

15.056

**Messaggio
concernente l'approvazione di un Protocollo
che modifica la Convenzione tra la Svizzera e l'Italia
per evitare le doppie imposizioni**

del 12 agosto 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva un Protocollo che modifica la Convenzione tra la Svizzera e l'Italia per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio.

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

12 agosto 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio è stata firmata a Roma il 9 marzo 1976.

Conformemente alla prassi svizzera al momento della sua conclusione, la Convenzione contiene un articolo sullo scambio di informazioni limitato ai casi di applicazione regolare e alla lotta contro il suo impiego abusivo.

I negoziati hanno permesso di concludere un Protocollo di modifica che introduce una disposizione sullo scambio di informazioni conforme allo standard dell'OCSE. Il Protocollo di modifica è stato firmato a Milano il 23 febbraio 2015.

I Cantoni e gli ambienti economici interessati hanno accolto favorevolmente la conclusione di questo Protocollo di modifica.

Messaggio

1 Considerazioni generali concernenti lo sviluppo della politica in materia di convenzioni per evitare le doppie imposizioni

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

La politica svizzera in materia di convenzioni si basa da sempre sugli standard dell'OCSE, poiché sono i più idonei per quanto concerne il raggiungimento degli obiettivi in materia di benessere. Essa mira principalmente a una chiara ripartizione delle competenze in materia d'imposizione delle persone fisiche e giuridiche, un'imposta residua per quanto possibile uguale a zero o molto bassa su interessi, dividendi e canoni nonché l'eliminazione di conflitti in campo fiscale che arrecano svantaggi ai contribuenti attivi a livello internazionale. Da sempre esistono tensioni tra le condizioni quadro favorevoli del regime fiscale applicato nel nostro Paese e il suo riconoscimento internazionale. Infatti, in mancanza di tale legittimazione, anche la migliore delle soluzioni svizzere perderebbe la sua attrattiva.

2 Situazione iniziale, andamento e risultato dei negoziati

L'Italia è il terzo partner commerciale della Svizzera dopo la Germania e gli Stati Uniti. È il nostro secondo fornitore e, per quanto concerne le esportazioni, è il nostro quarto mercato. Nel 2014 il volume degli scambi ammontava a 32,5 miliardi di franchi. L'ammontare totale degli investimenti diretti della Svizzera in Italia era, alla fine del 2013, di 26,8 miliardi di franchi, registrando un aumento del 4,3 per cento rispetto all'anno precedente. Con circa 500 000 persone, gli italiani costituiscono la principale comunità straniera residente in Svizzera.

La Convenzione del 9 marzo 1976¹ tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e il suo Protocollo è entrata in vigore il 27 marzo 1979 (di seguito CDI-I).

Conformemente alla prassi svizzera al momento della sua conclusione, la CDI-I contiene un articolo concernente lo scambio di informazioni limitato ai casi di applicazione regolare e alla lotta contro l'impiego abusivo della convenzione. A seguito della decisione del Consiglio federale del mese di marzo 2009 di revocare la riserva sull'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE, la Svizzera ha potuto inserire lo standard internazionale in oltre 50 convenzioni per evitare le doppie imposizioni e in nove accordi sullo scambio d'informazioni in materia fiscale (*Tax Information Exchange Agreement, TIEA*).

¹ RS 0.672.945.41

Il 9 maggio 2012 la Svizzera e l'Italia hanno rilanciato il dialogo bilaterale in materia fiscale e finanziaria. Il 29 agosto 2012 il Consiglio federale ha conferito il mandato concernente i negoziati con l'Italia. Nel complesso si mira a normalizzare le relazioni in ambito fiscale con l'Italia. Le discussioni avvenute nel 2014 si sono focalizzate su un protocollo di modifica della Convenzione e su una *roadmap* in materia fiscale e finanziaria, un documento non vincolante a livello giuridico ma che contiene linee politiche chiare con elementi di soluzioni reciproche per i dossier oggetto di discussione bilaterale.

Questi negoziati hanno permesso di parafare, il 19 dicembre 2014, un Protocollo di modifica della CDI-I che è stato firmato il 23 febbraio a Milano. Esso adegua lo scambio di informazioni su domanda allo standard dell'OCSE ed è applicabile dalla sua entrata in vigore a fatti e, o, circostanze esistenti o realizzate il giorno della firma del Protocollo di modifica o dopo tale data. In pratica la firma del Protocollo di modifica permette ai clienti italiani di istituti finanziari svizzeri di essere trattati come clienti che hanno i loro conti presso istituti finanziari situati in Stati che non figurano sulle liste nere italiane. Di conseguenza, questi clienti italiani potranno, se del caso, regolarizzare i loro averi alle stesse condizioni (uguali sanzioni penali e amministrative) dei clienti con conti non dichiarati, al momento della regolarizzazione, presso istituti finanziari situati in Italia o in Stati che hanno una clausola concernente lo scambio di informazioni su domanda in vigore con l'Italia.

Oltre al Protocollo di modifica, i negoziati hanno permesso di finalizzare una *roadmap* che contiene un impegno politico di Svizzera e Italia concernente aspetti importanti relativi alle relazioni fiscali e finanziarie bilaterali. Anche la *roadmap* è stata firmata il 23 febbraio 2015 a Milano. Tenuto conto che essa non è giuridicamente vincolante per le Parti, la *roadmap* non costituisce un trattato la cui approvazione compete all'Assemblea federale.

Gli elementi della *roadmap* possono essere riassunti come segue: gli sviluppi avvenuti in ambito di scambio automatico di informazioni a livello internazionale sono riconosciuti, in particolare viene sottolineato che lo scambio automatico sarà oggetto di uno strumento giuridico separato dalla CDI-I. Per quanto concerne la regolarizzazione del passato, sono fissati i parametri della futura cooperazione in ambito amministrativo, che si fonderà sul nuovo articolo 27 della CDI-I (scambio di informazioni su domanda). Oltre allo scambio di informazioni, la CDI-I verrà riveduta in una seconda tornata di negoziati per convenire un certo numero di modifiche. I parametri della futura soluzione in materia di imposizione dei lavoratori frontalieri sono tra le questioni principali della *roadmap*, che contiene pure un calendario relativo all'uscita della Svizzera dalle liste nere italiane. Alcuni aspetti concernenti la fiscalità indiretta dell'enclave di Campione d'Italia dovranno pure essere oggetto di discussione. La *roadmap* prevede infine un dialogo continuo per trattare questioni importanti come l'imposta italiana sulle transazioni finanziarie, il miglioramento dell'accesso ai rispettivi mercati per gli istituti finanziari e i regimi in materia di imposizione delle imprese.

Le discussioni sull'attuazione del contenuto della *roadmap* sono proseguite durante la prima parte del 2015. In particolare sono avvenuti diversi incontri per concretizzare il nuovo accordo in materia di imposizione dei lavoratori frontalieri. Sono pure proseguite le discussioni concernenti il miglioramento dell'accesso al mercato per i fornitori di prestazioni finanziarie e la fiscalità indiretta di Campione d'Italia.

I negoziati con l'Italia si sono svolti in stretta collaborazione con il settore bancario e la piazza finanziaria ticinese. Le autorità dei Cantoni del Ticino, dei Grigioni e del Vallese sono state pure associate alle discussioni concernenti l'imposizione dei lavoratori frontalieri. In generale il contenuto del Protocollo di modifica e della *roadmap* riflette gli obiettivi fissati e ciò è stato riconosciuto anche dai partecipanti all'indagine conoscitiva.

Le soluzioni convenute nel Protocollo di modifica alla CDI-I e nella *roadmap* permettono il sensibile avanzamento del processo di normalizzazione delle relazioni con un importante partner economico e politico. Con l'entrata in vigore del Protocollo di modifica la Svizzera non figurerà più sulle liste nere italiane che hanno come unico criterio l'assenza di scambio di informazioni su domanda. Nel suo insieme il Protocollo di modifica contribuisce al mantenimento e allo sviluppo delle relazioni economiche bilaterali, permette di agevolare la regolarizzazione per i clienti italiani di banche svizzere e di evitare dunque massicce fughe di capitali.

I risultati ottenuti nel Protocollo di modifica sono stati sottoposti a un'indagine conoscitiva sotto forma di un rapporto indirizzato ai Cantoni e agli ambienti economici interessati alla conclusione di un tale accordo. Questo rapporto esplicativo ha anche fornito una panoramica dettagliata del contenuto della *roadmap*. Il Protocollo di modifica è stato accolto positivamente.

In un secondo tempo la CDI-I sarà oggetto di una revisione parziale concernente altre tematiche che non sono più adeguate agli sviluppi avvenuti nell'ambito della fiscalità internazionale. Si è deciso tuttavia di dissociare la questione dello scambio di informazioni su domanda dalle altre tematiche allo scopo di permettere ai clienti italiani di istituti finanziari svizzeri di essere trattati, nel contesto della procedura di auto-regolarizzazione, come dei clienti che hanno i loro conti presso istituti finanziari situati in Stati che non figurano sulle liste nere italiane e inoltre di aspettare la fine dei lavori dell'OCSE in merito a importanti questioni come le disposizioni contro gli abusi e l'arbitraggio.

La nuova disposizione concernente lo scambio di informazioni è conforme allo standard internazionale e corrisponde all'obiettivo di politica in materia di convenzioni della Svizzera. In questo modo il nostro Paese potrà far valere un ulteriore aggiornamento di una convenzione contro le doppie imposizioni con un partner importante nel quadro delle valutazioni tra pari del Forum globale riguardante la trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali, rafforzando in questo modo la sua posizione in questo ambito.

Per le ragioni di cui sopra è dunque auspicabile che questa modifica possa entrare in vigore quanto prima.

Le nuove disposizioni che disciplineranno l'assistenza amministrativa tra i due Paesi si fondano, sul piano formale e materiale, sul Modello di convenzione dell'OCSE (di seguito «Modello dell'OCSE») e sulla politica svizzera in materia di convenzioni in questo ambito.

*Art. I del Protocollo di modifica concernente l'art. 27 CDI-I
(Scambio di informazioni)*

Il Protocollo di modifica contiene una disposizione sullo scambio di informazioni conforme allo standard internazionale. Il commento qui sotto si concentra soltanto su alcuni punti.

L'articolo 27 nella sua versione del Protocollo di modifica riprende integralmente l'articolo 26 del Modello dell'OCSE. La disposizione sullo scambio di informazioni si applica a tutte le imposte.

La Svizzera non concederà assistenza amministrativa in materia fiscale all'Italia se la domanda di assistenza si basa su dati ottenuti illegalmente. La delegazione svizzera lo ha comunicato durante i negoziati.

*Art. II del Protocollo di modifica concernente la lett. e^{bis} del Protocollo aggiuntivo
(Scambio di informazioni)*

Le disposizioni dell'articolo 27 CDI-I sono precisate alla lettera e^{bis} del Protocollo aggiuntivo.

Questa disposizione disciplina in particolare le esigenze a cui deve sottostare la domanda di informazioni (n. 2). Sono richieste l'identità della persona oggetto del controllo e, se sono noti, il nome e l'indirizzo del detentore presunto delle informazioni richieste (ad es. una banca). Il Protocollo aggiuntivo precisa inoltre che queste esigenze non devono essere interpretate in modo da ostacolare uno scambio effettivo di informazioni (n. 3).

Secondo lo standard internazionale, lo scambio di informazioni si limita a domande concrete. Secondo il riveduto standard dell'OCSE, fanno parte di queste domande anche quelle concernenti un gruppo di contribuenti identificati in modo preciso, per i quali si deve dedurre che non abbiano adempiuto i loro obblighi fiscali nello Stato richiedente. Il Protocollo di modifica permette di rispondere a queste domande (n. 3). L'identificazione può avvenire con il nome e l'indirizzo della persona interessata, ma anche con altri mezzi, come ad esempio con la descrizione di un comportamento. Questa interpretazione si fonda sulla clausola di interpretazione (n. 3 in combinato disposto con il n. 2 dell'art. II del Protocollo di modifica) che obbliga gli Stati contraenti a interpretare le esigenze di una domanda in modo da garantire uno scambio di informazioni il più ampio possibile, senza tuttavia consentire una ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni («fishing expedition»). In Svizzera le disposizioni procedurali per rispondere alle domande raggruppate sono disciplinate nella legge del 28 settembre 2012² sull'assistenza amministrativa fiscale completata dall'ordinanza del 20 agosto 2014³ sull'assistenza amministrativa fiscale.

Il nuovo articolo 27 CDI-I non prevede lo scambio di informazioni spontaneo o automatico. Al momento della conclusione del Protocollo di modifica il diritto svizzero non disponeva di una base legale sufficiente per questi tipi di scambio di informazioni. Queste forme di scambio di informazioni saranno oggetto di altri strumenti giuridici sottoposti separatamente all'approvazione del Parlamento.

² RS 672.5

³ RS 672.51

Art. III del Protocollo di modifica (Entrata in vigore)

Per quanto concerne lo scambio di informazioni, la CDI-I si applicherà alle domande di informazioni presentate alla data di entrata in vigore del Protocollo di modifica, o dopo tale data; per le informazioni che si riferiscono a fatti e, o, circostanze esistenti o realizzate il giorno della firma del Protocollo di modifica o dopo questa data. Questa disposizione è simile alle clausole convenute in particolare con gli Stati Uniti, la Svezia, i Paesi Bassi e la Germania.

5 Ripercussioni finanziarie

L'introduzione di una disposizione sullo scambio di informazioni nella CDI-I non implica alcuna riduzione diretta del gettito fiscale. Una tale clausola può invece generare ulteriori entrate fiscali poiché permette alla Svizzera di inoltrare domande di assistenza amministrativa verso l'Italia. Tuttavia non è possibile effettuare stime al riguardo.

La nuova clausola potrebbe aumentare l'onere amministrativo delle autorità federali. Tuttavia è difficile prevedere questo aumento, soprattutto sul lungo termine.

6 Costituzionalità

Il Protocollo di modifica si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)⁴, secondo il quale gli affari esteri sono di competenza della Confederazione. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., spetta all'Assemblea federale approvarli. Non appena approvato dalle Camere federali, il Protocollo di modifica diverrà parte integrante della Convenzione del 1976. Sottostanno al referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. i trattati di durata indeterminata e indenunciabili, prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Conclusa per una durata indeterminata, la Convenzione è denunciabile in ogni momento per la fine di un anno civile con preavviso di sei mesi. Essa non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento, una disposizione iscritta in un trattato internazionale contiene norme di diritto che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze.

Lo scambio di informazioni su domanda è accordato in maniera estesa conformemente allo standard internazionale in materia e che corrisponde alla recente politica svizzera in materia di convenzioni in questo ambito. Il Protocollo di modifica contiene dunque un importante nuovo impegno per la Svizzera. Il decreto federale che approva un Protocollo che modifica la Convenzione tra la Svizzera e l'Italia per evitare le doppie imposizioni sottostà pertanto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

⁴ RS 101
⁵ RS 171.10

