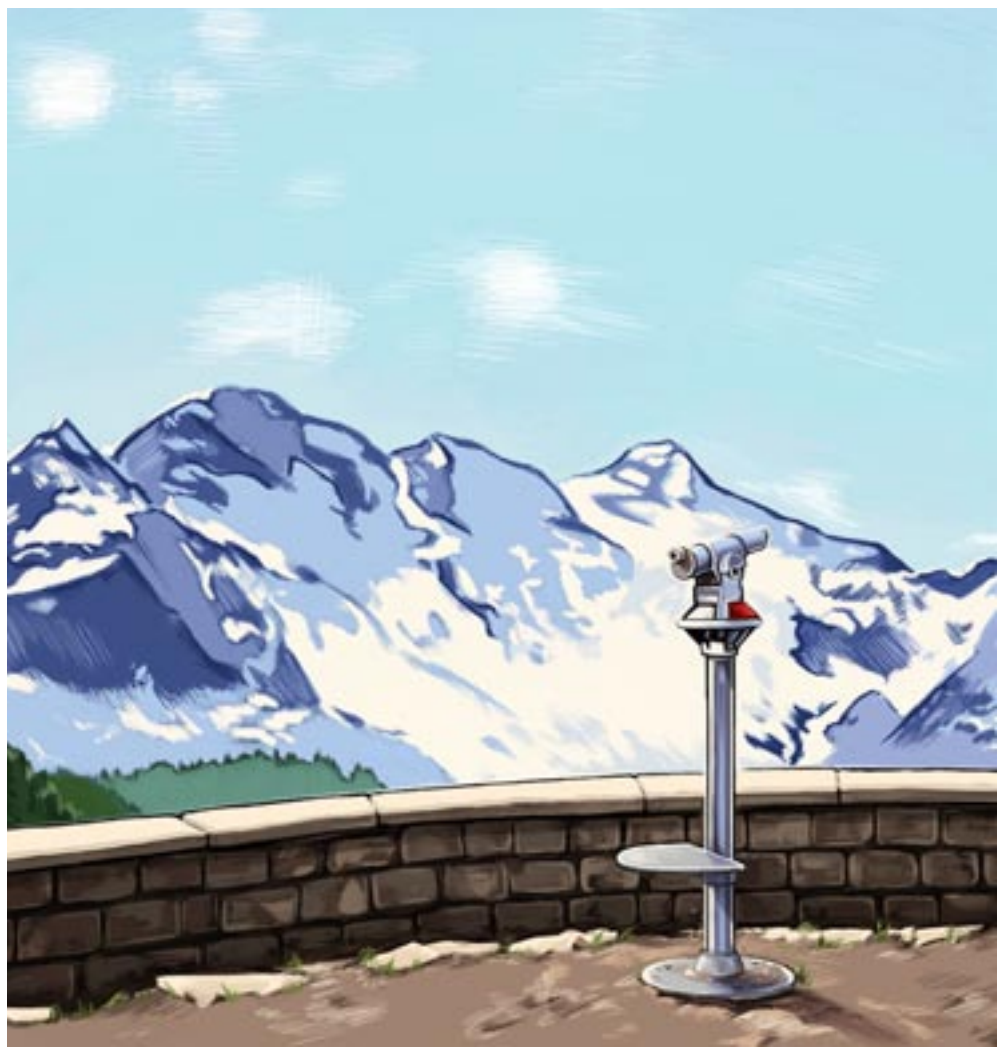




# Segreto bancario e questioni fiscali internazionali

## Il punto di vista svizzero





# Indice

## **3 Introduzione**

## **5 La crisi globale e le sue ripercussioni**

Situazione

Conflitti di interesse

Una minaccia per il benessere

## **10 La Svizzera nel mondo – una graduatoria**

## **13 Il segreto bancario**

## **15 Il sistema fiscale svizzero**

Principi di base

Sistema fiscale

Sottrazione d'imposta e frode fiscale

Assistenza amministrativa e assistenza giudiziaria

## **23 La concorrenza fiscale**

## **25 Imposta alla fonte contro scambio di informazioni**

## **28 Una lista OCSE lacunosa**

## **33 I fondi indesiderati**

## **35 La lotta contro la truffa, la corruzione e il riciclaggio di denaro**

## **39 La cooperazione internazionale in materia fiscale**

Fondo monetario internazionale

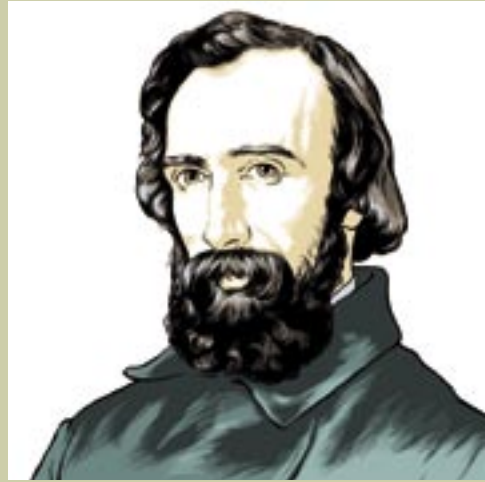
Financial Stability Board

OCSE

Convenzioni di doppia imposizione

## **43 Glossario**

«Vorrei vedere le cose come sono fatte. Ho bisogno di oggettività. Non provo antipatia per questa o quella cosa, ma solo per l'errore, per le opinioni preconcepite, la stupidità, l'esclusività, l'eccesso».



Henri-Frédéric Amiel (1821–1881), filosofo ginevrino

# Introduzione

Cosa significa libertà? Cosa significa indipendenza? E cosa hanno a che fare questi due concetti con il segreto bancario svizzero e con il diritto fiscale? Per molti può sembrare a prima vista difficile trovare un nesso tra questi concetti. Eppure questo nesso esiste. Esso risiede nella percezione di base della democrazia diretta, nella costruzione dello Stato dal basso verso l'alto e nell'interpretazione svizzera dei diritti dei cittadini.

Lo storico svizzero Herbert Lüthy ha constatato che il benessere delle nazioni cela un appello ai diritti dell'uomo, un appello a «un sistema chiaro e semplice di libertà naturale che consenta a ciascuno di perseguire i propri interessi, di disporre a propria guisa del suo lavoro e di quanto gli appartiene, di andare e di esercitare il commercio dove vuole e di svincolare lo Stato dall'obbligo tirannico e irrealizzabile ad un tempo di assegnare le loro attività a tutti i suoi cittadini, di sorvegliarli e di guidarli verso un presunto benessere – senza neppure saperlo o volerlo gli individui lo servono molto meglio nella libertà del mercato». Questa descrizione esprime la concezione liberale dei cittadini svizzeri.

Secondo la concezione svizzera i cittadini non vivono per lo Sta-

to. E neppure sono primariamente dei contribuenti, bensì uomini liberi. Come uomini liberi hanno diritto alla vita, alla proprietà e alla sfera privata. Il segreto bancario si situa in questo contesto. Esso tutela la sfera finanziaria privata dei cittadini da intrusioni ingiustificate di terzi, fra i quali può rientrare anche lo Stato.

Il segreto bancario non offre però protezione alle azioni punibili, siano esse commesse da cittadini svizzeri o da cittadini stranieri. Il segreto bancario può essere revocato in caso di sospetti qualificati. La Svizzera è pertanto disposta a riprendere in futuro l'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE, relativo all'assistenza amministrativa in caso di reati fiscali. Lo scambio di informazioni sarà pertanto possibile su richiesta e nel singolo caso concreto anche per quanto riguarda la sottrazione d'imposta. Anche in futuro la Svizzera non tollererà comunque richieste generiche di informazioni (*fishing expedition*) sul suo territorio.

Per quanto riguarda la lotta contro la frode, la corruzione e il riciclaggio di denaro e la lotta contro il deposito di fondi indesiderati la Svizzera applica già attualmente uno standard molto elevato che non teme i confronti a livello internazionale e che ha addirittura carattere esemplare

per altre piazze finanziarie in numerosi importanti settori. Le parole chiave in merito sono: identificazione completa dei clienti, legislazione severa in materia di abusi, elevata certezza del diritto.

A livello di cooperazione internazionale la Svizzera continuerà a essere un partner aperto al dialogo e rispettoso degli impegni che discendono dalla posizione particolare che comporta una piazza finanziaria forte e concorrenziale. Simultaneamente la Svizzera si adopererà anche in futuro a favore dei diritti degli uomini liberi e della protezione della loro sfera privata.

# La crisi globale e le sue ripercussioni

## Situazione

Nel corso degli ultimi anni una miscela di fallimento dei meccanismi di efficienza del mercato e di mancanza di adeguati interventi statali ha anzitutto provocato una crisi finanziaria. Il crollo dei prezzi immobiliari al quale si è assistito nel 2007 negli Stati Uniti è stato il detonatore di un incendio globale di vaste proporzioni che ha messo in luce negli Stati Uniti e altrove numerosi sviluppi sfavorevoli del sistema finanziario e bancario. Rientrano ad esempio in questo ambito la dotazione troppo esigua di fondi propri di numerose grandi banche, una cattiva gestione dei rischi e le strutture sbagliate di incentivazione dei sistemi di remunerazione, come pure una politica monetaria troppo espansiva.

In numerosi Paesi la crisi finanziaria ha radicalmente spazzato via il mondo bancario, provocando il crollo, la ripresa o la nazionalizzazione di banche un tempo rinomate. I Governi e le banche centrali sono stati costretti a numerosi interventi per evitare il collasso del sistema finanziario globale e nazionale. Nel frattempo è stata raggiunta una fragile stabilizzazione del sistema finanziario globale, ma non si è potuto impedire che la crisi si estendesse all'economia reale e provocasse una forte recessione a livello di economia mondiale.

Nel suo World Economic Outlook dell'aprile 2009 il Fondo monetario internazionale ipotizza che nel corso dell'anno il volume globale del commercio calerà del 7,7 per cento a livello mondiale e che soltanto nel 2010 si assisterà a un leggero rialzo dell'1,3 per cento. Per il 2009 l'Organizzazione mondiale del commercio OMC stima addirittura un calo del 9 per cento.

Gli Stati hanno reagito in maniera diversa alla crisi finanziaria ed economica. Quanto più fortemente le economie degli Stati sono colpite, tanto più vasti sono i loro programmi di salvataggio e congiunturali. A prescindere dalla diversità della loro concezione economica o politica, i provvedimenti adottati da numerosi Paesi presentano un aspetto comune: espandono nuovamente il debito pubblico in misura importante. Per il momento gli interventi della Svizzera sono modesti nel raffronto internazionale. La necessità di ulteriori interventi dipenderà dall'evoluzione della crisi.

→ Vedi figura **Debito pubblico** pag. 7

## Conflitti di interesse

La crisi globale costringe tutti gli Stati a limitare la spesa o a procurarsi nuove risorse. Ne risulta inevitabilmente un inasprimento delle lotte tra gli Stati per la distribuzione

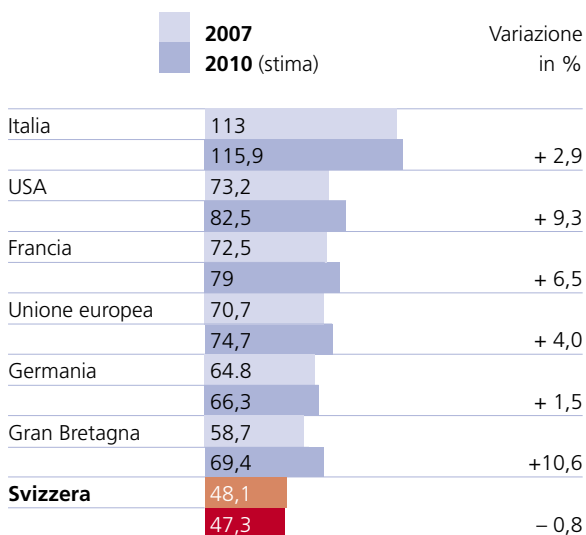
«Guardare il mondo con gli occhi degli altri, con gli occhi dei partecipanti e degli antagonisti – e sotto il profilo dei loro interessi – è un'arte che si può imparare soltanto a colloquio con persone di altre culture».



Helmut Schmidt, già cancelliere federale della Germania

## Debito pubblico

Stato del debito pubblico in %  
rispetto al PIL



Fonte: OCSE

delle risorse. In questi conflitti ogni Stato si batte per i propri interessi e tenta di tutelare i capisaldi della propria economia e di compensare le perdite strappando quote di mercato ad altre piazze industriali o finanziarie.

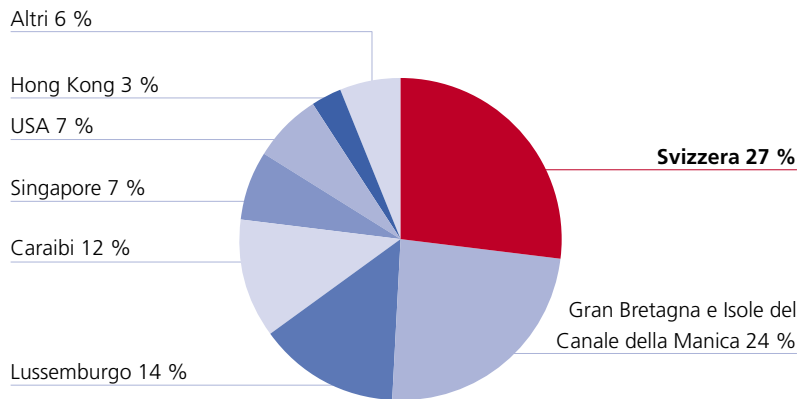
Ricorrendo a mezzi di pressione diversi si riportano nel proprio settore di influenza i patrimoni transfrontalieri attualmente gestiti da piazze finanziarie concorrenziali di Paesi più

piccoli. L'obiettivo è di rafforzare le piazze finanziarie nazionali e di soddisfare l'appetito fiscale dei grandi Paesi. In considerazione della sua importante posizione a livello internazionale in ambito di gestione patrimoniale transfrontaliera, non meraviglia affatto che anche la piazza finanziaria Svizzera si trovi nel mirino di questi dibattiti.

→ Vedi figura **Gestori patrimoniali** pag. 8

## I maggiori gestori patrimoniali del mondo

Quota dei patrimoni gestiti dal Private Banking internazionale



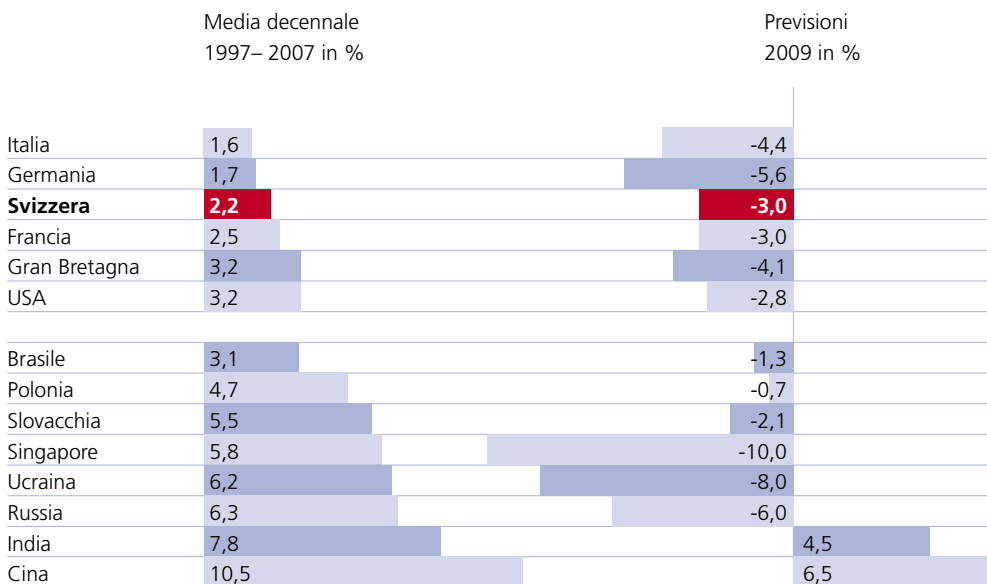
Fonte: Boston Consulting Group, 2007

### Una minaccia per il benessere

Al centro dell'interesse pubblico si situano attualmente i conflitti tra le piazze finanziarie globali, rispettivamente tra i loro Governi. Ma anche tra le piazze industriali e tra i grandi Paesi esportatori sono in atto processi paragonabili. Il pubblico ne ha però una percezione meno acuta, sebbene le ripercussioni a livello di produzione industriale non siano meno gravi.

Anche in questo campo si assiste già da più anni a un mutamento fondamentale dei rapporti di forza. Questi si spostano dagli Stati industrializzati occidentali in direzione dei Paesi emergenti nell'Europa dell'Est, nel Vicino Oriente, nell'Asia del Sud-est e segnatamente nei Paesi del BRIC, ovvero Brasile, Russia, India e Cina. Si tratta di un fatto che può essere desunto dai diversi tassi di crescita del prodotto interno lordo. Questo

## Crescita reale del prodotto interno lordo



Previsioni del 2009

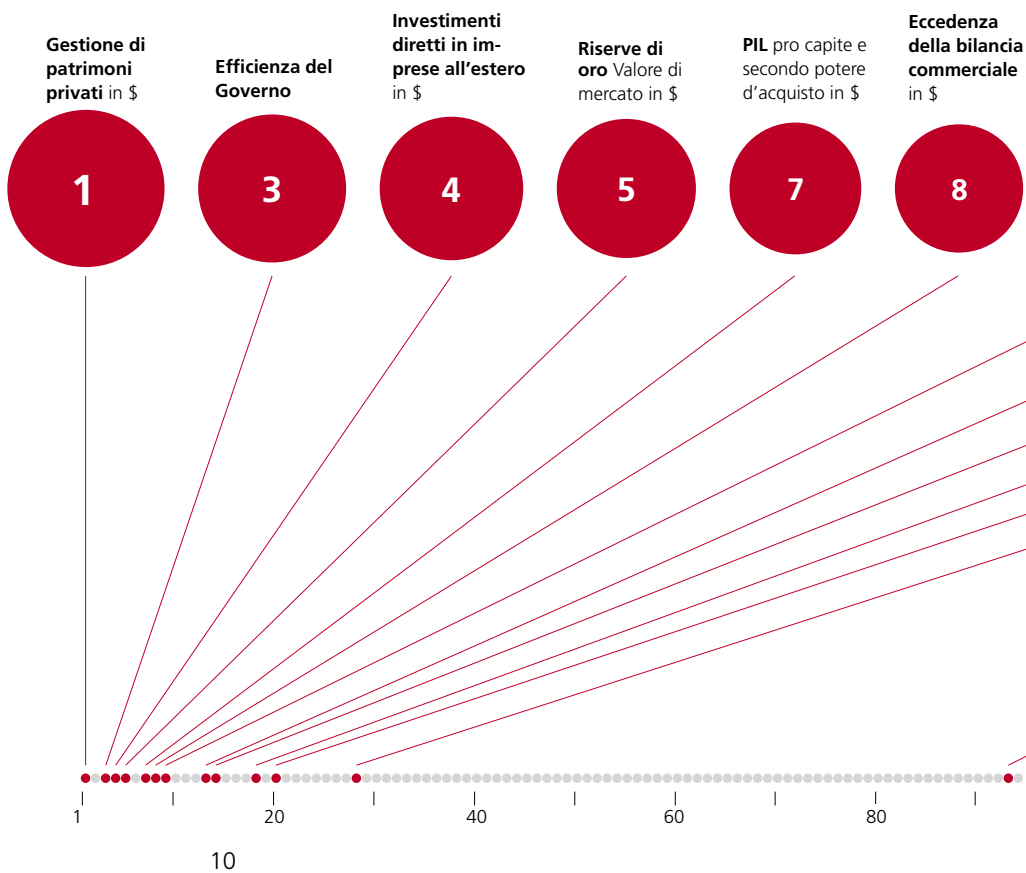
Fonte: The Economist/  
IWF World Economic Outlook

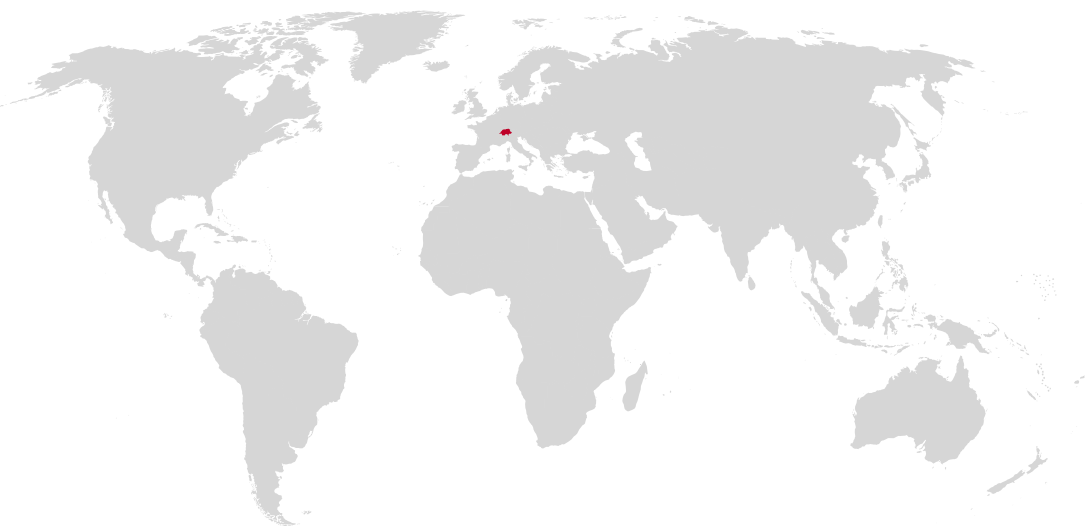
spostamento della crescita in atto da lungo tempo è ora soverchiato e inasprito dalla crisi globale. È possibile che nel corso dei prossimi anni l'ascesa dei Paesi emergenti sia rallentata o addirittura del tutto interrotta provvisoriamente – ma sul lungo termine essa proseguirà, modificando la ripartizione del benessere tra le Nazioni.

→ Vedi figura **Crescita reale**

# La Svizzera nel mondo – una graduatoria

192 Stati sono attualmente membri dell'ONU. 192 Stati grandi, medi, piccoli e molto piccoli. Per superficie e popolazione la Svizzera fa parte dei Paesi piccoli. Se invece si prende in considerazione la sua economia, l'immagine cambia completamente. Da più punti di vista la Svizzera occupa allora all'improvviso ranghi che corrispondono alla forza di uno Stato di medie dimensioni.





**Indice di libertà economica**

9

**Capitalizzazione di mercato delle borse in \$**

13

**Esportazioni in \$**

14

**Riserve monetarie in \$**

18

**Forza dell'economia nazionale (PII) in \$**

20

**Arrivi di turisti**

28

**Popolazione**

93

**Superficie**

136



«Il piccolo Stato esiste affinché appaia sul mondo una chiazza dove la maggior percentuale di cittadini siano cittadini in senso pieno. Il piccolo Stato infatti non possiede nulla all'infuori di una libertà vera ed effettiva grazie alla quale compensa pienamente gli enormi vantaggi del grande Stato e addirittura il suo ideale di egemonia».



Jacob Burckhardt (1818–1897), storico svizzero della cultura

# Il segreto bancario

Per gli uni il segreto bancario svizzero è un marchio della Svizzera, inespugnabile come una fortezza. Per gli altri è un'istituzione equivoca o addirittura nociva, che si tratta di combattere politicamente. Entrambe queste percezioni contrastano con la realtà: la prima è eccessivamente positiva, mentre la seconda è carica di contenuti negativi. La realtà è diversa.

Da ormai 75 anni il segreto bancario è sancito esplicitamente nella legislazione svizzera ed esattamente da 75 anni perdurano le controversie di politica interna ed esterna. L'impronta specifica del segreto bancario è in stretta relazione con l'idea liberale svizzera dello Stato e con i diritti fondamentali dei cittadini. In Svizzera lo Stato è al servizio dei cittadini. Lo statuto giuridico dei cittadini è strutturato in maniera corrispondentemente solida.

Il segreto bancario tutela la sfera finanziaria privata del cliente della banca. Non si tratta pertanto del segreto della banca, bensì del segreto del cliente, ragione per la quale il concetto di segreto del cliente della banca meglio corrisponde a questa fattispecie. Esso istituisce il diritto del cliente e l'obbligo di discrezione della banca nei confronti dei terzi e delle autorità. Gli

impiegati di banca che vi contravengono commettono un reato.

Da sempre esiste un limite al segreto bancario svizzero: esso non protegge nessuno in caso di crimini e delitti. Chi ricicla denaro o chi perpetra truffe non si può celare dietro il segreto bancario; né tanto meno i terroristi o chi è sospettato di corruzione o di altri gravi reati. In caso di sospetto fondato la Svizzera offre l'assistenza giudiziaria ai suoi partner internazionali. Nella prassi però si fa raramente capo a questa offerta. Solo una piccola parte delle richieste di assistenza giudiziaria riguarda i reati fiscali.

→ Vedi figura **Richieste di assistenza giudiziaria** pag. 14

Il segreto bancario è levato anche in caso di frode fiscale. La situazione è diversa in caso di sottrazione d'imposta. Secondo il diritto svizzero la sottrazione d'imposta non costituisce un delitto, bensì una contravvenzione. Secondo l'interpretazione giuridica svizzera le contravvenzioni non giustificano però la revoca del segreto bancario. Questa normativa si applicava finora alla popolazione svizzera residente e anche alle persone domiciliate all'estero.

Il Consiglio federale condivide il punto di vista secondo cui la crisi finan-

## Richieste di assistenza giudiziaria in materia fiscale

2006	102
2007	116
2008	89

Fonte: DFGP

La Svizzera riceve ogni anno tra le 1600 e le 2000 richieste estere di assistenza giudiziaria. Solo una piccola parte di esse riguarda reati fiscali. Le rimanenti concernono altri temi.

ziaria ed economica avrebbe accresciuto l'importanza della cooperazione transfrontaliera in materia fiscale. Il Governo svizzero si è dichiarato disposto a modificare il disciplinamento applicabile agli stranieri domiciliati fuori della Svizzera e a concedere in futuro l'assistenza amministrativa anche in ambito di sottrazione d'imposta, in singoli casi concreti. In questo senso la Svizzera ha ritirato la riserva che opponeva all'articolo 26 del modello di convenzione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE).

# Il sistema fiscale svizzero

## Principi di base

Per lo Stato svizzero democrazia diretta, federalismo, neutralità e pluralità linguistico-culturale del Paese sono di importanza centrale. Questo si ripercuote sulla struttura dello Stato: le decisioni sono prese in sintonia con il popolo, perché lo Stato svizzero è costruito dal basso verso l'alto.

Anche in ambito di diritto fiscale il popolo svizzero si è riservato diritti fondamentali. In numerosi casi non sono né il Governo né il Parlamento bensì i cittadini a decidere se tale imposta del Comune, del Cantone o della Confederazione debba essere ridotta o aumentata oppure se si debbano introdurre nuove tasse.

La partecipazione del popolo fa sì che globalmente l'onere fiscale sia considerato moderato nel raffronto internazionale, sia sotto il profilo delle imposte dirette che sotto quello delle imposte indirette. Si assiste d'altra parte a un'intensa concorrenza fiscale a livello di Comuni e di Cantoni, il che attenua l'onere fiscale e costringe lo Stato a impiegare con parsimonia i proventi delle imposte.

Chi osserva le prestazioni statali della Svizzera constata che per un minore prelievo fiscale la popolazione residente della Svizzera riceve

sovente un numero di prestazioni maggiore di quelle di cui beneficiano i cittadini di altri Paesi. Anche per quanto riguarda l'onestà fiscale il sistema fiscale svizzero fa bella figura nel raffronto internazionale, come illustrato da diverse inchieste. L'esperienza insegna che l'economia sommersa di un Paese dipende strettamente dal volume dell'evasione fiscale.

→ Vedi figura **Economia sommersa** pag. 17

Il basso livello dell'economia sommersa in Svizzera nel raffronto internazionale mostra che questa forma di evasione fiscale esiste invero anche da noi, ma non rientra certamente tra i problemi maggiori del Paese. La situazione è diversa nei Paesi che presentano un'economia sommersa notevolmente superiore a quella della Svizzera. La figura relativa all'economia sommersa mostra che in numerosi Paesi esiste una massa considerevole di attività di evasione fiscale che non hanno alcun riferimento con la Svizzera o con il suo segreto bancario, ma sono interamente di natura indigena.

## Sistema fiscale

Sotto il profilo tecnico e per quanto riguarda la complessità delle normative il sistema fiscale svizzero non differisce essenzialmente da quello di altri Paesi. Esso è concepito in

modo molto globale e tassa il reddito, la sostanza, il capitale, l'utile, il consumo ecc. In questo senso non è materialmente pertinente la censura secondo la quale la Svizzera sarebbe un paradiso fiscale. I paradisi fiscali sono infatti Paesi o territori che non riscuotono imposte o prelevano imposte eccezionalmente basse sul reddito e sulla sostanza, ciò che non è il caso in Svizzera.

Il sistema fiscale svizzero ottempera ai principi di scienza finanziaria che deve adempiere un sistema moderno. Il sistema fiscale deve

- coprire il fabbisogno finanziario del Comune, del Cantone e della Confederazione;
- ripartire l'onere fiscale in funzione della capacità economica;
- attuare il diritto fiscale;
- essere flessibile in modo da rendere possibili adeguamenti alla situazione economica del momento.

I principi secondo cui è impostato il diritto fiscale svizzero sono sanciti dalla Costituzione. Vi rientrano tra l'altro i seguenti beni giuridici:

- uguaglianza giuridica;
- garanzia della proprietà;
- libertà economica;
- equità fiscale;
- divieto della doppia imposizione;

- divieto di accordi fiscali ingiustificati.

Gli Stati membri dell'OCSE seguono due diverse direzioni a livello di sistema fiscale. Gli uni puntano in grande misura sulle imposte indirette. In questo senso la maggior parte dei Paesi dell'UE danno chiaramente la preferenza all'imposta sul valore aggiunto e ad altre imposte sul consumo e puntano meno fortemente sulle imposte dirette. Altri Paesi invece, come gli USA, il Giappone e anche la Svizzera seguono un'altra direzione, maggiormente incentrata sulle imposte dirette. All'atto pratico ne consegue che nei Paesi dell'UE l'imposta sul valore aggiunto è quasi il triplo di quella riscossa in Svizzera.

### **Sottrazione d'imposta e frode fiscale**

Negli anni passati alcuni Stati esteri hanno criticato con veemenza la distinzione svizzera tra sottrazione d'imposta e frode fiscale. Si poteva sentire regolarmente che questa distinzione non esisteva all'estero e che nessuno la poteva capire.

Dal punto di vista svizzero occorre constatare che anche altri Paesi operano una distinzione tra sottrazione d'imposta e frode fiscale. La distinzione può senz'altro essere motivata in fatto e in diritto. La fro-

## Volume dell'economia sommersa in percento del prodotto interno lordo



Fonte: Friedrich Schneider, Università di Linz, 2007

«Avere spirito significa sapere in cosa le cose dissimili si assomigliano e in cosa le cose identiche differiscono».

Anne Louise Germaine de Staël (1766–1817),  
scrittrice franco-svizzera



de presuppone un'energia criminale, mentre la sottrazione può essere interamente il fatto di una svista. Chi accoglie scetticamente questo parere non dovrebbe scordare che in tutti gli Stati moderni il diritto fiscale è divenuto una materia irta di ostacoli per i cittadini che non beneficiano di una formazione di consulente fiscale – e quindi per quasi tutti – ostacoli su cui è facile inciampare, sia per mancanza di conoscenze, sia per incomprensione o semplicemente perché la materia fiscale assume viepiù i contorni di una giungla impenetrabile per i non specialisti.

È quindi senz'altro normale, opportuno e ragionevole che una norma giuridica giudichi le singole azioni punibili in funzione della loro gravità e preveda pertanto forme diverse di sanzione. Ogni Stato è in linea di massima libero di operare questa distinzione in maniera corrispondente alla sua tradizione giuridica e a quanto ritiene giusto. La soluzione a favore della quale ha optato la Svizzera è fondata sulla democrazia diretta.

In ambito di imposizione transfrontaliera ci si può chiedere se la soluzione svizzera sia o no adeguata. Nei casi in cui persone domiciliate all'estero detengono valori patrimoniali in Svizzera occorre continuare a

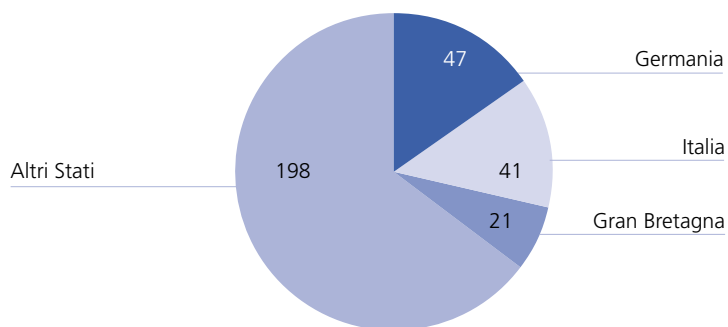
fondarsi sulla legislazione della Svizzera oppure la legislazione del corrispondente Stato estero deve essere presa maggiormente in considerazione di quanto non lo sia attualmente? La Svizzera ha già affrontato in passato questo dibattito. Sullo sfondo della crescente messa in rete dei mercati finanziari la cooperazione internazionale in materia fiscale è stata da lungo tempo continuamente ampliata, sia attraverso l'accordo con l'UE sulla fiscalità del risparmio, sia mediante l'accordo sulla lotta contro la frode o, ancora, attraverso numerose convenzioni di doppia imposizione, regolarmente comprensive anche di disposizioni sull'assistenza amministrativa internazionale.

### **Assistenza amministrativa e assistenza giudiziaria**

A livello di relazioni internazionali la Svizzera offre due diversi percorsi di scambio di informazioni in caso di frode fiscale e di truffa in materia di tasse: l'assistenza amministrativa e l'assistenza giudiziaria.

In ambito di assistenza amministrativa è possibile scambiare informazioni tra le autorità fiscali di due Stati sulla base di convenzioni bilaterali contro la doppia imposizione, come è il caso della Svizzera con gli USA da diversi anni. In

## Richieste di assistenza giudiziaria in materia fiscale, secondo Paesi 2006–2008



Fonte: DFGP

tempi recenti l'assistenza amministrativa è stata concordata anche con altri Stati, in particolare con Stati membri dell'UE. A seguito della decisione di principio adottata dal Governo svizzero nel marzo del 2009 è ora possibile riprendere in ambito di assistenza amministrativa in materia fiscale lo standard dell'OCSE di cui all'articolo 26 del modello di convenzione. Lo scambio di informazioni con le amministrazioni fiscali estere è effettuato in

presenza di richieste concrete e fondate. L'assistenza amministrativa non presuppone che sia già stato avviato un procedimento penale. L'assistenza giudiziaria va distinta dall'assistenza amministrativa. In ambito di assistenza giudiziaria la collaborazione è attuata tra le autorità giudiziarie dei due Paesi e non tra le loro autorità fiscali. L'assistenza giudiziaria internazionale in caso di reati fiscali si fonda tra l'altro su accordi di assistenza

giudiziaria. L'assistenza giudiziaria può essere concessa soltanto per un procedimento penale in corso e le informazioni trasmesse possono essere utilizzate unicamente nel procedimento penale fiscale. Nel quadro della procedura di assistenza giudiziaria concernente i reati fiscali sono possibili misure coercitive come sequestri e perquisizioni a domicilio nonché la revoca del segreto bancario. La Svizzera concede da sempre assistenza giudiziaria in materia fiscale. A questo proposito colpisce il fatto che alcuni Paesi esigano costantemente nuove possibilità di scambio di informazioni senza peraltro sfruttare appieno le possibilità esistenti.

→ Vedi figura **Richieste di assistenza giudiziaria**

«In materia di stile  
segui la corrente; in  
materia di principi  
sii saldo come una  
roccia».

Thomas Jefferson (1743–1826), terzo presidente  
degli USA



# La concorrenza fiscale

La concorrenza fiscale è un argomento controverso, soprattutto tra gli economisti. Numerosi Stati si preoccupano però poco dei pro e dei contro accademici e praticano la concorrenza fiscale – chi apertamente e chi in maniera più discreta.

La concorrenza fiscale non è un prodotto della globalizzazione. Esiste fin dal XIX secolo. Non va comunque dimenticato che essa ha acquisito maggior rilievo negli ultimi 30 anni – nonostante gli sforzi ostinati dell'OCSE e di alcuni grandi Stati che giudicano la concorrenza nel settore fiscale quasi esclusivamente come «pratiche fiscali dannose», fermo restando che l'«essere dannoso» corrisponde a una dimensione politica estremamente variabile, giudicata in maniera diversa in ogni Paese.

Come numerosi altri Stati di piccole e medie dimensioni, la Svizzera ha un atteggiamento sereno nei confronti della concorrenza fiscale. La maggioranza della popolazione svizzera accetta la concorrenza fiscale non soltanto come principio teorico, ma anche come prassi vissuta. La Svizzera pratica da decenni la concorrenza fiscale a livello interno. Le esperienze accumulate nel nostro Paese mostrano che la concorrenza fiscale è uno strumento adeguato per limitare il potere economico e

politico. Essa impone una disciplina al fisco, obbliga lo Stato a essere efficiente e a non prelevare dai cittadini più denaro del necessario. Inoltre la concorrenza si dimostra come la migliore procedura per scoprire nuove soluzioni fiscali più proficue ai cittadini.

La Svizzera è un Paese aperto, che ha forgiato il suo benessere grazie a questa sua apertura. Non può pertanto essere interessata ad accollarsi svantaggi fiscali comparativi a livello di concorrenza internazionale fra le piazze economiche – anche se qua e là ciò sarebbe molto ben visto. La Svizzera si procurerebbe svantaggi comparativi se imboccasse la via dei maggiori costi armonizzati percorsa dalla politica fiscale di diversi Stati. La Svizzera è convinta che questa via non è promettente, ma provocherebbe elevate perdite in termini di benessere. A livello di concorrenza essa si orienta ulteriormente sul modello dei migliori.

«Tutte le grandi cose sono semplici e molte di esse possono essere espresse con una sola parola: libertà, giustizia, onore, dovere, indulgenza, speranza».

Winston Churchill (1874–1965), primo ministro britannico



# Imposta alla fonte contro scambio di informazioni

Nel quadro dei suoi sforzi di lotta contro le pratiche fiscali dannose, l'Unione europea ha adottato nel 2003 una direttiva sulla fiscalità del risparmio. Così facendo l'Unione europea intende garantire l'imposizione dei versamenti transfrontalieri di interessi alle persone fisiche. Per impedire che i contribuenti degli Stati dell'UE eludano questa direttiva effettuando investimenti su piazze finanziarie esterne, l'Unione europea ha deciso di integrare nel sistema della fiscalità del risparmio i territori indipendenti e associati della Gran Bretagna e dei Paesi Bassi, come pure la Svizzera e altri Stati terzi. La fiscalità del risparmio dell'UE poggia sul cosiddetto modello di coesistenza, ossia sulla concomitanza di uno scambio automatico di informazioni e di un'imposizione alla fonte. Il Belgio, il Lussemburgo e l'Austria hanno scelto il sistema dell'imposta alla fonte; gli altri Stati dell'UE hanno invece optato a favore dello scambio automatico di informazioni.

La Svizzera condivide il parere secondo cui i redditi del capitale devono essere tassati adeguatamente. È la ragione per la quale il nostro Paese conosce da più decenni l'imposta preventiva. La Svizzera non intende divenire nei confron-

ti dell'UE un Paese di elusione della direttiva sulla fiscalità del risparmio ed è quindi disposta a introdurre misure equivalenti. Si oppone però decisamente a uno scambio automatico di informazioni perché quest'ultimo sarebbe in contraddizione con la tradizione liberale della Svizzera e alla necessità di tutelare la sfera privata dell'individuo.

La Svizzera ha offerto all'UE di effettuare sul proprio territorio una ritenuta di imposta sugli interessi esteri che gli agenti pagatori svizzeri versano a persone fisiche domiciliate negli Stati dell'UE. Questa ritenuta di imposta costituisce il nucleo dell'accordo sulla fiscalità del risparmio tra la Svizzera e l'UE. L'accordo prevede un'aliquota crescente (inizialmente il 15 %, poi il 20 % e successivamente il 35 % a contare dal settimo anno). A titolo di alternativa alla ritenuta di imposta è possibile la comunicazione degli interessi alle autorità fiscali dello Stato di domicilio, sempre che le persone aventi diritto ai pagamenti degli interessi la autorizzino.

La Svizzera opera dal 2005 la ritenuta di imposta per conto degli Stati membri dell'UE e la versa successivamente ai singoli Paesi destinatari. Il modello funziona bene, è efficiente e procura ogni anno no-

## Prodotto della fiscalità svizzera del risparmio a favore dei Paesi dell'UE

L'accordo sulla fiscalità del risparmio prevede un aumento delle aliquote di imposta alla fonte: il 15 % fino al giugno 2008; il 20 % fino al giugno 2011 e successivamente il 35 %.

### Gran Bretagna

in mio. CHF



### Germania

in mio. CHF



### Francia

in mio. CHF



### Italia

in mio. CHF



### Unione europea

in mio. CHF



Fonte: DFF

## Scambio di informazioni: numero di comunicazioni e interessi lordi

L'accordo sulla fiscalità del risparmio prevede una possibilità di opzione nel senso che in alternativa alla ritenuta di imposta alla fonte in Svizzera (vedi figura Prodotto della fiscalità svizzera del risparmio), le persone interessate possono decidere a favore della comunicazione degli interessi alle autorità fiscali del loro Stato di domicilio (scambio di informazioni).

		Comunica- zioni	Interessi lordi in mio. CHF
<b>Gran Bretagna</b>	2005	1 237	24,4
	2006	1 854	110,4
	2007	2 258	147,2
<b>Francia</b>	2005	629	1,6
	2006	1 100	11,1
	2007	1 301	17,0
<b>Germania</b>	2005	31 463	66,0
	2006	48 900	656,2
	2007	56 566	523,3
<b>Italia</b>	2005	247	2,4
	2006	423	9,9
	2007	474	11,5

Fonte: DFF

tevoli introiti ai Paesi partner.

→ Vedi figura **Prodotto della fiscalità svizzera del risparmio** e **Scambio di informazioni**

La Svizzera è disposta ad avviare con l'UE colloqui volti a colmare le lacune tuttora esistenti nella fiscalità del risparmio. In questo contesto

si dovrà tenere conto del senso e degli obiettivi originali dell'accordo. Con la disponibilità ad attuare lo standard dell'OCSE in materia di assistenza amministrativa si crea una nuova situazione, che dovrà essere presa in considerazione in caso di adeguamento dell'accordo sulla fiscalità del risparmio, tanto più che nel frattempo diversi Stati dell'UE hanno introdotto imposte liberatorie le cui aliquote sono in parte chiaramente inferiori al 35 per cento. Secondo la Svizzera questo e altri punti dovranno confluire nelle trattative imminenti.

La Svizzera è altresì disposta a esaminare la conclusione di accordi bilaterali sulla fiscalità del risparmio con importanti Paesi partner che lo auspicano.

# Una lista OCSE lacunosa

L'OCSE si occupa da lungo tempo di questioni di concorrenza fiscale internazionale e di cooperazione internazionale nel settore fiscale e ha elaborato standard corrispondenti. Nel quadro di questi lavori l'OCSE allestisce periodicamente liste di Paesi, la cui elaborazione non è sempre trasparente e leale. Lo stesso vale per la classificazione dei Paesi che – per una scelta di parte dei criteri – appare in molti casi materialmente arbitraria e rispecchia anzitutto gli interessi dei grandi Paesi. Se si tenesse ad esempio conto del criterio dell'identificazione del cliente («know your customer») – criterio centrale per ogni piazza bancaria e finanziaria – molti Paesi che figurano ora in buona posizione finirebbero nuovamente verso il basso della lista.

La lista dell'OCSE riprodotta qui appresso risale al 2 aprile 2009 e contiene alcuni adeguamenti voluti dai Paesi del G20 al vertice di Londra. La Svizzera è un Paese fondatore dell'OCSE. Ciononostante non è stata informata dell'elaborazione della lista di Londra. Il Governo svizzero ha quindi protestato energicamente presso l'OCSE.

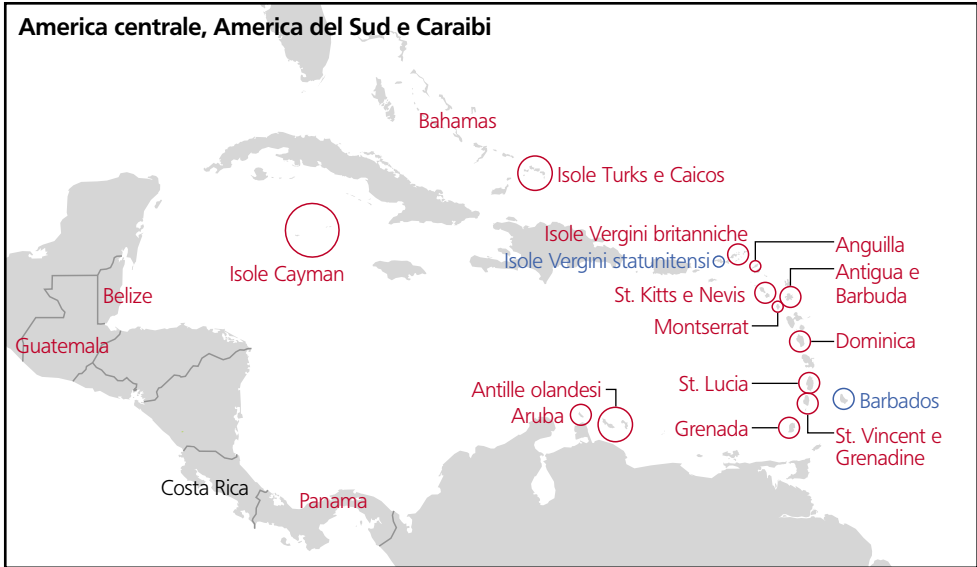
Con riferimento agli standard fiscali internazionali la lista del 2 aprile 2009 opera una distinzione fra tre gruppi principali:

40 Paesi che hanno presumibilmente trasposto sostanzialmente gli standard;

38 Paesi che accettano gli standard, ma non li hanno presumibilmente ancora trasposti sostanzialmente. Nell'ambito di questa categoria l'OCSE opera una distinzione tra otto «altre piazze finanziarie», nel cui novero rientra la Svizzera, e altri 30 Paesi che sono designati come paradisi fiscali (*tax havens*);

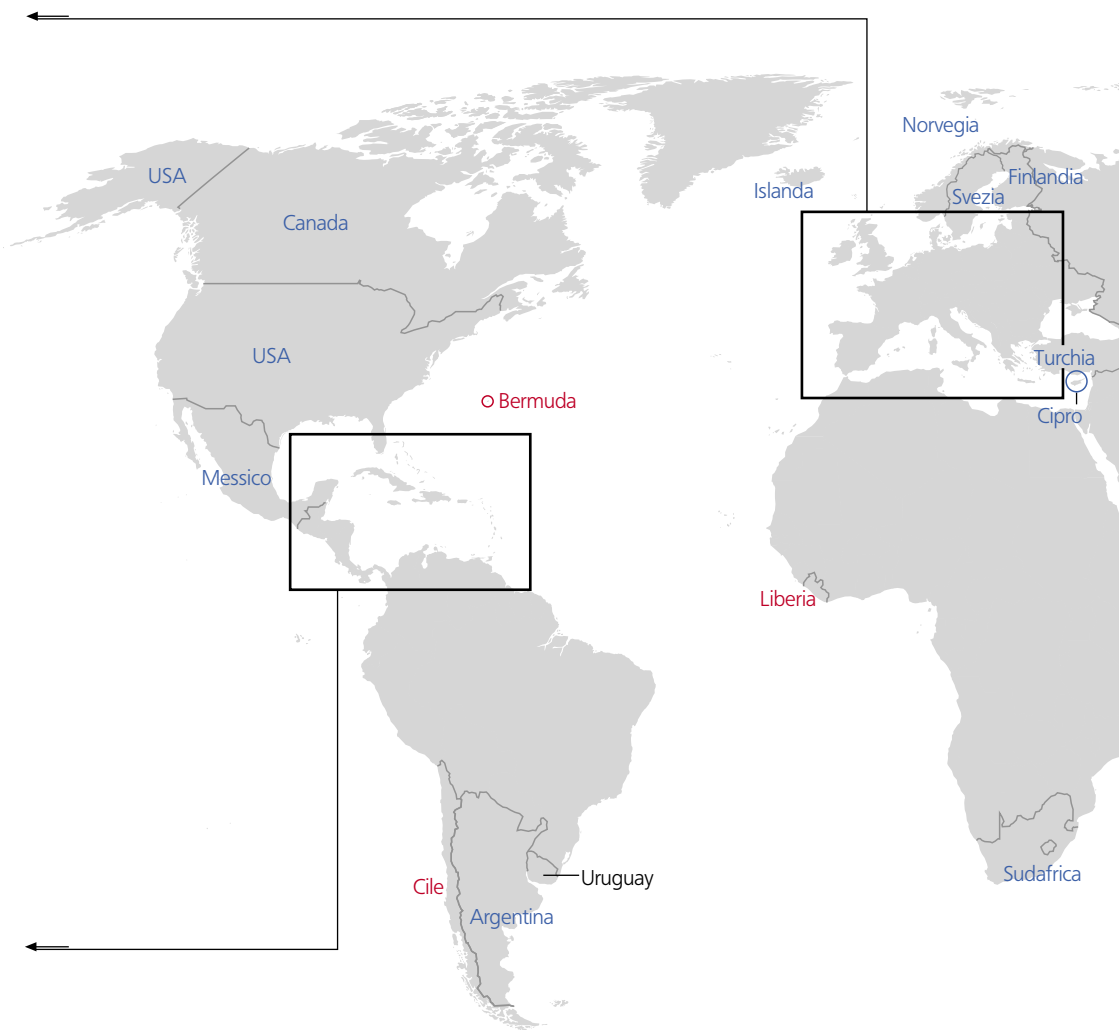
4 Paesi che non si sono presumibilmente impegnati ad adottare gli standard.

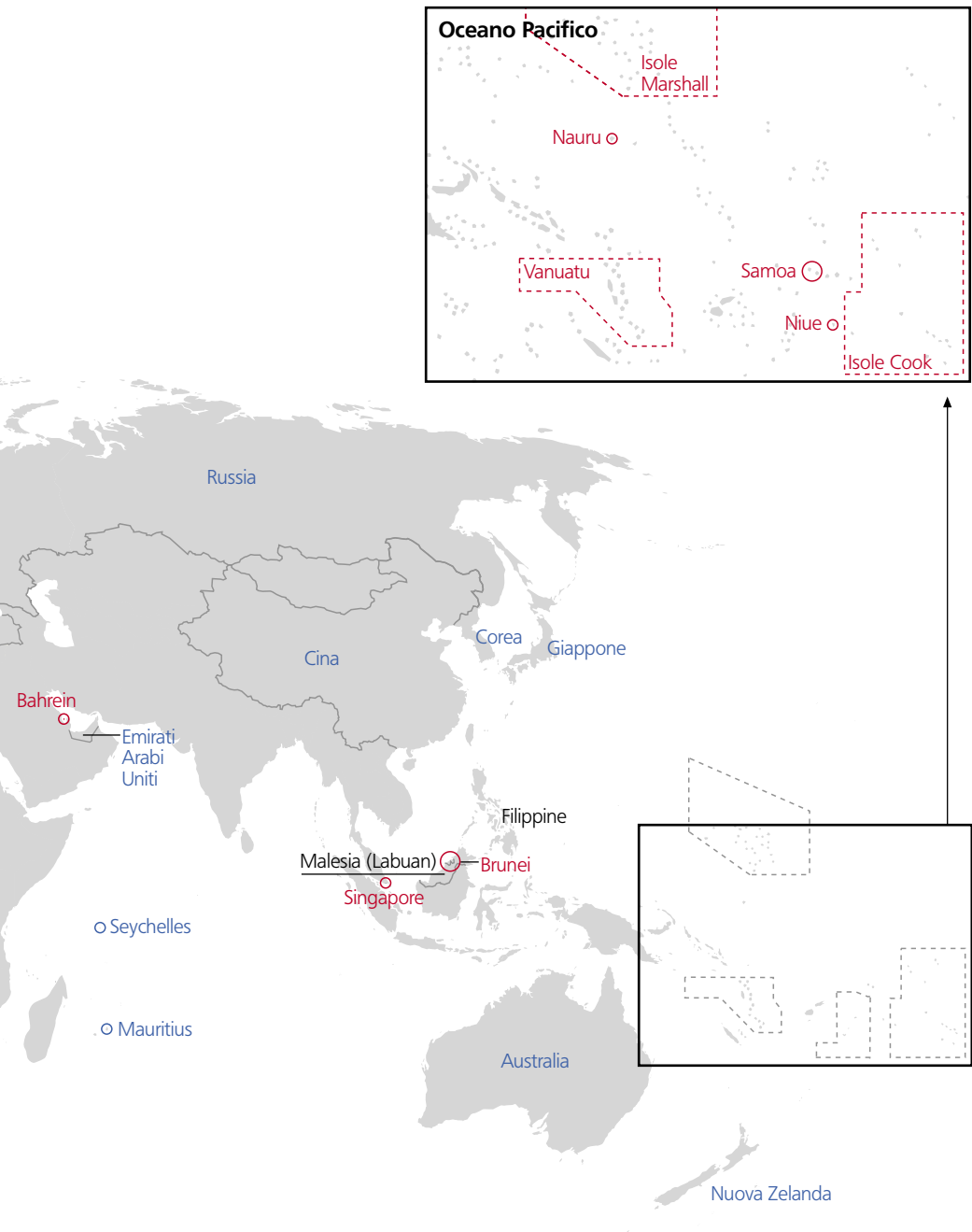
La lista del 2 aprile è stata nel frattempo adeguata. In particolare, i quattro Paesi che figuravano nel terzo gruppo sono stati integrati nel secondo grazie alle modifiche apportate alla loro legislazione.



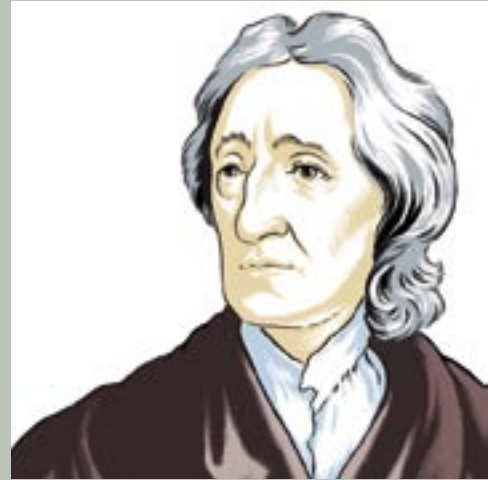
# Una lista OCSE lacunosa

- Paesi che non si attengono presumibilmente agli standard internazionali
- Paesi che si attengono agli standard, ma non li hanno presumibilmente ancora trasposti sostanzialmente
- Paesi che hanno presumibilmente trasposto sostanzialmente gli standard





«La miglior strada in direzione della verità è guardare le cose come sono e non come crediamo che dovrebbero essere, non come ce le immaginiamo o come altri ci hanno insegnato a immaginarle».



John Locke (1632–1704), filosofo e politico inglese

# I fondi indesiderati

Come già rivelato, il segreto bancario svizzero non offre alcuna protezione in caso di azioni punibili. Esso non offre protezione nemmeno ai fondi derubati da dittatori, potentati e altre persone politicamente esposte. La Svizzera ha adottato leggi efficaci per proteggere la propria piazza finanziaria contro siffatti fondi indesiderati. Se una persona politicamente esposta riuscisse nondimeno a trasferire in Svizzera valori patrimoniali illegali esistono normative semplici di blocco, di sequestro e di restituzione trasparente ai singoli Paesi. Svizzera si adopera attivamente anche a livello internazionale a favore della lotta contro la corruzione e i fondi acquisiti illegalmente.

Il fenomeno degli averi dei potentati è di natura globale. Fondi corrispondenti emergono periodicamente sulle grandi piazze finanziarie, che si tratti di Londra, Francoforte, Lussemburgo, New York, Singapore, Hong Kong, Zurigo o altrove.

Memore di alcuni casi spettacolari – Marcos, Abacha, Montesinos – la Svizzera ha imparato come agire nel caso di simili fondi indesiderati e ha tratto le lezioni dalle omissioni del passato. La Svizzera ha sviluppato su propria iniziativa e responsabilità un concetto di lotta che poggia sui pilastri della prevenzione e

dell'assistenza giudiziaria e assume un ruolo pionieristico nello sviluppo di standard internazionali, soprattutto in ambito di prevenzione.

Da allora la normativa svizzera si è rivelata estremamente efficiente ed efficace. Durante gli ultimi 15 anni la Svizzera ha sequestrato circa 1,7 miliardi di franchi che ha poi restituito agli Stati interessati – molto di più di tutte le altre piazze finanziarie. Ciò porta a credere che per motivi politici o per altri motivi le piazze finanziarie dei grandi Stati sequestrino e restituiscano in maniera piuttosto selettiva tali fondi. La Svizzera ha invece deciso di applicare in maniera conseguente il diritto. Il nostro Paese e le sue istituzioni hanno le risorse e la volontà politica di individuare i fondi indesiderati dei potentati, di congelarli e di restituirli ai Paesi aventi diritto. La restituzione trova poi i propri limiti quando lo Stato interessato non coopera, ciò che purtroppo capita ripetutamente.

Sul piano internazionale la Svizzera ratificherà ancora nel 2009 la convenzione dell'ONU contro la corruzione. Essa collabora attivamente nel quadro della *Stolen Assets Recovery Initiative* della Banca mondiale, fornisce fin dalla sua creazione un sostegno finanziario al centro di

competenza International Center for Asset Recovery e continuerà anche in futuro a presentare idee e proposte alle organizzazioni internazionali affinché il problema dei fondi dei potentati possa essere risolto.

# La lotta contro la truffa, la corruzione e il riciclaggio di denaro

La truffa, la corruzione e il riciclaggio di denaro ostacolano le operazioni economiche, falsano la concorrenza e minano la fiducia tra i partecipanti al mercato. Da numerosi anni la lotta contro la corruzione figura pertanto al primissimo piano dell'elenco delle priorità della comunità internazionale degli Stati. Nell'interesse di una piazza finanziaria irreprensibile anche la Svizzera dispone di un meccanismo efficace per scoprire il denaro acquisito illegalmente. Rientra in questo ambito anche un efficiente dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro. Le misure di lotta adottate dalla Svizzera riguardano tutti i livelli importanti: sensibilizzazione, prevenzione, cooperazione tecnica, severe sanzioni penali, assistenza giudiziaria, blocco e restituzione dei valori patrimoniali. Grazie a questa posizione chiara e conseguente la Svizzera raggiunge da numerosi anni risultati riconosciuti a livello internazionale.

Anche sul piano internazionale la Svizzera è in prima linea nella lotta contro la corruzione. Tre diverse convenzioni costituiscono la base della lotta contro la corruzione, ovvero la convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (1997), la

convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione (1999) e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (2003). La Svizzera è parte contraente delle due prime convenzioni e ratificherà presumibilmente la convenzione dell'ONU nella seconda metà del 2009. Sul piano federale un gruppo di lavoro elabora inoltre una politica armonizzata di lotta alla corruzione, coinvolgendo tutti i partecipanti dei diversi livelli nazionali e anche la società civile.

La Svizzera dispone di un dispositivo pratico di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e partecipa anche a livello internazionale alla lotta contro la criminalità finanziaria transfrontaliera. La legge sul riciclaggio di denaro impone numerosi obblighi di diligenza alle imprese attive nel settore finanziario. Rientrano tra l'altro in questi obblighi l'identificazione del partner contrattuale, l'accertamento dell'avente diritto economico e l'obbligo di attuare misure organizzative per impedire il riciclaggio di denaro. In caso di sospetto fondato di riciclaggio di denaro o di altri crimini i prestatori di servizi finanziari devono comunicare i loro sospetti all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro dell'Ufficio fede-

«Ogni legge deve essere chiara, omogenea ed esatta: interpretarla significa quasi sempre corromperla».

Voltaire (1694–1778), illuminista francese



rale di polizia. La legge sul riciclaggio di denaro si applica anche a tutti gli intermediari finanziari e comprende parimenti normative applicabili al settore non finanziario.

A livello internazionale la Svizzera si adopera a favore di strumenti e meccanismi di lotta efficienti e sostenibili per l'economia. In questo senso partecipa attivamente al Gruppo di azione finanziaria sul riciclaggio (GAFI/FATF), assumendo sempre nuove responsabilità e, attualmente, la condirezione di diversi gruppi di lavoro. La Svizzera ha integrato nella sua legislazione nazionale le raccomandazioni rivedute del GAFI, ragione per la quale il dispositivo svizzero di lotta corrisponde pienamente agli standard internazionali.

«Differenze minime  
motivano a volte  
enormi diversità».

Marie von Ebner-Eschenbach (1830–1916),  
poetessa austriaca



# La cooperazione internazionale

Per la Svizzera in quanto economia aperta e orientata alle esportazioni è di importanza vitale poter contare su un sistema finanziario internazionale stabile. Per questo motivo il nostro Paese contribuisce da sempre attivamente alla stabilità globale del mercato finanziario e intende contribuirvi anche in futuro.

La Svizzera fornisce il proprio contributo praticando una politica nazionale prudente, coinvolta a più di un titolo nel contesto internazionale. Ad esempio, essa fa parte di una serie di organizzazioni internazionali, come ad esempio le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa o l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa. La Svizzera non è invero membro dell'Unione europea, ma vi è legata da strette relazioni economiche, politiche, sociali, culturali e scientifiche. Da lungo tempo la Svizzera ospita numerose organizzazioni e conferenze internazionali. Ginevra è uno dei maggiori centri di cooperazione internazionale a livello mondiale.

L'impegno della Svizzera nelle istituzioni finanziarie internazionali non è meno intenso. I principali forum sulle questioni di stabilità finanziaria internazionale sono le organizzazioni delle banche centrali, in seno

alle quali la Banca nazionale svizzera rappresenta il nostro Paese in maniera competente e orientata alle soluzioni. Sono parimenti importanti il Fondo monetario internazionale (FMI) e il Financial Stability Board (FSB) del quale fanno parte 12 Paesi con importanti piazze finanziarie.

## **Fondo monetario internazionale**

La Svizzera dirige un gruppo di voto in seno al Fondo monetario internazionale. Grazie al suo seggio nel Consiglio esecutivo il nostro Paese collabora a livello decisionale. Il FMI ha adottato tutta una serie di pacchetti di aiuto finanziario destinati a contribuire ad attenuare le conseguenze dell'attuale crisi economica. Se la crisi dovesse nondimeno aggravarsi nei Paesi emergenti, si potrebbe rendere necessario un aumento delle risorse dell'organizzazione. La Svizzera è disposta a partecipare solidalmente a un aumento concertato delle risorse.

## **Financial Stability Board**

La qualità di membro del *Financial Stability Board* offre alla Svizzera e alla Banca nazionale la possibilità di partecipare al dialogo fra i principali attori mondiali delle piazze finanziarie e di convogliarvi le sue esperienze. Il FSB si occupa di tematiche rilevanti ai fini della stabilità, come

pure di questioni di regolamentazione e di vigilanza sui mercati finanziari. Attualmente il FSB sta lavorando unitamente al FMI allo sviluppo di un sistema di allarme precoce per individuare le crisi finanziarie. La Svizzera collabora attivamente a questi lavori e profonde parimenti il suo impegno nei lavori paralleli della Banca dei regolamenti internazionali e in seno alle organizzazioni internazionali delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari.

### **OCSE**

La Svizzera fa parte dei membri fondatori dell'OCSE. Questa organizzazione costituisce per il nostro Paese un'importante piattaforma internazionale per esporre i suoi interessi. L'OCSE è la principale organizzazione a livello mondiale per quanto riguarda le questioni fiscali. La Svizzera approfitta del cosiddetto sistema del *Peer Learning* e fornisce il proprio parere nello sviluppo di standard comuni, adottati normalmente dall'OCSE secondo il principio del consenso. Numerosi delegati della Confederazione e dei Cantoni partecipano ogni anno a diversi comitati e gruppi di lavoro dell'OCSE. La Svizzera è attiva in campi tematici come la politica economica, i mercati finanziari, la politica strutturale e le questioni fiscali e di sanità.

### **Convenzioni di doppia imposizione**

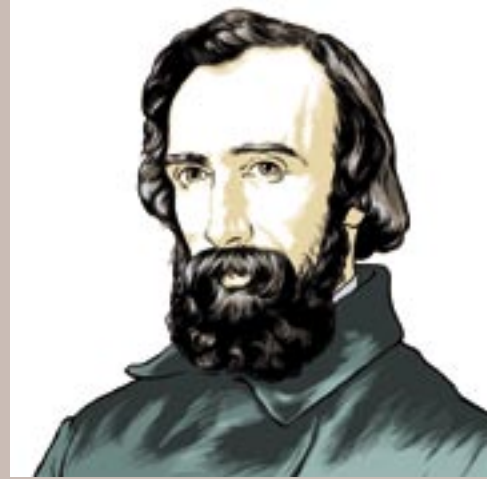
L'economia svizzera ha un orientamento internazionale straordinariamente forte. Per questo motivo il Consiglio federale ha iniziato da decenni ormai a concludere convenzioni di doppia imposizione con gli Stati di grande rilievo per l'economia svizzera. Queste convenzioni agevolano gli scambi economici alle imprese degli Stati contraenti, escludono gli svantaggi di ordine fiscale e prevedono norme applicabili a determinate situazioni di conflitto. Queste convenzioni prevedono di norma disposizioni in materia di assistenza amministrativa, che disciplinano la cooperazione transfrontaliera tra le diverse autorità fiscali.

La Svizzera ha concluso a tutt'oggi 73 convenzioni di doppia imposizione e si sforza di concludere ulteriori convenzioni. Intende anche migliorare gli accordi esistenti e adeguarli alle evoluzioni. Dopo la decisione della Svizzera, a metà marzo 2009, di dare un nuovo orientamento alla cooperazione internazionale in caso di reati fiscali, era chiaro che questa decisione avrebbe avuto ripercussioni sulle convenzioni di doppia imposizione. Grazie a questa decisione è possibile ampliare singolarmente lo scambio di informazioni con altri Paesi sulla base di una richiesta concre-

ta e fondata. Nel mese di aprile del 2009 sono iniziate le trattative di revisione della convenzione di doppia imposizione con gli USA; sono parimenti in corso colloqui con il Giappone. Trattative con altri Paesi seguiranno.

Il Consiglio federale ritiene che la prima convenzione di doppia imposizione contenente le nuove disposizioni in materia di assistenza amministrativa dovrà essere sottoposta al referendum facoltativo affinché anche il Popolo possa pronunciarsi in merito. La decisione definitiva circa un eventuale assoggettamento al referendum facoltativo compete al Parlamento.

«Abbiamo il diritto di agire come se la Patria fosse riconoscente, il mondo fosse equo, l'opinione pubblica fosse perspicace, la vita fosse giusta, gli uomini fossero buoni».



Henri-Frédéric Amiel (1821–1881), filosofo ginevrino

# Glossario

## **Assistenza amministrativa**

Relazione tra le autorità di due Paesi, nel cui ambito vengono scambiate informazioni fiscalmente rilevanti.

La Svizzera concede l'assistenza amministrativa su richieste concernenti casi concreti. La Svizzera si oppone allo scambio automatico di informazioni come praticato tra di loro dalla maggior parte dei membri dell'UE.

## **Doppia imposizione**

La doppia imposizione risulta dalla sovrapposizione di più sovranità fiscali. Ne deriva che la medesima persona o impresa è gravata da imposte identiche o simili sul medesimo oggetto fiscale da parte di diversi Stati. Per evitare questa situazione gli Stati concludono tra di loro convenzioni bilaterali di doppia imposizione. Tali convenzioni comprendono sovente disposizioni sull'assistenza amministrativa.

## **Frode fiscale**

È data frode fiscale quando il contribuente falsifica intenzionalmente la dichiarazione di imposta, facendo ad esempio uso di documenti falsi o falsificati.

## **Imposta liberatoria**

È un'imposta sul rendimento dei capitali, riscossa alla fonte direttamente presso il debitore o il gestore del deposito. L'imposizione è effettuata

con un'aliquota fissa, a prescindere dall'ordinaria imposizione del reddito del debitore. L'imposta sul reddito sul rendimento dei capitali viene in tal modo soddisfatta. Nella maggior parte dei Paesi europei la base di calcolo del rendimento dei capitali è costituita solo da interessi e dividendi. Alcuni Stati integrano nel calcolo anche l'incremento di valore del capitale.

## **Imposta preventiva**

Dato che è un'imposta di garanzia, viene riscossa alla fonte. Sono oggetto dell'imposta preventiva i redditi di capitali mobili, vale a dire essenzialmente gli interessi e i dividendi, ma anche le vincite alle lotterie e le prestazioni d'assicurazione. L'imposta preventiva è rimborsata a condizione che i valori patrimoniali siano indicati nella dichiarazione d'imposta.

## **Imposte dirette**

Imposte la cui base di calcolo si fonda sulle peculiarità personali del contribuente o dell'impresa. Costituiscono esempi di imposte dirette l'imposta sul reddito e l'imposta sulla sostanza.

## **Imposte indirette**

Imposte la cui base di calcolo si fonda sulle transazioni del mercato. Un esempio tipico di imposta indiretta è

costituito dall'imposta sul valore aggiunto.

### **Oasi fiscale**

Sinonimo di paradiso fiscale. Vedi sotto «Paradiso fiscale».

### **OCSE**

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici con sede a Parigi. È stata istituita nel 1961 da 16 Paesi, fra i quali anche la Svizzera. Nel quadro dell'OCSE i Governi dei Paesi membri si scambiano esperienze e ricercano soluzioni a problemi comuni. Il principale incentivo all'attuazione delle raccomandazioni elaborate dall'OCSE è in genere la «peer pressure». Esistono però anche soluzioni elaborate sotto forma di direttive o standard che vincolano tutti i membri (sempre che uno di essi non vi formuli una riserva espressa). Un simile standard adottato dall'OCSE è il modello di convenzione per evitare la doppia imposizione del reddito e della sostanza. Esso deve fungere da testo di riferimento in ambito di questioni di imposizione transfrontaliera.

### **Paradiso fiscale**

Designazione applicata agli Stati o ai territori che non riscuotono imposte o prelevano imposte particolarmente basse sul reddito, sulla sostanza, sul capitale o sugli utili. La Svizze-

ra non è un paradiso fiscale perché dispone di un sistema fiscale completo ed equilibrato e perché il suo onere fiscale è adeguato nel raffronto internazionale. Una definizione generalmente riconosciuta di questo concetto non esiste né a livello di scienza, né a livello di politica. Di conseguenza questo concetto viene strumentalizzato a seconda degli interessi politici e provoca sovente controversie tra Stati.

### **Prodotto interno lordo (PIL)**

Valore complessivo dei beni e dei servizi che vengono prodotti o forniti sul territorio nazionale in un certo periodo di tempo, espresso in base a prezzi costanti. Il PIL pro capite è un indicatore del tenore di vita di un Paese ed è ottenuto dividendo il PIL per il numero di abitanti.

### **Sottrazione di imposta**

È data sottrazione di imposta quando un contribuente dimentica o sottace nella sua dichiarazione di imposta informazioni fiscalmente rilevanti.

**Edizione**

Dipartimento federale delle finanze DFF  
Bundesgasse 3  
3003 Berna  
info@gs-efd.admin.ch  
www.dff.admin.ch

**Layout**

büroblau, Zurigo

**Illustrazioni**

Sandra Niemann, Zurigo

**Stampa**

Sonderegger Druck AG, Weinfelden

© Comunicazione DFF  
Berna, giugno 2009 / 500 / 860221064

Diese Broschüre erschien auch in deutscher Sprache.  
Cette publication existe également en français.  
This brochure is also available in English.





