



Rapporto del Dipartimento federale delle finanze sui risultati della consultazione concernente la modifica della legge sull'assistenza amministrativa fiscale

Ottobre 2013

Indice

1.	Situazione iniziale	4
2.	Procedura di consultazione e metodo di valutazione	5
2.1.	Procedura di consultazione	5
2.2.	Metodo di valutazione	6
3.	<i>Principali risultati della consultazione</i>	6
4.	Valutazione dettagliata della procedura di consultazione	6
4.1.	Singoli pareri	6
4.2.	Altre osservazioni e proposte dei partecipanti alla consultazione	14

Indice delle abbreviazioni dei partecipanti alla consultazione

ABES	Associazione delle banche estere in Svizzera
ABPS	Associazione dei Banchieri Privati Svizzeri
ASB	Associazione svizzera dei banchieri
ASG	Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni
ASM	Associazione svizzera dei magistrati
AUNS	Azione per una svizzera neutrale e indipendente
CDCF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
CFC	Commissione federale del consumo
COPA	Commissione delle offerte pubbliche di acquisto
Forum OAD	Forum Svizzero degli organismi di autodisciplina
FSA	Federazione Svizzera degli Avvocati
FTAF	Federazione Ticinese delle Associazioni dei Fiduciari
GSCGI	Groupement Suisse des Conseils en Gestion Indépendants
OADFCT	Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino
PBD	Partito borghese democratico Svizzera
PLR	PLR.I Liberali
PPD	Partito popolare democratico svizzero
PS	Partito socialista svizzero
PVL	Partito verde liberale Svizzero
SATC	Swiss Association of Trust Companies
SIC Svizzera	Società svizzera degli impiegati di commercio
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
SVUE	Schweizerischer Verband unabhängiger Effekthändler
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
UBCS	Unione delle Banche Cantionali Svizzere
UDC	Unione Democratica di Centro
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USS	Unione sindacale svizzera
Verdi	Partito ecologista svizzero
VSUD	Vereinigung Schweizerischer Unternehmen in Deutschland

1. Situazione iniziale

Il 1° febbraio 2013 è entrata in vigore la legge sull'assistenza amministrativa fiscale (LAAF; RS 672.5)¹. Il rapido svolgimento dei lavori in seno al Forum globale e gli sviluppi a livello internazionale richiedono già una revisione. Nel loro comunicato relativo al vertice del 5–6 settembre 2013, i capi di Stato e di Governo e i ministri delle finanze del G20 hanno esortato tutte le giurisdizioni, in particolare le 14 in cui le basi giuridiche non corrispondono in modo sufficiente allo standard², ad affrontare senza ulteriore indugio l'attuazione delle raccomandazioni del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (Forum globale).

Di conseguenza la Svizzera deve ora attuare rapidamente le raccomandazioni contenute nel rapporto del 1° giugno 2011 della valutazione tra pari (peer review). L'attuazione integrale di una delle seguenti misure permetterebbe al nostro Paese di essere ammesso alla seconda fase della valutazione: a) presenza di una norma secondo la quale, in casi eccezionali, nella procedura di assistenza amministrativa le informazioni possono essere trasmesse senza informare in anticipo la persona interessata; b) creazione di trasparenza per quanto concerne le azioni al portatore oppure c) un numero sufficiente di clausole di assistenza amministrativa secondo lo standard dell'OCSE. Con riferimento alle azioni al portatore, nel quadro dell'attuazione delle rivedute raccomandazioni del GAFI, sono previsti essenzialmente l'introduzione di un obbligo di annunciare dei titolari di azioni al portatore e di azioni nominative di società non quotate in borsa nonché il completamento dell'obbligo di diligenza ai fini dell'accertamento dell'avente economicamente diritto (il termine della consultazione è scaduto il 1° luglio 2013; secondo calendario il Consiglio federale licenzierà il messaggio alla fine del 2013). Riguardo al numero di CDI contenenti una disposizione sull'assistenza amministrativa secondo il vigente standard dell'OCSE, è stato possibile aumentarlo, ma il Forum globale non lo considera ancora sufficiente.

La LAAF necessita in primo luogo di adeguamenti, poiché non prevede alcuna eccezione all'informazione preliminare di una persona legittimata a ricorrere nell'ambito di una domanda di assistenza amministrativa. Gli standard del Forum globale³ esigono che i diritti di uno Stato richiesto a favore di una persona interessata dalla domanda di assistenza amministrativa non ostacolino uno scambio efficace di informazioni. Viene inoltre precisato che dovrebbero essere previste eccezioni all'informazione preliminare della persona interessata (ad es. per i casi in cui la domanda è della massima urgenza o in cui il buon esito dell'inchiesta dello Stato richiedente possa essere pregiudicato dall'informazione)⁴.

La necessità di modificare la LAAF è stata anche dimostrata in occasione della seduta del 28 giugno 2013 del comitato direttivo del Forum globale, quando si è fissato il calendario di valutazione delle singole giurisdizioni dopo il superamento della prima e della seconda fase della peer review. La valutazione finale dovrebbe iniziare nel mese di novembre del 2013 in occasione della seduta plenaria del Forum globale a Jakarta. Per evitare pregiudizi nei con-

¹ Il disegno di legge trasmesso alle Camere federali con il messaggio del 6 luglio 2011 era stato adeguato solo parzialmente alle raccomandazioni del Forum globale poiché il Consiglio federale partiva dal presupposto di poter passare alla seconda fase della peer review del Forum globale grazie ad altre misure (in particolare un numero sufficiente di convenzioni per evitare le doppie convenzioni conformi allo standard).

² Oltre alla Svizzera, le seguenti 13 giurisdizioni non possono passare alla seconda fase della peer review: Botswana, Brunei, Emirati Arabi Uniti, Guatemala, Isole Marshall, Libano, Liberia, Nauru, Niue, Panama, Repubblica dominicana, Trinidad e Tobago, Vanuatu.

³ Cfr. *Terms of Reference*, B.2.1; disponibile sul sito Internet www.oecd.org/transparency → [keydocuments](#).

⁴ Vedi anche commento OCSE «Agreement on Exchange of Information on Tax Matters», art. 1 n. 6; disponibile sul sito Internet <http://www.oecd.org/ctp/harmful/2082215.pdf>.

fronti di Paesi conformi allo standard rispetto a quelli non conformi, diversi Paesi hanno proposto di esaminare possibili sanzioni per le giurisdizioni che non sono passate alla seconda fase. In questo modo viene aumentata ulteriormente la pressione su queste giurisdizioni e quindi anche sulla Svizzera.

L'avamprogetto di legge posto in consultazione propone, inoltre, un adeguamento della prassi svizzera in materia di dati rubati. In particolare, alcuni Stati hanno lamentato che a causa dell'attuale prassi numerose domande di assistenza amministrativa non sono state trattate. Uno Stato esorta la Svizzera a cercare una soluzione rapida per sbloccare la situazione. In caso contrario, fondandosi su una base legale nazionale esistente per tali casi, esso valuterà se adottare misure contro società svizzere.

Anche se la Svizzera – ad esempio sulla base di un numero sufficiente di convenzioni rivedute e conformi allo standard – potesse accedere alla seconda fase, avrebbe comunque un grande interesse a risolvere rapidamente il problema dell'assenza di una norma di eccezione in merito all'informazione a posteriori in relazione a una domanda di assistenza amministrativa di persone legittimate a ricorrere. Infatti, nella seconda fase viene verificata in particolare la prassi di assistenza amministrativa degli ultimi tre anni. A questo proposito la situazione attuale mostra un'immagine negativa, poiché numerose domande sono bloccate a causa della richiesta di tutela del segreto da parte dello Stato richiedente che non può essere garantita a causa dell'assenza di una disposizione relativa alle eccezioni della notificazione o perché si fonda indirettamente su dati acquisiti illegalmente.

Se non è possibile dare seguito alle domande attualmente bloccate, la Svizzera dovrà attendersi un giudizio negativo nella valutazione globale nel quadro della peer review. Questo si ripercuoterebbe negativamente sulla Svizzera e sulla sua credibilità e sussisterebbe sempre il rischio che vengano applicate determinate sanzioni a livello bilaterale o multilaterale contro la Svizzera (ad es. la sua iscrizione in una lista nera). Per queste ragioni è necessario effettuare rapidamente una revisione della LAAF.

Dal 14 agosto al 18 settembre 2013 l'avamprogetto di modifica della LAAF è stato oggetto di una procedura di consultazione abbreviata secondo l'articolo 7 capoverso 3 lettera a della legge sulla consultazione (LCo; RS 172.061).

2. Procedura di consultazione e metodo di valutazione

2.1. Procedura di consultazione

Sono stati invitati a partecipare alla procedura di consultazione i Governi dei 26 Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali, la CDCF, 15 partiti politici, le tre associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, 10 associazioni mantello dell'economia, come pure 30 cerchie interessate.

Dei partecipanti invitati alla procedura di consultazione hanno risposto 23 Cantoni (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, ZG, ZH), 7 partiti politici (PBD, PPD, PLR, Verdi, PVL, PS, UDC), la CDCF, 8 associazioni mantello svizzere dell'economia (economiesuisse, SIC Svizzera, Unione svizzera degli imprenditori, ASB, USS, USAM, Unione delle Città Svizzere, SwissHoldings) e 17 rappresentanti delle cerchie interessate (ABES, TF, TAF, Centre Patronal, CDCF, Forum OAD, CFC, GSCGI, Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera, Fiduciari Suisse, SKS, SVUE, COPA, UBCS, ABPS, ASG).

Hanno inoltre inoltrato un parere: FSA, ASM, AUNS, VSUD, FTAF, Genève Place Financière, Libéraux-Radicaux Genève, Ordre des Avocats de Genève, OADFCT e lo Studio legale CSN Law.

Nella loro risposta hanno comunicato la loro rinuncia ad esprimere un parere: AI, FR, GL, LU, SG, UR, CFC, Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera, Unione delle Città Svizzere, SKS, COPA.

L'Unione svizzera degli imprenditori rinuncia ad esprimere il proprio parere, poiché l'oggetto della consultazione rientra tra le competenze di economiesuisse. Quest'ultima, per quanto riguarda le domande dettagliate e le richieste di modifica, rimanda alle indicazioni dell'ASB, di Swissholdings e della Camera fiduciaria.

2.2. Metodo di valutazione

I pareri pervenuti non sono esposti singolarmente di seguito. Sono riportate piuttosto le opinioni di massima dei partecipanti alla consultazione e in particolare le proposte di modifica pervenute. Per i dettagli si rimanda ai pareri che possono essere consultati anche presso la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI).

3. Principali risultati della consultazione

11 (AG, BE, BS, FR, GE, JU, NE, OW, TG, ZG, ZH) dei 17 Cantoni hanno accolto favorevolmente l'avamprogetto, 2 (AR, TI) lo respingono.

4 (PBD, Verdi, PVL, PS) dei 7 partiti politici che hanno espresso un parere approvano il l'avamprogetto, 3 (PPD, PLR e UDC) lo respingono.

2 (CDCF, USS) delle 29 organizzazioni che hanno espresso un parere accolgono favorevolmente l'avamprogetto, 9 lo respingono (UBCS, ASG, USAM, Fiduciari Suisse, Centre Patronal, FTAf, Studio legale CSN Law, Libéraux Radicaux Genève, Ordre des Avocats de Genève).

Gli altri partecipanti approvano singoli punti di revisione e ne respingono altri.

La modifica dell'articolo 7 lettera c è stata molto criticata. La concessione dell'assistenza amministrativa per domande basate su dati rubati sarebbe dubbia sotto il profilo dello Stato di diritto. Inoltre, sarebbe perlomeno controverso considerare che lo standard internazionale renda necessaria questa modifica. Non ha riscontrato consensi il rimando all'articolo 26 del modello di Convenzione dell'OCSE nella versione del 2012 e di conferire al Consiglio federale la competenza di adeguare il contenuto di una domanda raggruppata allo standard internazionale adottato dalla Svizzera. Occorre invece prevedere una norma legislativa.

4. Valutazione dettagliata della procedura di consultazione

4.1. Singoli pareri

Art. 3 lett. c

Il PPD è sorpreso delle spiegazioni concernenti la disposizione secondo le quali il contenuto e le condizioni per inoltrare una domanda raggruppata non devono essere definite in modo esaustivo, ma occorre considerare lo standard internazionale. La disposizione non è formulata in questo senso.

NE e l'ABPS considerano imprecisa la definizione giuridica. L'ABPS propone la seguente formulazione al fine di migliorarla parzialmente:

- c. domande raggruppate: domande di assistenza amministrativa con le quali sono richieste informazioni su più persone che hanno dimostrato un identico comportamento illecito e sono identificabili in base a indicazioni precise.

Per rendere più concreta la disposizione il GSCGI propone il seguente tenore:

... e sono identificabili in base a indicazioni rilevanti più precise.

Art. 6

Cpv. 2^{bis}

SO, Fiduciari Suisse, ASG, FTAF e VSUD auspicano che il contenuto delle domande raggruppate, come già avviene per le domande singole, sia disciplinato per legge. NE auspica che almeno una minima parte del contenuto sia disciplinata per legge per conseguire una determinata certezza del diritto indipendentemente dagli sviluppi internazionali.

Per SZ il semplice rinvio a un commento rappresenta una resa del legislatore davanti alla complessità della materia da disciplinare.

TI ritiene insolito interpretare il diritto svizzero utilizzando il diritto internazionale.

Come approccio pragmatico l'ASB propone che il Consiglio federale definisca il contenuto delle domande raggruppate in un'ordinanza:

^{2bis} Il Consiglio federale determina il contenuto necessario di una domanda raggruppata e può adeguarlo allo standard internazionale.

Cpv. 2^{ter}

La competenza prevista del Consiglio federale di adeguare il contenuto necessario di una domanda raggruppata allo standard internazionale adottato dalla Svizzera è inaccettabile per SZ, TI, PPD, PLR e UDC, ASB, SwissHoldings, economiesuisse, Fiduciari Suisse, USAM, UBCS, ABPS, ASG, Genève Place Financière, VSUD, FTAF e OADFCT. La competenza è del Parlamento.

Se la modifica della LAAF dovesse essere delegata al Consiglio federale, secondo SZ dovrebbero essere descritti nella LAAF i punti essenziali della materia oggetto della delega. Il rimando a uno standard internazionale non soddisferebbe le condizioni per una delega legislativa.

Il PPD intende applicare lo standard internazionale per la Svizzera solo a condizione che questo sia effettivamente attuato anche da tutte le altre piazze economiche concorrenti.

Cpv. 2^{quater} (nuovo)

Se tutte le CDI con una clausola sull'assistenza amministrativa dovessero autorizzare le domande raggruppate secondo lo standard internazionale, allora l'ASB ritiene necessario disciplinare per legge questo punto. Ciò è necessario in considerazione di determinati messaggi relativi alle CDI che sollevano domande sull'ammissibilità di tali domande. Un *treaty override* sarebbe l'unica possibilità per chiarire difficili questioni interpretative e per eliminare le incertezze. L'ASB propone il seguente tenore:

^{2quater} Nel campo di applicazione delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni o di altre convenzioni internazionali che prevedono uno scambio di informazioni in materia fiscale, che sono state negoziate e sono entrate in vigore dopo il 13 marzo 2009 e contengono una clausola sull'assistenza amministrativa, sono ammesse domande raggruppate.

Art. 7 lett. c

AG, SH, SO, SZ, TI, PPD, PLR, UDC, ASB, SwissHoldings, economiesuisse, USAM, Fiduciari Suisse, ABPS, UBCS, ASG, Forum OAD-LRD, TAF, SVUE, Genève Place Financière,

GSCGI, VSUD, FSA, AUNS, FTAf e OADFCT respingono la modifica. Essa sarebbe dubbia sotto il profilo dello Stato di diritto e si potrebbe motivare solo politicamente, in particolare poiché è in contrasto con la giurisprudenza elaborata dal Tribunale federale sull'effetto a distanza dei divieti di utilizzo delle prove. Non dovrebbe avere alcuna importanza se i dati rubati sono stati acquisiti attivamente o passivamente. I dati rubati rimarrebbero tali, e quindi sussiste una violazione del principio della buona fede. Inoltre, non sarebbe plausibile la necessità di una modifica, poiché non è chiaro se vengono effettivamente prese misure contro la Svizzera da parte degli Stati menzionati nel rapporto esplicativo o se si tratta solo di minacce. Secondo Fiduciari Suisse e Forum OAD una modifica contrasterebbe con il divieto di utilizzare le prove raccolte illecitamente (art. 141 CP).

L'ASB in particolare osserva che questa proposta di revisione non rientra nei tre punti che la Svizzera deve attuare per accedere alla seconda fase della peer review. Probabilmente questo elemento potrebbe però causare difficoltà nella seconda fase, poiché una posizione restrittiva della Svizzera in merito impedisce un efficace scambio di informazioni. Occorre sottolineare, tuttavia, che anche altri Paesi non ammetterebbero l'utilizzo di informazioni acquisite illegalmente nell'ambito di procedure fiscali. Inoltre, l'ASB ritiene che la Svizzera non dovrebbe incentivare il furto di dati consentendo agli Stati esteri di utilizzarli.

Per la FSA è inaccettabile che con la modifica proposta si consenta il commercio internazionale e l'abuso di dati bancari svizzeri rubati.

Per l'UBCS non è sufficientemente chiaro quali siano le ripercussioni di una tale inversione di tendenza sulla prassi giuridica svizzera. Secondo l'UBCS sono considerevoli. Le banche cantonali partono dal presupposto che l'assistenza amministrativa incentiverebbe l'ottenimento passivo di dati rubati che a sua volta favorirebbe la prassi, che la Svizzera decisamente respinge, di acquisizione illegale di dati da parte dei Paesi esteri. L'UBCS ritiene sufficiente la prassi attuale dell'AFC per quanto concerne i dati rubati. Si dovrebbe pretendere dagli Stati esteri che sostengano le loro domande di assistenza amministrativa – come richiede questa prassi – sulla base di propri chiarimenti e ricerche.

L'ABPS sostiene che la proposta di revisione, illustrata nell'avamprogetto come favorevole sotto il profilo del diritto internazionale pubblico, sia contraria alla prassi di numerosi Stati come Francia, Belgio, Italia, Lussemburgo, secondo la quale i dati rubati ai fini della tassazione di un contribuente non possono essere considerati. Il fatto che determinati altri Stati abbiano utilizzato o intendano utilizzare tali dati non giustifica che lo scambio di informazioni proposto, basato su dati rubati, venga rappresentato come standard internazionale. Inoltre, l'ABPS non comprende perché il Consiglio federale oltre agli elementi criticati nel Forum globale voglia introdurre contemporaneamente allentamenti legislativi che vanno oltre lo standard OCSE, ad esempio per quanto concerne l'utilizzo di dati rubati.

Anche SwissHoldings, USS, FTAf e VSUD sottolineano che il trattamento delle domande di assistenza amministrativa che si basano su dati rubati non è stato sinora ufficialmente dichiarato obbligatorio dal Forum globale e quindi non è neanche parte dello standard OCSE. Pertanto SwissHoldings non si aspetta neppure che il Forum globale contesti la statistica negativa sulla prassi dell'assistenza amministrativa della Svizzera. SwissHoldings si attende che in linea di principio il Forum globale si occupi della problematica legata ai dati ottenuti illegalmente prima di esercitare un'eventuale pressione sulla Svizzera. Il nostro Paese dovrebbe fornire assistenza amministrativa per domande basate su dati rubati solo a determinate condizioni. In particolare, lo Stato richiedente dovrebbe comunicare l'origine dei dati e indicarne il fornitore. Inoltre, si dovrebbe richiedere che chi ha rubato i dati sia estradato verso gli Stati richiedenti e che gli indennizzi forniti dallo Stato terzo vengano confiscati e consegnati allo Stato richiedente.

L'ABES chiede di chiarire il concetto di «buona fede» con l'OCSE.

Anche l'ASM dubita che la modifica corrisponda allo standard internazionale. Potrebbe accadere che gli organi competenti dell'OCSE sostengano la modifica. Tuttavia essi sono costituiti da rappresentanti delle amministrazioni fiscali. È dubbio se anche i tribunali nei singoli Paesi sostengano una tale norma. In ogni caso l'ASM è a conoscenza del fatto che la Corte di Cassazione belga ha vietato l'uso di dati bancari rubati in Lussemburgo. Inoltre, in Olanda rimane aperta la questione se si possano utilizzare dati di origine criminale che sono stati trasmessi spontaneamente alle autorità olandesi dal Belgio. L'ASM sa che in Finlandia sono stati sollevati numerosi dubbi dalle cerchie dei tribunali se consentire alle autorità finlandesi di acquistare dati rubati. L'ASM parte dal presupposto che la situazione potrebbe essere analoga in altri Stati.

Poiché si tratta prevalentemente di problemi con singoli Paesi, AG e l'ABES propongono di perseguire in primo luogo una soluzione bilaterale.

La VSUD sottolinea che il DFF nell'ambito delle consultazioni sulla LAAF avrebbe garantito che la Svizzera non avrebbe assolutamente fornito assistenza amministrativa per le domande basate su dati rubati. La modifica ora proposta è pregiudizievole per la credibilità.

Secondo i Verdi l'utilizzo di dati rubati non è un motivo per non entrare nel merito di una domanda. Il PS considera inopportuno il tentativo di differenziare tra dati acquisiti attivamente e passivamente come tentativo di trovare una scappatoia dalla situazione per cui il denaro dei clienti viene spesso accettato con la consapevolezza che manca la conformità fiscale. Propongono il seguente tenore:

Non si entra nel merito della domanda se:

- c. viola il principio della buona fede.

GE richiama l'attenzione sul fatto che la formulazione proposta sullo scopo dichiarato della modifica – segnatamente lo sblocco di domande basate su informazioni che lo Stato richiedente ha ottenuto passivamente, vale a dire in buona fede – va ben oltre nel senso che crea la condizione supplementare della non entrata nel merito del fatto che lo Stato richiedente stesso abbia commesso un reato. Per soddisfare meglio l'obiettivo GE propone il seguente tenore:

Non si entra nel merito della domanda se:

- c. viola il principio della buona fede, in particolare se si fonda su informazioni ottenute mediante reati secondo il diritto svizzero e se lo Stato richiedente si è adoperato attivamente per ottenerli.

Il PVL e il TF richiedono una precisazione su cosa si intenda per «adoperato attivamente per ottenerli». Lo Studio legale CSN Law richiama l'attenzione sul fatto che tutte le CDI concluse dalla Svizzera – conformemente al commento all'articolo 26 del Modello di Convenzione dell'OCSE – contengono una clausola secondo la quale i dati ottenuti da uno Stato contraente non possono essere trasmessi a uno Stato terzo senza l'autorizzazione dello Stato che li ha forniti. Ciò che vale per i dati ottenuti legalmente, a maggior ragione dovrebbe valere per quelli rubati.

Lett. d (nuova)

I Verdi propongono una nuova lettera d:

- d. se sussiste il pericolo che le informazioni vengano utilizzate per scopi non fiscali o che violano i diritti dell'uomo.

Cpv. 2 (nuovo)

I Verdi propongono un nuovo capoverso 2:

Lo Stato richiedente può interporre ricorso contro la decisione della non entrata nel merito.

Art. 14

Fiduciari Suisse respinge la limitazione dell'informazione agli elementi essenziali della domanda. Per poter interporre ricorso, si dovrebbe essere informati.

Art. 14a

Per l'UBCS la disposizione esula dal diritto abituale di informazione; vengono formulati obblighi che sono legati a svariati problemi e rischi per i detentori delle informazioni. Le banche cantonali perorano che siano previsti diritti all'informazione invece di obblighi a fornire informazioni per i detentori delle stesse anche nel caso di assistenza amministrativa per domande raggruppate.

Per TI la norma è contraria ai principi della legalità e della proporzionalità sanciti nell'articolo 5 della Costituzione federale, poiché non è concesso il diritto di ricorso.

Cpv. 2

L'ASB, l'ABPS e l'UBCS chiedono che venga stralciato il secondo periodo. L'informazione del detentore delle informazioni da parte dell'AFC nel caso in cui la persona legittimata a ricorrere abbia sede o domicilio all'estero, non ha senso, poiché secondo l'articolo 10 capoverso 2 il detentore delle informazioni è già stato informato della domanda ed è proprio il detentore delle informazioni a dover identificare le persone interessate secondo il capoverso 1.

Cpv. 3

L'ASB e l'UBCS sostengono che l'*obbligo* del detentore delle informazioni di informare della domanda le persone legittimate a ricorrere con sede o domicilio all'estero e nel contempo di designare un mandatario autorizzato a ricevere le notificazioni in Svizzera non è conforme all'articolo 20/ dell'ordinanza concernente la CDI-USA, in cui è previsto che al detentore delle informazioni venga *richiesto* solo dall'AFC di invitare le persone interessate alle domande raggruppate di designare in Svizzera un mandatario autorizzato. Per analogia, anche l'articolo 80n capoverso 1 AIMP prevede un diritto d'informazione solo per i detentori di documenti. Seguendo questa linea, che ha dato buoni frutti, ai detentori delle informazioni dovrebbe essere attribuito un diritto d'informazione anche per l'assistenza amministrativa in caso di domande raggruppate, ma non dovrebbe essere imposto un obbligo d'informazione. Questo spetterebbe all'AFC. Un obbligo d'informazione esporrebbe il detentore delle informazioni al rischio di violare il segreto dei clienti bancari.

Pertanto, l'ASB propone la seguente formulazione:

³ Al detentore delle informazioni viene richiesto di informare della domanda le persone legittimate a ricorrere con sede o domicilio in Svizzera e nel contempo di invitare tali persone a designare un rappresentante autorizzato a ricevere le notificazioni in Svizzera.

Cpv. 4

L'ASB e l'UBCS propongono che le persone interessate dalla domanda raggruppata siano informate in forma anonima (nel caso in cui i nomi siano noti all'AFC) mediante pubblicazione nel Foglio federale – analogamente al capoverso 6:

⁴ L'AFC informa inoltre in forma anonima mediante pubblicazione nel Foglio federale le persone interessate da una domanda raggruppata in merito:

a. alla ricezione e al contenuto della domanda di assistenza amministrativa;

Cpv. 5

Il PPD ritiene che il termine di 20 giorni per notificare la persona interessata sia troppo breve. Il processo per individuare e contattare una persona all'estero può richiedere più tempo.

L'ASB chiede che il termine di 20 giorni per designare il rappresentante autorizzato a ricevere le notificazioni sia dichiarato valido anche per la notificazione dell'indirizzo svizzero:

⁵ Il termine per designare l'indirizzo svizzero o il rappresentante autorizzato a ricevere le notificazioni è di 20 giorni. Decorre dal giorno dopo la pubblicazione nel Foglio federale.

Art. 21a

In linea di principio l'ABES e l'ABPS accolgono favorevolmente l'obiettivo perseguito dalla norma. Tuttavia, l'ABPS fa notare che secondo l'articolo 21 paragrafo 1 della Convenzione dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale, che si annuncia come nuovo standard internazionale, sono riservati i diritti procedurali e le garanzie delle persone sanciti nella legge o nella prassi dello Stato richiesto.

Il TF non esprime parere sulla disposizione. Il TAF ritiene che nel rapporto esplicativo viene evidenziato a ragione che la procedura all'articolo 21a limita la garanzia della via giudiziaria sancita nell'articolo 29a della Costituzione federale.

SH, SO, TI, PPD, UBCS, ASG, FSA, USAM, GSCGI, FTAF, VSUD, AUNS e lo Studio legale CSN Law respingono una limitazione dell'obbligo di informare le persone interessate dalla domanda, poiché si tratta di una violazione problematica sotto il profilo dello stato di diritto contro la garanzia della via giudiziaria prevista nella Costituzione federale. Anche per l'ASM è molto discutibile la possibilità che la disposizione violi il diritto d'essere sentiti (art. 29 Cost.) e la garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.). Si dovrebbe perlomeno riflettere se non si dovrebbe almeno porre una riserva di valutazione nel senso che è vietato utilizzare le informazioni nella misura in cui - e sempre che - la persona interessata dopo la comunicazione dell'avvenuta trasmissione delle informazioni presenti ricorso e le istanze del ricorso giungano alla conclusione che le informazioni non avrebbero dovuto essere trasmesse.

L'ASG e la FTAF affermano che le richieste del Forum globale nella peer review per quanto concerne le esclusioni dalle informazioni delle persone legittimate a ricorrere non trovano riscontro nello standard internazionale conformemente all'articolo 26 del Modello di Convenzione dell'OCSE. Quest'ultimo accorda la priorità al diritto interno in materia di procedura di assistenza amministrativa.

Secondo la FSA è inaccettabile che con la revoca della possibilità di interporre ricorso contro la decisione finale prima che siano trasmessi i dati, i contribuenti stranieri risultino più svantaggiati nella procedura di assistenza amministrativa rispetto ai criminali stranieri implicati in una procedura di assistenza giudiziaria.

Cpv. 1

L'ASB chiede che la norma di eccezione sia applicata con grande prudenza. Dovrebbe essere sancito nella legge che si tratta di una norma di eccezione a cui uno Stato richiedente non deve potersi appellare per ogni domanda. Inoltre, tale disposizione non dovrebbe essere applicabile se la persona interessata ha sede o domicilio in Svizzera e se nello Stato richiedente non può essere concessa un'adeguata tutela giuridica della persona interessata. L'ASB propone la seguente formulazione:

¹ L'AFC informa con decisione le persone legittimate a ricorrere in merito a una domanda, in via eccezionale, se l'autorità richiedente, con riferimento a condizioni particolari nei singoli casi, rende verosimile che:

[...]

^{1bis} Il differimento dell'informazione secondo il capoverso 1 è inammissibile, se la persona interessata è residente in Svizzera o se esistono indicazioni che la persona legittimata a ricorrere probabilmente non può far valere i propri diritti nello Stato di domicilio o se sussistono dubbi in merito a un'adeguata tutela giuridica nello Stato richiedente.

SwissHoldings propone una disposizione simile al capoverso 1^{bis}:

Si deve rinunciare a una procedura con informazione a posteriori a favore della procedura ordinaria, se l'autorità competente ha buoni motivi di ritenere che siano lesi i diritti umani o il diritto a una procedura dello Stato di diritto ed equa delle persone legittimate a ricorrere nello Stato richiedente.

Anche NE, l'ABPS e implicitamente il PPD chiedono che l'informazione a posteriori delle persone interessate sia limitata a casi eccezionali, come prevedono i Terms of reference, e che sia richiesta una motivazione dettagliata dallo Stato richiedente. SO e ZH chiedono che la plausibilità delle condizioni di una procedura di informazione a posteriori della persona legittimata a ricorrere sia sottoposta ad esigenze elevate. Secondo SO sussiste un potenziale di abuso rispetto alle persone interessate. La Svizzera sarebbe giudicata a livello internazionale se adempie ai propri obblighi non solo per quanto concerne l'attuazione dell'assistenza amministrativa in materia fiscale, ma anche in relazione al rispetto dei diritti procedurali garantiti a livello di trattati. Se le informazioni sono necessarie per un'ordinaria procedura di tassazione, secondo ZH non sussiste alcun pericolo di inquinamento delle prove e quindi neanche un motivo per trasmettere le informazioni senza informare in anticipo la persona interessata.

Per i casi eccezionali gravi, l'ASG propone come misura intermedia che l'AFC faccia esaminare unilateralmente l'eccezionalità dal profilo giudiziario – senza informare la persona interessata com'è d'uso nei procedimenti penali e nell'assistenza giudiziaria in materia fiscale.

Per la VSUD la semplice plausibilità non basta, poiché altrimenti sussisterebbe il pericolo che la procedura diventi uno standard con l'informazione a posteriori. Inoltre, si giustificerebbe il fatto che – come per le misure coercitive ai sensi dell'articolo 13 capoverso 3 LAAF – il direttore dell'AFC o la persona autorizzata a rappresentarlo decida sull'applicazione di questa procedura. La VSUD propone la seguente formulazione:

¹ L'AFC informa della domanda le persone legittimate a ricorrere soltanto dopo la trasmissione delle informazioni con decisione in merito a una domanda se:

^{1a} L'applicazione della procedura deve essere ordinata dal direttore dell'AFC o dalla persona autorizzata a rappresentarlo.

Cpv. 1 lett. a

Secondo Fiduciari Suisse il criterio della massima urgenza non è appropriato per una procedura con informazione a posteriori delle persone legittimate a ricorrere. Se l'urgenza è stata causata dallo Stato richiedente, ad esempio con operazioni d'inchiesta lunghe e complicate, questo non può ripercuotersi sulla tutela giuridica delle persone legittimate a ricorrere.

L'urgenza sarebbe invece ipotizzabile, se a causa di dissimulazioni da parte della persona legittimata a ricorrere incombesse la minaccia di prescrizione.

Cpv. 1 lett. b

Secondo l'ASB questa condizione potrebbe essere soddisfatta raramente, poiché la persona legittimata a ricorrere non sarebbe in grado di distruggere banche dati e queste consentirebbero di presentare una domanda.

SZ respinge la lettera b in quanto motivo per un'informazione a posteriori delle persone legittimate a ricorrere. La possibilità offerta alla persona interessata, che è a conoscenza dell'assistenza amministrativa, di prepararsi al suo successivo interrogatorio, potrebbe essere già compresa nella formulazione. In questo modo si potrebbero limitare i diritti di interporre ricorso pressoché in tutte le procedure di assistenza amministrativa in materia fiscale.

L'ABPS respinge l'esempio citato nelle spiegazioni in merito alla condizione prevista dalla lettera b per cui l'informazione preliminare potrebbe pregiudicare il buon esito dell'inchiesta se l'inchiesta mascherata è ancora in corso – in quanto è troppo ampio. Da ciò risulterebbe che il fatto stesso che la procedura fiscale nello Stato richiedente è confidenziale, gli consentirebbe di ottenere le informazioni violando i diritti della persona interessata. Inoltre, si potrebbe dedurre che tutte le autorità fiscali degli Stati contraenti della Svizzera dovrebbero avviare una procedura amministrativa confidenziale per ottenere informazioni senza informare in anticipo la persona interessata.

Lo Studio legale CSN Law ha definito un alibi l'interposizione di ricorso dopo la trasmissione delle informazioni.

Cpv. 3

L'ABPS invita a riflettere sul fatto che il divieto di informare della domanda imposto al detentore dell'informazione grava sul rapporto di fiducia verso il cliente. Inoltre, il rimando all'articolo 10a della legge sul riciclaggio di denaro (LRD), contenuto nel rapporto esplicativo, è fuorviante. Nella LRD si tratta della lotta contro il riciclaggio di denaro e non della sottrazione d'imposta; soprattutto in quel contesto il divieto di informare è limitato a cinque giorni.

Cpv. 4

L'ABPS chiede un rinvio all'articolo 292 CP, al quale si riferisce il capoverso 4. Una multa di 10 000 franchi non sembra adeguata in questo contesto.

L'ASB ed economiesuisse chiedono che la violazione per negligenza non sia punita. Ciò è ancora più appropriato poiché il dolo eventuale rimane punibile.

Cpv. 5

L'AUNS e l'UBCS adducono che l'AFC non può essere contemporaneamente autorità di perseguimento e di giudizio. In considerazione delle multe, deve essere prevista un'autorità giudiziaria.

Art. 24a

Secondo PPD, ABPS, USAM, SVUE, AUNS e OADFCT deve essere chiaramente respinta un'applicazione retroattiva del nuovo diritto, poiché in questo modo si violerebbe un principio

giuridico fondamentale. L'USAM ritiene che le Camere federali avrebbero dovuto già apportare determinate modifiche prima di approvare la LAAF.

Cpv. 2

Per l'UBCS la retroattività desta scalpore particolarmente se riferita alle domande basate su dati rubati.

4.2. Altre osservazioni e proposte dei partecipanti alla consultazione

- a) SO, SZ, TI, PLR, UBCS ed economiesuisse criticano la procedura di consultazione abbreviata e chiedono di rispettare i termini previsti. Il Parlamento ha appena approvato la legge che questa viene subito riveduta. Si chiede perché durante la consultazione della legge non sia stato affatto affrontato il tema dei diritti di informare, sebbene fossero noti i risultati della peer review e il Dipartimento avesse previsto già allora una necessità d'intervento successiva. Secondo Fiduciari Suisse l'avamprogetto è abbozzato e la consultazione abbreviata non è giustificata sotto il profilo costituzionale né istituzionale. Non ci dovrebbe essere alcun motivo valido per agire precipitosamente. L'avamprogetto dovrebbe pertanto essere integralmente respinto.
- b) Il PPD chiede che nella procedura abbreviata intrapresa siano effettuati solo gli adeguamenti strettamente necessari al fine di giungere alla seconda fase della peer review. Si tratta di adeguare allo standard internazionale un numero sufficiente di CDI. Per le ulteriori misure necessarie occorrerebbe una procedura legislativa ordinaria.
- c) SH, TI, UDC e VSUD fanno notare che prossimamente potrebbe essere negoziato un numero sufficiente di CDI con la clausola di assistenza amministrativa secondo lo standard internazionale e come da programma potrebbe essere creata una trasparenza per le azioni al portatore. In questo modo dovrebbero essere soddisfatti i requisiti di ammissione alla seconda fase della peer review e quindi la dichiarazione d'urgenza del presente progetto sarebbe inopportuna. Lo stesso vale per le minacce che riguardano le liste del G20 o dell'OCSE.
- d) L'ASB invita ad esporre nel messaggio come altri Paesi attuano lo standard inerente alle eccezioni all'informazione delle persone legittimate a ricorrere.
- e) Dall'entrata in vigore della LAAF, il TAF ritiene insoddisfacente che la persona interessata possa appellarsi al TAF contro una decisione finale che concede l'assistenza amministrativa, ma che non sia previsto alcun rimedio giuridico contro una decisione finale che non la accorda. In questo modo, ad esempio nella procedura di assistenza amministrativa che riguarda gli USA il concetto delle *US securities* potrebbe non essere chiarito in maniera esaustiva dai tribunali, spetterebbe piuttosto all'AFC decidere definitivamente che determinati titoli non rientrano in questo concetto. Diverso è il caso dell'assistenza giudiziaria, in cui secondo l'articolo 80h lett. a della legge sull'assistenza in materia penale (RS 351.1) ha diritto di ricorrere non solo la persona interessata, ma anche l'Ufficio federale. Il TAF invita a riflettere se non si dovrebbe introdurre la relativa disposizione al fine di garantire il « giusto diritto » nella LAAF e se non si dovrebbe affidare questo compito a un'autorità federale, ad esempio l'Ufficio federale di giustizia.
- f) A seguito del nuovo articolo 7 lettera c e all'articolo 21a il TAF si aspetta un notevole aumento dei ricorsi, che richiederanno un incremento dei posti per cancellieri, eventualmente anche di quelli per i giudici nella divisione interessata.
- g) LU si aspetta che l'attuazione dell'avamprogetto venga effettuata possibilmente senza richiedere risorse umane e finanziarie supplementari nei Cantoni.

- h) SO chiede misure giuridiche per far cessare il commercio primario di dati rubati, aspetto che la revisione non contempla.
- i) L'ASPB e l'UBCS ricordano che il rapporto sulla prima fase del Forum globale che riguarda la Svizzera è già stato pubblicato nel mese di giugno del 2011, ossia oltre due anni prima dell'attuale consultazione e quasi 16 mesi prima dell'approvazione della LAAF da parte del Parlamento, avvenuta il 28 settembre 2012. Esso avrebbe dovuto essere tenuto in considerazione già nell'elaborazione della LAAF. Sebbene le banche cantonali riconoscano la necessità d'intervento, esprimono riserve sulle proposte di modifica precipitose contenute nell'avamprogetto di revisione.
- j) SO e SZ fanno notare che, se già sei mesi dopo l'entrata in vigore di una legge sussiste una necessità di revisione su questioni che non sono affatto secondarie, non è un'indicazione particolarmente positiva per il legislatore. Si ha l'impressione negativa che le novità da introdurre con la revisione debbano essere sottratte a un dibattito interno a livello nazionale. Chi si è affidato alle spiegazioni del messaggio secondo le quali con la legge si consegue la certezza del diritto, tra l'altro, alla luce della tutela del diritto e della procedura, rimarrebbe comunque deluso della revisione avviata. Il fatto che la revisione debba essere effettuata per di più in tempi rapidi non riscuoterebbe la fiducia dei cittadini. Anche l'AUNS e la VSUD si esprimono in questo senso. TI ritiene che si produce un'insicurezza nei confronti dei contribuenti residenti in Svizzera e degli operatori finanziari, se si prospettano revisioni di leggi appena si ha sentore di una pressione internazionale sulla Svizzera. Queste situazioni destano grande preoccupazione in TI, terza piazza finanziaria svizzera, anche perché deve essere ancora rinegoziata la CDI con l'Italia.
- k) JU riconosce che la presente revisione è necessaria. Nel contempo chiede che si pretenda sistematicamente la reciprocità dagli Stati partner.
- l) Secondo la VSUD, invece di cedere alle pressioni esterne, la Svizzera dovrebbe fare il possibile affinché le regole dell'OCSE siano applicate in tutti gli Stati. L'ASG e la VSUD sottolineano che l'attuale standard dell'OCSE non è adempiuto da importanti Stati membri dell'OCSE come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna. Nonostante ciò entrambi gli Stati avrebbero superato le verifiche dei Paesi effettuate dal Forum globale. Fintanto che si hanno disparità di questo genere, la Svizzera ha tutte le ragioni di rifiutare altre novità nell'ambito dell'assistenza amministrativa.
- m) L'ABES auspica che per creare trasparenza gli uffici svizzeri competenti siano anche tenuti a divulgare informazioni sulla prassi degli Stati contraenti per quanto concerne le eccezioni dall'informare le persone legittimate a ricorrere nelle richieste di informazioni svizzere. Inoltre, il nostro Paese dovrebbe fare in modo che nelle peer review si esaminino anche la politica e la prassi degli Stati richiedenti. I Paesi che fanno valere sistematicamente il carattere d'urgenza senza poterla motivare, dovrebbero essere regolamentati dall'OCSE.