Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana
Dipartimento economia aziendale, sanità e sociale
Centro competenze tributarie

SUPSI

Le informazioni ricevute dall'estero nell'ambito dello scambio automatico di informazioni

Contribuenti svizzeri sotto la lente

Studente
Sacha Cattelan

Relatrice
Simona Genini

Lavoro di tesi
Master of Advanced Studies SUPSI in Tax Law

Matricola nr. 10-953-255

Manno, febbraio 2017

Le Informazioni ricevute dall'estero nell'ambito dello scambio automatico di informazioni
Contribuenti svizzeri sotto la lente

Autore: Sacha Cattelan
Relatrice: Simona Genini

Tesi di Master
Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana
Dipartimento economia aziendale sanità e sociale
Manno, febbraio 2017

"*L'autore è l'unico responsabile di quanto contenuto nel lavoro*".

"L'onestà è un lusso che i ricchi non possono permettersi".
(Pierre de Coubertin)

SINTESI

La reciprocità che contraddistingue lo scambio automatico di informazioni a fini fiscali, entrato in vigore il 1. gennaio 2017, pone i contribuenti svizzeri che detengono averi finanziari (ma non solo!) non dichiarati all'estero, in una posizione assai più vulnerabile rispetto al recente passato. Nel corso dei primi mesi del 2018 in effetti, l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) riceverà per la prima volta, in modo del tutto automatico, dati relativi a contribuenti svizzeri che detengono relazioni finanziare in uno Stato Partner.
L'obiettivo principale del mio operato è volto a chiarire come vengono trattate le informazioni trasmesse automaticamente dall'estero all'autorità fiscale svizzera e la loro ampiezza e portata di utilizzo.

Dopo accesi dibattiti parlamentari, in particolar modo incentrati sulla protezione dei dati, il legislatore federale ha deciso per l'utilizzo del numero AVS da parte degli Stati Partner per la trasmissione delle informazioni riguardanti le persone fisiche. Tramite procedura di richiamo, queste informazioni saranno poi messe a disposizione delle autorità svizzere competenti per il calcolo e la riscossione delle imposte (*in casu*: le autorità fiscali cantonali). Inoltre, se l'accordo applicabile lo consente e il diritto svizzero lo prevede, l'AFC inoltrerà le informazioni ad altre autorità svizzere per le quali tali informazioni sono interessanti. Il segreto fiscale e le sue eccezioni giocano in questo contesto un ruolo importante sulla portata d'utilizzo delle informazioni ricevute in automatico da uno Stato Partner.

L'abrogazione della cd. autolimitazione prevista dall'art. 22 cpv. 6 della Legge federale sull'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale (LAAF), secondo la quale la Svizzera presenta una domanda di assistenza amministrativa per l'ottenimento d'informazioni bancarie soltanto se queste possono essere ottenute secondo il diritto svizzero, costituisce, a mio avviso, l'aspetto più rilevante per il contribuente svizzero che detiene relazioni finanziarie all'estero. Dal 1. gennaio 2017, in effetti, giusta il nuovo art. 22 cpv. 7 LAAF, il cpv. 6 non si applica più in relazione a Stati da cui la Svizzera può ricevere informazioni senza previa domanda. Ne consegue che sulla base delle informazioni che la Svizzera riceverà in modo automatico (oppure spontaneo a partire dal 2018), l'AFC, qualora lo ritenga necessario, avrà la possibilità di approfondire la situazione fiscale del proprio contribuente inoltrando una richiesta di assistenza amministrativa allo Stato Partner. Le informazioni di cui le autorità svizzere potranno venire a conoscenza non si limiteranno pertanto a quelle finanziarie, ricevute dalle autorità fiscali estere in ossequio allo scambio automatico di informazioni. Quest'ultime fungeranno da chiave d'accesso a tutte le informazioni conseguibili tramite una procedura di assistenza amministrativa su domanda.

Il contribuente svizzero che ad oggi non ha ancora dichiarato oppure non ha trasferito i propri averi finanziari in un istituto finanziario sito in Svizzera, potrà – *in extremis* – avvalersi dell'istituto esente da pena previsto dagli artt. 175 cpvv. 3 e 4 LIFD e 56 cpv. 1bis LAID. Sebbene un'autodenuncia dovrebbe essere accolta in esenzione di pena sino a quando i dati dei contribuenti non sono noti all'autorità fiscale, il margine di apprezzamento di quest'ultima è assai ampio. Non è infatti da escludere che a partire dai primi mesi del 2018,

alla luce del primo scambio concreto di dati finanziari, le autorità fiscali cantonali considerino inadempiuto il requisito della spontaneità, il quale presuppone che il contribuente si autodenunci "*de son propre mouvement*" e che a monte vi sia un "*un'esprit de repentir*".

Solamente per i contribuenti svizzeri che non detengono alcun conto finanziario all'estero, il segreto bancario - per quanto ne resta – rimane, per il momento, ancora saldo. Tuttavia, nonostante questa peculiarità di diritto interno non soffra di particolari pressioni internazionali, alla luce dei repentini cambiamenti registrati nel corso dell'ultimo decennio sorge spontaneo chiedersi sino a quando il segreto bancario per il contribuente svizzero con conti finanziari in svizzera reggerà.

L'iniziativa popolare "*Sì alla protezione della sfera privata*" e il suo controprogetto, sul quale il popolo si esprimerà prossimamente, saranno determinanti in quest'ambito.

PREFAZIONE

Il tema della lotta globale contro la sottrazione d'imposta ha acquisito negli ultimi anni sempre maggiore importanza. In particolar modo il diritto fiscale ha subito e sta tuttora subendo forti cambiamenti, sia a livello nazionale che internazionale. Uno dei cambiamenti più significativi che sta coinvolgendo la piazza economico-finanziaria elvetica è senza alcun dubbio l'introduzione dello scambio automatico di informazioni ai fini fiscali, entrato in vigore il 1. gennaio 2017.

Nei primi mesi del 2018 (al più tardi entro il 30 giugno) la Svizzera trasmetterà per la prima volta agli Stati Partner i dati finanziari raccolti nell'anno 2017. Parimenti, in ossequio al principio di reciprocità, riceverà in modo automatico i dati relativi a contribuenti svizzeri che detengono conti all'estero.

Ebbene sì! In ragione del suo carattere reciproco, lo scambio automatico d'informazioni apre infatti le porte a nuove fonti d'informazione anche per il fisco svizzero. L'AFC riceverà in maniera del tutto automatica ciò che fino a pochi anni orsono nessuno avrebbe immaginato: i dati finanziari di contribuenti svizzeri. È proprio su questo cambio di paradigma che si focalizza il mio operato.

Dagli obblighi e dalle modalità di trasmissione dei dati ricevuti dall'estero, all'abrogazione della cd. autolimitazione, fino alla possibilità di regolarizzare la propria posizione con l'autorità fiscale; dopo brevi capitoli di introduzione generale, mi soffermerò su diversi temi che potrebbero interessare i contribuenti svizzeri che, come vedremo, dovranno rapidamente orientarsi verso un mondo nel quale la fiscalità fa rima con trasparenza.

La scelta di redigere la mia tesi di Master sullo scambio automatico di informazioni a fini fiscali, focalizzata in particolare sulle possibili conseguenze per i contribuenti svizzeri, è stata dettata da motivi di carattere professionale così come da curiosità personale.

Sino a pochi mesi fa ricoprivo il ruolo di Assistente presso il Centro competenze tributarie (CCT) della SUPSI, per il quale, tra le altre interessanti attività, mi sono occupato di assistenza amministrativa e - recentemente sempre di più - di scambio automatico di informazioni. Per naturali ragioni, quando si parla di scambio automatico di informazioni, ci si riferisce istintivamente allo scambio di dati finanziari che parte dall'AFC verso lo Stato estero, "*dimenticando*" sovente la reciprocità che contraddistingue tale strumento di assistenza amministrativa. A monte del mio lavoro di tesi pertanto vi è l'interesse di fare luce su questa specifica tematica alla quale non è sempre stata attribuita la giusta considerazione.

Desidero sentitamente ringraziare tutti coloro che mi hanno aiutato nella stesura della tesi con suggerimenti, critiche ed osservazioni.

Ringrazio anzitutto la mia relatrice, l'Avv. Simona Genini, senza il suo supporto e la sua guida sapiente questa tesi non esisterebbe.

Esprimo la mia gratitudine ai collaboratori del CCT della SUPSI, in specifico al responsabile Samuele Vorpe, che più che per i preziosi spunti forniti ai fini del mio lavoro di tesi, ringrazio di cuore per gli anni trascorsi insieme, i quali mi hanno arricchito professionalmente e mi offrono l'opportunità di guardare a un futuro professionale con maggiore ambizione.

Un ringraziamento particolare va al Dott. Avv. Giovanni Molo, insieme al quale nell'ambito di alcune collaborazioni accademiche, ho a più riprese avuto l'opportunità di occuparmi di tematiche legate allo scambio automatico di informazioni, traendone quante più interessanti informazioni possibili.

Vorrei infine ringraziare le persone a me più care: i miei genitori, negli occhi dei quali ho quotidianamente la fortuna di scorgere l'orgoglio, quello vero, verso il proprio figlio, ciò che più di tutto mi dà forza e mi ha motivato a portare a termine questi proficui tre anni di Master.

INDICE

SINTESI I

PREFAZIONE III

INDICE V

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI VII

1. INTRODUZIONE 1

2. SCAMBIO AUTOMATICO DI INFORMAZIONI: UNA NUOVA ERA 3

2.1. L'attuazione dello scambio automatico di informazioni in materia fiscale 5

2.2. La Convenzione sull'assistenza amministrativa 6

2.2.1. Le imposte considerate 8

2.2.2. Le imposte oggetto di una riserva 9

2.2.3. Le imposte considerate dalla Svizzera e le sue riserve 10

2.3. Il Multilateral Competent Authority Agreement 10

2.3.1. Le informazioni concernenti l'identificazione 11

2.4. Lo scambio automatico di informazioni con l'UE 12

2.4.1. Principali differenze con il MCAA 13

3. LE INFORMAZIONI TRASMESSE AUTOMATICAMENTE DALL'ESTERO 14

3.1. Numero AVS quale numero di identificazione fiscale 14

3.1.1. L'utilizzo del numero AVS fuori dall'ambito delle assicurazioni sociali 15

3.1.2. Misure cautelative 15

3.1.3. La protezione dei dati 16

3.1.4. Dibattiti parlamentari 16

3.1.5. Considerazioni 19

3.2. Inoltro di informazioni 20

3.2.1. L'inoltro delle informazioni alle autorità svizzere competenti per il calcolo e la riscossione delle imposte 20

3.2.2. L'inoltro delle informazioni ad altre autorità svizzere 22

3.2.3. Il segreto fiscale e le sue eccezioni 23

4. L'ABROGAZIONE DELL'AUTOLIMITAZIONE RIGUARDANTE L'UTILIZZO DELLE INFORMAZIONI RICEVUTE AUTOMATICAMENTE DALL'ESTERO 25

4.1. Cantoni solo parzialmente soddisfatti 27

4.2. La paradossale disparità tra l'autorità fiscale svizzera e quella estera 29

5. VERSO UNA COMPLETA TRASPARENZA 31

5.1. Scambio automatico quale apripista per lo scambio su domanda 32

5.2. È giunta l'ora per un'amnistia fiscale generale? 34

6. AUTODENUNCIA ESENTE DA PENA 36
6.1. Tempo di regolarizzare? 36
6.2. Il requisito della spontaneità 37
6.3. Considerazioni 38
7. CONCLUSIONI 40
BIBLIOGRAFIA 45
Commentari e monografie 45
Materiali e documenti 47
Fonti fotografiche e tabelle 48

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

Abbreviazione	Descrizione
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AfisR	Accordo tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella Direttiva del Consiglio 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, concluso il 26 ottobre 2004, in vigore per la Svizzera dal 1. luglio 2005 (RS 0.641.926.81)
AIMP	Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale, del 20 marzo 1981, RS 351.1
art.	articolo
artt.	articoli
ASA	Archiv für schweizerisches Abgaberecht
BGE	Bundesgerichtsentscheide
BRICS	Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica
BU	Bollettino ufficiale
ca.	circa
cap.	capitolo
CC	Codice civile svizzero (RS 210)
cd.	cosiddetto/a
CDCF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
CDI	Convenzione per evitare le doppie imposizioni sul reddito e sul patrimonio
CdS	Consiglio di Stato del Canton Ticino
CET-N	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
CET-S	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati
CH	Confederazione svizzera (Confoederatio Helvetica)
cfr.	confronta
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (RS 220)
consid.	considerando
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera, del 18 aprile 1999, RS 101
CP	Codice penale svizzero (RS 311.0)
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero (RS 312.0)
cpv.	capoverso
cpvv.	capoversi
CRS	Common Reporting Standard
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DPA	Legge federale sul diritto penale amministrativo (RS 313.0)

DTF	Decisione del Tribunale federale svizzero
ecc.	eccetera
ed.	edizione
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FF	Foglio federale
Fr.	Franchi svizzeri
GAFI	Gruppo d'azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di capitali
i.c.d.	in combinato disposto
i.e.	id est
IVA	Imposta sul valore aggiunto
IRS	Internal revenue service
LAAF	Legge federale sull'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale (RS 651.1)
LAID	Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (RS 642.14)
LAINF	Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (RS 832.20)
LAMal	Legge federale sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LAVS	Legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (RS 831.10)
LBCR	Legge federale sulle banche e le casse di risparmio (RS 952.0)
LEF	Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (RS 281.1)
lett.	lettera
LIFD	Legge federale sull'imposta federale diretta (RS 642.11)
LIP	Legge federale sull'imposta preventiva (RS 642.21)
LIVA	Legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto (RS 641.20)
LPC	Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.30)
LPGA	Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (RS 830.1)
LSAI	Legge federale sullo scambio automatico di informazioni in materia fiscale (RS 653.1)
LT	Legge tributaria ticinese
LTB	Legge federale sulle tasse di bollo (RS 641.10)
LTEO	Legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (RS 661)
M-OCSE	Modello OCSE di Convenzione per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio
MCAA	Multilateral Competent Authority Agreement
mio.	milioni
mld.	miliardi
n.	numero
N.	Numero marginale
NF	Novità fiscali
NIF	Numero di identificazione fiscale

OAAF	Ordinanza sull'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale (RS 651.11)
OAVS	Ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (RS 831.101)
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OLPD	Ordinanza relativa alla legge federale sulla protezione dei dati (RS 235.11)
op. cit.	opera citata
OSAIn	dell'Ordinanza sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali (RS 653.11)
p.	pagina
p.es.	per esempio
PA	Legge federale sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
par.	paragrafo
pp.	pagine
pt.	punto
pubbl.	pubblicato
risp.	rispettivamente
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RtiD	Rivista ticinese di diritto
RU	Raccolta ufficiale del diritto federale
s.	seguente
ss.	seguenti
SAI	Scambio automatico di informazioni
StR	Steuer Revue
SA	Società anonima
Sagl	Società a garanzia limitata
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
SUPSI	Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale svizzero
TIEA	Tax Information Exchange Agreement
UCC	Ufficio centrale di compensazione
UE	Unione europea
USA	Stati Uniti d'America
USD	dollaro statunitense
u.s.	ultimo scorso

I nomi dei Cantoni sono stati abbreviati come segue:

Abbreviazione	Cantone
AG	Argovia
AI	Appenzello Interno
AR	Appenzello Esterno
BE	Berna
BL	Basilea Campagna
BS	Basilea Città
FR	Friburgo
GE	Ginevra
GL	Glarona
GR	Grigioni
JU	Giura
LU	Lucerna
NE	Neuchâtel
NW	Nidvaldo
OW	Obvaldo
SH	Sciaffusa
SG	San Gallo
SO	Soletta
SZ	Svitto
TI	Ticino
TG	Turgovia
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Vallese
ZG	Zugo
ZH	Zurigo

1. INTRODUZIONE

Dal 1. gennaio 2017 è entrato in vigore a tutti gli effetti lo scambio automatico di informazioni fiscali. Il segreto bancario rappresenta ormai solamente un dolce ricordo per i clienti esteri della piazza finanziaria svizzera. Dopo il 13 marzo 2009, da quando il Consiglio federale, di fronte ai continui attacchi della Comunità internazionale presieduta dal G20, decise di revocare le sue riserve in materia di assistenza amministrativa fiscale per adeguarsi allo *standard* previsto dall'art. 26 del Modello OCSE di Convenzione per evitare la doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio (M-OCSE), tutto è cambiato[1].

Dopo la soppressione delle sue riserve all'art. 26 M-OCSE la Svizzera si è detta disponibile a rivedere con tutti gli Stati la clausola sull'assistenza amministrativa prevista dalle convenzioni bilaterali contro le doppie imposizioni sul reddito e sulla sostanza (CDI).

Di conseguenza, anno dopo anno, il segreto bancario è diventato sempre meno segreto di fronte alle autorità fiscali di quegli Stati con i quali la Svizzera aveva rivisto la relativa CDI per abbracciare uno scambio d'informazioni in materia fiscale ai fini (*i*) della corretta applicazione delle disposizioni convenzionali, *i.e.* per evitare i fenomeni di doppia imposizione giuridica, (*ii*) della corretta applicazione del diritto interno dello Stato richiedente, *i.e*. per combattere qualsiasi forma d'evasione fiscale e per ottenere informazioni per la corretta tassazione dei propri residenti[2].

Tuttavia il segreto bancario reggeva ancora poiché lo scambio d'informazioni, secondo lo *standard* minimo dell'OCSE di cui all'art. 26, era quello su domanda, pertanto lo Stato doveva avere a disposizione sufficienti informazioni affinché potesse formulare alla Svizzera (*i.e*. lo Stato richiesto) una richiesta verosimilmente rilevante che non costituisse una mera ricerca indiscriminata d'informazioni (cd. *fishing expeditions*). Era quindi necessario indicare nella domanda qualsiasi elemento che permettesse di identificare la persona oggetto del controllo e, nella misura in cui fossero noti, nel rispetto del principio di proporzionalità, quegli elementi atti ad identificare il detentore delle informazioni.

Mentre gran parte degli attori in gioco fu dell'opinione che i passi da gigante sino ad allora compiuti nell'ambito dell'assistenza amministrativa si fossero arrestati, un vero e proprio "*big bang*" fu alle porte[3].

Dal luglio 2012, infatti, lo scambio d'informazioni su domanda si è poi arricchito delle cd. "domande raggruppate", basate su più contribuenti senza però conoscere i loro nomi, ma identificandoli attraverso un "modello comportamentale" utilizzato dal gruppo di contribuenti, sovente con l'aiuto del detentore delle informazioni o di terze persone (avvocati d'affari, fiduciari, gestori patrimoniali), che consentisse ai contribuenti stessi di infrangere

[1] SCHELLER S., 2015, pp. 172-173; cfr. anche VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, p. 626.

[2] VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, p. 626.

[3] OBERSON X., International exchange of information, 2015, p. 11.

sistematicamente la legge fiscale del loro Stato di residenza. Era ormai chiaro che da lì a poco tempo sarebbe giunto anche lo scambio automatico d'informazioni.

Ci fu, a dire il vero, un lodevole tentativo di cambiare il destino del segreto bancario nei confronti delle autorità fiscali, che però non diede i frutti sperati. La Svizzera, infatti, propose ad alcuni Stati (Germania, Regno Unito, Austria, Italia, ma anche all'Unione europea [UE]), alternativamente allo scambio d'informazioni automatico, soldi derivanti dalle trattenute alla fonte sui proventi finanziari dei loro residenti con relazioni contrattuali presso gli istituti finanziari svizzeri. Si trattava in sostanza di istituire un agente pagatore svizzero (di regola la banca) che applicasse le normative fiscali dello Stato di residenza del cliente in materia di tassazione alla fonte. Tuttavia, il cliente doveva aver sanato la propria posizione fiscale attraverso il pagamento di un'imposta liberatoria una *tantum* sulla base di un calcolo piuttosto complesso e previsto dalla convenzione bilaterale. Era il modello *Rubik* che aveva in sostanza due finalità: (*i*) la tutela dell'anonimato e (*ii*) il pagamento delle imposte al Paese di residenza del cliente. Questo modello tuttavia non decollò, da quando i *Länder* tedeschi, a maggioranza socialdemocratica, respinsero il progetto[4].

Da allora (era il novembre 2012) la Svizzera alzò bandiera bianca e si impegnò con la Comunità internazionale per implementare il nuovo *standard*: lo scambio automatico d'informazioni! Lo scambio automatico d'informazioni segna, in tutto e per tutto, la fine definitiva del segreto bancario svizzero. La Svizzera, come del resto anche altri Stati, soprattutto quelli *off-shore*, ha aderito alla trasparenza fiscale internazionale ed ha introdotto nel suo diritto interno questo modello, sviluppato dall'OCSE, a contare dal 1. gennaio 2017[5].

Riassumendo, dopo anni di ballo "lento" in ambito di lotta all'evasione fiscale, la Svizzera negli ultimi anni ha scelto (o meglio subito) il ritmo del *rock* internazionale[6].

---

[4] VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, pp. 626 e 627

[5] *Ibidem*.

[6] GENINI S., 2015, p. 396.

2. SCAMBIO AUTOMATICO DI INFORMAZIONI: UNA NUOVA ERA

Lo scambio automatico si definisce come la trasmissione sistemica e regolare a determinati intervalli periodici di una massa di informazioni predefinite da uno Stato verso un altro Stato[7].

Nell'ambito dello scambio automatico si prescinde pertanto dall'esistenza di un interesse concreto a ricevere le informazioni da parte dello Stato Partner, distinguendosi così dallo scambio su domanda così come da quello spontaneo. Il criterio della verosimile pertinenza delle informazioni quanto il divieto di "*fishing expeditions*" non hanno alcun ruolo nell'ambito dello scambio automatico di informazioni.

Le informazioni trasmesse comprenderanno il numero di conto, il numero di identificazione fiscale (NIF) come pure nome, indirizzo e data di nascita dei contribuenti residenti all'estero che detengono un conto in un Paese diverso dallo Stato d'origine, tutti i tipi di redditi da capitale e il saldo del conto.

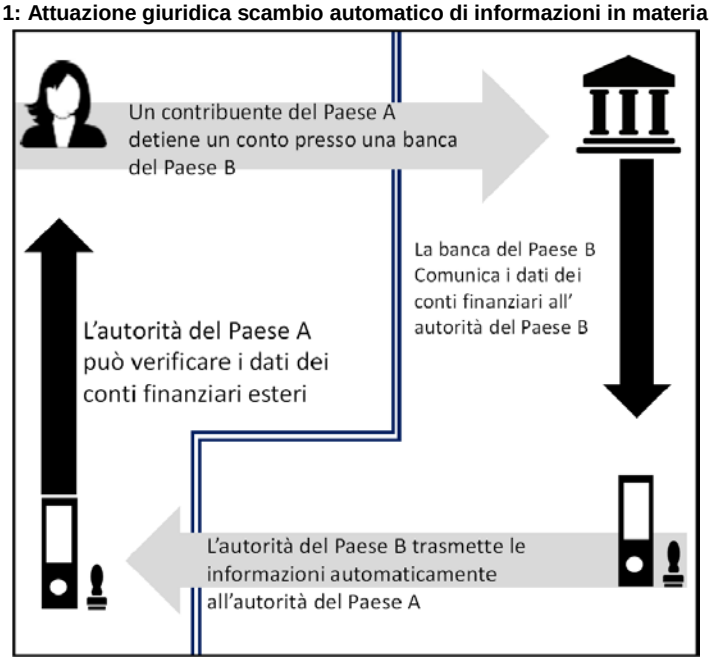
Lo scambio di dati riguarda sia le persone fisiche che quelle giuridiche. Il beneficiario effettivo del conto secondo le disposizioni internazionali relative alla lotta contro il riciclaggio di denaro (GAFI) deve essere identificato in applicazione dello *standard* dell'OCSE e delle raccomandazioni del GAFI.

Le banche, determinati veicoli di investimento collettivo e imprese di assicurazione raccolgono informazioni finanziarie sui clienti fiscalmente residenti all'estero. Queste istituzioni finanziarie inoltrano le informazioni una volta all'anno all'autorità fiscale del proprio Stato la quale trasmetterà automaticamente i dati ricevuti all'autorità fiscale del rispettivo Stato Partner. I dati personali dei clienti possono essere impiegati solo per gli scopi concordati, in questo caso per l'esecuzione della corretta tassazione dei contribuenti.

[7] OCSE, Commentario sulla Convenzione sull'assistenza amministrativa, 2011, N 62, p. 54.

La trasmissione dei dati può essere descritta nel seguente modo:

Figura 1: Attuazione giuridica scambio automatico di informazioni in materia fiscale



Il nuovo *standard* globale crea condizioni eque tra le piazze finanziarie del mondo. Per la Svizzera significa, da un lato, che da pochi mesi a questa parte il segreto bancario non si applica più ai clienti provenienti dall'estero. D'altro lato, la Svizzera sarà meno vulnerabile a livello internazionale. In tal modo cresce la certezza del diritto, mentre i punti di forza della piazza finanziaria come la neutralità, l'elevata stabilità politica ed economica, il franco forte, le prestazioni di elevata qualità e la competenza internazionale vengono valorizzati maggiormente.

Lo scambio automatico di informazioni si prefigge di accrescere la conformità fiscale dei contribuenti, con particolare riferimento alle loro attività detenute al di fuori dal loro Stato di residenza. Tale finalità è perseguita sotto un duplice aspetto:

- lo scambio automatico consentirà alle amministrazioni fiscali di ottenere delle informazioni sugli elementi imponibili dei loro contribuenti e di poter così scoprire le infrazioni fiscali, che non avrebbero potuto essere svelate altrimenti[8].
- i contribuenti, coscienti dell'entrata in vigore dello scambio automatico di informazioni, saranno indotti a dichiarare in maniera completa i loro elementi imponibili, ciò che migliorerà la loro onestà fiscale[9/10].

Detto altrimenti, lo scambio automatico di informazioni ha un effetto oggettivo ed uno soggettivo, entrambi volti a migliorare la dichiarazione degli averi dei contribuenti.

[8] OCSE, Commentario sulla Convenzione sull'assistenza amministrativa, 2011, N 62, p. 54.
[9] *Ibidem*.
[10] SUDHANSU P., 2013, p. 433.

2.1. L'attuazione dello scambio automatico di informazioni in materia fiscale

L'art. 6 della Convenzione multilaterale dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale (Convenzione sull'assistenza amministrativa), che istituisce lo scambio automatico di informazioni (cfr. cap. 2.2.), differisce dagli artt. 5 e 7 Convenzione sull'assistenza amministrativa in materia, risp. di assistenza su richiesta, e di scambio spontaneo di informazioni, poiché non crea, essa sola, alcuna conseguenza giuridica per le Parti della Convenzione.

Si tratta di una clausola che non solo non riveste nessun carattere "*self-executing*" poiché non può essere applicata direttamente negli ordinamenti delle Parti contraenti, ma che non determina nemmeno un'obbligazione di diritto internazionale per le Parti nel fornire una determinata forma di collaborazione, in concreto, quindi, mediante lo scambio automatico.

L'obbligazione di implementare lo scambio automatico di informazioni si fonda, infatti, secondo l'art. 6 Convenzione sull'assistenza amministrativa su un ulteriore "comune accordo" tra due o più Parti.

L'art. 6 costituisce quindi una passarella, che può quindi fare, subordinatamente all'introduzione di altri strumenti di diritto internazionale (*in casu*: Multilateral Competent Authority Agreement [MCAA]) da passaggio per l'adozione di forme di assistenza più evolute, in concreto dello scambio automatico.

Occorre precisare che, anche in presenza di un accordo multilaterale, lo scambio di informazioni avverrà comunque unicamente a livello bilaterale. Le informazioni oggetto dello scambio verranno raccolte dagli istituti finanziari di una giurisdizione e trasmesse alle autorità fiscali della stessa giurisdizione. Queste ultime, a loro volta, le trasmetteranno all'autorità fiscale della giurisdizione con cui vige un accordo sullo scambio automatico[11].

Vi è però un'ulteriore modalità di implementazione dello scambio automatico di informazioni, come avvenuto con l'Unione europea (UE). Nella fattispecie, lo scambio automatico non è stato implementato attraverso la Convenzione sull'assistenza amministrativa e all'MCAA, bensì sulla base dell'accordo con l'UE che costituisce una base legale a sé stante in materia[12].

In sintesi, l'introduzione dello scambio automatico di informazioni può avvenire sulla base di due modelli: con un trattato bilaterale (come effettuato con l'Unione europea[13] [cd. "modello 1"]), oppure può essere attuato sulla base della Convenzione sull'assistenza amministrativa e del MCAA[14] (cd. "modello 2").

---

[11] GENINI S., 2015, p. 398.

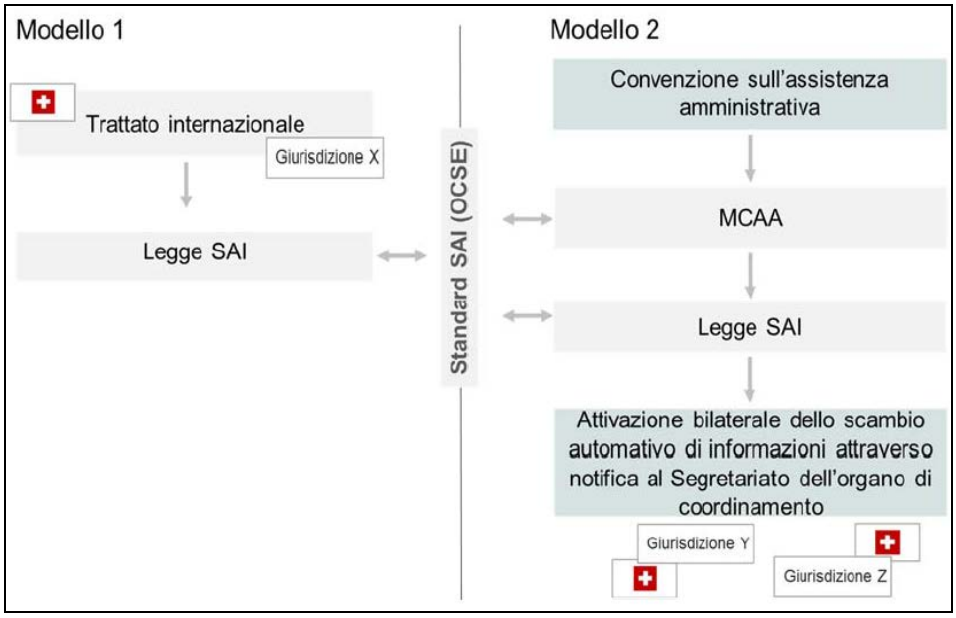
[12] Cfr. cap. 2.4.

[13] *Ibidem.*

[14] Cfr. cap. 2.3.

L'implementazione secondo il cd. "modello 1" e "modello 2" può essere descritta schematicamente nel modo seguente:

Figura 2: Attuazione giuridica scambio automatico di informazioni in materia fiscale



Concludendo, è opportuno evidenziare che la Svizzera, dopo la firma del 15 ottobre 2013, ha posto in consultazione la Convenzione sull'assistenza amministrativa nel gennaio 2015. Sebbene quest'ultimo trattato non fosse ancora in vigore, il 19 novembre 2014 il Consiglio federale ha sottoscritto il MCAA che, come suesposto, trova il proprio fondamento nell'art. 6 Convenzione sull'assistenza amministrativa. Tale *modus operandi*, fa presupporre che il Governo federale abbia voluto condizionare l'introduzione dello scambio automatico d'informazioni a quest'ultima Convenzione[15].

2.2. La Convenzione sull'assistenza amministrativa

La Convenzione sull'assistenza amministrativa, elaborata nel 1988 e rivista nel 2010, viene da taluni considerata come una integrazione delle previsioni, di natura procedurale, inserite nel M-OCSE; infatti sulla base dell'esperienza raccolta nell'analisi di numerose CDI bilaterali, questa si connota da una parte per il suo carattere multilaterale, dall'altro per la peculiarità della materia disciplinata che non comprende solamente lo scambio di informazioni, ma anche il servizio di notificazione dei documenti di carattere fiscale nell'ambito degli Stati contraenti, nonché la mutua assistenza nella fase della riscossione[16].

Il protocollo di emendamento, entrato in vigore il 1. giugno 2011, è stato sottoscritto da tutti i membri del G20 e da quasi tutti i Paesi dell'OCSE. In ragione dell'ampio supporto di cui gode da parte dei Paesi che l'hanno sottoscritta, l'adesione alla Convenzione sull'assistenza amministrativa è oggi uno *standard* nella collaborazione internazionale in materia fiscale[17].

---

[15] GENINI S., 2015, pp. 400-401.

[16] DRAGONETTI A./PIACENTINI V./SFONDRINI A., 2012, p. 1481.

[17] DFF, Procedura di consultazione, p. 4.

Affinché lo scambio d'informazioni automatico trovasse la sua giusta implementazione, è stato necessario, in primo luogo, che la Svizzera recepisse nel suo sistema monistico la Convenzione sull'assistenza amministrativa in materia fiscale. Solo ed esclusivamente sulla base di tale convenzione la Svizzera, così come gli altri Stati, ha potuto attuare lo *standard* secondo il cd. "modello 2" sul quale si innesta il MCAA.

Quale 58° Stato, la Svizzera ha firmato la Convenzione sull'assistenza amministrativa il 15 ottobre 2013, che è stata approvata dalle Camere federali il 18 dicembre 2016[18] ed è entrata in vigore il 1. gennaio 2017. La decisione del Consiglio federale di firmare la Convenzione sull'assistenza amministrativa rispecchia la sua strategia per una piazza finanziaria concorrenziale ed integra che rispetta gli *standard* internazionali in materia fiscale e, in particolare, quelli riguardanti la trasparenza e lo scambio di informazioni[19].

La Convenzione sull'assistenza amministrativa prevede varie forme di assistenza amministrativa, non tutte obbligatorie. Come vedremo in seguito, il campo di applicazione materiale della Convenzione può inoltre essere impostato individualmente introducendo delle riserve. Per quanto riguarda la Svizzera, la Convenzione sull'assistenza amministrativa si applica alle imposte sul reddito, sulla sostanza, sugli utili, sul capitale e all'imposta preventiva[20].

La struttura modulare della Convenzione sull'assistenza amministrativa e la possibilità di formulare riserve permette a ciascuno Stato di escludere determinate modalità di cooperazione e di definire il campo di applicazione in base alle proprie esigenze. Agli Stati è stata così concessa la possibilità di decidere individualmente a quali forme di cooperazione vincolarsi. Tuttavia, lo scambio di informazioni su domanda e lo scambio spontaneo di informazioni sono vincolanti e non possono essere fatti oggetto di riserve.

Un principio generale della Convenzione sull'assistenza amministrativa è l'equilibrio tra gli interessi delle autorità fiscali e la protezione giuridica dei contribuenti; essa pone requisiti severi di segretezza sui dati scambiati e si applicano sia le prescrizioni in materia di segretezza dello Stato richiedente sia quelle dello Stato richiesto. In linea di massima il principio della specialità è garantito e l'uso delle informazioni per fini diversi da quelli fiscali è consentito solo previa autorizzazione esplicita dello Stato che ha trasmesso le informazioni. La Convenzione sull'assistenza amministrativa sottostà al principio di reciprocità, nessuno Stato Partner può quindi richiedere un'assistenza amministrativa per imposte per le quali esso non la fornisce, parimenti una Parte può richiedere assistenza amministrativa solo nelle forme in cui essa la fornisce[21].

La Convenzione sull'assistenza amministrativa prevede tre tipi di scambio di informazione:

- Lo **scambio di informazioni su domanda** (art. 5 Convenzione sull'assistenza amministrativa) soddisfa lo *standard* dell'OCSE che è stato ripreso dalla Svizzera nel

[18] Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale del 18 dicembre 2015, in: FF 2015 7949; cfr. anche SCHELLER S., 2015, p. 200.
[19] DFF, Procedura di consultazione, p. 4.
[20] *Ibidem*.
[21] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio Convenzione sull'assistenza amministrativa, p. 4618.

2009 e integrato da allora in numerose convenzioni per evitare le doppie imposizioni sul reddito e sul patrimonio (CDI) e in vari accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale (TIEA). Questa forma di scambio di informazioni non può essere esclusa introducendo una riserva e rientra dunque nella parte della Convenzione sull'assistenza amministrativa che riveste carattere cogente. Attraverso lo scambio d'informazioni, su domanda l'autorità di un Paese chiede un'informazione particolare alla competente autorità dell'altro Stato in riferimento a un caso specifico[22].

- Con la Convenzione sull'assistenza amministrativa è stato anche introdotto lo **scambio spontaneo di informazioni** (art. 7 Convenzione sull'assistenza amministrativa), ovvero le informazioni che una Giurisdizione ha già ricevuto possono essere a loro volta trasmesse a un'altra Giurisdizione che si presume ne sia interessata. Anche lo scambio spontaneo di informazioni rientra nella parte della Convenzione sull'assistenza amministrativa che riveste carattere cogente. Tale elemento costituisce una nuova forma di collaborazione per la Svizzera in quanto in questa tipologia di scambio una parte comunica volontariamente e spontaneamente informazioni (quindi senza che vi sia una domanda preliminare)[23]. In quest'ambito è indispensabile la partecipazione attiva anche delle autorità fiscali locali (o regionali)[24].
- La Convenzione sull'assistenza amministrativa può inoltre fungere da base di partenza per l'introduzione dello **scambio automatico di informazioni** (art. 6 Convenzione sull'assistenza amministrativa). A questo scopo, come esposto in precedenza, occorrono però ulteriori accordi che devono essere approvati dall'Assemblea federale. Il MCAA, che la Svizzera ha firmato il 19 novembre 2014, anch'esso entrato in vigore il 1. gennaio 2017, è uno di questi ulteriori accordi[25]. In quest'ambito, due o più parti possono convenire in determinati casi e secondo una procedura concordata congiuntamente di scambiarsi informazioni automaticamente, su base regolare e periodica, in relazione a varie categorie di reddito e di sostanza. A differenza dello scambio spontaneo, lo scambio automatico non è riferito a singoli casi ma, piuttosto, l'informazione è trasmessa in relazione a dei gruppi predefiniti di dati[26].

Come appena illustrato, l'entrata in vigore della Convenzione sull'assistenza amministrativa, il 1. gennaio 2017, non è ancora sufficiente affinché la Svizzera scambi informazioni in modo automatico con gli Stati facenti parte di suddetta Convenzione[27]. Al fine di attivare lo scambio automatico di informazioni, a dipendenza del modello di implementazione utilizzato, occorrono infatti ulteriori accordi[28].

2.2.1. Le imposte considerate

L'elenco delle imposte considerate è previsto all'art. 2 Convenzione sull'assistenza amministrativa e contiene sia le imposte dirette sia quelle indirette. Più nel dettaglio, la

[22] GENINI S., 2015, p. 397.
[23] CONSIGLIO DI STATO DEL CANTON TICINO, Parere approvazione SAI, p. 2.
[24] GENINI S., 2015, p. 397.
[25] CONSIGLIO DI STATO DEL CANTON TICINO, Parere approvazione SAI, p. 2.
[26] GENINI S., 2015, p. 397.
[27] La lista degli Stati che hanno aderito alla Convenzione sull'assistenza amministrativa sono è disponibile al seguente link: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/127/signatures?p_auth=M34qeL2C (pagina consultata il 15 febbraio 2017).
[28] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio Convenzione sull'assistenza amministrativa, p. 4619.

Convenzione sull'assistenza amministrativa si applica alle imposte sul reddito o sugli utili, alle imposte sugli utili di capitale prelevate separatamente dall'imposta sul reddito o sugli utili ed alle imposte sul patrimonio netto prelevate per conto di una Parte (art. 2 par. 1 lett. *a*) o delle sue suddivisioni politiche o suoi enti locali (art. 2 par. 1 lett. *b*. *i*)[29].

La Convenzione sull'assistenza amministrativa copre parimenti i contributi obbligatori della sicurezza sociale pagati agli organismi di sicurezza sociale di diritto pubblico (art. 2 par. 1 lett. *b*. *ii*). Per contro, i contributi obbligatori pagati a degli organismi di diritto privato non sono coperti dalla Convenzione sull'assistenza amministrativa[30].

Rientrano nel campo di applicazione della Convenzione sull'assistenza amministrativa altresì imposte di differente natura (quali le imposte sulle successioni e sulle donazioni), le imposte sui beni immobili, le imposte generali su beni e servizi (quali le imposte sul valore aggiunto o le imposte sulle vendite), le imposte specifiche su beni e servizi (quali le accise, le imposte sull'uso o sulla proprietà di veicoli a motore ed altri beni mobili), le imposte sull'uso o sulla proprietà di beni mobili diversi dai veicoli a motore e qualsiasi altra imposta, sia essa prelevata per conto di una Parte o prelevata per conto delle sue suddivisioni politiche e dei suoi enti locali (art. 2 par. 1 lett. *b*. *iii*)[31].

2.2.2. Le imposte oggetto di una riserva

Il paragrafo 1 dell'art. 2 Convenzione sull'assistenza amministrativa enumera le principali categorie di imposte che possono essere coperte dalla Convenzione (prima categoria al paragrafo 1 lett. *a*, seconda categoria al paragrafo 1 lett. *b*). Le imposte sono state raggruppate per categorie in maniera da permettere agli Stati aderenti di porre delle riserve conformemente all'art. 30 par. 1 lett. *a* Convenzione sull'assistenza amministrativa su quelle imposte che non sono da considerare nello scambio di informazioni[32].

Ai sensi dell'art. 30 par. 1 lett. *a* Convenzione sull'assistenza amministrativa *"[…]ogni Stato può, al momento della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, accettazione o approvazione, dichiarare che si riserva il diritto di: (a) non accordare alcuna forma di assistenza per le imposte delle altre Parti che rientrano in una qualsiasi delle categorie enumerate all'articolo 2 paragrafo 1 lettera b) […]*".

La Convenzione sull'assistenza amministrativa accorda pertanto agli Stati aderenti la facoltà di limitare il campo di applicazione delle imposte oggetto dello scambio d'informazioni. Una Parte può di conseguenza richiedere assistenza amministrativa alle altre Parti soltanto sulle imposte per le quali è disposta a fornirla[33].

---

[29] SCHELLER S., 2015, p. 48.
[30] OCSE, Commentario sulla convenzione sull'assistenza amministrativa, N 18, p. 43.
[31] SCHELLER S., 2015, p.48.
[32] OCSE, Commentario sulla convenzione sull'assistenza amministrativa, 2011, N 19, p. 43.
[33] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio Convenzione sull'assistenza amministrativa, p. 4628; VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, p. 630; VORPE S./MOLO G./ALTENBURGER P., 2015, p. 751.

2.2.3. Le imposte considerate dalla Svizzera e le sue riserve

Siccome solo le imposte enumerate all'art. 2 par. 1 lett. *b* Convenzione sull'assistenza amministrativa possono essere oggetto di una riserva, significa che quelle indicate all'art. 2 par. 1 lett. *a* Convenzione sull'assistenza amministrativa non possono essere oggetto di una riserva da parte di uno Stato che ha aderito al trattato multilaterale[34]. Come indicato dal Consiglio federale, la Svizzera ha deciso di far uso di questa facoltà, per cui l'assistenza amministrativa è stata limitata alle seguenti imposte: imposte federali, cantonali e comunali sul reddito (reddito complessivo, reddito da attività lucrativa, reddito della sostanza, reddito commerciale, utili di capitale e altri redditi) e sulla sostanza (sostanza complessiva, sostanza mobiliare e immobiliare, sostanza commerciale, capitale e riserve e altri elementi patrimoniali). Concretamente sono le imposte sul reddito, sulla sostanza, sugli utili, sul capitale e l'imposta preventiva[35].

Ad oggi sono 107 le giurisdizioni, di cui 15 coperte per estensione territoriale, aderenti alla Convenzione sull'assistenza amministrativa. Questo ventaglio di giurisdizioni comprende tutti i Paesi del G20, i BRICS, tutti i paesi dell'OCSE, i centri finanziari più importanti e alcuni Paesi in via di sviluppo[36].

2.3. Il Multilateral Competent Authority Agreement

Come rilevato in precedenza, l'art. 6 Convenzione sull'assistenza amministrativa, ha una natura programmatica e necessita di un ulteriore accordo affinché possa essere introdotto lo scambio automatico di informazioni. Questo accordo preliminare è atto a definire le informazioni oggetto di scambio così come la procedura da adottarsi allo scambio automatico[37]. Questo accordo è l'MCAA, il quale è un accordo internazionale a tutti gli effetti, necessita l'approvazione dell'Assemblea federale ed è soggetto a *referendum* facoltativo.

In base all'art 3 par. 3, seconda frase MCAA, la condizione necessaria per poter implementare lo scambio automatico di informazioni è che *(i)* entrambi gli Stati devono aver posto in vigore la Convenzione sull'assistenza amministrativa; *(ii)* entrambi gli Stati devono aver firmato il MCAA; *(iii)* entrambi gli Stati devono aver confermato di disporre delle basi legali necessarie ad attuare lo *standard*; *(iv)* entrambi gli Stati devono aver comunicato al Segretariato dell'Organo di coordinamento di essere interessati[38].

Riassumendo quanto sopra esposto, l'art. 6 Convenzione sull'assistenza amministrativa rappresenta la prima condizione affinché la Svizzera possa giuridicamente implementare lo scambio automatico d'informazioni con gli Stati Partner. In secondo luogo, per attuare lo scambio automatico d'informazioni è necessario recepire nel diritto interno svizzero il MCAA, compreso il suo allegato "*Common Reporting Standard*" (CRS).

---

[34] OCSE, Commentario sulla convenzione sull'assistenza amministrativa, 2011, N 23, p. 44.
[35] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio Convenzione sull'assistenza amministrativa, p. 4628; VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, p. 630; VORPE S./MOLO G./ALTENBURGER, P. 2015, p. 751.
[36] La lista completa delle giurisdizioni partecipanti (stato al 3 gennaio 2017) è disponibile in: http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf (pagina consultata il 15 febbraio 2017).
[37] OCSE, Commentario sulla Convenzione sull'assistenza amministrativa, N 64, p. 540.
[38] VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, p. 649 s.; VORPE S./MOLO G./ALTENBURGER P., 2015, p. 766.

Quest'ultimo accordo, tuttavia, per poter essere applicato necessita di un'ulteriore legge federale di applicazione (*in casu:* Legge federale sullo scambio automatico di informazioni in materia fiscale [LSAI]). Soddisfatti questi requisiti, lo scambio automatico di informazioni con uno Stato Partner è però possibile soltanto a condizione che la Svizzera comunichi al Segretariato dell'Organo di coordinamento l'intenzione di effettuare lo scambio automatico d'informazioni con tale Stato. L'attivazione bilaterale dello scambio automatico con i singoli Stati Partner deve poi essere oggetto di ulteriori progetti legislativi, che devono anch'essi essere sottoposti all'approvazione dell'Assemblea federale. L'implementazione concreta dello scambio automatico con ogni singola giurisdizione richiede un apprezzamento rilevante da parte del legislatore. Si tratta infatti di verificare se lo Stato in questione rispetta o meno le salvaguardie in termini di tutela della confidenzialità e di garanzie procedurali e se è in grado di garantire una reciprocità effettiva, disponendo quindi, di meccanismi appropriati di raccolta e scambio d'informazioni[39].

Per quanto riguarda l'attivazione bilaterale tra gli Stati firmatari della Convenzione sull'assistenza amministrativa e il MCAA, ad oggi la Svizzera ha sottoscritto 51 accordi di cui 10[40] sono in vigore dal 1. gennaio 2017[41].

2.3.1. Le informazioni concernenti l'identificazione

Da un lato, l'MCAA si occupa di stabilire quali informazioni devono essere scambiate dalle autorità fiscali degli Stati contraenti, risp. le modalità che regolano lo scambio automatico d'informazioni. Dall'altro, il CRS disciplina in modo dettagliato chi raccoglie quali informazioni e su quali conti[42]. Il CRS non contiene obblighi di diligenza soltanto per i nuovi conti, ma si estende anche a quelli esistenti[43]. Le informazioni da scambiare per ogni conto oggetto di comunicazione sono previste alla sez. 2 par. 2 MCAA[44]. Sono in particolare tre categorie d'informazioni ad essere scambiate: (*i*) informazioni concernenti l'identificazione; (*ii*) informazioni concernenti il conto; (*iii*) informazioni concernenti le finanze[45].

Ai fini del presente lavoro, mi limiterò ad analizzare le informazioni concernenti l'identificazione[46]. Questa categoria mira a individuare l'identità delle persone oggetto dello

---

[39] VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, p. 661 ss.; VORPE S./MOLO G./ALTENBURGER P., 2015, p. 775 s.

[40] L'accordo con l'UE sullo scambio automatico di informazioni, in vigore dal 1. gennaio 2017, si applica a tutti i 28 Stati membri ed è valido anche per Azzorre, Gibilterra, Guadalupa, Guyana Francese, Isole Åland, Isole Canarie, Madeira, Martinica, Mayotte, Riunione e Saint Martin.

[41] La lista esaustiva degli Stati con cui la Svizzera ha sottoscritto un accordo è consultabile al seguente link: https://www.sif.admin.ch/sif/it/home/themen/internationale-steuerpolitik/automatischer-informationsaustausch.html (pagina consultata il 15 febbraio 2017).

[42] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio MCAA/LSAI, pp. 4471 e 4502. Cfr. anche VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, p. 634.

[43] MATTEOTTI R./BOURQUIN G./MANY S., 2013/2014, p. 705.

[44] Cfr. anche sez. I CRS.

[45] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio MCAA/LSAI, p. 4494.

[46] Per un esame sulle informazioni concernenti il conto e le finanze si rimanda a VORPE S./MOLO G./ALTENBURGER, P. 2015, p. 754 ss.; cfr. anche Direttiva Standard per lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari del 17 gennaio 2017, pp. 16 ss.; Inoltre, per un esame approfondito circa la costituzionalità dello scambio automatico di informazioni si rimanda a NAEF F.,

scambio automatico d'informazioni. Si tratta sia delle persone titolari del conto che di quelle che esercitano il potere di controllo sul conto. Sono oggetto dello scambio il nome, l'indirizzo, il numero o il NIF; se lo scambio riguarda delle persone fisiche, sono da comunicare anche la data e il luogo di nascita (sez. 2 par. 2 lett. a MCAA)[47].

Il NIF fa parte delle informazioni da scambiare nel quadro dello scambio automatico d'informazioni. In particolare, l'esperienza degli Stati che hanno già introdotto lo scambio automatico d'informazioni a fini fiscali dimostra che l'impiego di un NIF accresce in modo significativo la sua efficacia poiché permette di attribuire i dati ricevuti a un preciso contribuente. La Svizzera dispone di un numero d'identificazione delle imprese (IDI) da utilizzare come numero d'identificazione fiscale delle imprese nell'ambito dello scambio automatico d'informazioni. Per quanto riguarda, invece, l'identificazione dei contribuenti svizzeri con conti bancari all'estero, la Svizzera non disponeva di un numero d'identificazione fiscale per le persone fisiche armonizzato a livello federale[48]. Quale NIF, in Svizzera, dopo accesi dibattiti parlamentari, si è optato per utilizzare il già esistente numero AVS (cfr. capitolo 3).

2.4. Lo scambio automatico di informazioni con l'UE

L'accordo sulla fiscalità del risparmio tra la Svizzera e l'UE (AfisR), entrato in vigore il 1. luglio 2005 nell'ambito degli Accordi bilaterali II, ha come elemento centrale l'introduzione di una ritenuta d'imposta che inizialmente ammontava al 15% con aumento progressivo al 20% (1. luglio 2008) per raggiungere il 35% (dal 1. luglio 2011). La ritenuta di imposta è applicata a tutti i pagamenti di interessi che non sottostanno all'imposta preventiva e che sono operati da un agente pagatore in Svizzera – ad esempio una banca – a una persona fisica avente il proprio domicilio fiscale in uno Stato membro dell'UE. I beneficiari esteri di interessi possono optare tra la ritenuta di imposta o una comunicazione volontaria alle loro autorità fiscali. In vista dell'imminente scambio automatico di informazioni, negli ultimi anni sempre più clienti hanno scelto la comunicazione volontaria. In effetti, un forte aumento delle comunicazioni è stato registrato dal 2010 al 2015 (da circa 38'000 a 328'000)[49]. Con l'attuazione dello scambio automatico di informazioni, l'AfisR è stato adeguato. Il nuovo *standard* globale non include solo i redditi da risparmio, ma anche tutti i tipi di redditi di capitali, i *trust* e le fondazioni.

I negoziati con l'UE si sono conclusi il 27 maggio 2015 con la firma di un Protocollo che modifica l'AfisR. A livello materiale il Protocollo ha rielaborato e modificato quasi interamente il vigente Accordo sulla fiscalità del risparmio, trasformandolo in un accordo sullo scambio automatico di informazioni con l'UE[50]. L'introduzione dello scambio automatico d'informazioni con l'UE segue un modello diverso, almeno nella forma, da quello previsto bilateralmente

---

Automatischer Informationsaustausch ist verfassungswidrig, in: http://www.csnlaw.com/wp/wp-content/uploads/2015/05/Der-Automatischer-Informationsaustausch-ist-verfassungswidrig-def.pdf.

[47] VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, p. 635.

[48] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio MCAA/LSAI, p. 4511.

[49] DFF, Accordo sulla fiscalità del risparmio con l'UE, in: https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/themen/steuern/steuern-international/accordo-sulla-fiscalita-del-risparmio-con-lue/fb-zinsbesteuerungsabgkommen_eu.html (pagina consultata il 15 febbraio 2017).

[50] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio Accordo CH-UE, pp. 7586-7587.

dalla Svizzera. Esso, infatti, non avviene attraverso la Convenzione sull'assistenza amministrativa e all'MCAA, bensì sulla base dell'accordo con l'UE, che costituisce una base legale a sé stante in materia (cd. "modello 1"). Quest'ultimo non contempla lo scambio spontaneo d'informazioni. Si tratta quindi di un'intesa estranea all'MCAA[51].

La revisione dell'AfisR ha consentito di convenire lo scambio automatico di informazioni secondo lo *standard* globale dell'OCSE. L'Accordo con l'UE, basato sul principio della reciprocità, si applica a tutti i 28 Stati membri dell'UE e disciplina essenzialmente i seguenti tre aspetti[52]:

- lo scambio automatico di informazioni secondo lo *standard* globale dell'OCSE;
- lo scambio di informazioni su richiesta secondo il vigente *standard* globale dell'OCSE conformemente all'articolo 26 M-OCSE del 2014;
- l'esenzione dall'imposta alla fonte dei pagamenti transfrontalieri di dividendi, interessi e canoni tra società consociate, ripresa senza modifiche dal previgente AfisR.

Per l'attuazione dello scambio automatico di informazioni si applica la LSAI, anch'essa entrata in vigore il 1. gennaio 2017, mentre per lo scambio di informazioni su domanda si applica la LAAF.

L'introduzione dello *standard* globale con l'UE è parte integrante della strategia del Consiglio federale che mira a una piazza finanziaria svizzera competitiva, stabile, integra e dotata di condizioni quadro accettate a livello internazionale. Inoltre è stato possibile avviare i colloqui in merito alla salvaguardia e al miglioramento dell'accesso al mercato e di realizzare ampiamente la regolarizzazione del passato. Con l'introduzione dello scambio automatico di informazioni a livello internazionale l'Accordo con l'UE, in quanto principale Partner commerciale, è nell'interesse della Svizzera[53].

2.4.1. Principali differenze con il MCAA

La principale differenza tra l'Accordo con UE, e gli accordi bilaterali sullo scambio automatico d'informazioni basati sul MCAA, è da ricercare nel campo di applicazione delle imposte coperte dall'assistenza amministrativa. Se da un lato, per effetto dell'art. 6 Convenzione sull'assistenza amministrativa, la Svizzera ha deciso di trasmettere informazioni (e di riceverle) soltanto per l'applicazione delle imposte federali, cantonali e comunali sul reddito, e delle imposte cantonali e comunali sulla sostanza, dall'altro l'accordo con l'UE prevede un campo di applicazione molto più esteso, poiché vi rientrano, ai sensi dell'art. 5 par. 1, tutte le imposte "*di ogni tipo e denominazione applicate per conto della Svizzera e degli Stati membri, delle loro suddivisioni politiche o delle loro autorità locali, […]*". Per il resto, in materia di scambio automatico d'informazioni l'accordo con l'UE segue l'impostazione data dall'OCSE. Vi è infatti allegato il CRS e sono applicabili le disposizioni previste dalla LSAI[54].

---

[51] VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, pp. 663-664.
[52] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio Accordo CH-UE, pp. 7586-7587.
[53] *Ibidem*.
[54] VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, p. 664.

3. LE INFORMAZIONI TRASMESSE AUTOMATICAMENTE DALL'ESTERO

3.1. Numero AVS quale numero di identificazione fiscale

Secondo l'art. 20 LSAI "*Gli istituti finanziari tenuti alla comunicazione e le autorità competenti degli Stati Partner utilizzano il numero d'assicurato AVS per la trasmissione delle informazioni concernenti persone fisiche, necessarie ai fini dello scambio automatico di informazioni*".

Uno dei temi maggiormente dibattuti e discussi dal legislativo federale è senza dubbio stato quello legato all'utilizzo del già esistente numero AVS anziché l'implementazione di un nuovo NIF come proponeva il Consiglio federale nel Messaggio del 5 giugno 2015 che approva l'MCAA e la sua attuazione (LSAI). Se da un lato i contenuti del Messaggio sono stati accolti positivamente dalle Camere federali, come tra l'altro già fu fatto dalla maggioranza dei Cantoni, dei partiti politici e degli ambienti interessati durante la procedura di consultazione, dall'altro, infatti, la questione circa l'utilizzo del numero AVS anziché l'introduzione di un nuovo numero *ad hoc* per identificare i contribuenti svizzeri con conti all'estero, come proponeva il Consiglio federale, ha trovato non poche divergenze tra le due Camere, *in primis* per quanto concerne le implicazioni sulla protezione dei dati, l'armonizzazione con altre leggi federali (*in casu*: Legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti [LAVS]) e il dispendio sia amministrativo che monetario evitabile, usufruendo del numero AVS quale identificatore delle informazioni trasmesse dall'estero riguardanti contribuenti svizzeri con conti all'estero.

Il disegno di legge sullo scambio automatico di informazioni in materia fiscale dava al Consiglio federale la possibilità di introdurre un NIF atto a identificare in maniera univoca i contribuenti svizzeri con conti bancari all'estero (art. 3 lett. *f*, in relazione all'art. 21 D-LSAI). Era previsto che tale nuovo NIF fosse creato specificatamente per l'applicazione dello scambio automatico di informazioni. A livello interno l'AFC e i Cantoni basandosi sulla LIFD (art. 112*a* cpv. 1bis LIFD) possono utilizzare il numero AVS per trattare[55] dati ottenuti dall'estero[56].

Nel quadro di un'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N), la maggioranza dei rappresentanti dei Cantoni aveva proposto di utilizzare il numero AVS quale NIF al fine di evitare oneri amministrativi supplementari. Tale volontà fu inoltre già sollevata durante la procedura di consultazione

[55] Il termine "trattare" comprende qualsiasi operazione relativa ai dati personali, segnatamente la raccolta, la conservazione e l'utilizzazione di dati (art. 3 lett. *e* LPD). L'autorizzazione è applicabile per i dati ricevuti dalle autorità estere e per i dati trasmessi dalle autorità svizzere alle autorità estere. Per motivi legati alla protezione dei dati è necessario limitare i dati all'adempimento dei compiti previsti dagli accordi applicabili e dalla presente legge (art. 4 cpv. 3 LPD). I dati sottostanno al pertinente diritto cantonale se si trovano presso le autorità cantonali (cfr. Messaggio MCAA e LSAI, pp. 4537 ss.).

[56] DGFP, Verwendung der AHV-nummer, 2015, p. 2.

svoltasi dal 14 gennaio 2015 al 21 aprile 2015, alla quale presero parte 25 Cantoni, sei partiti politici, sette associazioni mantello dell'economia e altri 13 rappresentanti di cerchie interessate. Un parere fu inoltre presentato da ulteriori 14 partecipanti[57].

3.1.1. L'utilizzo del numero AVS fuori dall'ambito delle assicurazioni sociali

Secondo l'art. 50*e* cpv. 1 LAVS "*Il numero d'assicurato può essere utilizzato sistematicamente al di fuori delle assicurazioni sociali della Confederazione soltanto se lo prevede una legge federale e se sono definiti lo scopo d'utilizzazione e gli aventi diritto*". Inoltre, secondo il capoverso 2 dell'articolo 50*e* LAVS, i servizi e istituzioni incaricati di eseguire il diritto cantonale possono utilizzare sistematicamente il numero d'assicurato per adempiere i loro compiti legali. Nello specifico i servizi incaricati di procedere alla riduzione dei premi nell'assicurazione malattie, i servizi incaricati dell'assistenza sociale, i servizi incaricati di eseguire la legislazione fiscale e le istituzioni preposte all'educazione. D'altro canto, altri servizi e istituzioni incaricati di eseguire il diritto cantonale possono utilizzare sistematicamente il numero d'assicurato per adempiere i loro compiti solamente se previsto da una legge cantonale (art. 50*e* cpv. 3 LAVS).

3.1.2. Misure cautelative

La LAVS e la relativa Ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS) contengono delle disposizioni in merito alla protezione del numero AVS e dei diritti personali della persona considerata. Infatti, chi vuole utilizzare il numero AVS in modo sistematico, deve annunciarsi all'Ufficio centrale di compensazione (UCC) mediante l'apposito modulo (artt. 50*g* cpv. 1 LAVS e 134ter OAVS). Questo al fine di monitorare tutti gli utilizzi sistematici del numero AVS. Tuttavia, l'UCC non verifica se la base giuridica invocata per l'utilizzo sistematico del numero AVS sia effettivamente conforme. Una lista degli utilizzatori abilitati viene pubblicata annualmente sul sito internet dell'UCC[58]. Gli utilizzatori legittimati devono prendere misure di precauzione tecniche e organizzative, atte a evitare un'utilizzazione abusiva del numero AVS (art. 50*g* cpv. 2 lett. *a* LAVS). Questa disposizione corrisponde sostanzialmente a quella dell'art. 7 della Legge federale sulla protezione dei dati (LPD).

L'Ordinanza relativa alla LPD (OLPD) concretizza l'art. 7 LPD (art. 20 cpv. 1 i.c.d. con gli artt. 8-10 OLPD) mentre l'art. 25 cpv. 4 OLPD prevede poi esplicitamente che l'utilizzo del numero AVS sottostà alla LAVS.

Nell'Ordinanza sugli *standard* minimi delle misure tecniche e organizzative per l'utilizzazione sistematica del numero d'assicurato AVS al di fuori dell'AVS, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) esige ad esempio che "*se il numero d'assicurato è utilizzato sistematicamente in sistemi complessi, devono essere adottate le misure di protezione necessarie sulla base di un'analisi dettagliata dei rischi. L'analisi deve tenere conto soprattutto del rischio di un'illecita unione di più collezioni di dati*"[59].

---

[57] FF 2015 4486, p. 4536.

[58] Ufficio centrale di compensazione UCC, in: https://www.zas.admin.ch/zas/it/home.html

[59] Cfr. art. 6 cpv. 2 Ordinanza sugli standard minimi delle misure tecniche e organizzative per l'utilizzazione sistematica del numero d'assicurato AVS al di fuori dell'AVS.

Inoltre, "*se si trasmettessero attraverso una rete pubblica collezioni di dati contenenti il numero d'assicurato, questi vanno cifrati in modo conforme allo stato della tecnica*[60]*" […] "i servizi e le istituzioni che utilizzano il numero d'assicurato devono informare il proprio personale, nell'ambito della formazione e del perfezionamento, che il numero può essere utilizzato unicamente per lo svolgimento dei compiti ed essere comunicato soltanto secondo le prescrizioni legali. L'Ordinanza del DFI specifica così l'esigenza della Confederazione per ciò che concerne la protezione dei dati*[61/62]*"*.

3.1.3. La protezione dei dati

Secondo l'art. 6 LSAI, il Consiglio federale può concludere accordi sulla protezione dei dati unicamente se l'accordo applicabile prevede che l'autorità che trasmette le informazioni può specificare le disposizioni in materia di protezione dei dati che devono essere rispettate dall'autorità che riceve le informazioni.

Nell'ambito di uno scambio di informazioni in virtù del MCAA, fondato sulla Convenzione sull'assistenza amministrativa, l'Autorità competente che comunica i dati può specificare le garanzie che esige dall'Autorità che riceve i dati per garantire la protezione dei dati. Questa disposizione è inclusa nella Sezione 5 cpv. 1 MCAA in relazione all'art. 22 par. 1 Convenzione sull'assistenza amministrativa che prevede che "*Le informazioni ottenute da una Parte in virtù dell'applicazione della presente Convenzione sono tenute segrete e tutelate alle stesse condizioni previste per le informazioni ottenute in applicazione della legislazione di detta Parte e, nella misura in cui sia garantito il necessario livello di protezione dei dati personali, conformemente alle garanzie che possono essere specificate dalla Parte che fornisce le informazioni ai sensi della sua legislazione interna*".

Come ampiamente esposto nei capitoli precedenti, per attuare lo scambio automatico di informazioni, le autorità competenti devono sottoscrivere un accordo bilaterale che dovrà poi essere notificato al Segretariato dell'Organo di coordinamento dell'OCSE. La conclusione di un accordo internazionale supplementare non è pertanto necessaria. L'approvazione di ogni accordo bilaterale sarà sottoposta all'approvazione dell'Assemblea federale sottoforma di un Decreto federale distinto per ogni singolo Stato Partner. In altri termini, nel quadro della notificazione non sarà possibile vincolare giuridicamente lo Stato Partner al fine di garantire la massima protezione della LPD e della LAVS. Di conseguenza le severe condizioni circa l'utilizzo del numero AVS non potranno garantire la massima tutela all'infuori dal territorio elvetico[63].

3.1.4. Dibattiti parlamentari

La via che portò a prediligere il numero di assicurato AVS quale NIF per i contribuenti svizzeri con conti bancari all'estero, è stata parecchio turbolenta. I dibattiti parlamentari di seguito esposti lo confermano.

---

[60] Cfr. art. 7 Ordinanza sugli standard minimi delle misure tecniche e organizzative per l'utilizzazione sistematica del numero d'assicurato AVS al di fuori dell'AVS.
[61] Cfr. art. 8 Ordinanza sugli standard minimi delle misure tecniche e organizzative per l'utilizzazione sistematica del numero d'assicurato AVS al di fuori dell'AVS.
[62] DFGP, Verwendung der AHV-nummer 2015, p. 3.
[63] DFGP, Verwendung der AHV-nummer 2015, p. 4.

A procedura di consultazione avvenuta, dal 14 gennaio al 21 aprile 2015, nella quale - tra l'altro - la maggior parte dei Cantoni, dei partiti politici e degli ambienti interessati accolsero positivamente i progetti del Consiglio federale, ecco che il 16 settembre 2015, il Consiglio nazionale, quale Camera prioritaria avviò i dibattiti in merito al Messaggio del 5 giugno 2015 approvante il MCAA e la LSAI[64] e il Messaggio del 5 giugno 2015 approvante la Convenzione sull'assistenza amministrativa[65]. In quest'occasione la Camera del popolo si dichiarò favorevole all'introduzione di un nuovo NIF *ad hoc*.

Dopo gli interventi della presidente della CET-N, Susanne Leutenegger Oberholzer, degli allora Consiglieri nazionali Verdi liberali, Thomas Meier e Hansjörg Hassler, l'allora Consigliera nazionale PPDina Lucrezia Meier-Schatz si soffermò sulle elevate possibilità di abuso che l'utilizzo del numero AVS all'estero potrebbe avere, postulando l'introduzione di un nuovo NIF[66].

Il 2 dicembre 2015 l'incarto passò al Consiglio degli Stati, ove le discussioni si fecero più intense. L'allora presidente della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) Roberto Zanetti si schierò a favore dell'utilizzo del numero AVS piuttosto che all'implementazione di un nuovo NIF[67]. Il socialista solettese, facendo seguito a quanto rilevato dal direttore della finanze del Canton Zurigo, Ernst Stocker nell'ambito del parere della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF), sostenne che la creazione di un NIF *ad hoc*, (p. es. solamente per il Canton Zurigo con oltre 900'000 contribuenti dei quali solamente il 5 o massimo 10% possiede un conto all'estero), comporterebbe oneri eccessivi sia in termini monetari che amministrativi. Il costo totale a livello svizzero ammonterebbe a ca. Fr. 50 mio. per anno[68/69].

Il Consigliere degli Stati Paul Rechsteiner, d'altro canto, vide nell'utilizzo del numero AVS la soluzione più pratica ma non la più lungimirante. Secondo Rechsteiner "*nell'era dell'informatizzazione il cd. furto d'identità è una realtà che non va assolutamente sottovalutata […] il paradosso di un eventuale utilizzo del numero AVS è che tutte le misure di precauzione esistenti a livello nazionale, all'estero non hanno alcuna efficacia"*. Il Consigliere degli Stati riconobbe che l'introduzione di un nuovo NIF non avverrà senza complicazioni e ammise che l'utilizzo del numero AVS è estremamente più funzionale, ma al contempo ritenette che con le tecnologie informatiche attuali, la creazione di un nuovo NIF potrebbe senz'altro avvenire con costi e tempi ridotti[70].

Secondo il Consigliere degli Stati Konrad Graber, invece, era cruciale capire quale scelta avesse apportato maggior valore aggiunto. Il popolare democratico lucernese evidenziò

---

[64] In: FF 2015 4467.
[65] In: FF 2015 4613.
[66] BU 2015 N 1621.
[67] Il parlamento svizzero, oggetti n. 15.046 del Consiglio federale, Scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari e la sua attuazione legge federale, in: https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/legislaturrueckblick?AffairId=20150046, (pagina consultata il 15 febbraio 2017).
[68] Calcolato su 500 dipendenti a Fr. 100'000 per anno ciascuno.
[69] BU 2015 S 1141.
[70] *Ibidem.*

come contribuenti svizzeri che si trovano all'estero debbano in ogni caso identificarsi, p. es. nel malaugurato caso di un incidente, con il numero della propria cassa malati. La sostanza non cambia secondo Graber, il quale sostenne che "*un contribuente svizzero che deposita averi all'estero, deve identificarsi e non può farlo senza fornire i propri dati personali, se vi sarà poi la necessità di fornire il numero AVS, ciò non costituirà certamente un nuovo problema"*. Graber, in maniera lievemente provocatoria, concluse sostenendo che "*l'attuale numero AVS è ora anonimizzato, sfido chiunque a conoscere a memoria il proprio*"[71].

Il democentrista sciaffusano, Hannes Germann confermò sostanzialmente l'opinione di Graber. Egli sostenne che, ora che è diventato anonimizzato, l'utilizzo del numero AVS sia la soluzione più pratica ed efficace. Secondo Germann il numero AVS non permette a terzi di indentificare l'intestatario e inoltre è immediatamente reperibile; questo vale oltretutto per le persone che dall'estero si trasferiscono in Svizzera, poiché il numero AVS lo si ottiene automaticamente ed evita così di dovere, in un secondo tempo, identificare e "rincorrere" un contribuente per il quale non è stato generato un NIF[72].

Dello stesso parere fu il Consigliere degli Stati Martin Schmid, il quale però non nascose che l'utilizzo del numero AVS è molto delicato, evidenziando come oggi tale numero sia già utilizzato nell'ambito degli aiuti sociali, delle riduzioni dei premi e delle sovvenzioni per la formazione. Schmid si domandò pertanto se già allo *status quo* questo numero garantisce la massima protezione della sfera privata, ciò che con lo scambio automatico di informazioni sarà impensabile a prescindere[73].

Secondo l'allora Consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf, d'obbligo era, *in primis*, relativizzare la discussione. "*Si tratta di contribuenti svizzeri con conti all'estero, che seppur importanti, non sono molti" a*serì Widmer-Schlumpf. La Consigliera federale ricordò che i contribuenti svizzeri che hanno conti all'estero sottostanno in ogni caso a regole e direttive dello Stato estero che non possono essere influenzate dalla Svizzera. La Consigliera federale riprese poi quanto espresso da Graber, "*[…] facessimo un incidente all'estero oppure fossimo costretti a recarci in ospedale, dovremmo comunque fornire il numero di cassa malati […] il volere del Consiglio federale è proprio di evitare di scontrarsi in tutte queste discussioni dovute, ad esempio, alla protezione dei dati […]"* continuò la Consigliera federale, la quale tuttavia, condivise il parere dei Cantoni, secondo i quali la creazione di un NIF creerebbe oneri troppo elevati poiché riguarda tutti i contribuenti, compresi coloro che non possiedono conti all'estero e che alla luce dell'introduzione dello scambio automatico d'informazioni non ne avranno indubbiamente mai.

Secondo la Consigliera federale quindi, anche l'utilizzo del numero AVS sarebbe potuto entrare in considerazione, occorreva però valutare in modo critico tutte le variabili connesse. "*Dovessimo optare per l'utilizzo del numero AVS, la LSAI dovrebbe assolutamente prevedere prescrizioni ferree atte a circoscrivere l'utilizzo del numero AVS allo stretto necessario, in specifico bisognerà disciplinare per cosa effettivamente è a disposizione e a chi deve essere inoltrato*", affermò Widmer-Schlumpf. L'art. 50*e* cpv. 1 LAVS, in effetti, prevede che "*Il numero d'assicurato può essere utilizzato sistematicamente al di fuori delle*

[71] *Ibidem.*
[72] BU 2015 S 1142.
[73] *Ibidem*.

assicurazioni sociali della Confederazione soltanto se lo prevede una legge federale e se sono definiti lo scopo d'utilizzazione e gli aventi diritto". Tuttavia, la Consigliera federale ritenette come impossibile avviare delle discussioni con ogni Stato Partner al fine di garantire la protezione dei dati da parte dello Stato estero. "*Ci troviamo in un contesto di scambio automatico di informazioni, la Svizzera non può pretendere che gli Stati Partner interpretino la parola "sicurezza" alla pari di noi […] è la Svizzera stessa che, in primis, deve garantirla, disciplinando in modo chiaro a chi deve essere inoltrato il numero e come verrà utilizzato*[74]".

Il Consiglio degli Stati si schierò poi a grande maggioranza, con 36 voti favorevoli, 4 contrari e 2 astenuti, a favore dell'utilizzo del numero AVS, decisione alla quale, con 15 voti favorevoli, 7 contrari e 2 astenuti, si associò anche la CET-N nella procedura di appianamento delle divergenze del 7 dicembre 2015.

Il testo finale dell'articolo 20 LSAI prevede che "*Gli istituti finanziari tenuti alla comunicazione e le autorità competenti degli Stati Partner utilizzano il numero d'assicurato AVS per la trasmissione delle informazioni concernenti persone fisiche, necessarie ai fini dello scambio automatico di informazioni."*

Il 18 dicembre 2015 l'Assemblea nazionale accettò il disegno LSAI con rispettivamente 120 voti favorevoli, 68 contrari e 6 astenuti per la Camera del popolo[75] e 38 voti favorevoli, 6 contrari e 0 astenuti per la Camera dei Cantoni[76].

3.1.5. Considerazioni

Nell'ambito dello scambio automatico di informazioni, l'AFC diventerà una vera e propria piattaforma per lo scambio di informazioni con gli Stati Partner e con le amministrazioni cantonali delle contribuzioni. Il NIF riveste una notevole importanza come criterio di attribuzione univoco per le persone fisiche e per gli enti[77].

Secondo l'art. 32 cpv. 1 dell'Ordinanza sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali (OSAIn), i Cantoni comunicano all'AFC entro due mesi dalla fine di ogni anno civile il numero d'assicurato AVS delle persone fisiche imponibili illimitatamente nel proprio Cantone e il numero d'identificazione delle imprese attribuito agli enti imponibili illimitatamente nel proprio Cantone. Rientrano tra le persone fisiche imponibili illimitatamente anche i residenti in Svizzera assoggettati all'imposta alla fonte (cd. permessi B). Si può presumere che in molti casi le informazioni trasmesse dall'estero, perlomeno in questi primi anni, non comprenderanno il NIF. In quest'ultimi casi l'attribuzione dovrà avvenire in base ad altri criteri[78].

L'AFC attribuirà così ai Cantoni le informazioni trasmesse automaticamente dall'estero basandosi sulle suddette comunicazioni ed eventualmente su altri dati che, secondo l'accordo applicabile, sono necessari ai fini dell'identificazione.

---

[74] BU 2015 S 1143.
[75] BU 2015 S 2315.
[76] BU 2015 S 1350.
[77] DFF, Spiegazioni OSAIn, p. 21.
[78] DFF, Spiegazioni OSAIn, p. 21.

3.2. Inoltro di informazioni

Secondo l'art. 21 cpv. 1 LSAI "*Ai fini dell'applicazione e dell'esecuzione del diritto fiscale svizzero l'AFC inoltra le informazioni che le sono state trasmesse automaticamente da altri Stati alle autorità svizzere competenti per il calcolo e la riscossione delle imposte che rientrano nel campo di applicazione dell'accordo applicabile. Segnala a tali autorità le restrizioni inerenti all'utilizzazione delle informazioni trasmesse e l'obbligo del segreto secondo le disposizioni in materia di assistenza amministrativa dell'accordo applicabile*".

Il cpv. 2 prevede che "*Se l'accordo applicabile lo consente e il diritto svizzero lo prevede, l'AFC inoltra le informazioni che le sono state trasmesse automaticamente da un altro Stato ad altre autorità svizzere per le quali tali informazioni sono interessanti. Se del caso, l'AFC chiede il consenso dell'autorità competente dello Stato che ha trasmesso le informazioni*".

Lo scambio automatico di informazioni a fini fiscali, che la Svizzera ha deciso di implementare sia attraverso l'MCAA, che si innesta sulla Convenzione sull'assistenza amministrativa (cd. "modello 2"), sia attraverso un accordo parallelo bilaterale per quanto concerne l'UE, sottostà al principio di reciprocità. Come abbiamo già visto con riferimento a tali accordi internazionali, infatti, la Svizzera ha deciso di instaurare un flusso bilaterale dello scambio automatico, dove alla fornitura di informazioni verso le giurisdizioni Partner, si accompagna, specularmente, la ricezione di informazioni da parte delle stesse. La possibilità che il MCAA prevedeva di fornire esclusivamente le informazioni, ma di non riceverne, non è quindi stata adottata dalla Svizzera. In ambito di scambio automatico, la Svizzera riceverà dalle giurisdizioni partner quanto trasmetterà loro. Pertanto, lo scambio automatico d'informazioni avrà ripercussioni anche sui contribuenti con domicilio fiscale in Svizzera che detengono dei conti in uno Stato Partner.

Infatti, l'AFC non solo sarà tenuta a trasmettere le informazioni oggetto di comunicazione all'autorità competente dello Stato Partner, ma a sua volta riceverà le informazioni di contribuenti svizzeri. Ne consegue che sulla base degli artt. 111 LIFD e 39 cpv. 2 LAID, metterà a disposizione le informazioni ricevute alle autorità fiscali cantonali per la corretta tassazione dei contribuenti residenti nei loro Cantoni[79]. In applicazione del federalismo fiscale svizzero, saranno infatti le autorità fiscali cantonali a concretamente utilizzare i dati finanziari trasmessi dalle giurisdizioni Partner per gli accertamenti relativi ai propri contribuenti.

3.2.1. L'inoltro delle informazioni alle autorità svizzere competenti per il calcolo e la riscossione delle imposte

La Convenzione sull'assistenza amministrativa ha un vasto campo di applicazione sotto il profilo materiale, così da garantire che le peculiarità della legislazione tributaria delle diverse Parti siano tenute in considerazione. Tuttavia, è possibile presentare riserve per quanto concerne le imposte considerate nella Convenzione sull'assistenza amministrativa ed è quindi possibile restringere il campo di applicazione della Convenzione[80]. La Svizzera, come visto in precedenza, ha fatto uso di questa facoltà[81].

---

[79] VORPE S./MOLO G./ALTENBURGER P., 2015, pp. 773-774.

[80] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio Convenzione sull'assistenza amministrativa, p. 4628.

[81] Cfr. cap. 2.2.3.

L'assistenza amministrativa che la Svizzera accorda in base alla Convenzione sull'assistenza amministrativa si limita quindi alle imposte federali, cantonali e comunali sul reddito (reddito complessivo, reddito da attività lucrativa, reddito della sostanza, reddito commerciale, utili di capitale e altri redditi) e sulla sostanza (sostanza complessiva, sostanza mobiliare e immobiliare, sostanza commerciale, capitale e riserve e altri elementi patrimoniali). Concretamente sono le imposte sul reddito, sulla sostanza, sugli utili, sul capitale e l'imposta preventiva, d'altro canto l'accordo con l'UE prevede un campo di applicazione molto più esteso, poiché vi rientrano, ai sensi dell'art. 5 par. 1, tutte le imposte "*di ogni tipo e denominazione applicate per conto della Svizzera e degli Stati membri, delle loro suddivisioni politiche o delle loro autorità locali, […]*"[82].

Le informazioni che l'AFC riceve nel quadro del MCAA verranno trasmesse ai Cantoni poiché essi sono le autorità competenti per la riscossione di queste imposte. Ritenuto che, nell'ambito di applicazione delle imposte coperte, l'Accordo con l'UE è definito in modo più ampio (cfr. par. *supra*), le informazioni saranno eventualmente trasmesse ad altre autorità.

Secondo l'art. 32 cpvv. 3 e 4 OSAIn, l'AFC rende accessibili, mediante procedura di richiamo, le informazioni trasmesse dall'estero all'autorità competente in materia di tassazione e di riscossione dell'imposta federale diretta del Cantone in cui la persona oggetto di comunicazione è imponibile illimitatamente. Ai collaboratori di tali autorità è concesso l'accesso a queste informazioni mediante procedura di richiamo soltanto se utilizzano l'autentificazione a due fattori, di cui uno deve essere costituito da un elemento d'identificazione fisico, univoco e non falsificabile.

La sicurezza delle informazioni trasmesse dall'estero dev'essere garantita in ogni momento; è quindi indispensabile che soltanto i collaboratori delle amministrazioni cantonali delle contribuzioni che utilizzano l'autentificazione a due fattori possano accedere alla procedura di richiamo. Uno dei fattori dev'essere un elemento fisico, univoco e non falsificabile (*hardware token*) ai fini dell'identificazione di un utente di una rete elettronica (ad. es. *SuisseID* o *SmartCard*)[83].

La procedura di richiamo consente ad un ente o ad un'autorità di accedere a dati di proprietà di altri enti od autorità senza richiedere preventivamente un'autorizzazione. Di regola questa possibilità di accesso ad una banca dati da parte di terzi viene prevista tramite la stipulazione di una convenzione trai i due enti interessati.

L'autentificazione a due fattori consente di accedere ad un programma utilizzando dapprima il normale codice *user/password* e successivamente un ulteriore codice (di regola a quattro posizioni), comunicato all'utente tramite invio per posta elettronica o cellulare. La validità di questo secondo codice può essere prevista per un lasso di tempo determinato (p. es. 15 minuti). In sostanza l'autentificazione a due fattori prevede una doppia chiave d'accesso.

Alla luce di quanto appena esposto, sottolineo che il testo letterale della legge federale di applicazione (*in casu*: LSAI), stride lievemente con quanto previsto dalla relativa ordinanza

[82] VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, p. 663.
[83] DFF, Spiegazioni relative all'ordinanza sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali (OSAIn), del 23 novembre 2016, p. 22.

(*in casu*: OSAIn), poiché le informazioni non verranno "trasmesse" ma bensì "messe a disposizione" alle autorità svizzere competenti per il calcolo e la riscossione delle imposte.

3.2.2. L'inoltro delle informazioni ad altre autorità svizzere

L'AFC verifica se le informazioni ricevute dall'estero sono interessanti per altre autorità svizzere e le inoltra loro, purché ciò sia consentito dall'accordo applicabile e sia previsto dal diritto svizzero (cfr. p es. artt. 110 ss. LIFD e artt. 36–37 della Legge federale sull'imposta preventiva [LIP]). Si può trattare di autorità fiscali, ad esempio se le informazioni ricevute a seguito di una domanda di assistenza amministrativa presentata da un'autorità cantonale sono di interesse anche per un'altra autorità fiscale. In questo contesto si devono considerare le limitazioni all'utilizzo previste dalla Convenzione sull'assistenza amministrativa, in particolare il fatto che le informazioni ottenute in virtù di tale Convenzione non possono essere utilizzate per le imposte che sono escluse dal campo di applicazione di quest'ultima. Ma può anche trattarsi di autorità che non si occupano dell'accertamento o della riscossione delle imposte.

La Convenzione sull'assistenza amministrativa prevede all'art. 22 par. 4 che le informazioni che una Parte ha trasmesso a un'altra Parte possono essere utilizzate per altri scopi diversi da quelli fiscali se il diritto di entrambe le Parti lo autorizza e se l'autorità competente che ha fornito le informazioni ne approva l'impiego. In questo caso l'AFC chiede la necessaria autorizzazione. La richiesta di un'autorizzazione non è necessaria se vengono ritrasmesse le basi di calcolo, ma non l'informazione stessa. Se nel quadro dello scambio automatico di informazioni si viene ad esempio a conoscenza di un conto bancario finora non comunicato di un contribuente, l'autorità fiscale cantonale adeguerà in maniera corrispondente il reddito e la sostanza del contribuente e ritrasmetterà queste basi di calcolo rettificate ad altri servizi pubblici nell'ambito dei suoi obblighi legali di informazione a condizione che non ritrasmetta l'informazione stessa (ossia il numero di conto, il saldo del conto, i proventi del conto ecc.)[84].

Per quanto concerne l'utilizzo delle informazioni fiscali fornite dall'estero per altre autorità si osserva che giusta l'art. 110 cpv. 2 LIFD l'informazione è ammessa nella misura in cui esista un fondamento legale nel diritto federale. In applicazione di questa disposizione, le autorità fiscali cantonali comunicano molteplici informazioni fiscali ad altre autorità amministrative e a tribunali (per esempio ai tribunali penali in ossequio all'art. 34 cpv. 3 del Codice penale svizzero (CP), agli organi delle assicurazioni sociali, *ex* art. 32 cpv. 1 della Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali [LPGA]). Occorre quindi stabilire se le informazioni fiscali possono essere fornite, se queste sono state ottenute tramite uno scambio d'informazioni internazionale. L'art. 22 cpv. 2 Convenzione sull'assistenza amministrativa, in ossequio al principio di specialità, prevede che le informazioni vengano comunicate in ogni caso soltanto alle persone o alle autorità (compresi i tribunali e le autorità amministrative) che si occupano dell'accertamento, della riscossione o del recupero delle imposte, dell'esecuzione o del perseguimento penale oppure della decisione di ricorrere a rimedi giuridici inerenti le imposte o della vigilanza. Soltanto dette persone o autorità possono utilizzare queste informazioni e unicamente ai fini appena indicati.

---

[84] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio Convenzione sull'assistenza amministrativa, p. 4652; cfr. anche CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio MCAA/LSAI, p. 4536.

Tuttavia, le informazioni ottenute da uno Stato contraente possono essere utilizzate anche per altri scopi, se tali informazioni possono essere impiegate per tali altri fini secondo la legislazione dello Stato contraente che fornisce le informazioni e che l'autorità competente di questo Stato contraente ne approva tale impiego[85].

3.2.3. Il segreto fiscale e le sue eccezioni

A livello federale il segreto fiscale è previsto dagli artt. 110 LIFD, 39 LAID, 37 LIP, 33 della Legge federale sulle tasse di bollo (LTB) e 55 della Legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto (LIVA). Il segreto fiscale si può definire come una regola che impone alle persone incaricate dell'esecuzione della legislazione fiscale un dovere nel mantenere confidenziali tutte le informazioni personali, professionali e finanziarie relative ai contribuenti, di cui vengono a conoscenza nell'esercizio della loro funzione, e di rifiutare a terzi la consultazione dei dossier fiscali[86].

L'obbligo del segreto si indirizza a tutte le persone che sono incaricate di applicare la legge indipendentemente dallo stadio in cui si trovi il procedimento e dalla funzione della persona (personale dell'amministrazione, autorità di vigilanza, autorità giudiziarie e tribunali)[87].

È prevista una deroga senza riserve al segreto:

a) Nei casi di assistenza tra le autorità fiscali dei Cantoni, distretti, circoli, Comuni e AFC e nell'esercizio dell'obbligo di denunciare atti punibili;
b) Nei confronti degli organi giudiziari o amministrativi autorizzati dal Consiglio federale a chiedere informazioni sull'esecuzione delle presenti leggi.
c) Nei confronti delle autorità incaricate della procedura d'esecuzione e di fallimento (previsto solo dalla LIVA);
d) Nell'informare se qualcuno è iscritto o no nel registro dei contribuenti (previsto solo dalla LIVA).

Il 7 marzo 1995 l'AFC ha emanato la Circolare n. 19 fornendo una panoramica sull'obbligo d'informare, di rilasciare attestazioni e di comunicare nell'ambito della LIFD. Secondo l'art. 111, cpv. 1 LIFD, le autorità fiscali *"[...] incaricate dell'esecuzione della presente legge si assistono vicendevolmente nell'adempimento dei loro compiti [...]"*. Quest'obbligo è mantenuto però solo nell'esecuzione dell'imposta federale diretta e non si estende agli altri tipi d'imposta.

In rapporto al segreto fiscale (art. 110 LIFD) *"[...] sono tenuti al segreto i membri delle autorità giudiziarie e i funzionari fiscali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, incaricati dell'esecuzione dell'imposta federale diretta […] l'obbligo del segreto si estende a tutti i dati, anche se non sono stati espressamente qualificati come segreti. In materia d'imposta federale diretta il segreto fiscale deve essere rispettato rigorosamente ed è*

---

[85] CONSIGLIO DI STATO DEL CANTON TICINO, Parere approvazione SAI, p. 9.
[86] MARAIA J. – F., Le secret fiscal et sa portée dans le cadre de l'assistance et l'entraide en droit interne Suisse, 2004.
[87] METZGER D., p. 179.

applicabile nei confronti di tutte le altre autorità amministrative non fiscali nonché dei tribunali e dei privati […]".

È comunque ammessa la deroga al segreto fiscale, come citato dall'art. 110 cpv. 2 LIFD nel caso in cui esista una giustificazione, più precisamente nei riguardi degli organi incaricati di applicare le seguenti legislazioni:

- Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti: art. 9 LAVS cpv. 3 e art. 23 OAVS;
- Tassa d'esenzione dall'obbligo militare: art. 24 LTEO;
- Acquisto di fondi da parte di persone all'estero: art. 24 LAFE e art. 19 OAFE;

In questa Circolare non figurano però altre legislazioni che permettono la deroga al segreto fiscale, tra gli altri gli artt. 170 del Codice civile svizzero (CC), 97 LAINF, 82 LAMal, 27 e 17 (in collegamento con l'art. 101 della Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [LPC]), 352 CP, 3 della Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) e 19 e 30 DPA. Queste disposizioni che giustificano la deroga al segreto fiscale sono ammesse solamente nell'ambito del diritto federale, in particolare nell'assistenza tra le autorità incaricate dell'esecuzione delle singole leggi. Le leggi fiscali cantonali contengono altre disposizioni e i motivi che giustificano l'informazione sono in parte indicati nei codici di procedura cantonale.

Il segreto fiscale, che come scopo principale mira alla salvaguardia della protezione degli interessi individuali, deve recedere in presenza di delitti penali (falso in documenti, appropriazione indebita), che non sono di solo interesse del fisco (evasione e frode fiscale), ma anche di interesse delle autorità penali, come previsto dall'art. 111 LIFD. La protezione della sfera privata, ancorata all'art. 13 Cost., non vieta lo scambio di informazioni fra autorità fiscali ai sensi dell'art. 111 LIFD[88].

Naturalmente, con riferimento ai dati bancari ottenuti dalle amministrazioni fiscali svizzere in virtù degli accordi internazionali sullo scambio automatico delle informazioni, l'esistenza di una base legale interna per trasmettere i dati in questione ad un'altra autorità e per un altro scopo rispetto a quello originario di natura fiscale all'origine della trasmissione dei dati da una giurisdizione Partner, non sarà sufficiente. Occorrerà quindi ottenere, in virtù del principio della *longa manu* (a tutela, in questo caso, delle prerogative della giurisdizione estera che ha fornito i dati alla Svizzera), l'autorizzazione preventiva per tale ritrasmissione da parte dell'autorità estera competente.

[88] BGE 134 II 416 E.3.4 S. 425 = ASA 80, 198 S. 206 f. = StR 64, 827 S. 833 = StE 2009 B 25.3 Nr. 36 = RDAF 66 II, 441 ss.; cfr. anche LOCHER P., Kommentar zum Bundesgesetz über die direkte Bundesteuer, 2015, *ad* Art. 110, N 6, p. 199.

4. L'ABROGAZIONE DELL'AUTOLIMITAZIONE RIGUARDANTE L'UTILIZZO DELLE INFORMAZIONI RICEVUTE AUTOMATICAMENTE DALL'ESTERO

L'articolo 22 cpv. 6 LAAF prevede che la Svizzera presenti domande di assistenza amministrativa relativamente a informazioni bancarie "*soltanto se è possibile ottenere queste informazioni secondo il diritto svizzero*". Nell'ambito del diritto vigente ciò si verifica nelle procedure penali in materia fiscale, che in virtù del diritto penale amministrativo (reati penali riguardanti l'imposta preventiva, le tasse di bollo, l'imposta sul valore aggiunto, nonché altri accertamenti fiscali ai sensi dell'art. 190 ss. LIFD) vengono eseguite in ottemperanza al Codice di procedura penale (CPP) (delitti fiscali ai sensi dell'art. 186 e 187 LIFD). In forza di questo disciplinamento, la Svizzera rinuncia, in determinati casi, a chiedere informazioni a una Parte sebbene questa sia tenuta a fornirle in ossequio all'accordo applicabile per l'ottenimento e la trasmissione delle informazioni.

Le disposizioni dell'art. 22 cpv. 6, corrispondono a quelle dell'art. 26 cpv. 3 lett. *a* e *b* M-OCSE, secondo cui uno Stato può utilizzare le informazioni bancarie solamente se avrebbero potuto essere ottenute secondo il diritto svizzero[89].

Quest'autolimitazione si basa sulla circostanza che le autorità di tassazione, ai sensi del diritto vigente, non possono acquisire informazioni. La limitazione determina quindi un pari trattamento per l'ottenimento delle informazioni all'estero e in Svizzera.

Oggi il contesto è mutato. Il tanto atteso (e temuto) scambio automatico di informazioni a fini fiscali è da pochi mesi entrato in vigore. Dal 1. gennaio 2018 entrerà inoltre in vigore lo scambio spontaneo di informazioni. Poiché le informazioni ricevute dalla Svizzera in forma automatica, o anche in forma spontanea in applicazione della Convenzione sull'assistenza amministrativa, spesso e volentieri non saranno sufficienti per accertare la situazione fiscale del contribuente svizzero, l'autolimitazione posta dall'art. 22 cpv. 6 LAAF, secondo cui la Svizzera presenta una domanda di assistenza amministrativa per l'ottenimento d'informazioni bancarie soltanto se queste possono essere ottenute secondo il diritto svizzero, ha subito una parziale abrogazione. L'AFC potrà quindi richiedere maggiori informazioni in merito ai dati ottenuti senza previa richiesta tramite una procedura di assistenza amministrativa (*in casu*: "su domanda").

Un nuovo capoverso 7 è stato, infatti, introdotto all'art. 22 LAAF che abroga l'autolimitazione nei confronti degli Stati dai quali, sussistendo lo scambio spontaneo e/o automatico d'informazioni, la Svizzera ottiene informazioni senza previa domanda.

Secondo il nuovo art. 22 cpv. 7 LAAF "*il capoverso 6 non si applica in relazione a Stati da cui la Svizzera può ricevere informazioni senza previa domanda*".

---

[89] SCHODER C., Praxiskommentar StAhiG, 2014, *ad* Art. 22 cpv. 6, N 313; cfr. anche DONATSCH A./HEIMGARTNER S./MEYER F./SIMONEK M., 2015, pp. 266-267.

Dal tenore letterale di tale disposizione, si evince che l'abrogazione dell'autolimitazione vale non esclusivamente con riferimento a domande di assistenza svizzere che si basassero su dati concretamente ottenuti per mezzo di un'assistenza in forma spontanea o di uno scambio automatico, ma riguarderà più in generale qualsiasi possibilità di domanda amministrativa nei confronti degli Stati con i quali queste forme di collaborazione sono possibili. Vi sarà, quindi, una significativa estensione delle facoltà di indagine all'estero da parte del fisco svizzero[90].

La motivazione recata dal legislatore federale per l'abrogazione della suddetta autolimitazione consiste nella necessità di integrare, in determinate situazioni, le informazioni trasmesse automaticamente o in maniera spontanea. Secondo il Messaggio del Consiglio federale, in determinati casi esse non bastano per stabilire in maniera conclusiva l'assoggettamento ai sensi del diritto svizzero, e si rendono necessarie ulteriori informazioni, p. es., nel caso in cui fosse ottenuta un'indicazione secondo la quale una determinata persona possedeva un conto all'estero di Fr. 1'000'000 alla fine dell'anno X e di Fr. 100'000'000 alla fine dell'anno X+1, occorre ottenere ulteriori informazioni sugli afflussi patrimoniali per stabilire se tale persona è stata imposta correttamente, poiché in assenza di simili informazioni supplementari l'autorità fiscale non può stabilire in maniera corretta gli elementi imponibili del contribuente[91]. Laddove non fosse in grado di ottenere queste informazioni aggiuntive, all'autorità fiscale non resta che la possibilità di una tassazione d'ufficio. In effetti, giusta gli artt. 204 cpv. 2 LT e 130 cpv. 2 LIFD, se il contribuente, nonostante diffida non soddisfa i suoi obblighi procedurali oppure se gli elementi imponibili non possono essere accertati esattamente per mancanza di documenti attendibili, l'autorità di tassazione esegue la tassazione d'ufficio in base a una valutazione coscienziosa tenendo conto di coefficienti sperimentali, dell'evoluzione patrimoniale e del tenore di vita del contribuente.

Quanto sopra esposto illustra la natura complementare dei diversi strumenti di assistenza amministrativa ed in particolare dello scambio d'informazioni su domanda rispetto a quello automatico o spontaneo[92].

Questa parziale abrogazione dell'autolimitazione non influisce tuttavia sul segreto bancario a livello nazionale, ovvero per i contribuenti in Svizzera con conti bancari in Svizzera. Nonostante numerosi Cantoni postulavano l'eliminazione o perlomeno la modifica dell'art. 21 cpv. 2 LAAF (vedi capitolo successivo), secondo cui "*Le informazioni bancarie possono essere impiegate soltanto se avrebbero potuto essere ottenute secondo il diritto svizzero*", le regole per ottenere informazioni bancarie a livello nazionale per l'applicazione e l'attuazione del diritto fiscale svizzero non hanno subito alcuna modifica. Pure le informazioni bancarie ottenute in Svizzera nel quadro di una richiesta dall'estero potranno essere utilizzate soltanto se avrebbero potuto essere ottenute secondo il diritto svizzero[93].

---

[90] VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, pp. 658-659.

[91] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio MCAA/LSAI, p. 4543; pp. 4652-4653.

[92] *Ibidem*

[93] Cfr. Art. 15 cpv. 5 LSAI; cfr. anche: CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio Convenzione sull'assistenza amministrativa, pp. 4627-4627.

Si sottolinea che l'abbandono del regime dell'autolimitazione è stata una scelta interna del legislatore svizzero. Infatti, gli accordi internazionali, in maniera compatibile con lo *standard* dell'OCSE, avrebbero potuto consentire alla Svizzera di continuare a trasmettere informazioni, senza riceverne in maniera analoga.

4.1. Cantoni solo parzialmente soddisfatti

Nell'ambito della procedura di consultazione concernente l'approvazione e attuazione della Convenzione sull'assistenza amministrativa la maggioranza dei partecipanti alla consultazione accolse favorevolmente l'avamprogetto. Tutti i Cantoni ad eccezione di uno (!) (*in casu:* il Canton Ticino)[94], espressero il loro consenso per l'adesione della Svizzera alla Convenzione sull'assistenza amministrativa o hanno perlomeno manifestato comprensione in merito.

Tra gli altri oggetti in esame, i Cantoni si espressero in merito alle modifiche della LAAF; per quanto concerne la parziale abrogazione dell'autolimitazione come appena discusso nel precedente capitolo, la maggioranza dei Cantoni, pur con motivazioni diverse[95], postulò l'abrogazione dell'autolimitazione di cui all'art 22 cpv. 6 LAAF[96].

A tal proposito secondo il Consiglio di Stato del Canton Ticino *"[…] è d'uopo osservare che l'assistenza amministrativa in materia fiscale contempla pure la possibilità di porre domande di chiarimento allo Stato Partner". Per questo nella Convenzione sull'assistenza è previsto lo strumento dello scambio d'informazioni su domanda. Con la LAAF attualmente in vigore questo meccanismo è però limitato. In effetti giusta l'art. 22 cpv. 6 LAAF le domande di assistenza amministrativa relative a informazioni bancarie possono essere presentate soltanto se tali informazioni potrebbero essere ottenute secondo il diritto svizzero. Oggi solo la presenza di sospetti giustificati di gravi infrazioni fiscali quali la sottrazione continuata di importanti somme d'imposta e i delitti fiscali (art. 190 LIFD) permettono una deroga del segreto bancario. Con l'introduzione di uno scambio di informazioni spontaneo ed automatico, la limitazione dell'art. 22 cpv. 6 LAAF non è in linea con quanto perseguito in ambito di scambio d'informazioni in materia fiscale. Riteniamo che una possibile interpretazione della volontà del Consiglio federale sia da ricercare nel fatto che il segreto bancario svizzero debba essere tutelato. Secondo il principio di territorialità dev'essere garantito il segreto fiscale, secondo la legislazione svizzera, per soggetti residenti in Svizzera con relazioni bancarie presso istituti svizzeri. Su questo specifico tema avrà comunque modo di esprimersi il popolo svizzero, considerato che l'iniziativa popolare federale "Sì alla protezione della sfera privata" è formalmente riuscita. Rileviamo che nel contesto internazionale non si tratta di tutelare il segreto bancario svizzero, ma solo di poter verificare (tramite una richiesta di informazioni su domanda inerente anche conti bancari esteri) le informazioni provenienti da uno Stato estero, o da un Istituto finanziario estero ricevute senza richiesta dalla Svizzera (segnatamente spontaneamente od automaticamente). A titolo di esempio, si potrebbe ipotizzare di ricevere, mediante lo scambio automatico di*

[94] Per maggiori informazioni cfr: CONSIGLIO DI STATO DEL CANTON TICINO, Parere approvazione SAI, in: http://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/CdS/procedure_di_consultazione_federale/2015/15_1627_DFE_Assistenza_in_materia_fiscale_e_scambio_auto.pdf (pagina consultata il 15 febbraio 2017).
[95] Per le diverse motivazioni espresse dai Cantoni cfr. DFF, Procedura di consultazione, p. 7.
[96] DFF, Procedura di consultazione, p. 7.

informazioni, il saldo e gli interessi di un conto estero non noto all'Autorità preposta all'accertamento fiscale cantonale; sarebbe opportuno poter usufruire delle più ampie possibilità offerte dallo scambio di informazione su domanda per verificare in quale modo e con quale frequenza si alimenta tale conto bancario. Per questo motivo si chiede l'abolizione dell'art. 22 cpv. 6 LAAF"[97].

Mentre tale volontà dei Cantoni è poi stata riportata nel Messaggio del Consiglio federale, diversamente è stato per la richiesta di abolizione del divieto di utilizzare informazioni bancarie acquisite grazie all'assistenza amministrativa secondo l'art. 21 cpv. 2 LAAF.

Questa disposizione vieta l'utilizzo di informazioni bancarie, acquisite nell'ambito di una domanda di assistenza amministrativa proveniente dall'estero, che non avrebbero potuto essere ottenute secondo il diritto svizzero. Avendo introdotto lo scambio spontaneo e lo scambio automatico di informazioni, secondo molteplici Cantoni[98], tra cui il Ticino, non vi è motivo di mantenere questa disposizione. La CDCF e i Cantoni AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL GE, LU, NW, OW, SO, TG, TI, UR e VD postulavano quindi un abrogazione (o modifica) del cpv. 2 dell'art 21 LAAF.

"*Stante l'introduzione dello scambio spontaneo e dello scambio automatico di informazioni non si capisce perché si debbano mantenere queste limitazioni*" *[…] sarebbe insoddisfacente lasciare che le autorità fiscali estere mantengano una migliore posizione rispetto a quelle nazionali*". Secondo la CDCF e i Cantoni AG, BL, GL, NW e UR crescerebbe ulteriormente la disparità di trattamento in quanto potrebbero aumentare le richieste di precisazione dovute allo scambio automatico e allo scambio spontaneo di informazioni.

Per i Cantoni BS e SO la disparità di trattamento si spiega solo con un'errata comprensione di ciò che è il rispetto del segreto bancario svizzero. I Cantoni AR, TG e TI si espressero a favore del segreto bancario, ma ritenevano comunque opportuno modificare questa disposizione.

Il Cantone TG sostenne che non vi era alcuna motivazione e giustificazione oggettiva per peggiorare la propria posizione. Secondo i Cantoni FR e TG, i dati trasmessi ad autorità estere a seguito di richieste di assistenza amministrativa dovrebbero essere disponibili per le autorità fiscali svizzere al fine di applicare e attuare il diritto fiscale svizzero.

La CDCF e i Cantoni GL, SH, UR e VS consideravano inadeguato mantenere questa disposizione ma osservavano anche che attenervisi sarebbe stato condivisibile nella misura in cui si tratti di informazioni coperte dal segreto bancario svizzero a cui non si vuole rinunciare. Questo sarebbe però in contrapposizione con quanto riportato nell'articolo 22 capoverso 6 LAAF, che riguarda informazioni di banche estere[99].

Per quanto riguarda il Canton Ticino, il Consiglio federale, in merito alla limitazione dell'utilizzo dei dati ricevuti dalle amministrazioni fiscali durante una procedura di assistenza

---

[97] CONSIGLIO DI STATO DEL CANTON TICINO, Parere approvazione SAI, pp. 10-11.
[98] AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, LU, NW, OW, SO, TG, TI e VD
[99] DFF, Procedura di consultazione, p. 7, p. 25 ss.; cfr. anche CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio Convenzione sull'assistenza amministrativa, pp. 4623-4624.

amministrativa, si è così espresso: "*Per quanto concerne l'impiego interno delle informazioni comunicate all'estero, si rileva che secondo l'art. 21 cpv. 2 LAAF, le informazioni bancarie possono essere impiegate soltanto se queste avrebbero potuto essere ottenute secondo il diritto svizzero. Il Consiglio federale con l'introduzione dello scambio internazionale dei dati non vuole permettere uno scambio di informazioni tra gli istituti bancari con sede in Svizzera e le autorità fiscali. Quest'opinione può essere condivisa se la comunicazione dei dati allo Stato richiedente permetta alla Svizzera, tramite una domanda di assistenza amministrativa, di richiedere ulteriori informazioni sullo stesso oggetto. Si ritiene tuttavia opportuno che i dati comunicati all'estero dovrebbero essere pure a disposizione delle autorità fiscali svizzere ai fini di fare osservare il diritto fiscale svizzero. Il Consiglio federale da parte sua aveva riconosciuto esplicitamente che la Svizzera ha accettato una discriminazione delle autorità fiscali interne per rapporto a quelle estere, che il Canton Ticino aveva a suo tempo condiviso, tuttavia con i cambiamenti nel frattempo intervenuti, non vi è più alcuna giustificazione fondata alla base di questa distinzione, ne consegue che è necessario un adeguamento dell'art. 21 cpv. 2 LAAF*" [100].

4.2. La paradossale disparità tra l'autorità fiscale svizzera e quella estera

Dopo dibattiti parlamentari alquanto accesi, soprattutto in Consiglio nazionale, dove diversi esponenti "di destra" furono contrari all'abrogazione dell'autolimitazione, il 18 dicembre 2015 le Camere hanno approvato il Messaggio del Consiglio federale. Con l'entrata in vigore dello scambio automatico di informazioni e mantenendo intatto l'art. 21 cpv. 2 LAAF, il fisco svizzero si trova in una posizione molto meno agiata rispetto al fisco di uno Stato estero.

In effetti, per quanto riguarda l'impiego delle informazioni bancarie ottenute tramite una procedura di assistenza amministrativa, al fisco è negata la possibilità di utilizzo di tali informazioni a meno che non avrebbero potuto essere ottenute secondo il diritto svizzero (*i.e.* le autorità ottengono informazioni bancarie solo nei procedimenti penali in ambito di imposte indirette oppure nei procedimenti per infrazioni fiscali gravi in ambito di imposte dirette).

Il Messaggio precisa che il segreto bancario interno, ovvero la situazione per i contribuenti in Svizzera in relazione ai loro conti bancari in Svizzera, non è interessata dall'abrogazione dell'autolimitazione e che le regole interne concernenti l'ottenimento d'informazioni bancarie per l'applicazione del diritto fiscale svizzero continueranno ad applicarsi inalterate[101]. Ne consegue uno squilibrio sulle informazioni trasmesse all'estero (e che dall'estero possono essere ricevute) tramite strumenti di assistenza amministrativa e quelle che invece sono ottenibili sul piano interno. L'eliminazione di una disparità paradossale tra domande di assistenza attive e esecuzione passiva di domande estere ha quindi creato una nuova paradossale disparità, che comporta il fatto che possono essere ottenute più informazioni dall'estero di quante ne siano disponibili internamente, che durerà fintantoché non sarà modificato il diritto sul piano interno.

Il mantenimento di questa "autolimitazione" (art. 21 cpv. 2 LAAF) combinata all'entrata in vigore del nuovo cpv. 7 all'art. 22 LAAF, pone il fisco svizzero in una posizione assai meno

[100] CONSIGLIO DI STATO DEL CANTON TICINO, Parere approvazione SAI, pp. 10-11.
[101] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio MCAA/LSAI, p. 4544.

favorevole rispetto a quella dell'autorità fiscale di uno Stato estero in relazione a contribuenti con conti in Svizzera[102]. La revisione del diritto penale fiscale[103], per ora accantonata, si prefiggeva, tra gli altri punti dolenti, di regolare in modo più chiaro la situazione di cui sopra. Nel mese di giugno del 2013 è stata quindi lanciata l'iniziativa popolare "*Sì alla protezione della sfera privata*", dichiarata riuscita il 23 ottobre 2014 e in merito alla quale il popolo svizzero si esprimerà probabilmente ancora nel corso del 2017.

L'iniziativa, sulla quale ci soffermeremo brevemente nel corso del capitolo successivo, intende limitare l'obbligo dei terzi di fornire informazioni e sancire il segreto bancario svizzero nella Costituzione federale, l'esito del voto popolare, influirà sicuramente in modo importante sulle sorti del segreto bancario nei confronti delle autorità fiscali svizzere e sull'eventuale revisione dell'art. 21 cpv. 2 LAAF.

---

[102] SCHODER C., Praxiskommentar StAhiG, 2014, *ad* Art. 21 cpv. 2, N 286.

[103] Con la revisione inizialmente proposta, le fattispecie penali nell'ambito delle imposte dirette sarebbero state adeguate alle fattispecie penali riguardanti le imposte indirette. Anche in ambito di imposte dirette la sottrazione d'imposta sarebbe stata considerata una fattispecie di base, su cui si fonda la frode fiscale quale forma qualificata della sottrazione. Adempie questa fattispecie chiunque commetta una sottrazione d'imposta con astuzia. Anche l'utilizzo di documenti falsi è considerato un modo di procedere con astuzia. Nei procedimenti penali in ambito di imposte dirette, anche le autorità tributarie cantonali avrebbero applicato il diritto processuale penale. In caso di sufficienti indizi di reato le autorità fiscali cantonali avrebbero dovuto avviare un procedimento penale e, oltre all'interrogatorio dell'imputato, avrebbero avuto la possibilità di interrogare testimoni e raccogliere informazioni scritte. Le autorità fiscali avrebbero inoltre potuto ricorrere a provvedimenti coercitivi come sequestri, perquisizioni e, in casi eccezionali, all'arresto. Soltanto specialisti qualificati sarebbero stati autorizzati ad adottare questi provvedimenti, che devono rispettare il principio della proporzionalità. Essi avrebbero potuto richiedere informazioni presso le banche solo con l'autorizzazione di un servizio indipendente dall'Amministrazione. L'incarcerazione avrebbe potuto essere ordinata soltanto da un giudice. Le modifiche avrebbero riguardato esclusivamente la procedura penale fiscale. La procedura di tassazione sarebbe rimasta invariata. Gli ulteriori contenuti della revisione avrebbero riguardato l'abrogazione della punibilità delle persone giuridiche in caso di sottrazione dell'imposta sull'utile e dell'imposta sul capitale. (Cfr. https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/themen/steuern/steuern-national/revisione-del-diritto-penale-fiscale/fb-revision_steuerstrafrecht.html [pagina consultata il 15 febbraio 2017]).

5. VERSO UNA COMPLETA TRASPARENZA

Come a più riprese menzionato nel corso di questo operato, con l'entrata in vigore dello scambio automatico di informazioni le autorità fiscali dei Paesi firmatari si scambieranno annualmente e in maniera automatica le informazioni bancarie concernenti i contribuenti residenti nello Stato Partner. Un'informazione trasmessa automaticamente (o in modo spontaneo) potrà fungere quale punto di partenza per una domanda di assistenza amministrativa, p. es. quando uno Stato trasmette senza previa richiesta allo Stato Partner informazioni su un determinato contribuente di detto Stato. L'autorità fiscale dello Stato ricevente, verificata la pertinenza delle informazioni, deciderà se avviare un'indagine interna. Una volta avviata l'indagine, è possibile che l'autorità preposta necessiti di ulteriori informazioni per valutare le conseguenze riferite al suo contribuente, oggetto dello scambio di informazioni tra i due Paesi. Per poterle ottenere, esso può presentare una domanda di assistenza amministrativa allo Stato che ha fornito le informazioni in maniera automatica oppure spontanea[104].

Per lo scambio di informazioni su domanda ci si deve rifare alla nozione di "*verosimile rilevanza*", che costituisce per lo scambio su domanda l'elemento da soddisfare affinché la domanda non rappresenti una ricerca generalizzata e indiscriminata di prove (cd. *fishing expedition*)[105]. Secondo il Commentario OCSE, la nozione di verosimile rilevanza "*ha lo scopo di assicurare uno scambio di informazioni in materia fiscale che sia il più ampio possibile, pur vietando la possibilità per gli Stati contraenti di andare a pesca di informazioni o di domandare informazioni cui è poco probabile la loro rilevanza per spiegare l'attività di un determinato contribuente*"[106]. Nell'ambito dello scambio di informazioni su domanda, la condizione della verosimile rilevanza è ritenuta realizzata se, nel momento in cui la domanda è stata formulata all'altro Stato, vi è una ragionevole possibilità che le informazioni possano poi rivelarsi pertinenti. Per contro, poco importa se, una volta fornite le informazioni richieste, queste non siano in definitiva rilevanti. Non spetta allo Stato richiesto rifiutare una domanda o rifiutare di trasmettere le informazioni perché esso sarebbe dell'avviso che mancherebbe il requisito della verosimile rilevanza per le indagini o per i controlli sottostanti[107]. La valutazione del criterio della verosimile rilevanza delle informazioni richieste è, in primo luogo, una responsabilità dello Stato richiedente[108].

---

[104] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio Convenzione sull'assistenza amministrativa, p. 4619.
[105] OCSE, Commentario M-OCSE, 2014, N 4.1 *ad* Art. 26; OBERSON X., Commentaire OECD, 2014, N 34 *ad* Art. 26.
[106] OCSE, Commentario M-OCSE, 2014, N 5 *ad* Art. 26; cfr. anche SIMONEK M., 2012, p. 901 s.; OBERSON X., Commentaire OECD, 2014, N 35 *ad* Art. 26; HOLENSTEIN D., 2015, N 93 *ad* Art. 26.
[107] Sentenza TF 2C_1174/2014 del 24 settembre 2015 = RDAF 1-2/2016 28, consid. 2.1.1; OCSE, Commentario M-OCSE, 2014, N 5 *ad* Art. 26.
[108] Sentenza TF 2C_1174/2014 del 24 settembre 2015 = RDAF 1-2/2016 28, consid. 2.1.1; DTF 139 II 404 consid. 7.2.2; SCHODER C., Praxiskommentar StAhiG, 2014, *ad* Art. 17 N 227; HOLENSTEIN D., 2015, N 94 *ad* Art. 26.

Allorché l'autorità fiscale svizzera (*in casu*: l'AFC), riceva dei dati finanziari riguardo ad un contribuente svizzero che detiene un conto bancario all'estero e qualora questi dati non sono sufficienti per l'AFC per determinare l'ammontare imponibile, oppure semplicemente desidera approfondire la situazione economica del proprio contribuente all'estero, ecco che sulla base dei dati bancari ricevuti in automatico dall'estero, essa potrà richiedere "maggiori informazioni" allo Stato richiesto riguardanti il proprio contribuente tramite una procedura di assistenza amministrativa su domanda, senza "incappare" in una "*fishing expedition*", la quale come visto poc'anzi, permette di richiedere ogni genere di informazioni che siano "verosimilmente rilevanti" per poter imporre il proprio contribuente.

5.1. Scambio automatico quale apripista per lo scambio su domanda

L'implementazione dello scambio automatico, d'informazioni a fini fiscali, a differenza degli strumenti di assistenza amministrativa che prevedono uno scambio automatico già conosciuti in Svizzera (Accordi *Rubik* oppure accordo FATCA), istituiscono una piena reciprocità tra le parti. La Svizzera perciò, oltre a trasmettere informazioni alle giurisdizioni Partner, le riceverà in modo analogo.

Come analizzato nel capitolo 4, con l'introduzione dello scambio automatico d'informazioni tramite l'accordo con l'UE e il MCAA, la Svizzera ha deciso di abrogare l'autolimitazione giusta l'art. 22 cpv. 6 LAAF, che prevede che la Svizzera possa presentare una domanda di assistenza amministrativa per l'ottenimento delle informazioni bancarie soltanto se esse possono essere ottenute secondo il diritto svizzero, ovvero per procedure penali e fiscali avviate conformemente al diritto penale amministrativo (in particolare nell'ambito delle imposte indirette o dei speciali provvedimenti di inchiesta secondo l'art 190 ss. LIFD), oppure secondo il CPP per delitti fiscali ai sensi degli artt. 186 e 187 LIFD[109].

Questa abrogazione varrà tuttavia soltanto nei confronti degli Stati con i quali la Svizzera ha sottoscritto e implementato uno scambio d'informazioni automatico oppure spontaneo. In particolare riguarderà tutti gli Stati membri dell'UE e tutti gli Stati che hanno aderito alla Convenzione sull'assistenza amministrativa.

Preso atto delle motivazioni addotte dal Consiglio federale che, quale motivazione per l'abrogazione dell'autolimitazione, illustra la natura complementare dei diversi strumenti di assistenza amministrativa, tale abrogazione lascia tuttavia qualche quesito aperto[110]. In effetti, l'autolimitazione non varrà solamente in riferimento a domande di assistenza amministrativa svizzere basate su dati fisicamente ottenuti in virtù dello scambio automatico oppure spontaneo, ma riguarda qualsiasi possibilità di domanda amministrativa nei confronti degli Stati con i quali queste forme di collaborazione sono possibili[111]. Ne consegue che la Svizzera potrà formulare domande di assistenza amministrativa attiva anche laddove non fossero concretamente motivate da dati ottenuti mediante lo scambio automatico, essendo sufficiente che si indirizzino verso Stati con i quali è in vigore un regime di scambio automatico oppure spontaneo.

---

[109] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio MCAA/LSAI, p. 4543.
[110] *Ibidem*
[111] VORPE S./MOLO G./ALTENBURGER P., 2015, p. 773-774.

Sebbene le informazioni che vengono scambiate in virtù dello scambio automatico di informazioni si riferiscono esclusivamente ad informazioni relative a una relazione finanziaria, i contribuenti svizzeri che possiedono averi all'estero non dichiarati al fisco (p. es. immobili, partecipazioni, ecc.) devono essere consapevoli che sussiste una significativa probabilità che prossimamente l'autorità fiscale svizzera giunga a conoscenza di siffatti averi non dichiarati, con possibili conseguenze - oltre che dal punto di vista fiscale (sottrazione d'imposta) - anche dal punto di vista penale. Sono molti, difatti, i contribuenti svizzeri che godono di agevolazioni oppure percepiscono contributi e sussidi dalle assicurazioni sociali. Non è pertanto da escludere che suddetti privilegi non sarebbero stati concessi qualora l'autorità incaricata all'accertamento della situazione economica del contribuente fosse stata a conoscenza dei suoi redditi e averi complessivi.

Sono p. es. numerosi i contribuenti svizzeri proprietari di immobili siti all'estero, che per molti anni hanno mancato di dichiarare i loro fondi all'autorità fiscale. Le possibili spiegazioni si sprecano; taluni non hanno dichiarato all'autorità fiscale suddetti averi per meri motivi di risparmio fiscale (ancorché incida esclusivamente sulla progressione dell'aliquota fiscale), altri invece per scarsa conoscenza in materia (poiché sapendo che il diritto fiscale svizzero esenta gli averi immobiliari siti all'estero, supponevano che la dichiarazione non fosse pertanto necessaria). In Svizzera, in effetti, vi sono parecchi contribuenti con origini estere che per svariati motivi oggi risiedono nel nostro Paese da diverse generazioni; queste famiglie talvolta sono le medesime che percepiscono, come poc'anzi accennato, prestazioni e contributi dalle assicurazioni sociali. È quindi molto probabile che se gli averi detenuti all'estero fossero stati correttamente dichiarati, suddetti contribuenti non avrebbero avuto diritto (oppure avrebbero avuto diritto a una prestazione più esigua) a tali prestazioni. Ecco che, come esposto in precedenza, si potrebbero configurare conseguenze molto più rilevanti di quelle meramente "economiche".

Oltre alle informazioni ricevute senza previa domanda da parte dell'AFC, per quest'ultima sussistono ulteriori concrete possibilità di entrare in possesso di dati finanziari di contribuenti svizzeri. In effetti, come indicato dal Messaggio del Consiglio federale, esiste inoltre la possibilità che determinate persone oggetto di comunicazione risultino residenti fiscali anche in Svizzera e che le informazioni trasmesse all'AFC potrebbero quindi essere interessanti anche per l'applicazione del diritto fiscale svizzero[112]. Poniamo il caso di un soggetto residente in Svizzera dal 1. gennaio 2016 che ha aperto una relazione bancaria in Svizzera prima del 1. gennaio 2017 (conto preesistente per i quali è possibile una comunicazione a più giurisdizioni Partner). La banca ha tuttavia dei dubbi sul fatto che la persona debba effettivamente potersi considerare domiciliato in Svizzera rispetto alla giurisdizione Partner dov'era precedentemente domiciliato. In tale fattispecie, l'AFC potrebbe raccogliere dati bancari pertinenti anche per l'applicazione del diritto fiscale svizzero. Ciò viene tuttavia escluso a causa dell'art. 15 cpv. 5 LSAI che prevede che "*le informazioni che vengono trasmesse dagli istituti finanziari dichiaranti all'AFC in virtù dell'art. 15 cpv. 1 LSAI non possono essere utilizzate ai fini dell'applicazione dell'esecuzione del diritto fiscale svizzero, a meno che non avrebbero potuto essere ottenute secondo il diritto svizzero*".

Sebbene il cpv. 5 dell'art. 15 fa riferimento esclusivamente alle informazioni trasmesse all'AFC secondo il capoverso 1 (*i.e.* non è contemplata la possibilità di elementi di

[112] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio MCAA/LSAI, p. 4532.

informazione raccolti altrimenti, in particolare nell'ambito della propria attività di controllo sugli istituti finanziari), ritengo che, nonostante il testo dell'art. 15 cpv. 5 LSAI, l'autolimitazione debba valere, *de lege lata*, anche per queste situazioni. Non avrebbe infatti senso, nella sistemica dell'impianto della legge nel suo complesso di prevedere un'autolimitazione in relazione alle informazioni trasmesse all'AFC da parte degli istituti finanziari, e di escluderla invece con i dati casualmente raccolti presso tali istituti dall'AFC nell'ambito della sua attività di controllo.

5.2. È giunta l'ora per un'amnistia fiscale generale?

Con l'entrata in vigore dello scambio automatico di informazioni, del segreto bancario resta oramai soltanto un piccolo granello. In effetti, per il momento all'autorità fiscale svizzera è negato l'accesso alle sole informazioni bancarie relative a conti depositati in Svizzera da parte di contribuenti svizzeri. Sì! Per il momento; le discussioni tra coloro che vogliono mantenere il segreto bancario e coloro che vogliono abolirlo per ragioni di parità di trattamento tra autorità fiscali svizzere ed estere sono, infatti, già aperte[113]. A questo proposito, come esposto successivamente, il popolo svizzero si recherà alle urne per pronunciarsi sulla riuscita iniziativa "*Sì alla protezione della sfera privata*"[114], la quale propone di ancorare nella Costituzione federale la protezione del segreto bancario in caso di contravvenzioni fiscali[115].

Allo stato attuale, coloro che intendono regolarizzare i propri averi non dichiarati all'autorità fiscale, possono usufruire dell'istituto dell'autodenuncia esente da pena entrato in vigore nel 2010 (cfr. capitolo 6). Secondo il Consiglio federale questa possibilità costituisce, per ora, una sufficiente possibilità per regolarizzare i propri averi non dichiarati. Proprio sulla base di suddetta argomentazione la lodevole iniziativa del Consigliere nazionale Fabio Regazzi presentata nel giugno del 2015[116] non ha trovato il Consenso della Camera Alta dopo che fu accolta favorevolmente dal nazionale il 16 settembre 2015. Rimane ora da aspettare l'esito dell'iniziativa popolare "*Sì alla protezione della sfera privata*"[117] e del suo controprogetto. Nell'ambito della scorsa sessione invernale, l'11 e il 13 dicembre 2016, il Consiglio nazionale si è chinato sull'iniziativa e sul controprogetto elaborato dalla CET-N. Il controprogetto è solo più moderato su certi aspetti, in quanto si limita alle imposte dirette, non offre una protezione totale della sfera finanziaria e si riserva di estendere la lista della infrazioni fiscali. Quest'ultimo è stato accolto con 111 voti favorevoli, 71 contrari e 12 astensioni. In seconda battuta sono state confrontate due proposte di raccomandazione di voto al popolo nelle quali iniziativa e controprogetto erano collegati. La maggioranza commissionale proponeva di raccomandare in caso di mancato ritiro dell'iniziativa, il rifiuto di quest'ultima e l'adozione del

---

[113] BERNASCONI M., 2015, p. 8.

[114] Per maggiori informazioni si consulti il Messaggio del Consiglio federale, in: https://www.admin.ch/ch/i/pore/vi/vis445.html (pagina consultata il 15 febbraio 2017).

[115] Il testo dell'iniziativa è consultabile in: https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2015/5793.pdf (pagina consultata il 15 febbraio 2017).

[116] Iniziativa parlamentare n. 15.435, Per un'amnistia fiscale federale equilibrata ed efficace. Favorire l'emersione di redditi e capitali in caso di denuncia spontanea, depositata il 9 giugno 2015, in: http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20150435 (pagina consultata il 15 febbraio 2017).

[117] https://www.admin.ch/ch/i/pore/vi/vis445.html (pagina consultata il 15 febbraio 2017).

controprogetto, la minoranza chiedeva invece di accogliere entrambi, per poi accordare la preferenza al controprogetto nella domanda sussidiaria. La minoranza ha avuto la meglio con 80 voti favorevoli, 60 contrari e 55 astensioni. L'UDC e parte del PLR appoggiano sia l'iniziativa che il controprogetto, la restante parte del PLR e il PPD respingono l'iniziativa ma sono favorevoli al controprogetto mentre tutti gli altri (Verdi liberali, Verdi, PS e PBD) respingono entrambi i testi. Il Nazionale ha approvato sia l'iniziativa popolare sia il controprogetto[118]. Il dossier è ora in mano al Consiglio degli Stati che si esprimerà a marzo 2017.

L'ancoraggio del segreto bancario nella Costituzione non costituirà sicuramente una protezione contro i reati fiscali definiti gravi, per i quali esiste già una legge molto chiara, avrà però un positivo effetto a livello psicologico nei rapporti tra cittadino e Stato. L'evasione delle imposte indirette, dazi doganali e IVA, costituisce già oggi un delitto penale e apre già ora le porte delle banche al fisco. Le banche sono d'altronde già tenute a segnalare casi di frode fiscale grave, laddove le imposte sottratte superino i Fr. 300'000 unitamente all'utilizzo di documenti falsi. Il segreto bancario potrà esistere ancora, come tutela della sfera privata, non di certo come protezione all'evasione fiscale[119].

Nel caso di un rifiuto popolare sicuramente si riapriranno in modo vivace le discussioni riguardo un'amnistia fiscale generale; ma anche nel caso prevalga il "*sì*", e di conseguenza il segreto bancario per i contribuenti svizzeri con conti bancari in svizzera sarà ancorato nella Costituzione federale, un'amnistia federale non va, a mio avviso, esclusa. La crisi finanziaria ed economica aggiunte alle difficoltà delle finanze pubbliche, già di per sé giustificherebbero un'amnistia fiscale generale. L'ultima in ordine di data risale al 1969, *a fortiori* a distanza di quasi 50 anni una nuova amnistia generale può, a scapito dell'etica fiscale, essere istituita; alla luce delle argomentazioni suesposte, la "*ragion di Stato*" ha, in questo insieme di circostanze, fondati motivi di prevalere.

---

[118] I dibattiti parlamentari sono consultabili in (oggetto nr. 15.057): https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150057 (pagina consultata il 15 febbraio 2017).

[119] FIORENZO ROBBIANI, Segreto bancario per gli svizzeri? Si, ma…, forse, articolo apparso nella rubrica "*Economando*" del Giornale del Popolo del 3 febbraio 2017.

6. AUTODENUNCIA ESENTE DA PENA

Come analizzato nel precedente capitolo, con l'abolizione dell'autolimitazione (nuovo art. 22 cpv. 7 LAAF), il segreto bancario – per quanto ne rimane - si è ulteriormente assottigliato. In effetti, solamente i contribuenti svizzeri con averi detenuti in Svizzera sono attualmente (e ci si chiede per quanto ancora) protetti dal segreto bancario. I contribuenti svizzeri con averi situati all'estero non dichiarati al fisco, dal 1. gennaio 2017 infatti, certamente non godono della tranquillità di pochi mesi orsono. In effetti, nel rispetto della reciprocità, l'AFC riceverà in modo automatico, per quanto concerne i contribuenti svizzeri, il saldo di chiusura e i redditi dei conti bancari situati all'estero, i quali, come già esposto in questo operato, in senso stretto (forse) non costituiscono un pericolo assai grande ma potranno fungere da apripista a una domanda di assistenza amministrativa da parte dell'AFC, la quale, grazie agli strumenti convenzionali a sua disposizione (*i.e.* CDI, TIEA, Convenzione sull'assistenza amministrativa, accordo con l'UE) avrà modo di richiedere ulteriori informazioni, ben più mirate e ampie rispetto al saldo di chiusura e ai redditi di un conto bancario ricevuto in modo automatico.

6.1. Tempo di regolarizzare?

Alla luce di quanto esposto sopra, sorge spontaneo chiedersi se non sia opportuno che i contribuenti svizzeri con conti bancari all'estero non dichiarati "corrano ai ripari", regolarizzando con l'autorità fiscale ciò che sino ad oggi avevano occultato, usufruendo dell'istituto dell'autodenuncia esente da pena previsto dagli artt. 175 cpvv. 3 e 4 LIFD, 56 cpv. 1bis LAID e, per quanto riguarda i contribuenti ticinesi, 258 cpv. 3 LT.

La procedura di autodenuncia esente da pena può essere applicata in caso di sottrazione d'imposta sia per l'imposta federale diretta che per le imposte sul reddito e la sostanza di Cantoni e Comuni. Tale procedura permette di fatto di beneficiare dell'impunità per la sottrazione d'imposta, ma anche per i reati commessi allo scopo di concretizzare la medesima (in particolare in caso di frode fiscale)[120].

La denuncia all'autorità fiscale deve avvenire in modo spontaneo e deve rispettare cumulativamente i seguenti criteri[121]:

- l'autorità fiscale non deve essere a conoscenza della sottrazione oggetto di autodenuncia;
- il contribuente deve assicurare la necessaria collaborazione all'autorità fiscale, e;
- deve impegnarsi seriamente a pagare le imposte dovute.

Ai fini del mio operato è d'uopo soffermarsi sulla questione della spontaneità e in specifico analizzare se nel quadro dello scambio automatico di informazioni tale condizione sia ancora rispettata. Alla luce di quanto esposto sopra, in effetti, il contribuente svizzero con conti

[120] MARCELLINI L../VEZZONI L., 2015, p. 282.
[121] CASELLA F., TEOLDI M., 2015, p. 305.

bancari all'estero è consapevole che l'AFC riceverà, di anno in anno e in modo automatico, le informazioni concernenti la sua relazione bancaria situata nello stato estero.

6.2. Il requisito della spontaneità

La denuncia spontanea presuppone per prima cosa che sia il contribuente stesso, personalmente[122] ad annunciare l'infrazione all'autorità fiscale fintanto che quest'ultima non ne abbia già avuto conoscenza in altro modo[123], sia perché scoperta dalla stessa autorità, sia a seguito di indicazioni di terze persone[124]. Il contribuente deve dunque egli stesso annunciare all'autorità fiscale l'infrazione commessa, fornendo tutti gli elementi sino a quel momento non dichiarati, senza dover contare sul fatto che il fisco scopra comunque la sottrazione[125].

La giurisprudenza si spinge addirittura oltre compiendo un parallelo[126] con la denuncia spontanea prevista dall'art. 13 DPA e la prassi sviluppatasi sulla base di tale articolo, che considera tale condizione della spontaneità come adempiuta unicamente quanto il contribuente si autodenuncia ("*de son propre mouvement*") nell'ottica di un pentimento[127]. Come si evince dai Messaggi legislativi, la necessità di un pentimento da parte del contribuente (molto criticata in dottrina[128]) sembrerebbe tuttavia essere non solo un'esigenza posta dal Tribunale federale (il quale in una recente sentenza ha confermato la necessità di "*un'esprit de repentir*"[129]), bensì anche una condizione espressamente voluta dal legislatore[130].

Alla luce di quanto sopra esposto, pare chiaro quanto la condizione della spontaneità sia intrinsecamente legata alla valutazione soggettiva e personale del contribuente che decide di autodenunciarsi. Ciò pone con ogni evidenza delle problematiche da un punto di vista pratico, ritenuto come l'autorità fiscale in ogni singolo caso si trovi a dover accertare e verificare se il contribuente ha agito in modo veramente spontaneo e spinto da giusti intenti o se, piuttosto, lo stesso è stato condizionato nella sua scelta dal timore di essere scoperto e/o da motivi strategici. L'accertamento da parte dell'autorità fiscale, di fatto portante sull'*animus* del contribuente, lascia sicuramente un margine di apprezzamento troppo ampio, ciò che – in mancanza di elementi oggettivi su cui fondarsi – può portare ad accertamenti arbitrari e violazioni della parità di trattamento[131].

Nella pratica dell'attività svolta dalle autorità fiscali, gli scenari in cui l'accertamento della reale spontaneità del contribuente può risultare particolarmente complesso sono numerosi. *A fortiori*, lo scambio automatico di informazioni non agevola sicuramente la situazione

---

[122] SUTTER R., 2014, p. 89, N 238.
[123] AGNER P./JUNG B./STEINMANN G., Commentaire LIFD, 2011, N 6c *ad* Art. 175.
[124] Sentenza TF n. 2C_476/2014, del 21 novembre 2014, consid. 9.1 e rinvii citati.
[125] MARCELLINI L./VEZZONI L., 2015, p. 283.
[126] Sentenza TF n. 2C_188/2009, del 7 luglio 2009, consid. 2.6.
[127] DTF 119 IV 330, consid. 4.
[128] SUTTER R., 2014, N 236-237, pp. 88-89; cfr. anche BOSSART MAIER S./JUTZI MARC, 2016, p. 8.
[129] Sentenza TF n. 2C_476/2014, del 21 novembre 2014, consid. 9.1 e rinvii ivi citati.
[130] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio sulla mini-amnistia, pp. 8079 ss., 8093 e 8102.
[131] MARCELLINI L./VEZZONI L., 2015, p. 284.

suesposta. Diversamente da quanto sembrerebbe aver pensato il legislatore, è quantomeno dubbio che vi siano realmente numerosi contribuenti che procedono all'autodenuncia poiché pentiti del loro comportamento scorretto e della mancata dichiarazione di loro beni. È infatti innegabile che nei casi più frequenti il contribuente sarà portato a una tale procedura da ben altre motivazioni ed interessi, siano questi personali, economici o strategici[132].

L'assenza di criteri chiari e oggettivi per valutare la condizione della spontaneità rende il margine di apprezzamento dell'autorità fiscale molto ampio, ciò che può condurre ad una violazione della parità di trattamento tra i contribuenti.

MARCELLINI/VEZZONI sono dell'avviso (condiviso dallo scrivente) che "*non vi sia motivo di porre un'asticella troppo alta quanto ai requisiti necessari al fine di ritenere data la spontaneità dell'autodenuncia, spontaneità che va considerata prescindendo da ogni valutazione di ordine morale. Non va infatti dimenticato come tale procedura, differentemente da quella di ricupero di imposta per gli eredi, non preveda alcuna riduzione delle imposte dovute, ma unicamente l'esenzione dalla sanzione. Lo scopo ultimo dell'autodenuncia esente da pena deve infatti essere quello di portare i contribuenti a compiere delle dichiarazioni fiscali complete, non quello di ricompensare i contribuenti pentiti. In un'ottica di modifica della norma, sarebbe auspicabile abbandonare il requisito di spontaneità e limitare la preclusione alla procedura di autodenuncia esente da pena ai soli casi in cui il contribuente abbia già avuto formale conoscenza dell'avvio di indagini fiscali sulla posizione che intende sanare*"[133].

6.3. Considerazioni

Personalmente ritengo che il requisito della spontaneità sia da ritenere adempiuto quand'anche vi siano imminenti e concrete possibilità che l'autorità fiscale venga a conoscenza di dati finanziari non dichiarati (come nel caso dello scambio automatico o spontaneo di informazioni).

Il fatto che l'AFC potrebbe – seppur in modo concreto - venire a conoscenza di dati relativi a contribuenti svizzeri con averi non dichiarati all'estero, non può a mio avviso privare un'eventuale autodenuncia dal requisito della spontaneità. Qualora il fisco, una volta in possesso dei dati del contribuente fraudolento, avvierà formalmente indagini atte a verificare la sua conformità fiscale ecco che questo farebbe venire a meno la spontaneità in caso di autodenuncia.

Diversi Cantoni tuttavia, uno su tutti il Canton Argovia, sebbene solamente in via ufficiosa, nel corso del 2016 hanno affermato che il requisito della spontaneità non avrebbe più retto in concomitanza dell'entrata in vigore dello scambio automatico di informazioni a partire dal 1. gennaio 2017. Sorge spontaneo presumere che a monte di suddetti proclami vi sia solamente un ulteriore tentativo atto a stimolare il contribuente ad autodenunciarsi in tempi brevi.

L'autorità fiscale ticinese dal canto suo, in linea con quanto esposto dallo scrivente poc'anzi, seppur restio a esporsi con proclami troppo audaci, dovrebbe considerare adempiuto il

[132] BACHMANN T., 2016, p. 54 ss.
[133] MARCELLINI L./VEZZONI L., 2015, p. 296.

requisito della spontaneità sino a quando non possiede fisicamente i dati finanziari del contribuente.

Ad ogni modo, alla luce dell'ampio margine di apprezzamento dell'autorità fiscale, sebbene un'autodenuncia dovrebbe essere ritenuta esente da pena sino a quando i dati dei contribuenti non sono noti, a coloro che intendono sanare la propria posizione fiscale con l'autorità fiscale, a fini prudenziali suggerisco di procedere entro la fine del 2017. Durante la prima metà del 2018 infatti, l'AFC entrerà in possesso di dati finanziari dei contribuenti svizzeri con averi in uno Stato Partner; con la possibilità che l'autodenuncia potrebbe – in taluni casi - non essere più considerata pienamente spontanea[134].

[134] TAROLLI SCHMIDT N./KURATH N., 2013, pp. 247-254.

7. CONCLUSIONI

Se per lo scambio automatico di informazioni è stata generata una nuova legge federale *ad hoc (in casu:* LSAI*)*[135], le basi legali necessarie per l'attuazione della Convenzione sull'assistenza amministrativa, in particolare quelle concernenti lo scambio spontaneo di informazioni, sono state inserite nella LAAF, la quale fino a pochi mesi fa disciplinava l'assistenza amministrativa "*standard*", ovvero lo scambio di informazioni su domanda.

Come ho a più riprese avuto modo di sottolineare nel corso del mio scritto, con l'introduzione dell'art. 22 cpv. 7 LAAF, quest'ultima ha subito la parziale abrogazione dell'autolimitazione contemplata dall'art. 22 cpv. 6 LAAF che prevede che "*Le domande di assistenza amministrativa relative a informazioni bancarie possono essere presentate soltanto se tali informazioni potrebbero essere ottenute secondo il diritto svizzero*". Il nuovo art. 22 cpv. 7 LAAF prevede infatti che "*Il capoverso 6 non si applica in relazione a Stati da cui la Svizzera può ricevere informazioni senza previa domanda*".

Sebbene oggetto dello scambio automatico di informazioni sono "solamente" le informazioni bancarie, la vera "minaccia" per il contribuente svizzero (risp. la stuzzicante opportunità di "far cassetta" per le autorità fiscali svizzere) sarà costituita dalle domande di assistenza amministrativa basate su informazioni ricevute in ossequio allo scambio automatico di informazioni che l'autorità fiscale svizzera potrà inoltrare agli Stati Partner.

Come dimostrano le statistiche dell'AFC, quest'ultima nel corso degli ultimi anni ha visto aumentare in modo significativo il numero di richieste di assistenza amministrativa. Per quanto concerne tuttavia il numero di domande di assistenza amministrativa inoltrate dalla Svizzera – seppur un significativo aumento sia stato registrato nel 2015 – il numero di richieste è stato irrilevante.

[135] La Legge federale di applicazione non si estende per contro all'Accordo FATCA tra Svizzera e USA in quanto è già prevista la relativa legge federale di attuazione (Legge FATCA; RS 672.933.6). Per quanto riguarda l'applicazione delle CDI e dei TIEA è invece la LAAF a costituire il punto di riferimento (cfr. VORPE S./MOLO G., SAI, 2015, p. 652; cfr. anche CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio MCAA/LSAI, p. 4510).

La tabella seguente riassume in modo sintetico le richieste di assistenza amministrative pervenute in Svizzera e quelle da quest'ultima presentate:

Tabella 1: Richieste di assistenza amministrativa pervenute in ed effettuate dalla Svizzera

	Totale delle richieste pervenute	Totale delle richieste di assistenza amministrativa presentate dalla Svizzera
2011	**370**	**1**
2012	**1'499**	**2**
2013	**1'386**	**6**
2014	**2'791**	**2**
2015	**2'623**	**39**
2016	**66'553**[136]	**11**

Ancorché, come sopra menzionato, ad oggi sono davvero irrisorie le domande di assistenza amministrativa presentate dall'AFC, con l'entrata in vigore dello scambio automatico di informazioni e – in modo particolare – con l'abrogazione dell'autolimitazione, questo *trend* potrebbe ben presto cambiare.

Se da un lato in dati finanziari inoltrati in modo automatico all'AFC dalle autorità fiscali di uno Stato Partner, permettono all'AFC di venire a conoscenza ed entrare in possesso di dati finanziari relativi a contribuenti svizzeri, i quali potranno fungere quale base concreta per un'eventuale richiesta di "maggiori informazioni" allo Stato Partner, dall'altra l'abrogazione dell'autolimitazione funge da chiave d'accesso alla domanda di assistenza amministrativa vera e propria, tramite la quale, da pochi mesi a questa parte (*in casu*: dal 1. gennaio 2017), l'AFC ha la possibilità di approfondire la posizione fiscale del contribuente svizzero sulla base dei dati che ha ricevuto in modo automatico dall'estero.

Allo stato attuale, ai contribuenti svizzeri che detengono conti finanziari all'estero non dichiarati restano due concrete possibilità per evitare spiacevoli inconvenienti con l'autorità fiscale svizzera:

1) Avvalersi dell'istituto dell'autodenuncia esente da pena in vigore dal 2010, oppure;
2) Trasferire i propri averi finanziari in Svizzera ed estinguere i conti finanziari in essere all'estero.

[136] Come illustrato nella tabella 1, nel corso del 2016 le richieste di assistenza amministrativa hanno registrato un *record* storico. Secondo Patrick Teuscher, capo della comunicazione dell'AFC, l'esplosione quantitativa è dovuta alla novità delle cd. "*bulk-request"*, una forma di richiesta a metà strada tra le domande raggruppate e le domande individuali. In effetti, nell'ambito delle domande raggruppate non è noto alcun nome ma la ricerca si fonda su un modello comportamentale, mentre per le domande individuali vengono richieste informazioni tramite il nominativo della persona toccata. Nell'ambito delle cd. "*bulk-request*" si tratta invece di una ricerca che comprende un gruppo di persone per la quale la richiesta è la medesima. Può p.es. trattarsi di una domanda riguardante lo stato del conto bancario di un determinato gruppo di persone in una determinata banca.

Prima di disquisire brevemente sulle due opzioni sopramenzionate, ritengo opportuno soffermarmi brevemente su ulteriori due – perlopiù teoriche - possibilità per il contribuente svizzero: la prima consiste nel trasferire gli averi finanziari negli USA, Stato con il quale è in vigore una scambio automatico di informazioni (*in casu*: FATCA, modello 2), il quale però, a differenza dello scambio automatico d'informazioni in vigore dal 1. gennaio 2017, non prevede reciprocità da parte statunitense. È in questo caso solamente l'autorità fiscale statunitense (IRS) che riceve in automatico i dati finanziari dei propri contribuenti dall'istituto finanziario svizzero mentre l'autorità svizzera non riceve alcuna informazione. Questa rimane tuttavia solamente una - piuttosto teorica - remota possibilità, per di più alla luce di una possibile futura implementazione del FATCA secondo il modello 1, il quale avrà carattere reciproco.

La seconda, già ampiamente utilizzata, consiste nell'investire i propri averi in *bitcoins*, moneta elettronica creata nel 2009. A differenza della maggior parte delle valute tradizionali, il *bitcoin* non fa uso di un ente centrale: esso utilizza un *database* distribuito tra i nodi della rete che tengono traccia delle transazioni, e sfrutta la crittografia per gestire gli aspetti funzionali come la generazione di nuova moneta e l'attribuzione di proprietà dei *bitcoin*. La rete *bitcoin* consente il possesso e il trasferimento anonimo delle monete ed i dati necessari a utilizzare i propri *bitcoin* possono essere salvati su uno o più *personal computer, tablet e smartphone* sotto forma di "portafoglio" digitale, o mantenuti presso terze parti che svolgono funzioni simili a una banca. Ad ogni modo, i *bitcoin* possono essere trasferiti attraverso il *web* verso chiunque disponga di un "indirizzo *bitcoin*". La struttura *peer-to-peer* della rete *bitcoin* e la mancanza di un ente centrale rende impossibile a qualunque autorità, governativa, fiscale o meno, il blocco dei trasferimenti e il sequestro di *bitcoin.*

Ma restiamo sul concreto: per quanto attiene l'autodenuncia esente da pena, nel corso degli ultimi sei anni si è registrato un netto aumento di contribuenti "pentiti". Basti solamente pensare che a livello ticinese nel 2010 sono state 67 le autodenunce, nel 2015 sono state 684 e nel 2016, anno da *record*, sono state addirittura 963 per una sostanza emersa di Fr. 1 mld. e 368 mio. di franchi[137].

L'aumento del numero di autodenunce può in parte essere ricondotto ai vari cambiamenti a livello di norme bancarie (strategia del denaro pulito, ecc.), ma è essenzialmente legato all'entrata in vigore dello scambio automatico di informazioni.

Come si evince dalla tabella nella pagina seguente, la tendenza verso l'alto ha conosciuto il suo picco a partire dal 2014, proprio quando lo scambio automatico di informazioni ha concretamente cominciato ad imporsi nei dibattiti politici cantonali e nazionali.

[137] Corriere del Ticino del 14 gennaio 2017, p. 6.

Tabella 2: Dati autodenuncia esente da pena in Ticino

	Numeri di casi	Sostanza dichiarata (in mio. di franchi)
2010	**67**	**112**
2011	**128**	**356**
2012	**173**	**193**
2013	**225**	**247**
2014	**440**	**780**
2015	**684**	**1'166**
2016	**963**	**1'368**

Come esposto nel capitolo precedente, sebbene un'autodenuncia esente da pena dovrebbe (ed il condizionale è d'obbligo) essere concessa sino a quando i dati del contribuente non sono noti all'autorità fiscale, a coloro che intendessero fare uso dell'istituto dell'autodenuncia esente da pena, per evitare spiacevoli sorprese, raccomando di procedere in tempi brevi.

D'altro lato, ai contribuenti svizzeri con conti bancari non dichiarati all'estero che non intendono usufruire dell'istituto dell'autodenuncia esente da pena, altro non rimane che trasferire i propri averi non dichiarati in un istituto finanziario in Svizzera. Molti contribuenti svizzeri, i più previdenti, hanno già optato per questa soluzione prima dell'entrata in vigore dello scambio automatico di informazioni lo scorso 1. Gennaio 2017. Sono tuttavia ancora parecchi i contribuenti "ritardatari", i quali estingueranno presumibilmente nel corso del 2017 le proprie relazioni bancarie all'estero. Tuttavia, dal momento che il primo scambio concreto di dati avverrà nel 2018, ci si domanda pertanto se in caso di trasferimento del conto bancario in svizzera nel corso del 2017 lo Stato Partner, il quale raccoglierà i dati nel corso del 2017, trasmetterà o meno queste informazioni all'AFC. Analizzando la fattispecie suesposta in ottica di diritto interno, giusta l'art. 28 OSAIn i.c.d. con l'art. 11 cpvv. 2 e 3 LSAI, qualora un conto di una persona fisica o di un ente viene chiuso e la verifica del conto da parte dell'istituto finanziario svizzero tenuto alla comunicazione non si è ancora conclusa al momento di chiusura, l'istituto finanziario svizzero può considerarlo diverso da un conto oggetto di comunicazione. La norma non riveste carattere cogente, rimane pertanto aperta la questione a sapere quale prassi adotteranno gli istituti finanziari svizzeri in quest'ambito. Le normative in merito all'applicazione dello scambio automatico d'informazioni dei vari Stati Partner possono tuttavia divergere da quelle svizzere. A *fortiori*, sebbene un contribuente svizzero estingua il suo conto bancario all'estero e lo trasferisca in Svizzera nel corso del 2017, la trasmissione di informazioni da parte dello Stato estero all'AFC non è da escludere.

L'eventuale trasferimento dei propri averi presso un istituto finanziario in Svizzera nasconde tuttavia un'ulteriore insidia e la domanda sorge spontanea: l'istituto finanziario svizzero accetterà gli averi non dichiarati? A questo proposito, non entrando nel merito di particolari casi di frodi oppure sottrazioni d'imposta qualificate che costituiscono reati di carattere penale, occorre scindere l'ambito meramente legale da quello morale e prudenziale. Se è vero che ad oggi non esiste una base legale che neghi la possibilità all'istituto finanziario

svizzero di accettare degli averi solamente perché non fiscalmente puliti, è pur vero che alla luce dei repentini cambiamenti normativi in ambito bancario, tanto più per fini meramente reputazionali, diversi istituti finanziari in previsione di ulteriori sviluppi in ambito di *due-diligence* bancaria, stanno già oggi, di moto proprio, attuando prassi più stringenti di quanto previsto a livello di legge. Ne consegue che il contribuente svizzero che trasferisce i propri averi finanziari provenienti dall'estero e non dichiarati in svizzera non può ritenere per scontato che l'istituto finanziario svizzero li accetterà pacificamente.

In conclusione, ritengo importante rimarcare che qualora nell'ambito delle informazioni trasmesse all'AFC da parte degli istituti finanziari svizzeri riguardanti persone oggetto di comunicazione fiscalmente residenti in uno Stato Partner si dovesse constatare che una persona oggetto di comunicazione fosse anche residente fiscale in Svizzera, l'AFC otterrebbe delle informazioni per tassare il contribuente svizzero. Tuttavia, in questa fattispecie, l'AFC ai sensi dell'art. 15 cpv. 5 LSAI, non avrà diritto ad utilizzare queste informazioni poiché non le avrebbe potute ottenere secondo il diritto svizzero, in quanto protette dall'art. 127 cpv. 3 della Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD), che tutela la relazione contrattuale tra cliente ed istituto finanziario sulla base dell'art. 47 della Legge federale sulle banche e le casse di risparmio (LBCR)[138].

Le informazioni che possono essere ottenute secondo il diritto svizzero riguardano, come indicato dal Consiglio federale, i casi in procedimenti penali fiscali impugnati secondo la Legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA) che si occupa dei reati d'imposta preventiva, tasse di bollo e Imposta sul valore aggiunto (IVA); ai sensi della LIFD (art. 190 ss.) in caso di sottrazione continuata di importanti somme d'imposta e in caso di delitti fiscali (artt. 186 e 187 LIFD)[139].

In altre parole, il segreto bancario in Svizzera, ossia per i contribuenti svizzeri con conti bancari in Svizzera, rimane – per il momento - intatto. Ci si chiede, tuttavia, fino a quando esso reggerà.

L'esito del voto in merito all'iniziativa popolare "*Sì alla protezione della sfera privata*" e del suo controprogetto saranno determinanti in questo ambito; qualora il popolo la accolga favorevolmente, il segreto bancario sarà, almeno per i contribuenti svizzeri con conti bancari in Svizzera, garantito. Il risultato che ne scaturirà avrà una valenza anche nel rapporto tra il cittadino e lo Stato. A differenza di Stati a noi vicini, ove prevale la presunzione di colpevolezza fino a prova del contrario, il nostro ordinamento si fonda sulla reciproca fiducia e presuppone che i cittadini siano onesti e rispettosi, e che hanno altresì diritto alla tutela della sfera privata.

Affaire à suivre...

---

[138] VORPE S./MOLO G., SAI, pp. 657 e 658.

[139] CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio MCAA/LSAI, p. 4532.

BIBLIOGRAFIA

Commentari e monografie

AGNER P., JUNG. B., STEINMANN G., DIGERONIMO A., Commentaire de la loi sur l'impôt fédéral direct et son complément, Zurigo 2001 (citato: Commentaire LIFD, N… *ad* Art…).

BACHMANN T., Die straflose Selbsanzeige und die vereinfachte Nachbesteuerung in Erbfällen, Basilea 2016.

BERNASCONI M., Sono maturi i tempi per l'amnistia fiscale?, in: NF 9-2015, p. 8.

BOSSART MAIER S./JUTZI MARC, Die strafbefreiende Selbsanzeige – Ein uneinheitlich geregelter Rettungsanker, in: Jusletter del 12 settembre 2016.

CASELLA F./TEOLDI M., Autodenuncia esente da pena e procedura semplificata degli eredi, in: Contravvenzioni e delitti fiscali nell'era dello scambio internazionale d'informazioni, VORPE S. (a cura di), Manno 2015, pp. 301-315.

DONATSCH A./HEIMGARTNER S./MEYER F./SIMONEK M., Internationale Rechtshilfe unter Einbezug der Amtshilfe im Steuerrecht, Zurigo 2015.

DRAGONETTI A./PIACENTINI V./SFONDRINI A., Manuale di fiscalità internazionale, V Edizione, Milano 2012.

GENINI S., Lo scambio internazionale di informazioni in ambito OCSE ed UE, in: Contravvenzioni e delitti fiscali nell'era dello scambio internazionale d'informazioni, VORPE S. (a cura di), Manno 2015, pp. 391-412.

HOLENSTEIN D., N … *ad* Art. 26, in: ZWEIFEL M./BEUSCH M./MATTEOTTI R. (a cura di), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Internationales Steuerrecht, Basilea 2015.

LOCHER P., Kommentar zum Bundesgesetz über die direkte Bundesteuer, III. Teil, Art. 102-222 DBG, Basilea, 2015 (Citato: Kommentar zum Bundesgesetz über die direkte Bundesteuer, N… *ad* Art…).

MARAIA J. – F., Le secret fiscal et sa portée dans le cadre de l'assistance et l'entraide en droit interne Suisse, in: Les secret et le droit, Ginevra/Zurigo/Basilea 2004.

MARCELLINI L./VEZZONI L., La condizione della spontaneità nella procedura di autodenuncia fiscale esente da pena, in: Contravvenzioni e delitti fiscali nell'era dello scambio internazionale d'informazioni, VORPE S. (a cura di), Manno 2015, pp. 277-297.

MATTEOTTI R./BOURQUIN G./MANY S., Steuerrisiken mit Offshore-Strukturen für Banken und ihre Mitarbeiter, ASA 82 (2013/2014), pp. 669-709.

METZGER D., Kurz – Kommentar MWST, Muri/Bern 2000.

NAEF F., Verfassungswidrige Amtshilfe in Steuersachen, in: Jusletter del 2 dicembre 2013.

OBERSON X., International Exchange of information in tax matters, Cheltenham 2015 (citato: International Exchange of information).

OBERSON X., N… *ad* Art. 26, in: DANON R./GUTMANN D./OBERSON X./PISTONE P. (a cura di), Modèle de Convention fiscale OECD concernant le revenu et la fortune, Commentaire, Basilea 2014 (citato: Commentaire OECD, N… *ad* Art. 26).

OCSE, Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune 2014, Parigi 2014 (citato: Commentario M-OCSE, N… *ad* Art…).

OCSE/CONSIGLIO D'EUROPA, La Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, Amendée par le protocole de 2010, Parigi, 2011 (cit.: Commentario sulla Convenzione sull'assistenza amministrativa).

OPEL A., Neuausrichtung der schweizerischen Abkommentspolitik in Steuersachen. Amtshilfe nach dem OECD-Standard. Eine rechtliche Würdigung, Berna 2015.

SCHELLER S., Manuale sullo scambio di informazioni in materia fiscale, Manno 2015.

SCHODER C., StAhiG Praxiskommentar zum Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAhiG), Zurigo 2014 (citato: Praxiskommentar StAhiG, *ad* Art… N…).

SIMONEK M., Fishing expeditions in Steuersachen – Inhaltliche Anforderungen an ein Amtshilfegesuch, in: Festschrift für Andreas Donatsch, Zurigo 2012, pp. 891-905.

SUDHANSU P., Automatic Exchange of Information, in: Exchange of Information for Tax Purposes, GÜNTHER O. C./TÜCHLER N (a cura di), Vienna 2013, pp. 421-443.

SUTTER R., Die Straflose Selbstanzeige im Bereich der direkten Steuern der Schweiz, Berna 2014.

TAROLLI SCHMIDT N./KURATH N., Der automatische Informationsaustausch – bald Realität für di Schweiz, in: Das Praxismagazin des schweizerischen Anwaltverband, Berna 2013, pp. 247-254.

VORPE S./MOLO G., Lo scambio di automatico d'informazioni fiscali, in: RtiD II-2015, p. 625-666 (citato: SAI).

VORPE S./MOLO G./ALTENBURGER P., Der automatische Informationsaustausch [AIA] von Steuerdaten, in: ASA 84, pp. 745-779.

Materiali e documenti

CONSIGLIO DI STATO DEL CANTON TICINO, Parere in merito alla procedura di consultazione concernente l'approvazione e l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrava in materia fiscale e Procedura di consultazione concernente l'approvazione dell'accordo multilaterale tra autorità competenti concernente lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari nonché della legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni in materia fiscale, n. 1627, del 15 aprile 2015 (citato: Parere approvazione SAI).

CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio concernente la legge federale relativa alla semplificazione del ricupero d'imposta in caso di successione e all'introduzione dell'autodenuncia esente da pena, n. 06.085, del 18 ottobre 2006, in: FF 2006 8079 (citato: Messaggio sulla mini-amnistia).

DFF, Spiegazioni relative all'ordinanza sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali (OSAIn), del 23 novembre 2016 (Citato: Spiegazioni OSAIn).

CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio concernente l'approvazione dell'Accordo Multilaterale tra Autorità Competenti concernente lo scambio automatico di informazioni relative a Conti Finanziari e alla sua attuazione (Legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali), del 5 giugno 2015, in: FF 2015 4467 (citato: Messaggio MCAA/LSAI)

CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio che approva la Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale e la sua attuazione (modifica della legge sull'assistenza amministrativa fiscale), del 5 giugno 2015, in: FF 2015 4613 (citato: Messaggio sulla Convenzione sull'assistenza amministrativa).

CONSIGLIO FEDERALE, Rapporto esplicativo del 14 gennaio 2015 concernente l'Accordo multilaterale tra autorità competenti concernente lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari e la legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni in materia fiscale.

CONSIGLIO FEDERALE, Rapporto esplicativo del 14 gennaio 2015 concernente la Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale e la modifica della legge sull'assistenza amministrativa fiscale.

CONSIGLIO FEDERALE, Rapporto esplicativo del 22 ottobre 2014 relativo alla legge federale concernente l'applicazione unilaterale dello standard OCSE sullo scambio di informazioni.

Iniziativa parlamentare n. 15.435, Per un'amnistia fiscale federale equilibrata ed efficace. Favorire l'emersione di redditi e capitali in caso di denuncia spontanea, depositata il 9 giugno 2015, in: http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20150435 (pagina consultata il 15 febbraio 2017).

DFF, Rapporto sui risultati della procedura di consultazione concernente l'approvazione e attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale, giugno 2015 (citato: Procedura di consultazione), in: https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2451/Assistenza-amministrativa-in-materia-fiscale_Rapporto-risultati_it.pdf (pagina consultata il 15 febbraio 2017).

DFF, Domande e risposte sullo scambio automatico di informazioni, Pubblicazione del 27 maggio 2015.

DGFP, Verwendung der Versichertennummer der AHV als Steueridentifikationsnummer im Rahmen des automatischen Informationsaustausches in Steuersachen (AIA) del 5 agosto 2015 (citato: Verwendung der AHV-nummer).

SFI, Gutachten des Bundesamt für Justiz über die Verwendung der Versichertennummer der AHV als Steueridentifikationsnummer im Rahmen des automatischen Informationsaustausches in Steuersachen (AIA), Berna, 5 agosto 2015, in: https://biblio.parlament.ch/e-docs/384220.pdf (pagina consultata il 15 febbraio 2017).

Fonti fotografiche e tabelle

Figura 1, Attuazione giuridica scambio automatico di informazioni in materia fiscale, fonte: CONSIGLIO FEDERALE, Messaggio MCAA/LSAI, p. 4478, in: https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2015/4467.pdf (pagina consultata il 15 febbraio 2017).

Figura 2: Attuazione giuridica scambio automatico di informazioni in materia fiscale, fonte: SFI, novembre 2016, in: https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/themen/wirtschaft--waehrung--finanzplatz/finanzmarktpolitik/scambio-automatico-di-informazioni/fb-AIA.html (pagina consultata il 15 febbraio 2017).

Tabella 1: Richieste di assistenza amministrativa pervenute ed effettuate dalla Svizzera, fonte: Riproduzione a cura dell'autore. Dati reperibili in: https://www.estv.admin.ch/estv/it/home/die-estv/fachinformationen/wichtige-kennzahlen/internationale-amtshilfe/2011.html (pagina consultata il 15 febbraio 2017).

Tabella 2: Dati autodenunce esenti da pena. Fonte: Corriere del Ticino del 14 gennaio 2017, p. 6.