



... agosto 2013

---

## **Rapporto esplicativo sulla modifica della legge sull'assistenza amministrativa fiscale**

---

Consultazione

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Internazionale

La legge sull'assistenza amministrativa fiscale (LAAF; RS 672.5) è entrata in vigore il 1° febbraio 2013.<sup>1</sup> A causa di determinate situazioni a livello internazionale è però già necessaria una revisione. Infatti, nel loro comunicato relativo al summit del 19/20 luglio 2013, i ministri delle finanze e i governatori delle banche centrali del G20 avevano esortato tutte le giurisdizioni, in particolare le 14 in cui le basi giuridiche non corrispondono in modo sufficiente allo standard<sup>2</sup>, ad affrontare senza ulteriore indugio l'attuazione delle raccomandazioni del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (Forum globale).

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

La LAAF necessita di adeguamenti poiché non prevede alcuna eccezione all'informazione preliminare di una persona interessata da una domanda di assistenza amministrativa. Il Forum globale<sup>3</sup> esige invece che i diritti di uno Stato richiesto a favore di una persona interessata dalla domanda di assistenza amministrativa non ostacolino uno scambio effettivo di informazioni. Viene inoltre precisato che dovrebbero essere previste eccezioni all'informazione preliminare della persona interessata (ad es. per i casi in cui la domanda è della massima urgenza o in cui il buon esito dell'inchiesta dello Stato richiedente possa venir pregiudicato dall'informazione preliminare).<sup>4</sup>

La necessità di modificare la LAAF è pure stata dimostrata in occasione della seduta del 28 giugno 2013 del comitato direttivo del Forum globale quando si è discusso del calendario di valutazione delle singole giurisdizioni dopo il superamento della prima e della seconda fase della peer review. La valutazione finale dovrebbe cominciare nel mese di ottobre del 2013. Per evitare pregiudizi nei confronti di Paesi conformi allo standard rispetto a quelli non

<sup>1</sup> Il disegno di legge trasmesso alle Camere federali con il messaggio del 6 luglio 2011 era stato adeguato solo parzialmente alle raccomandazioni del Forum globale poiché il Consiglio federale partiva dal presupposto di poter passare alla seconda fase della peer review del Forum globale grazie ad altre misure (in particolare un numero sufficiente di convenzioni per evitare le doppie imposizioni conformi allo standard). È stato possibile aumentare il numero di convenzioni conformi allo standard, ma non è stato ancora possibile concludere una tale convenzione con tutti i partner economici importanti.

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

<sup>3</sup> Cfr. *Terms of Reference*, pag. 7 B.2.1; scaricabile all'indirizzo Internet <http://www.oecd.org/ctp/44824681.pdf>.

<sup>4</sup> Vedi anche commento OCSE «Agreement on Exchange of Information on Tax Matters», pag. 14, art. 1 n. 6.

conformi, diversi Paesi propongono di chinarsi su un sistema di sanzioni per le giurisdizioni che non sono passate alla seconda fase. In questo modo viene aumentata ulteriormente la pressione su queste giurisdizioni e quindi anche sulla Svizzera.

Sussiste inoltre la necessità di apportare modifiche alla prassi svizzera riguardo a dati rubati. L'India è sempre più irritata dal fatto che sulla base dell'attuale prassi le sue numerose domande di assistenza amministrativa non siano trattate. Essa esorta la Svizzera a cercare una rapida soluzione per sbloccare la situazione. In caso contrario, fondandosi su una base legale nazionale esistente per tali casi, l'India valuterà se adottare misure contro società svizzere. A questo scopo deve essere introdotta una precisazione nella LAAF.

Anche se la Svizzera - ad esempio sulla base di un numero sufficiente di convenzioni rivedute - potesse accedere alla seconda fase, avrebbe comunque un grande interesse a risolvere rapidamente la questione dell'informazione a posteriori in relazione a una domanda di assistenza amministrativa di persone legittimate a ricorrere. Infatti, nella seconda fase viene in particolare verificata la prassi di assistenza amministrativa degli ultimi tre anni. A questo proposito la situazione attuale mostra un'immagine negativa dato che numerose domande sono bloccate a causa della richiesta di tutela del segreto da parte dello Stato richiedente che non può essere garantita a causa dell'assenza di una disposizione relativa alle eccezioni della notificazione o perché si fonda indirettamente su dati acquisiti illegalmente. Se non è possibile dare seguito alle domande attualmente bloccate, la Svizzera dovrà attendersi una cattiva nota nella valutazione globale nel quadro della peer review. Una tale pubblicità è molto negativa per l'immagine della Svizzera e vi è il rischio che siano adottate sanzioni contro la Svizzera (ad es. che finisca su una lista nera).

Per queste ragioni è necessario effettuare rapidamente una revisione della LAAF. Con il presente rapporto si propone di procedere ai necessari adeguamenti.

## **1.2 Punti essenziali della modifica**

Di seguito vengono riportate le principali modifiche. A prescindere dall'articolo 21a e dall'articolo 7 lettera c, esse non contengono novità che si scostano dalle decisioni sinora prese.

- a) È introdotto un nuovo articolo 21a sulla procedura di informazione a posteriori delle persone legittimate a ricorrere; adeguamento dell'articolo 14 capoversi 1 e 2 e dell'articolo 15 capoverso 2 all'articolo 21a.
- b) Come già affermato in occasione dei dibattiti parlamentari concernenti la LAAF, il contenuto necessario delle domande raggruppate è retto dal vigente standard dell'OCSE. Quest'ultimo deve essere espressamente ancorato in un nuovo articolo 6 capoverso 2<sup>bis</sup> LAAF. Nel caso in cui lo standard dovesse cambiare, all'articolo 6 capoverso 2<sup>ter</sup> dovrebbe essere conferita al Consiglio federale la competenza di adeguare il contenuto necessario di una domanda raggruppata al nuovo standard.
- c) Il tenore dell'articolo 7 lettera c LAAF viene limitato nel senso che non viene offerta assistenza amministrativa agli Stati che si sono attivamente adoperati per acquisire dati illegalmente.
- d) Le domande raggruppate concernono i gruppi di contribuenti il cui nome e indirizzo non sono noti alle autorità fiscali richiedenti. Se le persone interessate non possono essere raggiunte per informarle in merito alla domanda inoltrata e alla notifica della decisione finale, l'informazione a queste persone non può seguire la via prevista all'articolo 14. Un nuovo articolo 14a LAAF prevede la procedura idonea per le domande raggruppate. Una disposizione analoga esiste già all'articolo 20/ dell'ordinanza concernente la convenzione svizzero-americana di doppia imposizione (RS 672.933.61).
- e) Per quanto concerne il diritto transitorio bisogna precisare che

- l'articolo 6 capoverso 2<sup>bis</sup> e 2<sup>ter</sup> nonché l'articolo 14a sono applicabili dal 1° febbraio 2013 e che
- l'articolo 7 lettera c, l'articolo 14 capoversi 1 e 2, l'articolo 15 capoverso 2 e 21a del nuovo diritto sono applicabili anche a domande di assistenza amministrativa presentate prima della loro entrata in vigore.

## 2 Commento ai singoli articoli

### 2.1 LAAF

#### *Art. 3 lett. c (nuova)*

La riveduta legge contiene disposizioni concernenti le domande raggruppate. All'articolo 3 lettera c deve essere perciò introdotta la definizione di domanda raggruppata. Secondo questa disposizione le domande raggruppate sono domande di assistenza amministrativa con le quali sono richieste informazioni su più persone identificabili in base a indicazioni precise.

Di conseguenza il contenuto e le condizioni per inoltrare una domanda raggruppata non devono essere definite in modo esaustivo. A questo proposito occorre considerare lo standard internazionale.<sup>5</sup> La nuova versione del commento all'articolo 26 del modello di convenzione OCSE, pubblicata il 18 luglio 2012, contiene le seguenti osservazioni per quanto concerne le domande raggruppate:

«The standard of 'foreseeable relevance' [giusta art. 26 par. 1 Modello OCSE secondo il quale le autorità competenti degli Stati contraenti si scambiano le informazioni verosimilmente rilevanti (foreseeably relevant) per l'attuazione della convenzione] can be met both in cases dealing with one taxpayer (whether identified by name or otherwise) or several taxpayers (whether identified by name or otherwise). (...) where the request relates to a group of taxpayers not individually identified, it will often be more difficult to establish that the request is not a fishing expedition, as the requesting State cannot point to an ongoing investigation into the affairs of a particular taxpayer which in most cases would by itself dispel the notion of the request being random or speculative. In such cases it is therefore necessary that the requesting State provide a detailed description of the group and the specific facts and circumstances that have led to the request, an explanation of the applicable law and why there is reason to believe that the taxpayers in the group for whom information is requested have been non-compliant with that law supported by a clear factual basis. It further requires a showing that the requested information would assist in determining compliance by the taxpayers in the group. As illustrated in example (h) of paragraph 8, in the case of a group request a third party will usually, although not necessarily, have actively contributed to the non-compliance of the taxpayers in the group, in which case such circumstance should also be described in the request. Furthermore, and as illustrated in example (a) of paragraph 8.1, a group request that merely describes the provision of financial services to non-residents and mentions the possibility of non-compliance by the non-resident customers does not meet the standard of foreseeable relevance.»

Con la pubblicazione della nuova versione del commento queste osservazioni sono diventate politicamente vincolanti per gli Stati membri dell'OCSE e quindi determinanti per la prassi della Svizzera. Le osservazioni mirano a limitare le *fishing expeditions*. Dal testo di cui sopra

<sup>5</sup> Cfr. al riguardo il commento all'art. 6 cpv. 2<sup>bis</sup>.

si evince che di regola è necessario un contributo attivo di un terzo per la *non-compliance* del contribuente del gruppo. La Svizzera ha dato il suo benestare al testo in occasione della seduta del 21 marzo 2012 del gruppo di lavoro 10 del Comitato degli affari fiscali dell'OCSE: al riguardo non è considerato un comportamento colposo del detentore delle informazioni o di un terzo (un «third party» secondo il testo del commento), se è possibile garantire anche tramite altri criteri che si tratta di una domanda e non di una *fishing expedition*. A contrario bisogna presupporre obbligatoriamente un comportamento colposo del detentore delle informazioni o di un terzo se non è possibile escludere una *fishing expedition*. In questo modo viene fissata la prassi della Svizzera.

#### Art. 6 cpv. 2<sup>bis</sup> (nuovo)

L'articolo 6 capoverso 2 LAAF è previsto per le domande singole. Il nuovo articolo 6 capoverso 2<sup>bis</sup> contiene il rimando esplicito al commento all'articolo 26 del modello di convenzione OCSE, nella versione del 2012, per quanto concerne il contenuto necessario di una domanda raggruppata. Questo è lo standard internazionale in vigore.<sup>6</sup> La disposizione è applicabile sia per le domande raggruppate presentate sulla base di CDI che per quelle presentate sulla base di accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale (Tax Information Exchange Agreements; TIEA).

#### Art. 6 cpv. 2<sup>ter</sup> (nuovo)

Il vigente standard internazionale che regge il contenuto necessario di una domanda raggruppata, definito come determinante all'articolo 6 capoverso 2<sup>bis</sup>, può cambiare. Affinché non sia necessaria una modifica di legge se ciò accadesse, nel nuovo articolo 6 capoverso 2<sup>ter</sup> viene conferita al Consiglio federale la competenza di adeguare il contenuto necessario di una domanda raggruppata allo standard internazionale adottato dalla Svizzera.

#### Art. 7 lett. c

Secondo il vigente articolo 7 lettera c LAAF non si entra nel merito della domanda se viola il principio della buona fede, in particolare se si fonda su informazioni ottenute mediante reati secondo il diritto svizzero.

Nelle procedure di assistenza amministrativa fondate su dati acquisiti illegalmente che lo Stato richiedente ha ottenuto in modo passivo sono emersi problemi a livello di prassi. Questi dati acquisiti illegalmente sono ottenibili in particolare tramite l'assistenza amministrativa spontanea e dunque in modo legale. In questo caso per il Paese richiedente è difficile capire che la Svizzera non sia disposta ad offrire assistenza amministrativa. Per porvi rimedio il DFF ha stabilito nel mese di luglio del 2012 una prassi più flessibile per quanto concerne i dati acquisiti illegalmente: viene offerta assistenza amministrativa se lo Stato richiedente si è adoperato attivamente dopo che gli sono stati resi noti i dati acquisiti illegalmente ma non si è attivamente adoperato per ottenerli e la domanda di assistenza amministrativa si basa esclusivamente su informazioni e documenti che lo Stato richiedente ha a disposizione grazie a inchieste indipendenti.

Malgrado questa prassi i problemi si sono aggravati. Oltre all'India, Spagna e Paesi Bassi criticano la posizione della Svizzera. In particolare l'India ha ricevuto dalla Francia dati relativi alla banca HSBC e su questa base ha presentato domande di assistenza amministrativa alla Svizzera. Nel complesso risultano numerosi casi di non entrata nel merito e di conseguenza una cattiva statistica. Importanti Paesi partner dell'UE e del G20 hanno espresso la loro insoddisfazione riguardo all'attuale prassi e ciò rischia di diventare un grande caso politico che può condurre a controversie a livello bilaterale e nel Forum globale.

Per questo motivo l'articolo 7 lettera c LAAF deve essere adeguato nel senso che non si

<sup>6</sup> Cfr. al riguardo il commento all'art. 3 lett. c.

entra nel merito di una domanda se si fonda su informazioni per la cui acquisizione lo Stato richiedente si è attivamente adoperato. Sono considerati dati ottenuti adoperandosi attivamente anche quando lo Stato incarica terzi di acquisire tali dati. Lo Stato non si è invece adoperato attivamente se ad esempio i dati vengono acquisiti mediante assistenza amministrativa spontanea e quindi senza il suo intervento, ovvero passivamente.

La modifica è opportuna anche nel diritto internazionale. Il principio della buona fede è sancito dall'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969<sup>7</sup> sul diritto dei trattati. Secondo questa disposizione un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo. Nella prassi e nella giurisprudenza concernente il diritto internazionale è ad esempio riconosciuto che nel principio della buona fede rientrano gli obblighi specifici di informazione e cooperazione a cui le parti contrattuali sottostanno, che rafforza il principio della fiducia reciproca delle parti contrattuali e che deve proteggere le lecite aspettative di una parte contrattuale. Una CDI tra due Stati è conclusa anche per disciplinare lo scambio di informazioni seguendo la via dell'assistenza amministrativa. Se adoperandosi attivamente uno Stato acquisisce dati in modo illegale e le sue domande di assistenza amministrativa si basano su questi dati, tale Stato elude lo strumento dell'assistenza amministrativa convenuto e la fattispecie può essere considerata una violazione del principio della buona fede. Se invece uno Stato riceve in modo totalmente passivo (ad es. mediante assistenza amministrativa spontanea) dati acquisiti illegalmente e le domande di assistenza amministrativa si fondano su questi dati, secondo l'interpretazione del diritto internazionale la fattispecie non può essere considerata una violazione del principio.<sup>8</sup>

#### Art. 14

L'articolo 14 deve essere adeguato al nuovo articolo 14a.

#### Cpv. 1

L'articolo 14 capoverso 1 deve essere adeguato affinché l'AFC possa informare la persona interessata sugli elementi essenziali della domanda, ovvero la persona interessata deve poter riconoscere sulla base dell'informazione se la stessa è effettivamente oggetto dell'inchiesta e cosa le viene contestato. Non deve invece essere ad esempio informata sui provvedimenti d'inchiesta presi sinora dallo Stato richiedente, poiché esso può avere interesse a tenerli segreti. Questa restrizione corrisponde anche alla nuova versione del commento OCSE all'articolo 26 del modello di convenzione secondo cui lo Stato richiesto può informare la persona interessata solo sugli elementi essenziali della domanda.<sup>9</sup>

In relazione alla creazione del nuovo articolo 21a concernente una procedura di informazione a posteriori delle persone legittimate a ricorrere va inoltre abrogata la premessa di rendere verosimili i motivi per mantenere il segreto da parte dell'autorità estera.

<sup>7</sup> RS 0.111

<sup>8</sup> La modifica dell'art. 7 lett. c LAAF dovrebbe pure soddisfare le osservazioni concernenti la Svizzera relative alla prima fase della peer review contenute nel rapporto. Al momento della prima fase della peer review era ancora in vigore l'ordinanza sull'assistenza amministrativa secondo le convenzioni per evitare le doppie imposizioni (OACDI), poi abrogata con l'entrata in vigore della LAAF. L'art. 5 cpv. 2 lett. c OACDI disponeva che una domanda di assistenza amministrativa estera deve essere respinta se si fonda su informazioni ottenute o trasmesse mediante reati secondo il diritto svizzero. Il rapporto (N 183) spiega inoltre che se l'art. 5 cpv. 2 OACDI va oltre il concetto dell'ordine pubblico o della buona fede potrebbe creare un'ulteriore barriera non in linea con lo standard. La seconda fase della peer review deve valutare se la disposizione viene applicata nella prassi conformemente allo standard. Il vigente tenore dell'art. 7 lett. c LAAF riprende già queste osservazioni nella misura in cui non si entra nel merito di una domanda se viola il principio della buona fede, in particolare se si fonda su dati acquisiti illegalmente.

<sup>9</sup> Commento ad art. 26 Modello di convenzione OCSE, pag. 10 marg. 11.

## *Cpv. 2*

Conformemente alla modifica del capoverso 1, nel capoverso 2 il rimando alla premessa di rendere verosimili i motivi per mantenere il segreto da parte dell'autorità estera va stralciato.

L'articolo 14 è applicabile anche se viene applicata la procedura secondo l'articolo 21a.

## *Art. 14a (nuovo)      Informazione in caso di domande raggruppate*

Nel caso delle domande raggruppate i nomi e gli indirizzi del gruppo di contribuenti interessati dalla domanda non sono noti all'autorità fiscale richiedente. Se il detentore delle informazioni non riesce a contattare le persone legittimate a ricorrere, al nuovo articolo 14a è prevista una procedura speciale per informare le persone legittimate a ricorrere riguardo a una domanda pervenuta e alla comunicazione della decisione. Una disposizione analoga esiste già all'articolo 20/ dell'ordinanza concernente la convenzione svizzero-americana di doppia imposizione (RS 672.933.61). Questa disposizione ha dato buoni risultati nella prassi.

## *Cpv. 1*

Su richiesta dell'AFC il detentore delle informazioni identifica le persone interessate da una domanda raggruppata (persone interessate sono le persone sulle quali vengono richieste informazioni nella domanda di assistenza amministrativa; art. 3 lett. a LAAF).

## *Cpv. 2*

L'AFC informa della domanda le persone legittimate a ricorrere (persone legittimate a ricorrere sono le persone interessate nonché le altre persone che l'AFC, in base agli atti, deve presumere legittimate a ricorrere secondo l'articolo 19 capoverso 2 LAAF; art. 14 cpv. 2 LAAF) con sede o domicilio in Svizzera. Se una persona legittimata a ricorrere ha la sede o il domicilio all'estero, l'AFC informa della domanda il detentore delle informazioni.

## *Cpv. 3*

Il detentore delle informazioni informa della domanda le persone legittimate a ricorrere con sede o domicilio all'estero e le invita al contempo a designare un rappresentante autorizzato a ricevere le notificazioni in Svizzera.

## *Cpv. 4*

L'AFC informa inoltre le persone interessate dalla domanda raggruppata mediante pubblicazione nel Foglio federale a) in merito alla domanda di assistenza amministrativa, b) in merito all'obbligo di indicare all'AFC il loro indirizzo svizzero, se hanno la loro sede o il loro domicilio in Svizzera, e un rappresentante autorizzato a ricevere le notificazioni in Svizzera, se hanno la loro sede o il loro domicilio all'estero, c) in merito alla procedura semplificata secondo l'articolo 16, e d) del fatto che emanerà una decisione finale per ogni persona legittimata a ricorrere che non abbia acconsentito alla procedura semplificata.

## *Cpv. 5*

Il termine utile per designare il rappresentante autorizzato a ricevere le notificazioni è di 20 giorni. Decorre dal giorno dopo la pubblicazione nel Foglio federale secondo il capoverso 4, indipendentemente dalla data in cui il detentore delle informazioni ha informato le persone legittimate a ricorrere. Il termine è fisso poiché viene esclusa la proroga del termine. Tale condizione è necessaria per poter rispondere rapidamente alle domande raggruppate, in genere dispendiose e complesse.

## *Cpv. 6*

Nel caso in cui non può notificare la decisione finale alla persona legittimata a ricorrere, l'AFC la notifica in forma anonima mediante comunicazione nel Foglio federale. Il termine di ricorso decorre dal giorno dopo la comunicazione nel Foglio federale. È fatta salva la procedura con informazione a posteriori delle persone legittimate a ricorrere secondo

l'articolo 21a LAAF.

*Art. 15 cpv. 2*

A seguito della creazione dell'articolo 21a, nell'articolo 15 capoverso 2 è ora previsto che l'autorità estera può addurre motivi di tutela del segreto in ordine solo a determinati atti e non più in ordine alla procedura. Il mantenimento di questa disposizione restrittiva accanto al nuovo articolo 21a è giustificato poiché nella prassi può essere sufficiente secretare determinati atti senza al contempo dover rinunciare anche all'informazione alle persone legittimate a ricorrere.

Come per l'articolo 14, l'articolo 15 capoverso 2 è pure applicabile se viene adottata la procedura secondo l'articolo 21a.

*Art. 21a (nuovo)*

Per soddisfare lo standard internazionale bisogna prevedere una procedura con informazione a posteriori delle persone legittimate a ricorrere.

*Cpv. 1*

L'articolo 21a prevede due casi in cui l'AFC informa le persone legittimate a ricorrere solo dopo la trasmissione delle informazioni concernenti una domanda. Nel primo caso l'autorità richiedente rende verosimile la massima urgenza della domanda. L'urgenza può essere ad esempio dovuta alla minaccia di prescrizione. Nel secondo caso l'autorità richiedente rende verosimile il fatto che l'informazione preliminare potrebbe pregiudicare il buon esito della sua inchiesta, ad esempio nel caso in cui la sua inchiesta mascherata sia ancora in corso.<sup>10</sup> Anche nei casi di cui al capoverso 1 l'AFC redige le sue decisioni prima della trasmissione delle informazioni. L'informazione a posteriori è da differire fintanto che sussiste il rischio di pregiudicare il buon esito dell'inchiesta dell'autorità richiedente.

*Cpv. 2*

Se è interposto ricorso contro la decisione, può essere chiesto unicamente l'accertamento dell'illiceità. Se viene accertata l'illiceità, a determinate condizioni la persona imputata può presentare un'azione per responsabilità dello Stato. L'avvenuta trasmissione delle informazioni non può tuttavia essere revocata. La persona interessata può comunque far valere i propri diritti nella procedura dello Stato richiedente.

*Cpv. 3*

Affinché le persone legittimate a ricorrere non vengano a conoscenza della domanda, l'AFC informa il detentore delle informazioni e le autorità a cui la domanda è stata resa nota sul differimento delle informazioni e vieta loro, sotto comminatoria del capoverso 4, di darne comunicazione alle persone legittimate a ricorrere. Questi non possono informare della domanda le persone legittimate a ricorrere fintanto che non sia stata effettuata l'informazione a posteriori. Un divieto d'informazione è contenuto anche all'articolo 10a della legge sul

<sup>10</sup> Questa disposizione corrisponde alle prescrizioni del Forum globale (*Terms of Reference*, pag. 7 B.2.1) in riferimento alla norma concernente l'eccezione della notificazione della persona legittimata a ricorrere (cfr. anche commento OCSE «Agreement on Exchange of Information on Tax Matters», pag. 14, art. 1 n. 6). Su questo punto la valutazione della Svizzera come conforme allo standard non dipende solo dalla presenza di una norma di eccezione, come all'articolo 21a LAAF, ma dal modo in cui questa disposizione verrà applicata.

Dei 96 Stati valutati dalla peer review fino alla fine del mese di luglio del 2013, 26 hanno ricevuto raccomandazioni concernenti lo standard vigente relativo alle eccezioni dalla notificazione. Per 19 di questi (Andorra, Antigua e Barbuda, Austria, Brasile, Cile, Cipro, Curaçao, Estonia, Giamaica, Guatemala, Liechtenstein, Macedonia, Monaco, Portogallo, Sint Maarten, Svizzera, Trinidad e Tobago, Ungheria, Uruguay) le raccomandazioni si riferiscono all'assenza nella procedura applicabile di eccezioni dall'informazione delle persone interessate; le raccomandazioni fatte agli altri 7 Stati (Gibilterra, Granada, Mauritius, Montserrat, Paesi Bassi, St. Kitts und Nevis) contengono l'ingiunzione a completare o migliorare queste disposizioni, oppure - come nel caso della Germania - a utilizzarle all'occorrenza.

riciclaggio di denaro (LRD; RS 955.0).

*Cpv. 4*

La violazione intenzionale o per negligenza del divieto di informare secondo il capoverso 3 viene punita con una multa sino a 10 000 franchi.

*Cpv. 5*

Sulla base delle sue conoscenze specialistiche, l'AFC è l'autorità di perseguimento e di giudizio per le infrazioni alle disposizioni penali della LAAF. L'articolo 7 capoverso 1 della legge federale del 22 marzo 1974<sup>11</sup> sul diritto penale amministrativo è applicabile per prescindere da un procedimento le persone punibili e in loro vece condannare l'azienda al pagamento della multa. La multa applicabile non supera i 5 000 franchi se la determinazione delle persone punibili non comporta provvedimenti d'inchiesta sproporzionati all'entità della pena.

*Art. 24a (nuovo)      Disposizione transitoria della modifica del ...*

*Cpv. 1*

Secondo l'articolo 1 dell'ordinanza sull'assistenza amministrativa in caso di domande raggruppate secondo le convenzioni fiscali internazionali<sup>12</sup>, fatte salve le disposizioni derogatorie della convenzione applicabile nel singolo caso, le domande raggruppate sono ammissibili dall'entrata in vigore della LAAF, ovvero dal 1° febbraio 2013. Devono essere applicabili dalla stessa data anche il nuovo articolo 6 capoverso 2<sup>bis</sup> e l'articolo 14a. Questa fattispecie deve essere espressamente disciplinata nel nuovo articolo 24a capoverso 1.

Il contenuto necessario di una domanda raggruppata deve essere disciplinato a partire dall'autorizzazione delle domande raggruppate, ovvero dal 1° febbraio 2013, ragion per cui l'articolo 6 capoverso 2<sup>bis</sup> deve essere applicabile retroattivamente. Lo stesso vale per l'articolo 14a che prevede per le domande raggruppate una procedura speciale per informare le persone legittimate a ricorrere. Il criterio della retroattività è in relazione con la decisione di ammettere le domande raggruppate con effetto dal 1° febbraio 2013. Dalla loro ammissione non sono sorti diritti revocati a causa della retroattività. Non vi è dunque nessuna disparità di trattamento. Dall'entrata in vigore della revisione la retroattività comprenderà verosimilmente il periodo di un anno. Per questi motivi la prevista disposizione può essere giudicata ammissibile.<sup>13</sup>

*Cpv. 2*

Nel capoverso 2 viene inoltre sancito esplicitamente che l'articolo 14 capoversi 1 e 2, l'articolo 15 capoverso 2 e l'articolo 21a del nuovo diritto sono applicabili a domande di assistenza amministrativa presentate prima dell'entrata in vigore della modifica.

## **2.2            Modifica del diritto previgente**

### **Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale**

*Art. 103 cpv. 2 lett. d (nuovo)*

Per i procedimenti nel campo dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale, la

---

<sup>11</sup> RS 313.0

<sup>12</sup> RS 672.51

<sup>13</sup> Riguardo all'ammissibilità del principio di retroattività cfr. in merito DTF 122 V 408; 119 Ia 160.

legge sul Tribunale federale (RS 173.110; LTF) prevede - nei limiti delle conclusioni presentate - che il ricorso ha effetto sospensivo se è diretto contro una decisione di chiusura o contro qualsiasi altra decisione che autorizza la comunicazione di informazioni inerenti alla sfera segreta o la consegna di oggetti o beni. Alle stesse condizioni è da prevedere l'effetto sospensivo anche nel campo dell'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale, poiché l'assistenza amministrativa ha per obiettivo la trasmissione di informazioni confidenziali. Nel quadro dell'emanazione della LAAF, l'articolo 103 capoverso 2 lettera c LTF non è stato involontariamente esteso all'assistenza amministrativa in materia fiscale (per contro è stata adeguata mediante revisione dell'art. 46 cpv. 2, dell'art. 100 cpv 2 lett. b, dell'art. 107 cpv. 3 e introduzione dell'art. 84a LTF la procedura di assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale con quella dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale). Questa dimenticanza viene ora colmata con l'introduzione di un nuovo articolo 103 capoverso 2 lettera d.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Per la Confederazione**

Per la Confederazione sono attese ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale. Un eventuale maggiore fabbisogno di risorse verrà specificato nel corso degli ulteriori lavori.

#### **3.2 Per i Cantoni**

Per i Cantoni sono attese minime ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale.

#### **3.3 Per l'economia**

La modifica della LAAF nei punti criticati è una delle possibilità per impedire le sanzioni minacciate (cfr. n. 1.1). Con la modifica la Svizzera attua una raccomandazione del Forum globale che dovrebbe suscitare reazioni positive a livello internazionale. Per la piazza economica svizzera questo passo è considerato molto importante.

### **4 Programma di legislatura**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>14</sup> sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012<sup>15</sup> sul programma di legislatura 2011–2015. Il motivo risiede nel fatto che la revisione è divenuta indispensabile allorquando il Forum globale ha considerato insufficiente il numero di CDI concluse dalla Svizzera con la clausola di assistenza amministrativa secondo lo standard dell'OCSE (cfr. n. 1.1).

### **5 Aspetti giuridici**

#### **5.1 Costituzionalità**

La questione della costituzionalità si pone al nuovo articolo 21a LAAF secondo cui, alle citate condizioni, le persone legittimate a ricorrere vengono informate sulla domanda mediante decisione solo dopo la trasmissione delle informazioni. Questo rappresenta una limitazione della garanzia della via giudiziaria di cui all'articolo 29a Cost. secondo cui in caso di

---

<sup>14</sup> FF 2012 305

<sup>15</sup> FF 2012 6413

controversie giuridiche ognuno ha diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria. In base allo standard internazionale una limitazione della tutela giurisdizionale in casi eccezionali è però necessaria, come illustrato al numero 1.1. Come esposto al numero 1.1, per soddisfare la conformità allo standard sono state stabilite le condizioni delle premesse dell'informazione a posteriori delle persone legittimate a ricorrere secondo i *Terms of Reference*<sup>16</sup>. Se la Svizzera formulasse condizioni in maniera autonoma rischierebbe di essere giudicata come non conforme allo standard. Evitare tale rischio e scegliere questo modo di procedere è nell'interesse pubblico. Questo modo di procedere è inoltre idoneo per raggiungere l'obiettivo perseguito nell'interesse pubblico. Non si intravede un altro modo di procedere con cui si potrebbe soddisfare la conformità allo standard. Dato che per questi motivi i principi di idoneità e necessità sono adempiuti, la limitazione della garanzia della via giudiziaria rispetta il principio della proporzionalità. La limitazione della garanzia della via giudiziaria ha inoltre carattere eccezionale e non costituisce la regola. L'intervento nella garanzia della via giudiziaria può quindi essere giudicato legittimo.<sup>17 18</sup>

<sup>16</sup> Cfr. al riguardo il commento all'art. 21a cpv. 1.

<sup>17</sup> Riguardo ai presupposti della limitazione di un diritto fondamentale cfr. Schweizer, St. Galler Kommentar ad art. 36 Cost, n. 18 segg., 22 segg.

<sup>18</sup> Nell'avamprogetto di legge sulla collaborazione e la tutela della sovranità (LCTS), posto in consultazione fino al 31 maggio 2013, è contenuta nell'articolo 13 una disposizione simile all'articolo 21a LAAF concernente l'informazione a posteriori delle persone interessate. Questa disposizione è stata criticata in consultazione. Mediante l'art. 21a LAAF deve però essere creata una norma per un ambito giuridico specifico che non deve necessariamente coincidere con una disposizione più generale nella LCTS.