il 12 dicembre 2014 la Legge federale concernente l'attuazione delle raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo rivedute nel 2012, che forniranno maggiore trasparenza in materia di azioni al portatore, rafforzando così anche la credibilità degli impegni elvetici all'interno del Global Forum.

Il termine di referendum è scaduto inutilizzato il 2 aprile 2015 e le norme sono entrate in vigore il 1. gennaio 2016, allo scopo

di favorire la trasparenza delle persone giuridiche non quotate, introducendo degli obblighi di identificazione degli azionisti[4].

Il 19 novembre 2014 la Svizzera ha firmato l'Accordo multilaterale tra Autorità competenti concernenti lo scambio di informazioni relative ai conti finanziari (MCAA), che rappresenta l'imprescindibile strumento giuridico che consente alle autorità competenti di raccogliere a monte i dati e le informazioni che saranno oggetto di scambio successivo[5].

Il 27 maggio 2015 la Svizzera e l'Unione europea (di seguito UE) hanno firmato un accordo che prevede l'introduzione dello *standard* globale per lo scambio automatico di informazioni. Dopo che saranno state create le necessarie basi legali, dal 2017 la Svizzera e i ventotto Stati membri comunitari intendono rilevare i dati dei conti bancari per effettuare dal 2018 lo scambio automatico.

Il 5 giugno 2015 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il messaggio che approva la Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale e il messaggio sulle necessarie basi legali per l'attuazione dello *standard*. Il Consiglio nazionale ha approvato il progetto il 16 settembre 2015.



Il 25 novembre 2015 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente l'Accordo sullo scambio automatico di informazioni a fini fiscali con l'UE e lo ha sottoposto alle Camere federali per l'approvazione. L'Accordo, che ha integrato completamente lo *standard* dell'OCSE in materia di trasparenza e scambio di informazioni, dovrebbe entrare in vigore il 1. gennaio 2017 e il primo scambio di dati dovrebbe avvenire nel 2018, a condizione che le procedure di approvazione in Svizzera e nell'UE si concludano in tempo utile.

A livello formale, l'Accordo è un protocollo di modifica che sostituisce il trattato sulla fiscalità del risparmio tra la Svizzera e l'UE, in vigore dal 2005. Il testo mantiene, tuttavia, l'attuale esenzione dall'imposta alla fonte di pagamenti transfrontalieri di dividendi, interessi e canoni tra società consociate, nell'interesse delle piazze economiche di tutti gli stati interessati.

È evidente che dalla conclusione della prima fase del processo di revisione paritaria la Svizzera ha dato prova di buona volontà, concretezza e fede agli impegni internazionalmente assunti.

La profonda ristrutturazione del sistema normativo fiscale domestico e pattizio che è stata sinora attuata e che continuerà a evolversi ha, quindi, indotto i valutatori ad ammettere la Confederazione alla seconda fase della procedura.

Quest'ultima è iniziata ufficialmente il 1. ottobre 2015, ma alla data di predisposizione del presente contributo non sono disponibili documenti ufficiali sullo stato di avanzamento lavori. Secondo le regole ufficiali emanate dal Global Forum, la fase 2 si svolgerà nell'arco di diversi mesi^[6] e sarà volta ad analizzare in concreto la prassi della Svizzera nell'ambito dell'assistenza amministrativa. Una volta giunti al termine dell'analisi, che concluderà lo stesso processo di revisione, i "pari" daranno un giudizio sul grado di adesione allo *standard* e formuleranno eventuali raccomandazioni nel caso in cui fossero richiesti miglioramenti.

4. Conclusioni

L'ammissione della Svizzera alla seconda fase della procedura di valutazione tra pari rappresenta un importante passo avanti nel lungo processo di adesione agli *standard* internazionali in materia di scambio di informazioni e trasparenza fiscale. Come si accennava, l'evoluzione normativa degli ultimi anni segna il tramonto di un'epoca e l'inizio di una nuova era: ormai i traguardi

raggiunti dalla Confederazione costituiscono il segno evidente del profondo processo di riforma che adegua la normativa svizzera alle richieste delle organizzazioni internazionali. Le stesse istituzioni politiche svizzere salutano con molta soddisfazione i risultati sinora ottenuti e guardano ai mutamenti normativi occorsi negli ultimi anni con molto favore, nella certezza che l'adesione alle istanze internazionali provenienti dalle organizzazioni sovrastatali non possano che portare dei benefici alla piazza finanziaria elvetica.

Se, da un lato, le forti pressioni degli Stati più ricchi possono certamente essere percepite come minacce alla sovranità popolare, dall'altro non bisogna dimenticare che l'economia attuale è necessariamente globale e che una resistenza della Confederazione avrebbe potuto degenerare in un isolamento del Paese nel mercato finanziario moderno. Il settore finanziario svizzero, pur avendo subito dei grossi colpi, sarà in grado di uscire da questo lungo processo rinvigorito e ci si auspica che nel prossimo futuro gli investitori esteri continueranno a prediligere la piazza elvetica per la sua stabilità, sicurezza e qualità.

Elenco delle fonti fotografiche:

http://www.icij.org/sites/icij/files/oeed_medium.jpg [14.03.2016]

<http://mmsglobal.org/files/global/12590.jpg> [14.03.2016]

[1] Entrambi sono disponibili su: <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/publications/keydocuments.htm> [14.03.2016].

[2] Si veda Garufi Sebastiano, La Svizzera all'esame del Global Forum in materia di trasparenza e scambio di informazioni, NF 3/2012, pagine 7 e seguenti.

[3] Si rimanda alla trattazione più diffusa dell'argomento fatta da Vorpe Samuele/Molo Giovanni,

Lo scambio automatico d'informazioni fiscali, RtiD II-2015, pagine 625-666.

[4] Sul punto si rimanda a: Erez Tamara, Immimente entrata in vigore della Legge federale concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI rivedute nel 2012, NF 6/2015, pagine 3 e 4.

[5] Il cosiddetto "Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information" è stato approvato dal Consiglio dell'OCSE il 15 luglio 2014 e dal G20 il 20-21

settembre 2014. Esso contiene anche un allegato (il cosiddetto "Common Reporting and Due Diligence Standard") e stabilisce quali informazioni devono essere scambiate dalle autorità fiscali degli Stati contraenti, le modalità che regolano lo scambio automatico di informazioni, oltre che il dettaglio dei soggetti tenuti a raccogliere quale tipo di informazioni e su quali conti.

[6] La fase 2 dovrebbe svolgersi nell'arco di circa ventisei settimane.