

Estensione dell'assistenza giudiziaria ai reati fiscali:

- **revisione parziale della legge del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale;**
- **recepimento dei Protocolli addizionali del Consiglio d'Europa del 17 marzo 1978 alla Convenzione europea di estradizione e alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (STE n. 098 e 099) senza riserva fiscale**

Rapporto esplicativo

Compendio

Attraverso una revisione parziale della legge sull'assistenza in materia penale, il Consiglio federale intende ritirare la riserva fiscale nei confronti degli Stati con i quali ha sottoscritto una Convenzione di doppia imposizione (CDI), nuova o rivista, secondo la Convenzione modello dell'OCSE. Nello stesso tempo prevede il recepimento dei Protocolli addizionali del Consiglio d'Europa del 17 marzo 1978 nel campo dell'estradizione e dell'assistenza giudiziaria in materia penale senza riserva fiscale.

Situazione iniziale

Il 13 marzo 2009, sulla scia della crisi economica e finanziaria globale, il Consiglio federale ha deciso di riprendere lo standard OCSE in ambito di assistenza amministrativa internazionale in conformità con l'articolo 26 della Convenzione modello dell'OCSE e di estendere la cooperazione nel campo dell'assistenza amministrativa ai casi di mera sottrazione d'imposta. L'attuazione della decisione è prevista nel quadro della stipula di CDI nuove o riviste.

Dall'introduzione di questo standard, la Svizzera presta assistenza amministrativa anche nei casi di sottrazione d'imposta per i quali il diritto vigente non prevede alcuna assistenza giudiziaria. Per ovviare a questa situazione, il 29 maggio 2009, il Consiglio federale ha preso la decisione di principio di adattare il diritto in materia di assistenza giudiziaria all'assistenza amministrativa internazionale e di estendere, attraverso accordi internazionali, l'assistenza giudiziaria internazionale ai reati fiscali. Il Consiglio federale ha così voluto assicurare una cooperazione internazionale coerente in materia di reati fiscali.

Dato che la via bilaterale nel campo dell'assistenza giudiziaria internazionale si era rivelata troppo laboriosa e poco efficace, il 29 giugno 2011 il Consiglio federale ha deciso di adeguare le basi legali e di recepire gli strumenti pertinenti del Consiglio d'Europa. Ha pertanto incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di elaborare un avamprogetto da porre in consultazione concernente la modifica della riserva fiscale sancita dalla legge sull'assistenza in materia penale e il recepimento dei due Protocolli addizionali del Consiglio d'Europa del 17 marzo 1978 alle Convenzioni europee di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale senza riserva fiscale.

Contenuto del progetto

Il punto centrale del progetto è la revisione parziale della legge sull'assistenza in materia penale che prevede il ritiro della riserva fiscale (art. 3 cpv. 3), l'integrazione della disposizione sui provvedimenti coercitivi (art. 64) e la modifica del principio della specialità (art. 67). Le nuove disposizioni legali si applicano agli Stati con cui la Svizzera ha concluso una CDI, nuova o rivista, secondo la Convenzione modello dell'OCSE e a tutte le forme di cooperazione in materia penale, ovvero l'estradizione, l'assistenza giudiziaria accessoria nonché il perseguimento e l'esecuzione penali in via sostitutiva.

La cooperazione in materia di reati fiscali sarà inoltre anche ammessa con gli Stati aderenti ai pertinenti strumenti del Consiglio d'Europa. Di conseguenza, la revisione di legge è abbinata al ritiro della riserva fiscale nel Secondo protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione (RS 0.353.12; STE n. 098) e alla ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (STE n. 099) senza riserva fiscale. Recependo i Protocolli addizionali in tale forma, la Svizzera allinea la sua politica in materia di assistenza giudiziaria allo standard europeo.

Questa soluzione combinata è, da un lato, applicata agli Stati che hanno sottoscritto una CDI di nuova generazione; dall'altro, consente alla Svizzera di riprendere lo standard del Consiglio d'Europa per quanto riguarda la cooperazione nel campo dell'assistenza giudiziaria in materia fiscale. Il progetto è pertanto in sintonia con il diritto europeo ed è conforme alle Convenzioni multilaterali dell'ONU applicabili alla Svizzera.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	5
1.1 Situazione iniziale	5
1.1.1 Nuova strategia nel campo fiscale	5
1.1.2 Effetti sull'assistenza giudiziaria in materia penale	6
1.2 La normativa proposta nella legge sull'assistenza in materia penale (modifica)	6
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	8
1.4 Proposte di soluzione esaminate	9
1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	10
1.6 Attuazione	11
2 Commenti alle modifiche della legge sull'assistenza in materia penale	13
3 Recepimento dei Protocolli addizionali del Consiglio d'Europa	16
3.1 Secondo protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione (STE n. 098)	16
3.1.1 Panoramica	16
3.1.2 Situazione giuridica vigente	17
3.1.3 Ritiro della riserva fiscale	18
3.2 Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (STE. n. 099)	18
3.2.1 Panoramica	18
3.2.2 Situazione giuridica vigente	19
3.2.3 Ratifica del Protocollo addizionale (senza riserva fiscale)	20
3.2.4 Disposizioni chiave del Protocollo addizionale	21
Titolo I – Reati fiscali	21
Titolo II – Assistenza relativa all'esecuzione di pene e di misure analoghe	22
Titolo III – Comunicazioni di informazioni relative al casellario giudiziale	23
Titolo IV – Disposizioni finali	24
4 Ripercussioni	24
4.1 Ripercussioni per la Confederazione e per i Cantoni	24
4.2 Ripercussioni per l'economia	25
5 Programma di legislatura	25
6 Aspetti giuridici	25
6.1 Costituzionalità	25
6.2 Forma dell'atto	26
6.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	26
Sinossi della revisione parziale della legge sull'assistenza in materia penale	<i>Allegato</i> 28

Rapporto

1 Punt **essenziali del progetto**

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Nuova strategia nel campo fiscale

Il 13 marzo 2009 il Consiglio federale ha deciso di recepire lo standard OCSE in ambito di assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale conformemente all'articolo 26 della Convenzione modello dell'OCSE. Secondo detta Convenzione, lo scambio d'informazioni avviene dietro richiesta concreta e motivata di uno Stato e l'assistenza amministrativa è accordata anche in caso di sottrazione d'imposta. S'intende attuare la decisione nel quadro di Convenzioni di doppia imposizione (CDI) nuove o riviste.

Il 29 maggio 2009 il Consiglio federale ha inoltre deciso di sviluppare, in un secondo tempo, l'assistenza giudiziaria in materia fiscale e di adeguarla all'assistenza amministrativa. Di fatto, nel campo dell'assistenza giudiziaria, il diritto vigente non ammette la cooperazione in caso di sottrazione d'imposta. Adeguando l'assistenza giudiziaria a quella amministrativa, il Consiglio federale ha voluto assicurare una cooperazione internazionale coerente. A tal fine, è stato necessario innanzitutto stipulare accordi internazionali e, in secondo luogo, adeguare la legge sull'assistenza internazionale in materia penale del 20 marzo 1981¹ (Assistenza in materia penale, AIMP). Dando la priorità alla via bilaterale, il Consiglio federale intendeva sottolineare la propria volontà di partecipare ai negoziati imminenti volti all'adeguamento delle CDI. All'estero, per contro, l'interesse per l'avvio dei negoziati era scarso.

Il 12 gennaio 2011 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di elaborare, entro l'estate 2011, una strategia per l'adeguamento rapido dell'assistenza giudiziaria fiscale alla nuova politica di assistenza amministrativa. Nel frattempo, la via bilaterale si era rivelata poco efficace per raggiungere l'obiettivo prefisso in tempo utile. Anche se gli Stati interessati ai negoziati fossero stati più numerosi, l'intavolazione di nuovi accordi internazionali sarebbe stata molto più onerosa e meno promettente che nel campo dell'assistenza amministrativa, in cui già 40 CDI sono state allineate allo standard dell'OCSE. Nel settore dell'assistenza giudiziaria, la cooperazione internazionale è disciplinata perlopiù da accordi multilaterali, in particolare da convenzioni del Consiglio d'Europa. Ne consegue che la rete degli accordi bilaterali è più ristretta e interessa soprattutto Stati extraeuropei.

Il 29 giugno 2011 il DFGP ha ricevuto l'incarico di elaborare, entro la metà del 2012, un progetto da porre in consultazione concernente:

1. la modifica delle basi legali dell'assistenza giudiziaria penale per questioni fiscali alla luce dell'ammissibilità di detta assistenza con gli Stati con i quali è stata conclusa una CDI secondo lo standard della Convenzione modello dell'OCSE;

¹ RS 351.1

2. la ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (STE n. 099) e il ritiro della riserva emessa dalla Svizzera al titolo II (reati fiscali) nel Secondo protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione (STE n. 098).

1.1.2 Effetti sull'assistenza giudiziaria in materia penale

Nel mese di marzo 2009, il Consiglio federale ha deciso di adeguare lo scambio d'informazioni in campo fiscale all'articolo 26 della Convenzione modello dell'OCSE per allineare la politica in materia di assistenza amministrativa agli standard internazionali vigenti. Sullo sfondo della crisi finanziaria ed economica globali non è più ammissibile che il segreto bancario ostacoli l'individuazione e il perseguimento di reati fiscali transfrontalieri.

Per ragioni di coerenza, l'abolizione del segreto bancario nell'ambito della procedura di assistenza amministrativa in materia fiscale si ripercuote sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia fiscale. La legge sull'assistenza in materia penale prevede l'esclusione della cooperazione per i reati fiscali (art. 3 cpv. 3, 1° periodo). *Di fatto, la Svizzera non riceve domande qualora il procedimento verta su un reato che sembra volto a una decurtazione di tributi fiscali o viola disposizioni in materia di provvedimenti di politica monetaria, commerciale o economica. A determinate condizioni la cooperazione è ammessa, sempreché il procedimento riguardi una truffa in materia fiscale (art. 3 cpv. 3 lett. a e b). Il fatto che la Svizzera, in linea di principio, non presti assistenza giudiziaria per i reati fiscali è riconducibile al segreto bancario, che rappresenta un ostacolo diretto all'investigazione tributaria e che può essere levato soltanto in caso di frode fiscale. Finora la Svizzera non ha voluto concedere, a titolo di assistenza giudiziaria, maggiori prerogative alle autorità inquirenti estere di quante non ne dispongano le autorità svizzere nelle loro inchieste nazionali². L'abolizione del segreto bancario nelle procedure di assistenza amministrativa in materia fiscale non giustifica più la riserva fiscale nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale.*

1.2 La normativa proposta nella legge sull'assistenza in materia penale (modifica)

In seguito all'adozione della decisione di principio di applicare l'assistenza amministrativa ai casi di sottrazione d'imposta, il Consiglio federale intende estendere la cooperazione in caso di reati fiscali anche all'assistenza giudiziaria in materia penale. Il ritiro della riserva fiscale avverrà gradualmente, in sintonia con l'apertura nel campo dell'assistenza amministrativa in materia fiscale. Si tratta di una soluzione che il nostro Paese potrà realizzare rapidamente. La riserva fiscale non sarà più applicata agli Stati con cui la Svizzera ha sottoscritto una CDI, nuova o rivista, che ammette l'assistenza amministrativa in caso di sottrazione d'imposta e di truffa in materia fiscale (CDI di nuova generazione). La riserva fiscale deve inoltre decadere

² Direttive dell'Ufficio federale di giustizia: *L'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale*, ed. 2009, n. 2.3.1; consultabile al seguente indirizzo: <http://www.rhf.admin.ch/etc/medialib/data/rhf.Par.0090.File.tmp/wegl-str-i-2009.pdf>

anche nei confronti degli Stati che hanno aderito agli strumenti pertinenti del Consiglio d'Europa³. A tal fine sono necessari due provvedimenti legislativi:

- l'adeguamento della riserva fiscale nella legge sull'assistenza in materia penale (art. 3 cpv. 3);
- il recepimento dei Protocolli addizionali del Consiglio d'Europa del 17 marzo 1978 nel campo dell'estradizione e dell'assistenza giudiziaria in materia penale (STE. n. 098 e 099) senza riserva fiscale.

Il primo periodo dell'articolo 3 capoverso 3 della legge sull'assistenza in materia penale statuisce il rifiuto della cooperazione con le autorità di perseguimento estere. Il secondo periodo prevede due eccezioni con diversi campi d'applicazione:

- la lettera a consente la cooperazione nell'ambito dell'assistenza giudiziaria accessoria se il procedimento verte su una truffa in materia fiscale ai sensi dell'articolo 14 capoverso 2 della legge federale del 22 marzo 1974⁴ sul diritto penale amministrativo (DPA). Questa disposizione vale per tutti i tipi di tasse, imposte e dazi (ossia per la fiscalità diretta e quella indiretta) e si applica a tutti gli Stati (*erga omnes*). Di norma la truffa in materia fiscale è costituita dalla sottrazione fiscale fraudolenta per mezzo di indicazioni false, falsificate o materialmente inesatte. In particolare deve essere comprovato l'elemento dell'astuzia. Possono tuttavia rientrare in tale fattispecie anche altri tipi di inganno con astuzia ai danni delle autorità fiscali, che non implicano necessariamente l'uso di documenti falsificati. Per ammettere la truffa devono tuttavia essere state necessariamente compiute particolari macchinazioni, seguiti particolari stratagemmi o posti in atto interi tessuti di menzogne⁵. Nel caso della sottrazione d'imposta invece – per cui il diritto vigente non prevede l'assistenza giudiziaria – basta ad esempio la presentazione di una dichiarazione d'imposta inveritiera o incompleta;
- la lettera b prevede una cooperazione secondo tutte le parti della legge se il procedimento verte su una truffa qualificata in materia fiscale ai sensi dell'articolo 14 capoverso 4 DPA. Questa disposizione si limita alle imposte indirette nel campo dell'importazione, dell'esportazione e del transito di prodotti. È stata ripresa nella legge nell'ottobre 2008 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI)⁶.

La normativa proposta prevede un'ulteriore eccezione al rifiuto della cooperazione nell'ambito dei reati fiscali. Visto che in questo modo il principio e l'eccezione sono invertiti, è opportuno suddividere l'attuale capoverso 3 in due e integrarlo a livello contenutistico⁷.

Punti centrali dell'articolo 3 capoverso 4 lettera c

Il nuovo capoverso 4 lettera c permette la cooperazione secondo tutte le parti della legge, allineando così lo standard in materia di cooperazione a quello del Consiglio d'Europa. Alla domanda è tuttavia dato seguito soltanto se con lo Stato richiedente è

³ Cfr. n. 3.

⁴ RS **313.0**

⁵ Cfr. DTF 125 II 250 consid. 3b.

⁶ RU **2009** 361; BBI **2007** 5729

⁷ Cfr. n. 2.

stata conclusa una CDI che prevede l'assistenza amministrativa in caso di sottrazione d'imposta e truffa in materia fiscale.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

L'integrazione della legge sull'assistenza in materia penale e il recepimento dei due Protocolli addizionali del Consiglio d'Europa nel campo dell'estradizione e dell'assistenza giudiziaria in materia penale rappresenta una proposta confacente ai fini dell'adeguamento dell'assistenza giudiziaria a quella amministrativa⁸. La nuova normativa sarà applicata agli Stati con cui la Svizzera ha concluso una CDI nuova o rivista e con gli Stati aderenti agli strumenti pertinenti del Consiglio d'Europa. Questa soluzione combinata serve, da un lato, agli Stati che hanno concluso una CDI di nuova generazione e, dall'altro, permette alla Svizzera di armonizzare la sua legislazione con lo standard del Consiglio d'Europa nel campo della cooperazione in materia fiscale.

Cooperazione in materia di reati di sottrazione fraudolenta nell'ambito delle imposte dirette

Il progetto estende, tra l'altro, l'assistenza giudiziaria anche ai reati di sottrazione fraudolenta nell'ambito delle imposte dirette. A livello nazionale, il diritto vigente non prevede l'adozione di provvedimenti coercitivi per questi reati – fatta eccezione per la sottrazione continuata di importanti somme d'imposta⁹.

La legge federale dell'8 novembre 1934¹⁰ sulle banche e le casse di risparmio (LBCR) obbliga le persone che vi soggiacciono a mantenere il segreto bancario. La violazione di quest'obbligo è un delitto generalmente passibile di pena. Le informazioni sul segreto bancario restano impunte soltanto in virtù di disposizioni federali o cantonali che prevedono pertinenti obblighi di deporre o di informare le autorità. Nel quadro delle procedure per sottrazione fraudolenta nel settore delle imposte dirette, valgono l'obbligo di rilasciare attestati e l'obbligo di informare, fatti salvi i segreti protetti dalla legge, tra cui rientra anche il segreto bancario. In linea di principio, quindi, il diritto vigente vieta l'accesso a informazioni bancarie in simili procedure («segreto bancario in materia fiscale»)¹¹.

Affinché in futuro le autorità svizzere competenti possano trasmettere all'estero gli atti corrispondenti a titolo di assistenza giudiziaria, occorre creare una base legale¹².

Effetti sugli intermediari finanziari svizzeri

La prevista estensione dell'assistenza giudiziaria ai reati fiscali implica il rischio che gli intermediari finanziari all'estero vengano giudicati con maggiore frequenza per istigazione o complicità in relazione ai reati fiscali. Nel complesso, tuttavia, la situazione degli intermediari finanziari coinvolti in un procedimento penale estero

⁸ Cfr. n. 3.

⁹ Cfr. legge federale del 14.12.1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS **642.11**, art. 190 segg.).

¹⁰ RS **952.0**

¹¹ Cfr. art. 127 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 182 cpv. 3 LIFD (RS **642.11**), legge federale del 14.12.1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID, RS **642.14**; art. 43 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 57^{bis} cpv. 3).

¹² Cfr. n. 1.6.

non dovrebbe subire cambiamenti rilevanti. In particolare, l'articolo 7 della legge sull'assistenza in materia penale sancisce il divieto di estradizione di Svizzeri a scopo di perseguimento. I cambiamenti interessano altre forme di cooperazione, in particolare nell'ambito dell'assistenza giudiziaria accessoria, ma anche del perseguimento e dell'esecuzione penali in via sostitutiva. Secondo la legislazione pertinente, come già per i reati di diritto comune, in futuro la cooperazione sarà ammessa anche per i casi di istigazione alla sottrazione d'imposta o di complicità¹³. A determinate condizioni, questo titolo della modifica di legge proposta potrebbe interessare gli intermediari finanziari. Nella pratica, tuttavia, le ripercussioni saranno contenute poiché, considerata la volontà di estendere l'assistenza giudiziaria a una nuova categoria di reati, si rinuncerà alla retroattività. La normativa sulla cooperazione estesa di cui all'articolo 3 capoverso 4 lettera c interessa soltanto i fatti commessi dopo la sua entrata in vigore¹⁴.

1.4 Proposte di soluzione esaminate

Nel quadro della revisione della legge sono state discusse le seguenti opzioni per la prevista estensione dell'assistenza giudiziaria ai reati fiscali.

Applicazione a tutte le forme di cooperazione

A favore del ritiro della riserva fiscale nella legge sull'assistenza in materia penale per tutte le forme di cooperazione (estradizione, assistenza giudiziaria accessoria, perseguimento ed esecuzione penali in via sostitutiva) va il fatto che i più recenti strumenti internazionali trattano i reati fiscali alla stregua dei reati di diritto comune privandoli quindi della facoltà di legittimare l'esclusione della cooperazione in materia penale (variante proposta secondo n. 1.2 e 1.3). Una soluzione diversa potrebbe venir intesa dagli altri Stati come una scarsa disponibilità della Svizzera a lottare in modo efficace contro la criminalità economica e fiscale.

Limitazione all'assistenza giudiziaria accessoria (assunzione di prove)

Per i motivi summenzionati, questa proposta non è oggettivamente motivata. Va inoltre notato che, anche nel caso in cui la riserva fiscale decadde, le condizioni alla base della cooperazione internazionale resterebbero valide per tutte le quattro forme di cooperazione. Questo vale in particolare per l'esigenza della reciprocità e il principio della doppia punibilità. Nel campo dell'estradizione ciò significa che una persona perseguita penalmente può essere estradata per un reato fiscale soltanto se detto reato è punito con una pena detentiva non inferiore a un anno secondo il diritto sia dello Stato richiedente che di quello richiesto. Nel caso di una sottrazione d'imposta, questa condizione non sarebbe soddisfatta. Ai cittadini svizzeri si applica inoltre il divieto di estradizione dedotto dalla Costituzione federale¹⁵.

¹³ Cfr. ad es. art. 177 LIFD (RS 642.11), che punisce l'istigazione, la complicità e il concorso a una sottrazione d'imposta.

¹⁴ Cfr. n. 2.

¹⁵ Art. 25 cpv. 1 Cost. (RS 101); art. 7 AIMP (RS 351.1).

Limitazione alle imposte dirette (imposta sul reddito e sulla sostanza)

Questa soluzione sarebbe ipotizzabile, visto che la maggior parte delle CDI che concretizzano l'assistenza amministrativa interessano esclusivamente le imposte dirette. A sfavore di una simile soluzione vanno invece gli obiettivi divergenti della procedura di assistenza amministrativa e di quella di assistenza giudiziaria. Nel caso dell'assistenza amministrativa, l'individuazione d'infrazioni fiscali serve principalmente per permettere allo Stato richiedente di riscuotere le imposte. L'assistenza giudiziaria in materia penale, invece, è volta al perseguimento di reati. Nel caso di una decurtazione di tributi fiscali, la doppia punibilità è data indipendentemente dal tipo di tributo. Per questo motivo, l'assistenza giudiziaria può essere prestata anche se il diritto svizzero non prevede lo stesso tipo di tributi. Il fatto che, in passato, la Svizzera si sia spinta più avanti nel campo delle imposte indirette rispetto a quello delle imposte dirette¹⁶, va altresì a sfavore di una limitazione della nuova normativa alle imposte dirette.

Ritiro della riserva fiscale nei confronti di tutti gli Stati

Il ritiro completo della riserva fiscale nella legge sull'assistenza in materia penale implicherebbe per la Svizzera l'obbligo di prestare l'assistenza giudiziaria a tutti gli Stati in caso di reati fiscali. Questa soluzione non è stata considerata perché avrebbe indebolito la posizione del nostro Paese nella negoziazione delle CDI secondo la Convenzione modello dell'OCSE. Nel quadro del disciplinamento rinegoziato di assistenza amministrativa concernente lo scambio d'informazioni, è finora stato possibile soddisfare in numerosi casi anche le esigenze svizzere (p.es. l'introduzione di una clausola arbitrare o i miglioramenti nel campo dell'imposizione dei dividendi). Considerato quanto appena detto, la modifica della riserva fiscale nella legge sull'assistenza in materia penale si applicherà soltanto agli Stati con cui la Svizzera ha concluso una CDI rivista. È quindi stato proposto, consapevolmente, un modo di procedere che permette di adempiere anche nel settore dell'assistenza giudiziaria l'obbligo di cooperare nelle questioni fiscali assunto nel quadro dell'assistenza amministrativa. In questo modo si evitano contraddizioni nel campo della cooperazione internazionale.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Per molto tempo in Europa i reati fiscali, come anche le infrazioni militari e politiche, non hanno dato luogo a estradizione o ad assistenza giudiziaria. In passato il sostegno tra Stati nell'ambito della riscossione degli introiti fiscali era infatti malvisto. Quest'ottica è poi cambiata perché la criminalità economica transfrontaliera si è tradotta viepiù in forme d'infrazione alla legislazione fiscale, minacciando di scalzare le fondamenta dello Stato. Per questo motivo occorre intensificare la cooperazione tra le autorità giudiziarie incaricate del perseguimento e della repressione dei reati fiscali¹⁷. Di conseguenza, il Consiglio d'Europa ha elaborato svariati strumenti per lottare più efficacemente contro la frode fiscale e la sottrazione d'imposta. Tra di

¹⁶ Cfr. n. 3.2.3.

¹⁷ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 31.8.1983 relativo all'approvazione di quattro Protocolli addizionali del consiglio d'Europa nel campo dell'extradizione, dell'assistenza giudiziaria e dell'informazione sul diritto estero (FF 1983 IV 121, n. 322 e 331).

essi si annoverano i Protocolli addizionali del 1978 alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale e alla Convenzione europea di estradizione. Questi strumenti hanno avviato la graduale apertura nella cooperazione contro i reati fiscali. L'abolizione delle frontiere interne dell'UE negli anni Ottanta ha rafforzato la cooperazione tra le autorità di perseguimento penale degli Stati membri dell'UE, portando all'emanazione di diverse normative nel campo dell'estradizione e dell'assistenza giudiziaria in materia penale. Queste normative dell'UE, che in parte integrano gli strumenti del Consiglio d'Europa, prevedono l'obbligo di cooperare nell'ambito dei reati fiscali¹⁸.

Finora la Svizzera ha rifiutato di cooperare in questo settore. La legge sull'assistenza in materia penale prevede un'eccezione soltanto in caso di truffa in materia fiscale¹⁹.

Oggi la cooperazione con gli Stati membri del Consiglio d'Europa in ambito di reati fiscali è praticamente esclusa, perché la Svizzera o non ha ratificato o ha ratificato con riserva i Protocolli addizionali pertinenti alla Convenzione di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale. In applicazione del principio di favore, la Svizzera presta assistenza giudiziaria accessoria soltanto in presenza di una truffa in materia fiscale²⁰. L'obbligo di cooperare qualora il procedimento riguardi una truffa in materia fiscale è sancito dall'Accordo con l'Italia²¹. La Svizzera si è inoltre impegnata a cooperare in ambito fiscale con gli Stati membri dell'UE secondo i dettami degli *Accordi bilaterali II*²². Tra la Svizzera e gli Stati Uniti d'America vige un obbligo di prestare assistenza giudiziaria in caso di reati fiscali legati alla criminalità organizzata²³.

1.6 Attuazione

La decisione strategica del Consiglio federale di adattare l'assistenza giudiziaria in materia penale all'assistenza amministrativa internazionale ha come conseguenza per la Svizzera che, in futuro, potrà sostenere uno Stato estero nel perseguimento di una truffa in materia fiscale o di una sottrazione d'imposta. Più concretamente, ciò significa in particolare che le autorità svizzere potranno concedere a uno Stato estero l'accesso a informazioni bancarie nel quadro di una procedura di assistenza giudiziaria per reati fiscali.

Nel diritto nazionale la truffa in materia fiscale nell'ambito delle imposte dirette è perseguita dalle autorità di perseguimento ordinarie secondo le disposizioni del

¹⁸ Cfr. n. 3.1.2 e 3.2.2.

¹⁹ Art. 3 cpv. 3 (RS **351.1**).

²⁰ Direttive dell'Ufficio federale di giustizia: *L'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale*, ed. 2009, n. 2.3.13 e 2.6.2; consultabile al seguente indirizzo: <http://www.rhf.admin.ch/etc/medialib/data/rhf.Par.0090.File.tmp/wegl-str-i-2009.pdf>

²¹ Accordo del 10.9.1998 tra la Svizzera e l'Italia che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20.4.1959 e ne agevola l'applicazione (RS **0.351.945.41**), art. II cpv. 3.

²² Cfr. messaggio del Consiglio federale dell'1.10.2004 concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»); FF **2004** 5273 e n. 3.1.2 (estradizione) e 3.2.3 (assistenza giudiziaria).

²³ Trattato del 25.5.1973 fra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale (RS **0.351.933.6**; art. 7 cpv. 2).

diritto processuale penale; nel campo delle imposte indirette, il giudizio è di competenza delle autorità fiscali e doganali della Confederazione o dei tribunali, sempreché siano soddisfatte le condizioni per una pena detentiva o una misura privativa della libertà. Nel caso della sottrazione d'imposta sono in parte applicate norme diverse:

- in linea di principio, la sottrazione di imposte dirette è perseguita e giudicata dalle autorità fiscali cantonali conformemente alla procedura ordinaria di tassazione. Questa procedura non prevede provvedimenti coercitivi e nemmeno l'obbligo di deporre o informare. Nel quadro della tassazione diretta qualora il contribuente non rispettasse l'obbligo d'informare, le autorità fiscali cantonali possono chiedere informazioni a terzi. I segreti protetti dalla legge quali, ad esempio, il segreto bancario, non possono invece essere levati e quindi non è possibile accedere a informazioni bancarie. È fatta un'eccezione per le infrazioni fiscali gravi²⁴. A determinate condizioni l'Amministrazione federale delle contribuzioni può condurre, in cooperazione con l'autorità fiscale, inchieste penali e ordinare provvedimenti coercitivi;
- nel campo delle imposte indirette, il perseguimento e il giudizio di infrazioni contro la legislazione fiscale spetta all'Amministrazione federale delle contribuzioni o all'Amministrazione federale delle dogane. È fatto salvo il giudizio di un tribunale. La procedura è retta dalle disposizioni del diritto penale amministrativo, che prevede provvedimenti coercitivi.

Integrando la CDI con gli standard internazionali, in particolare con l'articolo 26 della Convenzione modello dell'OCSE, le autorità fiscali estere ottengono l'accesso a dati bancari in Svizzera anche nei casi di sottrazione d'imposta, nonché per la notifica di tassazione. Una tale possibilità di accesso non è accordato alle autorità fiscali svizzere (segreto bancario fiscale). Il Dipartimento federale delle finanze sta esaminando come eliminare tali incongruenze.

Il nuovo orientamento internazionale della politica svizzera in materia di assistenza amministrativa e di mercati finanziari ha effetti sulle procedure di assistenza giudiziaria internazionale (cfr. n. 1.1.2.). La nuova situazione legale implica adeguamenti della legge sull'assistenza in materia penale che interessano, da un lato, la riserva fiscale e la riserva della specialità e, dall'altro, i provvedimenti coercitivi. In futuro, nel quadro di una procedura di assistenza giudiziaria, sarà possibile adottare provvedimenti processuali coercitivi anche nell'ambito delle domande estere per reati di sottrazione fraudolenta di imposte dirette (e indirette) e obbligare le banche, ad esempio, a fornire informazioni.

²⁴ Cfr. art. 190 LIFD (RS **642.11**).

Art. 3 cpv. 3 e 4 AIMP (riserva fiscale)

In linea di principio, l'articolo 3 capoverso 3 della legge sull'assistenza in materia penale esclude la cooperazione in caso di reati fiscali. Finora erano previste due eccezioni (lettere a e b)²⁵.

Nel quadro del previsto adeguamento dell'assistenza giudiziaria nelle questioni fiscali agli sviluppi avviati nell'ambito dell'assistenza amministrativa fiscale s'intende ora aggiungere un'eccezione alle due esistenti. Lo scopo è permettere che gli sviluppi auspicati nell'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale si riflettano anche nell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale. La volontà è di evitare le contraddizioni nella cooperazione internazionale ad esempio qualora, nell'ambito di una procedura di assistenza amministrativa, allo Stato richiedente siano consegnati documenti che non si potrebbero fornire a titolo di assistenza giudiziaria.

L'obiettivo è consentire la cooperazione nel campo dei reati in materia di imposte dirette e indirette secondo tutte le parti della legge sull'assistenza in materia penale, sempreché con lo Stato richiedente sia stata conclusa una CDI che prevede l'assistenza amministrativa per i casi di sottrazione d'imposta e truffa in materia fiscale (ovvero una CDI che soddisfa le condizioni dell'articolo 26 della Convenzione modello dell'OCSE).

Visto che l'assistenza amministrativa nei casi di sottrazione d'imposta ammette lo scambio d'informazioni a fini fiscali, la limitazione della cooperazione nel campo dell'assistenza giudiziaria in materia penale ai casi di truffa in materia fiscale non è giustificata. Tanto più che anche in Svizzera non è punibile soltanto la truffa in materia fiscale, bensì anche la sottrazione d'imposta. L'esclusione dell'assistenza giudiziaria in ambito fiscale non è riconducibile a un problema di doppia punibilità, ma è stata il frutto, al momento del suo recepimento nella legge sull'assistenza in materia penale, di una decisione politica (-finanziaria). La sottrazione d'imposta è una violazione di diritto amministrativo contro la legislazione fiscale punita con una pena pecuniaria, mentre la truffa in materia fiscale è una fattispecie penale di diritto comune passibile di pena pecuniaria o detentiva. Va inoltre notato che le richieste di assistenza giudiziaria devono continuare a essere concrete e motivate. Come finora, è possibile respingere una richiesta di assistenza giudiziaria per un reato irrilevante in base all'articolo 4 della legge sull'assistenza in materia penale o una corrispondente disposizione di un trattato internazionale.

Il nuovo disciplinamento non implica la soppressione totale del principio di esclusione della cooperazione per i reati fiscali: il campo d'applicazione della legge sull'assistenza in materia penale prevede una cooperazione limitata nelle questioni fiscali con gli Stati con i quali la Svizzera non ha stipulato una CDI nuova o rivista. La prevista apertura inverte il rapporto esistente tra il principio vigente finora – nessuna cooperazione in materia fiscale – e le eccezioni. Su questo sfondo s'impone una nuova suddivisione e un adeguamento d'ordine redazionale del capoverso 3. Le disposizioni che ammettono la cooperazione, vale a dire l'attuale secondo periodo

²⁵ Cfr. n. 1.2.

del capoverso 3 comprese le lettere a e b, formano un nuovo capoverso 4 e sono integrate con la lettera c. La nuova disposizione non rende superflue le lettere a e b che prima figuravano nel capoverso 3 e non vanno pertanto cancellate, poiché il campo d'applicazione come pure la cerchia dei destinatari delle singole lettere non coincidono.

La lettera c qualifica esplicitamente anche i reati in materia di cambio come fattispecie penali per le quali è ammessa l'assistenza giudiziaria, allineandosi pertanto alla sistematica degli strumenti di cooperazione europei che qualificano i reati in materia di cambio come reati fiscali²⁶. Si tratta sostanzialmente d'infrazioni contro la normativa in materia di cambio. In questo modo è possibile assicurare che l'auspicato sviluppo controllato della cooperazione fiscale avvenga in sintonia con lo standard consolidato del Consiglio d'Europa. In questo modo il principio dell'unità e della trasparenza dell'ordinamento giuridico è applicato coerentemente. Le condizioni applicate finora per la cooperazione secondo la legge sull'assistenza in materia penale restano tuttavia immutate. In particolare in Svizzera i provvedimenti coercitivi quali, ad esempio, la consegna di documenti bancari, possono essere ordinati soltanto se la fattispecie descritta nella domanda è punibile anche secondo il diritto svizzero. Se non è il caso, ovvero se non è data la doppia punibilità, i provvedimenti coercitivi non possono essere ordinati. È tuttavia possibile disporre altre misure di assistenza giudiziaria quali la notifica di atti procedurali.

Art. 64 cpv. 1a AIMP (provvedimenti coercitivi)

Per realizzare l'estensione controllata dell'assistenza giudiziaria ai reati fiscali così come prevista dal Consiglio federale, va creata una base legale che permetta l'adozione di provvedimenti coercitivi chiesti a titolo di assistenza giudiziaria anche per i reati di sottrazione fraudolenta nel campo delle imposte dirette.

A tal fine, il nuovo capoverso 1a dell'articolo 64 della legge sull'assistenza in materia penale prevede l'adozione di provvedimenti di assistenza giudiziaria implicanti la coercizione processuale anche nel caso in cui la richiesta estera è motivata da una sottrazione d'imposta. In questo modo sarà ora possibile prestare assistenza giudiziaria anche nei casi di sottrazione fraudolenta nel campo delle imposte dirette, la quale, come la messa a disposizione di documenti bancari, è abbinata a provvedimenti coercitivi. L'adozione di provvedimenti coercitivi presuppone che i fatti menzionati nella domanda siano punibili sia in Svizzera che nello Stato estero. Possono presentare una domanda due gruppi di Stati: quelli con cui la Svizzera ha già stipulato una CDI che prevede l'assistenza amministrativa anche nei casi di sottrazione d'imposta (lett. a)²⁷ e gli Stati aderenti agli strumenti del Consiglio d'Europa che prevedono l'assistenza giudiziaria nei casi di sottrazione fraudolenta nel campo delle imposte dirette, in particolare il Protocollo addizionale del 17 marzo 1978 alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (lett. b)²⁸.

²⁶ Cfr. n. 3.

²⁷ Cfr. in questo contesto il nuovo art. 3 cpv. 4 lett. c AIMP.

²⁸ Cfr. n. 3.2.

Art. 67 cpv. 2 lett. c e d AIMP (principio della specialità)

La disposizione definisce la misura in cui lo Stato richiedente può utilizzare le informazioni e i mezzi di prova ottenuti attraverso l'assistenza giudiziaria. Sancisce il principio secondo cui l'uso dei documenti ottenuti è permesso soltanto nei procedimenti diretti al perseguimento di una fattispecie penale per cui è ammessa l'assistenza giudiziaria.

L'estensione controllata dell'assistenza giudiziaria ai reati fiscali così come prevista dal Consiglio federale ha come conseguenza che lo Stato richiedente può, in via generale, utilizzare le informazioni e i mezzi di prova ottenuti alle condizioni di cui all'articolo 3 capoverso 4 lettera c ai fini del perseguimento di reati fiscali.

Il capoverso 2 dell'articolo 67 disciplina le modalità di applicazione e prevede il consenso dell'Ufficio federale di giustizia se lo Stato richiedente intende usare i documenti ottenuti attraverso l'assistenza giudiziaria per un altro uso o per un procedimento diverso da quello previsto inizialmente. Le lettere a-b illustrano le eccezioni a questa esigenza. Si tratta di casi così strettamente affini alla domanda di assistenza giudiziaria iniziale da giustificare la rinuncia dell'obbligo di ottenere il consenso.

Questo varrà anche per i casi in cui la domanda di assistenza giudiziaria è motivata da fatti per i quali, secondo l'articolo 3 capoverso 4 lettera c, è ammessa l'assistenza giudiziaria (art. 67 cpv. 2 lett. c e d) come proposto in questa sede. Concretamente si tratta dell'uso di documenti ottenuti a titolo di assistenza giudiziaria al fine dell'imposizione fiscale e della procedura di recupero d'imposta all'estero. Nel quadro dell'assistenza amministrativa estesa, decisa dal Consiglio federale, lo Stato richiedente può usare le informazioni ottenute attraverso l'assistenza giudiziaria non soltanto per una procedura penale fiscale, ma anche per una procedura concernente l'imposta complementare su accertamento fiscale. Il Consiglio federale non ritiene pertanto giustificato adottare un disciplinamento più severo nell'ambito dell'assistenza giudiziaria, in particolare l'assoggettamento dell'autorità richiedente all'obbligo di ottenere un consenso speciale, affinché i documenti ottenuti ai fini del perseguimento di un reato fiscale possano essere impiegati per fissare un'imposta o per una procedura di recupero d'imposta. L'uso esaustivo dei documenti ottenuti tramite assistenza giudiziaria deve essere ammesso nei confronti degli Stati con cui la Svizzera ha stipulato una CDI di nuova generazione (lett. c) e con gli Stati che hanno aderito agli strumenti del Consiglio d'Europa che prevedono l'obbligo di prestare assistenza giudiziaria per i reati fiscali, in particolare il Protocollo addizionale del 17 marzo 1978 alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (lett. d)²⁹.

Art. 110c AIMP (disposizione transitoria)

Le modifiche di legge proposte dal Consiglio federale si applicano agli atti commessi dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

In linea di principio, nel settore dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale non è applicabile il principio della non retroattività delle leggi penali. Questo perché le disposizioni della legge sull'assistenza in materia penale sono di natura

²⁹ Cfr. n. 3.2.

procedurale, non penale. In questo contesto, tuttavia, la cooperazione riguarda atti punibili già oggi, ma per i quali il diritto vigente non prevede l'assistenza giudiziaria. I clienti stranieri avevano depositato il loro denaro nelle banche svizzere anche perché, tra l'altro, avevano riposto la loro fiducia nell'ordinamento giuridico svizzero dell'epoca. Considerata questa premessa, la rinuncia consapevole alla retroattività è pertanto giustificata. Il fatto che gli atti commessi prima dell'entrata in vigore restino impuniti non esclude inoltre che le informazioni raccolte vengano impiegate per la stima dell'imponibile di un periodo fiscale precedente.

È stata anche vagliata la possibilità di posticipare o anticipare l'entrata in vigore del nuovo disciplinamento di assistenza giudiziaria in materia fiscale a seconda, ad esempio, della data di entrata in vigore della rispettiva CDI bilaterale. Questa opzione è tuttavia stata scartata, poiché avrebbe implicato disciplinamenti diversi in riferimento ai singoli Stati e sarebbe risultata poco comprensibile sia per le autorità incaricate dell'applicazione del diritto sia per i cittadini.

3 Recepimento dei Protocolli addizionali del Consiglio d'Europa

3.1 Secondo protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione (STE n. 098)

3.1.1 Panoramica

La Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957³⁰, entrata in vigore per la Svizzera il 20 marzo 1967, non prevede l'obbligo di estradizione nel campo fiscale. L'articolo 5 della Convenzione statuisce che l'extradizione per reati fiscali è concessa soltanto se tra gli Stati contraenti vige una convenzione corrispondente. Sono considerati reati fiscali le infrazioni contro il diritto penale in materia di tasse e imposte, di dazi e di cambio.

Il Secondo protocollo addizionale del 17 marzo 1978³¹ alla Convenzione europea di estradizione allenta questa norma. Il titolo II del Protocollo addizionale modifica il tenore dell'articolo 5 della Convenzione conferendogli una forma vincolante. Secondo l'articolo 2 del Protocollo addizionale i reati fiscali motivano l'extradizione e vano trattati alla stregua dei reati di diritto comune. L'extradizione va concessa tra le Parti contraenti per fatti (violazioni contro le disposizioni in materia di tasse e imposte, di dazi e di cambio) che costituiscono un reato fiscale secondo la legge sia della parte richiedente che della parte richiesta. Questa normativa si applica a prescindere dal fatto che le Parti contraenti abbiano stipulato o meno una convenzione. Il Protocollo addizionale concede invece alle Parti contraenti la possibilità di non accettare il titolo II o di accettarlo soltanto per certi reati o categorie di reati previste nell'articolo 2³².

La Svizzera ha ratificato il Protocollo addizionale l'11 marzo 1985 esprimendo una riserva. Con decreto federale del 13 dicembre 1984³³, ha dichiarato di non accettare

³⁰ RS **0.353.1**

³¹ RS **0.353.12**

³² Cfr. art. 9 cpv. 2 del Protocollo addizionale.

³³ Art. 1 cpv. 1 lett. b del decreto federale del 13.12.1984 (RU **1985** 712).

il titolo II. La Svizzera aveva formulato questa riserva già in occasione della firma del Protocollo addizionale.

3.1.2 Situazione giuridica vigente

L'articolo 3 capoverso 3 della legge sull'assistenza in materia penale statuisce esplicitamente l'esclusione dell'extradizione per i reati fiscali. Dietro a questo principio si nasconde l'opinione secondo cui non sarebbe compito di uno Stato proteggere gli introiti fiscali di un'altra Nazione. Nel corso degli anni è tuttavia emerso che la criminalità economica focalizzata sulla sottrazione d'imposta e sulla truffa in materia fiscale può minacciare lo Stato medesimo, motivo per cui in Europa il divieto di estradizione per reati fiscali è stato gradualmente allentato³⁴.

Nel quadro dell'associazione a Schengen, la Svizzera ha soppresso il divieto di estradizione nei confronti degli Stati membri dell'UE nel campo delle imposte indirette. La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS)³⁵ prevede di fatto l'obbligo di estradizione per i reati in materia di fiscalità indiretta. L'applicazione della Convenzione di estradizione dell'UE del 1996³⁶ che contiene altresì disposizioni rilevanti nell'ambito Schengen, avrebbe le stesse conseguenze per la Svizzera non fosse che, attualmente, il nostro Paese non è tenuto ad applicarle. Questa Convenzione sancisce l'obbligo di estradizione per tutti i reati fiscali, ma conferisce alle Parti contraenti la possibilità di limitarla, mediante dichiarazione unilaterale, ai reati fiscali nel campo dell'imposta al consumo, dell'imposta sul valore aggiunto e dei tributi doganali, quindi alla fiscalità indiretta (art. 6 cpv. 3 Convenzione di estradizione dell'UE). In vista dell'entrata in vigore della Convenzione, la Svizzera ha rilasciato una dichiarazione pertinente³⁷. Secondo la situazione legale attuale, quindi, nel campo delle imposte dirette l'extradizione continua a essere esclusa.

Un parziale allentamento del divieto di estradizione si trova anche nel Trattato d'extradizione del 14 novembre 1990 fra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America³⁸, che prevede la possibilità di rifiutare l'extradizione per reati fiscali.

³⁴ Messaggio del Consiglio federale del 31.8.1983 (FF **1983** IV 121, n. 322).

³⁵ Convenzione del 19.6.1990 per l'attuazione della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14.6.1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19 (art. 63 in combinato disposto con l'art. 50)).

³⁶ Convenzione del 27.9.1996 relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 313 del 23.10.1996, pag. 12).

³⁷ Accordo del 26.10.2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea, la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen (con allegati e atto finale); RS **0.362.31** (dichiarazione alla fine del processo verbale approvato dei negoziati).

³⁸ RS **0.353.933.6**; art. 3 cpv. 3.

3.1.3 Ritiro della riserva fiscale

Il Consiglio federale vuole estendere la cooperazione nel campo dei reati fiscali nei confronti degli Stati con cui ha concluso una CDI che soddisfa le condizioni previste dall'articolo 26 della Convenzione modello dell'OCSE. A tal fine è proposta una revisione dell'articolo 3 capoverso 3 della legge sull'assistenza in materia penale³⁹. La conseguenza di questa decisione è che l'apertura s'impone anche nei confronti degli Stati che hanno aderito al Protocollo addizionale del Consiglio d'Europa, poiché non tutti questi Stati hanno stipulato una CDI nuova o rivista con la Svizzera. In aggiunta, il Protocollo addizionale sfiora il campo d'applicazione della CDI estendendosi a tutte le disposizioni in materia di tasse e di imposte, di dazi o di cambio. L'attuale esclusione dell'estradizione per reati fiscali non è più giustificata alla luce della nuova politica fiscale svizzera e degli sviluppi del diritto in Europa. Nessun'altra Parte contraente nel Protocollo addizionale ha escluso l'estradizione per reati fiscali⁴⁰. Un disciplinamento unitario nel settore fiscale è tanto più necessario considerati il partenariato stretto e i valori comuni che legano la Svizzera agli Stati membri del Consiglio d'Europa. Per questo motivo, il Consiglio federale propone di ritirare la riserva al titolo II del Protocollo addizionale. In futuro la Svizzera potrà così estradare le persone che hanno commesso un reato fiscale punito con una pena detentiva non inferiore a un anno.

3.2 Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (STE. n. 099)

3.2.1 Panoramica

La Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959⁴¹, entrata in vigore per la Svizzera il 20 marzo 1967, offre agli Stati membri la possibilità di rifiutare la cooperazione in caso di reati fiscali (art. 2 lett. a).

Il Protocollo addizionale del 17 marzo 1978 alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale modifica e integra la Convenzione in diversi punti. Sopprime la possibilità di rifiutare l'assistenza in caso di reati fiscali ed estende l'assistenza giudiziaria all'esecuzione di pene e provvedimenti simili e allo scambio di informazioni su eventuali precedenti penali. Fatta eccezione per l'assistenza giudiziaria nelle questioni fiscali, il Protocollo addizionale prevede impegni che la Svizzera ha già assunto nei confronti degli Stati vicini⁴².

Il 17 novembre 1981 la Svizzera ha sottoscritto il Protocollo addizionale con la riserva di accettare il titolo I (cooperazione in materia di reati fiscali) soltanto nella misura in cui il reato fiscale costituisca una truffa in materia tributaria secondo la legislazione nazionale⁴³. La riserva era fondata sull'articolo 3 capoverso 3 della

³⁹ Cfr. n. 2.

⁴⁰ Lo stato della ratifica e le dichiarazioni sono consultabili al seguente indirizzo:
<http://conventions.coe.int/>

⁴¹ **RS 0.351.1**

⁴² Cfr. n. 3.2.4.

⁴³ Lo stato della ratifica e le dichiarazioni sono consultabili al seguente indirizzo:
<http://conventions.coe.int/>

legge sull'assistenza in materia penale che le Camere federali avevano approvato il 20 marzo 1981, dopo una serie di lunghe discussioni.

Nell'agosto 1983 il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere federali per approvazione il Protocollo addizionale con la riserva formulata dalla Svizzera al momento della firma⁴⁴. Le Camere federali hanno respinto la riserva. Il 4 giugno 1984 il Consiglio nazionale ha deciso di approvare il Protocollo addizionale fatto salvo il titolo I. Il 24 settembre 1985 il Consiglio degli Stati ha adottato la decisione del Consiglio nazionale⁴⁵. Per motivi d'ordine politico-giuridico il Consiglio federale ha in seguito deciso di non ratificare il Protocollo addizionale e di sottoporre alle Camere federali a tempo debito un nuovo messaggio concernente la ratifica⁴⁶.

3.2.2 Situazione giuridica vigente

Il Protocollo addizionale è stato firmato da 40 Stati membri del Consiglio d'Europa. Tre Stati extraeuropei - Israele, Cile, Corea - vi hanno aderito. Non è invece stato ratificato da Svizzera, Andorra, Bosnia Erzegovina, Principato del Liechtenstein, Malta, Monaco e San Marino⁴⁷.

La legge sull'assistenza in materia penale esclude la cooperazione per i reati fiscali. Prevede tuttavia alcune eccezioni:

- la Svizzera può concedere l'assistenza accessoria per truffa in materia di tasse secondo l'articolo 3 capoverso 3 della legge sull'assistenza in materia penale (ad es. per l'assunzione di prove). L'articolo 24 dell'ordinanza del 24 febbraio 1982⁴⁸ sull'assistenza internazionale in materia penale (OAIMP) precisa la nozione di *truffa in materia di tasse* e descrive le condizioni valide per la cooperazione. La domanda non può essere respinta per il solo motivo che il diritto svizzero non prevede lo stesso genere di tasse o disposizioni dello stesso tipo in materia di tasse (art. 24 cpv. 2 OAIMP). Perché venga concessa l'assistenza giudiziaria in questo ambito, dall'esposto dei fatti deve risultare inequivocabilmente che è adempiuta la fattispecie di truffa in materia fiscale secondo il diritto svizzero⁴⁹;
- secondo l'articolo 3 capoverso 3 lettera b, la Svizzera può avviare una cooperazione esaustiva con le autorità giudiziarie estere in caso di truffa qualificata in materia fiscale nel campo delle imposte indirette (importazione, esportazione o transito di prodotti);
- secondo l'articolo 63 capoverso 5, l'assistenza giudiziaria nelle questioni fiscali può essere concessa per scagionare la persona perseguita.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la Svizzera può applicare le disposizioni relative alla truffa in materia fiscale anche se uno strumento di diritto

⁴⁴ Messaggio del Consiglio federale del 31.8. 1983 (FF **1983** IV 121, Allegato 1, pag. 153).

⁴⁵ Boll. Uff. **1985** N 1794-95; decreto del 4.10.1985 concernente il Protocollo addizionale del Consiglio d'Europa nel campo dell'assistenza giudiziaria in materia penale (FF **1985** II 1219).

⁴⁶ Decisione presidenziale del 30.12.1985.

⁴⁷ Stato: marzo 2012.

⁴⁸ **RS 351.11**

⁴⁹ Cfr. n. 1.2 (direttive n. 2.3.3).

internazionale non prescrive l'obbligo di cooperare in materia fiscale, presupposto tuttavia che il diritto interno sia più favorevole ai fini della cooperazione di quanto non lo sia il diritto dei trattati internazionali⁵⁰.

Un'ulteriore eccezione vale nei confronti dell'UE. Nel quadro degli Accordi bilaterali II, in particolare dell'Accordo di associazione a Schengen⁵¹ e dell'Accordo anti frode (AFF)⁵², la Svizzera ha assunto impegni nel campo dell'assistenza giudiziaria nelle questioni fiscali⁵³. Va precisato che, a una data anteriore, la Svizzera si era già impegnata con l'Italia a prestare assistenza giudiziaria per i reati fiscali⁵⁴.

3.2.3 **Ratifica del Protocollo addizionale (senza riserva fiscale)**

Con la proposta revisione dell'articolo 3 capoverso 3 della legge sull'assistenza in materia penale la Svizzera estende l'assistenza giudiziaria nel campo della fiscalità diretta e indiretta nei confronti degli Stati con cui ha concluso una CDI di nuova generazione⁵⁵ e permette la cooperazione con questi Stati nel campo dei reati in materia di cambio. Per quanto riguarda la fiscalità, la Svizzera si spinge quindi oltre il disciplinamento vigente con gli Stati membri dell'UE, nella misura in cui l'articolo 50 della CAS⁵⁶ e l'articolo 2 AAF limitano l'obbligo di prestare assistenza giudiziaria alle imposte indirette. Soltanto l'entrata in vigore per la Svizzera del Protocollo del 2001⁵⁷ alla Convenzione di assistenza giudiziaria dell'UE comporterà un'estensione sostanziale dell'assistenza giudiziaria alla fiscalità diretta, implicando quindi una cooperazione nell'ambito delle infrazioni in materia di tasse e di imposte, di dogana e di cambio⁵⁸. Anche in questo caso la Svizzera, in base alle soluzioni approvate nel quadro dei negoziati di Schengen, potrebbe rifiutare di dar seguito a richieste di perquisizione o sequestro (ad es. di documenti bancari) nel campo dei reati di sottrazione fraudolenta nel settore della fiscalità diretta⁵⁹.

In vista della revisione della legge sull'assistenza in materia penale, è opportuno che la Svizzera estenda l'assistenza giudiziaria in campo fiscale anche agli Stati aderenti al Protocollo addizionale del Consiglio d'Europa. I valori comuni e la stretta cooperazione con i gruppi di Stati del Consiglio d'Europa costituiscono una buona base

⁵⁰ Direttive n. 2.6.2.

⁵¹ **RS 0.362.31**

⁵² **RS 0.351.926.81**

⁵³ Cfr. anche n. 3.2.3.

⁵⁴ **RS 0.351.945.41** (art. II cpv. 3).

⁵⁵ Cfr. n. 1.1.

⁵⁶ Convenzione d'applicazione dell'Accordo di Schengen del 19.6.1990; GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19.

⁵⁷ Protocollo del 16.10.2001 alla Convenzione del 29.5.2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 326 del 21.11. 2001, pag. 2). Entrato in vigore il 5.10.2005 per i primi otto Stati membri; l'entrata in vigore per i restanti membri è in seguito avvenuta a scaglioni, a seconda del momento della ratifica. Attualmente il Protocollo, in particolare l'articolo 8 (rilevante in materia di Schengen), non si applica alla Svizzera.

⁵⁸ L'art. 8 del Protocollo del 2001 invaliderà l'art. 50 CAS.

⁵⁹ Art. 51 CAS in combinato disposto con la dichiarazione della Svizzera riguardo all'assistenza giudiziaria in materia penale nell'atto finale all'Accordo di associazione a Schengen (**RS 0.362.31**).

che permette alla Svizzera di recepire lo standard del Consiglio d'Europa e concedere l'assistenza giudiziaria per i reati fiscali.

Per questi motivi, il Consiglio federale propone di ratificare il Protocollo addizionale del Consiglio d'Europa e di rinunciare alla riserva nei confronti del titolo I (reati fiscali). Particolarmente opportuna sarebbe la rinuncia a vincolare l'assistenza giudiziaria nel campo dei reati fiscali a un valori importo specifico come previsto ad esempio dalla CAS (art. 50 cpv. 4) e dall'AAF (art. 3). La limitazione della cooperazione ai casi in cui la somma sottratta o il valore dei beni raggiunge un determinato importo fisso solleverebbe critiche a livello internazionale, poiché nessuno Stato aderente al Protocollo addizionale ha espresso una simile riserva⁶⁰. Il Protocollo del 2001 relativo alla Convenzione di assistenza giudiziaria dell'UE, non ancora entrato in vigore, abroga il valore soglia per la cooperazione previsto all'articolo 50 CAS⁶¹. Del resto, nemmeno gli strumenti di cooperazione più recenti prevedono valori limite. Va pure notato che un reato qualificato dalla Svizzera come irrilevante, può essere classificato diversamente da un altro Stato, a seconda della situazione economica ivi vigente. Soltanto il fatto di presentare una domanda di assistenza giudiziaria dimostra che per lo Stato richiedente il caso è importante⁶².

3.2.4 Disposizioni chiave del Protocollo addizionale

Il Protocollo addizionale è stato ampiamente discusso nel primo messaggio di ratifica del Consiglio federale del 31 agosto 1983⁶³. Visto che detto messaggio non è pubblicato in forma elettronica nel foglio federale vengono qui di seguito riportati i punti essenziali delle dichiarazioni del Consiglio federale riguardo al contenuto dei quattro capitoli. Per facilitare la comprensione, i singoli titoli riportano un'intestazione che non figura nel testo del Protocollo addizionale.

Titolo I – Reati fiscali

Art. 1

La Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale consente alle Parti contraenti di rifiutare l'assistenza giudiziaria se la domanda si riferisce a reati considerati dalla Parte richiesta come reati fiscali (art. 2 lett. a). Per questa categoria di reati l'articolo 1 del Protocollo addizionale prevede l'obbligo di cooperare. Ogni Parte contraente può, al momento della firma o della ratifica del Protocollo addizionale, dichiarare che si riserva il diritto di escludere determinate categorie di reati, (art. 8 cpv. 2). Il termine *reato fiscale* non è precisato né nella Convenzione né nel Protocollo. Per quanto riguarda la definizione, il rapporto esplicativo concernente il Protocollo addizionale rimanda all'articolo 5 della Convenzione di estradizione,

⁶⁰ Lo stato della ratifica e le dichiarazioni sono consultabili al seguente indirizzo: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=099&CM=1&DF=03/10/2011&CL=GER>

⁶¹ Art. 8 cpv. 3.

⁶² Cfr. ad es. DTF 1A.247/2004 del 25.11.2004, consid. 2.2 (somma di reato 1100 euro, Stato richiedente: Estonia).

⁶³ FF 1983 IV 121 n. 33.

secondo cui i reati fiscali sono i reati in materia di tasse e imposte, di dogana e di cambio⁶⁴. Il Secondo protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione riprende questa definizione⁶⁵. Un ulteriore indizio a dimostrazione che i reati fiscali hanno lo stesso significato nell'ambito dell'assistenza giudiziaria è l'articolo 2 capoverso 2 del Protocollo addizionale. Una domanda non può essere respinta con la motivazione che la legislazione dello Stato richiesto non impone lo stesso tipo di tasse o d'imposte o non contiene, tra le altre cose, esattamente la stessa regolamentazione in materia di tasse e imposte, di dazi e di cambio dello Stato richiedente. In questo punto la clausola di salvaguardia (art. 8 cpv. 2 lett. a) corrisponde a quella prevista dal Secondo protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione⁶⁶.

Art. 2

Questo articolo precisa a quali condizioni va ammessa la doppia punibilità se, per evadere una domanda di assistenza giudiziaria, è necessaria una perquisizione o un sequestro d'oggetti. Il capoverso 1 sancisce il principio. Se una Parte contraente si è riservata la facoltà di sottoporre l'esecuzione di commissioni rogatorie per le perquisizioni o per il sequestro d'oggetti alla condizione che l'infrazione motivante detta commissione sia punibile tanto dalla legge dello Stato richiesto quanto da quella dello Stato richiedente, per quanto riguarda i reati fiscali si riterrà questa condizione soddisfatta se la legge dello Stato richiedente punisce questo reato e se esso corrisponde, nella legge dello Stato richiesto, a un reato della stessa natura. Il capoverso 2 precisa il principio prescrivendo l'impossibilità di respingere la domanda con la motivazione che la legislazione dello Stato richiesto non impone lo stesso tipo di tasse o d'imposte o non contiene esattamente la stessa regolamentazione in materia di tasse e imposte, di dazi e di cambio della legislazione dello Stato richiedente.

Questa disposizione è importante per la Svizzera nella misura in cui, al momento della ratifica della Convenzione, ha espresso la riserva di far dipendere l'esecuzione di una domanda di assistenza giudiziaria che richiede l'adozione di un provvedimento coercitivo dalla doppia punibilità⁶⁷.

Titolo II – Assistenza relativa all'esecuzione di pene e di misure analoghe

Art. 3

La Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale esclude ogni assistenza volta all'esecuzione di decisioni penali (art. 1 cpv. 2). Il motivo principale

⁶⁴ Rapporto esplicativo concernente il Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, n. 12; <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/099.htm>

⁶⁵ RS 0.353.12; art. 2.

⁶⁶ Cfr. art. 9 cpv. 2 lett. b del Secondo protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione (RS 0.351.12).

⁶⁷ Riserva della Svizzera in merito all'art. 5 cpv. 1 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (RS 0.351.1); art. 3 del decreto federale del 27. 9. 1966 (RU 1967 809).

alla base di questa esclusione si identifica con il campo di applicazione della Convenzione, la quale, in effetti, si applica soltanto alle procedure giudiziarie, mentre le misure in materia d'esecuzione rientrano, in certi Stati, nelle competenze di un'autorità amministrativa.

Lo scopo di questo titolo non è quello di creare un accordo sull'esecuzione delle sanzioni, ma di agevolare lo scambio d'informazioni in riferimento all'esecuzione della pena. Il Protocollo addizionale estende il campo di applicazione della Convenzione da un duplice punto di vista: da un lato in materia di notificazione degli atti volti all'esecuzione di una pena o di misure analoghe, quali l'esazione di una multa o il pagamento delle spese di procedura (art. 3 lett. a); dall'altro in merito a certe misure relative all'esecuzione della pena (art. 3 lett. b). D'altro canto, l'articolo 3 lettera b ammette l'assistenza giudiziaria per determinate misure volte all'esecuzione di una pena (sospensione della pena, liberazione condizionale, differimento dell'inizio della pena ecc.). Estendendo il campo di applicazione s'intende, tra l'altro, permettere a un condannato residente all'estero di essere informato sul momento in cui la pena comincia ad esplicare il suo effetto, sulle modificazioni delle regole di condotta imposte in caso di sospensione condizionale della pena o su un'eventuale revoca della sospensione condizionale.

Nei casi in cui il documento da notificare o una delle misure menzionate nell'articolo non proviene da un'autorità giudiziaria, la disposizione si applica soltanto se lo Stato contraente interessato ha dichiarato di considerare l'autorità in questione come un'autorità giudiziaria ai fini della Convenzione (art. 24 della Convenzione).

Il tenore di questo titolo non è nuovo per la Svizzera: corrisponde ampiamente agli articoli 63 capoverso 3 lettera c e 94 capoverso 4 della legge sull'assistenza in materia penale e si ritrova in parte anche negli accordi addizionali alla Convenzione che la Svizzera ha concluso con Austria⁶⁸, Germania⁶⁹, Francia⁷⁰ e Italia⁷¹.

Titolo III – Comunicazioni di informazioni relative al casellario giudiziale

Art. 4

L'articolo 22 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale prevede che le Parti contraenti si scambino automaticamente e almeno una volta l'anno le sentenze penali e le misure posteriori che concernono i loro cittadini iscritti

⁶⁸ Accordo del 13.6.1972 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20.4.1959 e ne agevola l'applicazione (RS **0.351.916.32**; art. I cpv. 3).

⁶⁹ Accordo del 13.11.1969 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20.4.1959 e ne agevola l'applicazione (RS **0.351.913.61**; art. I).

⁷⁰ Accordo del 28.10.1996 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20.4.1959 (RS **0.351.934.92**; art. I cpv. 2).

⁷¹ Accordo del 10.09.1998 tra la Svizzera e l'Italia che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20.4.1959 e ne agevola l'applicazione (RS **0.351.945.41**; art. II cpv. 2).

nel casellario giudiziale. Il presente articolo integra questa disposizione: una Parte contraente può richiedere, oltre alle informazioni sul casellario giudiziale, anche una copia di una sentenza o di una misura posteriore o altre informazioni riferite a un caso specifico. Dette comunicazioni sono trasmesse soltanto su richiesta e fra i Ministeri di Giustizia. Le informazioni supplementari hanno lo scopo di permettere allo Stato richiedente di decidere se, a seguito della sentenza, s'impongono determinate misure a livello nazionale.

Il tenore di questo titolo non è nuovo per la Svizzera: corrisponde ampiamente all'articolo 63 della legge sull'assistenza in materia penale e si ritrova in parte anche negli accordi addizionali alla Convenzione che la Svizzera ha concluso con gli Stati limitrofi quali l'Austria⁷², la Germania⁷³, la Francia⁷⁴ e l'Italia⁷⁵.

Titolo IV – Disposizioni finali

Le disposizioni finali del titolo IV corrispondono a quelle contenute in altre convenzioni del Consiglio d'Europa. Disciplinano la procedura per l'entrata in vigore del Protocollo addizionale (art. 5), le modalità di adesione (art. 6), l'applicabilità territoriale (art. 7) e la denuncia (art. 11). Il titolo contiene inoltre una clausola di salvaguardia (art. 8), una norma sul rapporto tra il Protocollo addizionale e altre convenzioni interstatali in materia di assistenza giudiziaria (art. 9), una clausola di composizione (art. 10), nonché l'obbligo di notificazione al Segretario Generale del Consiglio d'Europa (art. 12). Queste disposizioni non suscitano particolari osservazioni.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione e per i Cantoni

L'estensione dell'assistenza giudiziaria internazionale ai reati fiscali implica lavoro aggiuntivo per le autorità competenti della Confederazione e dei Cantoni. L'aumento del carico di lavoro è previsto soprattutto nel campo dell'assistenza accessoria in riferimento a procedure estere per sottrazione d'imposta; in quello dell'extradizione, invece, il lavoro sarà incentrato soprattutto sui casi di truffa in materia fiscale. In Svizzera la sottrazione d'imposta non è punita con una pena detentiva e quindi può motivare l'extradizione soltanto se è associata a un altro reato. Attualmente le eccezioni che ammettono l'extradizione sono previste soltanto in determinati settori della fiscalità diretta con riferimento a reati di sottrazione fraudolenta in presenza di circostanze aggravanti⁷⁶. La revisione del diritto penale fiscale potrebbe cambiare questa situazione giuridica. L'entità dell'onere aggiuntivo e le conseguenze finanziarie per le autorità federali e cantonali dipendono principalmente dal numero e dalla

⁷² RS **0.351.916.32**; art. XIV cpv. 2.

⁷³ RS **0.351.913.61**; art. XIII cpv. 2.

⁷⁴ RS **0.351.934.92**; art. XIX cpv. 2.

⁷⁵ RS **0.351.945.41**; art. XXVII.

⁷⁶ Cfr. ad es. la legge federale del 12.6.2009 concernente l'imposta sul valore aggiunto (LIVA; RS **641.20**; art. 97 cpv. 2), legge del 18.3.2005 sulle dogane (LD; RS **631.0**; art. 118 cpv. 3).

complessità delle domande estere, nonché dalla durata delle procedure in Svizzera. Ad oggi non è possibile definire e quantificare la portata di questo onere aggiuntivo.

4.2 Ripercussioni per l'economia

L'estensione dell'assistenza giudiziaria ai reati fiscali è una pietra miliare. È probabile che la Svizzera riceva più domande di assistenza giudiziaria per procedure di sottrazione d'imposta dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e da quelli con cui ha concluso una CDI di nuova generazione. La piazza finanziaria e industriale svizzera non dovrebbero tuttavia risentirne in misura eccessiva. La cooperazione tra le autorità giudiziarie nel perseguimento della criminalità fiscale rappresenta un complemento all'assistenza amministrativa. Se, nel quadro delle nuove CDI, le autorità preposte all'assistenza amministrativa possono cooperare con l'estero nei casi di sottrazione d'imposta, appare logico offrire questa possibilità anche alle autorità giudiziarie. Nel complesso, la nuova strategia del Consiglio federale potrebbe avere un effetto neutrale sulla Svizzera. A breve termine, si potrebbe verificare una fuga di capitali dovuta all'insicurezza dei clienti, il che potrebbe essere in un certo senso pregiudizievole alla piazza economica svizzera. A medio e a lungo termine, tuttavia, la nuova strategia rafforzerà il settore finanziario. Grazie alle condizioni quadro giuridiche chiare, le banche svizzere rappresenteranno un partner affidabile, il che aumenterà la competitività del nostro Paese e ne rafforzerà la piazza finanziaria e industriale. In questo modo la posizione della piazza finanziaria svizzera assumerà un'importanza maggiore sullo scacchiere internazionale e si tiene conto di un aspetto importante della politica economica estera della Svizzera.

5 Programma di legislatura

Il presente avamprogetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁷⁷ sul programma di legislatura 2011–2015.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Le modifiche di legge proposte si basano sugli articoli 54 capoverso 1 e 173 capoverso 2 della Costituzione federale⁷⁸.

Il recepimento dei Protocolli addizionali del Consiglio d'Europa nel campo dell'estradizione (ritiro della riserva fiscale) e dell'assistenza giudiziaria in materia penale (ratifica) si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. La stipula di trattati internazionali rientra quindi nella sua sfera di competenze. Il Consiglio federale firma e ratifica i trattati internazionali e li sottopone per approvazione all'Assemblea federale (art. 184 cpv. 2 Cost.). Il ritiro di una riserva apposta a un trattato internazionale è equiparato

⁷⁷ FF 2012 481, 561 e 614.

⁷⁸ RS 101

a una modifica dello stesso, per cui è richiesta l'approvazione del Parlamento. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'approvazione di trattati internazionali spetta all'Assemblea federale.

6.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge federale del 13 dicembre 2002⁷⁹ sull'Assemblea federale, per norme di diritto s'intendono disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che, in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost. sono emanate sotto forma di legge federale.

I due Protocolli addizionali del Consiglio d'Europa comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Fondano per la Svizzera l'obbligo di cooperare nel campo dei reati fiscali. Il ritiro della riserva emessa al titolo I del Secondo protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione fonda l'obbligo di estradizione nel campo dei reati fiscali. Ratificando il Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, la Svizzera s'impegna a prestare assistenza giudiziaria per i reati fiscali e si assume compiti relativi alla notifica di atti concernenti l'esecuzione penale. Questi impegni hanno effetti sui diritti e gli obblighi delle singole persone e conferiscono le pertinenti facoltà alle autorità competenti. Le disposizioni sono da considerarsi importanti, poiché, secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. sono emanate soltanto sotto forma di legge federale. Il decreto d'approvazione sottostà pertanto a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

6.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente avamprogetto ha lo scopo di modificare le basi giuridiche nel campo dell'assistenza giudiziaria nelle questioni fiscali, il che implica l'adeguamento del diritto in materia di assistenza giudiziaria penale all'assistenza amministrativa per le questioni fiscali. Con questa modifica di legge s'intende colmare la lacuna formatasi nel campo della cooperazione in caso di reati fiscali nei confronti dei partner con cui è stata stipulata una CDI di nuova generazione o degli Stati aderenti agli strumenti pertinenti del Consiglio d'Europa. Recependo i due Protocolli addizionali alla Convenzione europea di estradizione e a quella di assistenza giudiziaria in materia penale, la Svizzera allinea la sua politica in materia di assistenza giudiziaria allo standard europeo. L'avamprogetto è quindi in sintonia con il diritto europeo. Per i

⁷⁹ RS 171.10

dettagli si rimanda al numero 1.5. Il disciplinamento proposto è altresì conforme alle convenzioni multilaterali più recenti concluse con gli Stati extraeuropei⁸⁰.

⁸⁰ Cfr. ad es. la Convenzione delle Nazioni Unite del 15 .11.2006 contro la criminalità organizzata transnazionale (RS **0.311.54**; art. 18 cpv. 22) o la Convenzione delle Nazioni Unite del 31.10.2003 contro la corruzione (RS **0.311.56**; art. 46 cpv. 22).

Sinossi della revisione parziale della legge sull'assistenza in materia penale

Allegato

Diritto vigente	Avamprogetto posto in consultazione
<p>RS 351.1</p> <p>Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale, AIMP)</p>	<p>RS 351.1</p> <p>Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale, AIMP)</p> <p>Modifica</p>
<p>Art. 3 Genere del reato</p> <p>³ La domanda è irricevibile se il procedimento verte su un reato che sembra volto a una decurtazione di tributi fiscali o viola disposizioni in materia di provvedimenti di politica monetaria, commerciale o economica. Tuttavia, si può dar seguito:</p> <p>a. a una domanda d'assistenza secondo la parte terza della presente legge se il procedimento verte su una truffa in materia fiscale;</p> <p>b. a una domanda d'assistenza secondo tutte le parti della presente legge se il procedimento verte su una truffa qualificata in materia fiscale ai sensi dell'articolo 14 capoverso 4 della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo.</p>	<p>³ La domanda è irricevibile se il procedimento verte su un reato che sembra volto a una decurtazione di tributi fiscali o viola disposizioni in materia di provvedimenti di politica monetaria, commerciale o economica. È fatto salvo il capoverso 4.</p> <p>⁴ È dato seguito:</p> <p>a. a una domanda d'assistenza secondo la parte terza della presente legge se il procedimento verte su una truffa in materia fiscale;</p> <p>b. a una domanda d'assistenza secondo tutte le parti della presente legge se il procedimento verte su una truffa qualificata in materia fiscale ai sensi dell'articolo 14 capoverso 4 della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo,</p> <p>c. a una domanda secondo tutte le parti della presente legge se:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. il procedimento verte su un reato in materia di tasse e imposte, dazi e cambio, e 2. con lo Stato richiedente è stata stipulata una convenzione di doppia imposizione che prevede l'assistenza amministrativa in caso di sottrazione d'imposta e frode fiscale.
<p>Art. 64 Provvedimenti coercitivi</p> <p>¹ I provvedimenti secondo l'articolo 63, se implicano l'applicazione della coercizione</p>	

<p>processuale, possono essere ordinati soltanto ove dall'esposizione dei fatti risulti che l'atto perseguito all'estero denota gli elementi obiettivi di una fattispecie punibile secondo il diritto svizzero. Essi devono essere eseguiti secondo il diritto svizzero.</p>	<p>^{1a}Qualora l'atto perseguito all'estero costituisca una sottrazione d'imposta possono essere ordinati i provvedimenti secondo il capoverso 1 se:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. con lo Stato richiedente è stata conclusa una convenzione di doppia imposizione che prevede l'assistenza amministrativa in caso di sottrazione d'imposta e frode fiscale; o b. si applica una convenzione del Consiglio d'Europa che prevede l'obbligo di prestare assistenza giudiziaria per l'atto perseguito.
<p>Art. 67 Principio della specialità</p> <p>¹ Le informazioni e i documenti ottenuti mercé l'assistenza non possono essere usati nello Stato richiedente né a scopo d'indagine né come mezzi di prova in procedimenti vertenti su fatti per cui l'assistenza è inammissibile.</p> <p>² Qualsiasi altro uso sottostà al consenso dell'Ufficio federale. Tale consenso non è necessario se:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. il fatto cui si riferisce la domanda costituisce un'altra fattispecie penale per la quale l'assistenza giudiziaria è ammissibile, o b. il procedimento penale estero è diretto contro un'altra persona che ha partecipato al reato. 	<p>² Qualsiasi altro uso sottostà al consenso dell'Ufficio federale. Tale consenso non è necessario se:</p> <ul style="list-style-type: none"> c. il fatto cui si riferisce la domanda costituisce un reato di cui all'articolo 3 capoverso 4 lettera c per il quale è ammissibile l'assistenza giudiziaria; o d. il fatto cui si riferisce la domanda costituisce un reato di cui all'articolo 3 capoverso 4 lettera c numero 1 per il quale la convenzione del Consiglio d'Europa applicabile prevede l'assistenza giudiziaria.
	<p><i>Art. 110c (nuovo)</i> Disposizione transitoria relativa alla modifica del</p> <p>Le disposizioni della modifica del ... della presente legge si applicano se l'atto cui si</p>

	riferisce la domanda è stato commesso dopo l'entrata in vigore della presente legge.
--	--