10.014

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

del 20 gennaio 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale che approva un Protocollo che modifica la Convenzione del 16 dicembre 1991 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Finlandia per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio.

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

20 gennaio 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il Protocollo che modifica la Convenzione prevede di inserire una disposizione concernente lo scambio di informazioni secondo lo standard OCSE. È stata inoltre convenuta la riduzione dal 20 al 10 per cento dell'ammontare determinante della partecipazione per l'applicazione dell'aliquota zero sui dividendi.

I Cantoni e gli ambienti economici interessati hanno accolto favorevolmente la conclusione del Protocollo.

Messaggio

1 Considerazioni generali sullo sviluppo ulteriore della politica in materia di convenzioni contro le doppie imposizioni

Le convenzioni contro le doppie imposizioni sono uno strumento importante della politica fiscale. Buone convenzioni agevolano l'attività della nostra economia d'esportazione, promuovono investimenti in Svizzera contribuendo al benessere nel nostro Paese e nello Stato partner.

La politica in materia di convenzioni si basa da sempre sugli standard dell'OCSE, poiché essi sono quelli più adeguati per quanto concerne il raggiungimento degli obiettivi in materia di benessere. Elementi importanti sono la chiara ripartizione del diritto d'imposizione delle persone fisiche e giuridiche, un'imposta residua per quanto possibile uguale a zero o molto bassa su interessi, dividendi e canoni nonché l'eliminazione in generale di conflitti in campo fiscale che arrecano svantaggi ai contribuenti attivi a livello internazionale. Da sempre esistono tensioni tra le condizioni quadro favorevoli e la riconoscenza internazionale del nostro regime fiscale. Buone soluzioni svizzere possono perdere valore se non sono riconosciute a livello internazionale.

Il 13 marzo 2009 il Consiglio federale ha deciso di adeguare l'assistenza amministrativa nelle questioni fiscali alla nuova realtà della politica internazionale.

2 Situazione iniziale, svolgimento e risultato dei negoziati

La Convenzione del 16 dicembre 1991 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Finlandia per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio (RS *0.672. 934.51*, di seguito CDI-FIN) è stata riveduta con Protocollo del 19 aprile 2006.

A seguito della decisione del 13 marzo 2009 del Consiglio federale di revocare la riserva della Svizzera riguardo allo scambio di informazioni secondo il modello di convenzione dell'OCSE, la Svizzera e la Finlandia hanno deciso di avviare negoziati per completare con una corrispondente disposizione la loro Convenzione di doppia imposizione. Conformemente al suo modo di procedere, la Svizzera ha colto l'occasione della revisione della CDI-FIN per proporre adeguamenti alle condizioni attuali su alcuni punti della Convenzione. Si tratta in particolare della riduzione dell'ammontare della partecipazione determinante per l'aliquota zero sui dividendi, di una disposizione che tiene conto a livello fiscale dei contributi alla previdenza e l'introduzione di una clausola d'arbitrato.

La delegazione finlandese di è mostrata aperta per una riduzione dell'ammontare della partecipazione determinante per l'aliquota zero sui dividendi, ma non ha potuto accettare le altre richieste a causa della sua attuale politica in materia di convenzioni. Infatti, il parlamento finlandese è contrario alle clausole d'arbitrato a seguito dei problemi sorti nell'attuazione di tali disposizioni fondate sulla Convenzione sull'arbitrato dell'UE. La Finlandia non esclude tuttavia una modifica della sua posi-

zione se l'economia finlandese richiedesse di convenire una simile disposizione. La parte finlandese ha inoltre respinto una disposizione che tiene conto a livello fiscale dei contributi alle istituzioni di previdenza nell'altro Stato contraente poiché il diritto finlandese prevede già la deducibilità dei contributi all'estero.

Considerato che la Convenzione risulta già adesso vantaggiosa, che il bisogno di una revisione è relativamente esiguo e che vi è una certa pressione a causa dei tempi ristretti per la firma delle 12 convenzioni richieste per essere tolto dalla lista del G-20, il nostro Paese ha deciso di limitare la revisione all'articolo 26 nonché alla riduzione dell'ammontare della partecipazione determinante per l'aliquota zero sui dividendi. I negoziati si sono conclusi dopo due giorni di lavoro il 23 luglio 2009 con la parafatura del Protocollo che modifica la Convenzione. La firma è stata apposta il 22 settembre 2009 a Helsinki.

I Cantoni e gli ambienti economici interessati dalla conclusione della Convenzione per evitare le doppie imposizioni hanno accolto favorevolmente la revisione della CDI-FIN.

3 Valutazione

La prevista riduzione dell'ammontare della partecipazione per l'applicazione dell'aliquota zero sui dividendi contenuta nel Protocollo di modifica evita carichi fiscali residui nei rapporti di gruppo con società madre svizzera ed è conforme alla nuova politica svizzera in materia di convenzioni. La nuova disposizione sullo scambio d'informazioni corrisponde allo standard OCSE e soddisfa le direttive stabilite dal Consiglio federale. Sebbene la Finlandia non fosse disposta a convenire una disposizione sul tribunale arbitrale e nemmeno a garantire alla Svizzera una clausola della nazione più favorita in questo ambito, è stata tuttavia sollevata la possibilità di avviare negoziati nel caso in cui la Finlandia cambiasse la sua posizione riguardo a queste disposizioni.

In considerazione della regolamentazione già oggi vantaggiosa, il Consiglio federale non ritiene urgente la revisione di altre disposizioni, tanto più che la Finlandia accorda la deducibilità fiscale dei contributi alle istituzioni di previdenza in Svizzera anche senza la relativa disposizione nella Convenzione. Nel presente Protocollo è stato raggiunto un risultato equilibrato che contribuirà all'ulteriore positivo sviluppo delle relazioni economiche bilaterali.

4 Commento alle disposizioni del Protocollo di modifica

Il presente Protocollo modifica e completa alcune disposizioni della Convenzione del 1991 per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio.

Articolo I del Protocollo di modifica concernente l'articolo 2 della Convenzione (Imposte considerate)

Negli ultimi anni il sistema fiscale finlandese ha subito alcune modifiche. In particolare è stata abrogata l'imposta sul patrimonio e introdotta un'imposta separata sugli

interessi. Il catalogo delle imposte finlandesi è stato dunque adeguato alla realtà odierna.

Articolo II del Protocollo di modifica concernente l'articolo 10 della Convenzione (Dividendi)

Il Protocollo del 19 aprile 2006, applicabile dal 1° gennaio 2007, ha introdotto nelle relazioni tra Svizzera e Finlandia un'aliquota zero sui dividendi da partecipazioni determinanti di almeno il 20 per cento al capitale di un'impresa. Dato che dal 1° gennaio 2011 l'ammontare della partecipazione determinante sarà ridotto in Svizzera al 10 per cento, la Svizzera ha chiesto di ridurre anche nella CDI-FIN la partecipazione minima al 10 per cento per l'applicazione dell'aliquota zero. Ciò consente a società residenti in Svizzera con partecipazioni determinanti in società finlandesi di incassare dividendi senza oneri fiscali residui in Finlandia e, grazie alla deduzione per partecipazioni, non imponibili in Svizzera. La Finlandia ha acconsentito a questa richiesta.

Articolo III del Protocollo di modifica concernente l'articolo 26 della Convenzione (Scambio di informazioni)

Alla luce della globalizzazione dei mercati finanziari e in particolare sullo sfondo dell'attuale crisi finanziaria, la cooperazione internazionale in ambito fiscale ha assunto maggiore importanza. La Svizzera sostiene da sempre gli sforzi compiuti in tal senso. Con la sua decisione del 13 marzo 2009 il Consiglio federale ha dunque deciso di adottare lo standard dell'OCSE nell'assistenza amministrativa nelle questioni fiscali e al contempo il mantenimento della tutela procedurale, la limitazione dell'assistenza amministrativa al singolo caso, soluzioni transitorie corrette, la limitazione alle imposte considerate nella convenzione, il principio di sussidiarietà nonché l'eliminazione di eventuali discriminazioni concernenti gli indicatori da perseguire a seguito del passaggio allo standard OCSE. Tali elementi sono commentati qui appresso.

La disposizione parafata corrisponde in ampia misura al tenore dell'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE. Esistono scostamenti riguardo alla limitazione dello scambio di informazioni alle imposte considerate dalla Convenzione, alla rinuncia di trasmettere alle autorità di vigilanza le informazioni ricevute, alla possibilità di impiegare – con l'accordo di entrambi gli Stati – le informazioni per altri scopi nonché all'espressa autorizzazione degli Stati contraenti a impiegare misure coercitive per l'applicazione della richiesta di informazioni nei confronti di banche, altri istituti finanziari, mandatari e fiduciari nonché per determinare i rapporti di partecipazione. Le previste restrizioni dell'assistenza amministrativa sono contenute nel commentario relativo al modello di convenzione dell'OCSE e sono compatibili con lo standard dell'OCSE.

Il paragrafo 1 stabilisce il principio dello scambio di informazioni. Esso prevede lo scambio delle informazioni verosimilmente pertinenti per l'esecuzione della Convenzione o per la tassazione o l'applicazione delle imposte considerate nella Convenzione. La restrizione alle informazioni verosimilmente pertinenti esclude la ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni («fishing expedition»). Viene inoltre stabilito che lo Stato richiedente deve sfruttare tutte le sue fonti d'informazione prima di richiedere informazioni all'altro Stato. Ai fini dello scambio di infor-

mazioni non è necessario che il contribuente sia residente in Svizzera o in Finlandia purché esista un legame economico in uno degli Stati contraenti.

Il paragrafo 2 contiene le norme concernenti la segretezza. Questa disposizione concerne lo Stato richiedente e prevede che le informazioni scambiate debbano essere accessibili solo a persone o autorità che si occupano dell'accertamento, della riscossione delle imposte che rientrano nel campo d'applicazione della Convenzione, della messa in esecuzione e del perseguimento penale di queste imposte oppure della decisione dei rimedi giuridici relativi a queste imposte. Le informazioni possono quindi essere comunicate al contribuente o al suo rappresentante. È inoltre prevista la possibilità di impiegare le informazioni scambiate per altri scopi non fiscali, se questa possibilità è permessa dal diritto di entrambi gli Stati contraenti e lo Stato richiesto lo acconsente. Questa disposizione permette ad esempio di utilizzare le informazioni ottenute in un'altra procedura penale senza tuttavia privare la persona interessata dei diritti procedurali in Svizzera. Questa disposizione permette di evitare che vengano più volte trasmesse le stesse informazioni per scopi diversi. In tutti i casi è necessario il consenso dello Stato richiesto.

Il paragrafo 3 prevede alcune restrizioni allo scambio di informazioni in favore dello Stato richiesto. Questo non è tenuto a eseguire misure amministrative che vanno oltre i limiti posti dalle proprie norme legali o dalla sua prassi amministrativa e nemmeno a eseguire misure amministrative che si scostano dalle norme legali o dalla prassi amministrativa dello Stato richiedente. Nel caso della Svizzera significa in particolare garantire il diritto di essere sentiti delle persone interessate e la possibilità di far esaminare da un tribunale il previsto scambio di informazioni. Lo Stato richiesto può inoltre rifiutarsi di comunicare informazioni che non potrebbero essere ottenute secondo le sue norme legali o la sua prassi amministrativa o le norme legali o le prassi amministrative dello Stato richiesto. Infine, lo Stato richiesto può rifiutarsi di comunicare informazioni contrarie all'ordine pubblico o che rivelano un segreto commerciale. In particolare per quest'ultimo caso potrebbe trattarsi di informazioni che non sono tenute sufficientemente segrete dall'altro Stato contraente.

Il paragrafo 4 prevede che lo Stato richiesto abbia l'obbligo di trasmettere e scambiare informazioni anche nel caso in cui esso stesso non necessiti di queste informazioni ai fini dell'imposizione. Di conseguenza lo scambio di informazioni non si limita alle informazioni che presentano un interesse per le autorità fiscali dello Stato richiesto.

Il paragrafo 5 contiene disposizioni speciali concernenti le informazioni detenute da banche o da altri intermediari nonché concernenti i diritti di proprietà di una persona. Tali informazioni devono essere scambiate nonostante le restrizioni del paragrafo 3. Lo Stato richiesto deve poter ottenere e trasmettere le informazioni richieste anche se queste informazioni non sarebbero disponibili secondo le sue norme legali o la sua prassi amministrativa. Di conseguenza la Svizzera non può rifiutarsi di scambiare informazioni invocando il segreto bancario svizzero. La disposizione presuppone tuttavia che le informazioni richieste siano disponibili. A domande concernenti i rapporti di proprietà nelle società con azioni al portatore, le autorità dello Stato richiesto possono e devono rispondere solo se è possibile ottenere effettivamente tali informazioni indipendentemente da eventuali restrizioni del diritto interno.

In caso di frode fiscale la Svizzera dispone, in virtù della procedura penale di diritto interno, dei mezzi necessari per ottenere le informazioni secondo il paragrafo 5.

Tuttavia lo scambio di informazioni convenuto non pone più la condizione dell'esistenza di una frode fiscale. Affinché l'attuazione degli obblighi della Convenzione possa essere garantita dagli Stati contraenti, il secondo periodo accorda agli Stati contraenti la base legale necessaria per disporre dei poteri di procedura necessari per ottenere le informazioni richieste. La procedura applicabile sarà oggetto di un'ordinanza del Consiglio federale. È attualmente in corso l'esame di un'eventuale futura sostituzione dell'ordinanza con una legge.

Le disposizioni dell'articolo 26 vengono ulteriormente concretizzate nel Protocollo della Convenzione. Il numero 4 lettera a stabilisce il principio di sussidiarietà. Gli Stati contraenti devono sfruttare tutte le fonti d'informazione abituali previste dalla loro procedura fiscale interna prima di richiedere informazioni all'altro Stato. La ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni («fishing expedition») nella speranza di ottenere informazioni fiscali essenziali è espressamente esclusa (n. 4 lett. b).

Nel Protocollo sono inoltre dettagliati i requisiti per una richiesta di informazioni (n. 4 lett. c). Sono necessari una chiara identificazione del contribuente interessato e, nella misura in cui è conosciuta, della persona (ad es. una banca) che verosimilmente detiene le informazioni desiderate dallo Stato richiesto. Lo Stato richiesto deve inoltre indicare di quali informazioni ha bisogno, per quale periodo fiscale nonché per quale scopo fiscale. L'autorità competente dello Stato richiedente trasmette per scritto la domanda all'autorità competente dello Stato richiesto.

Queste esigenze limitano lo scambio di informazioni a domande concrete concernenti casi specifici. Uno Stato contraente non è obbligato a effettuare scambi di informazioni spontanei o automatici, senza pertanto escludere la possibilità per uno degli Stati contraenti di effettuare uno scambio di informazioni spontaneo o automatico nell'assistenza amministrativa internazionale, se il suo diritto interno lo prevede (n. 4 lett. d).

Il numero 4 lettera e garantisce i diritti procedurali del contribuente. In Svizzera il contribuente interessato può impugnare la decisione finale dell'Amministrazione federale delle contribuzioni relativa alla trasmissione delle informazioni con ricorso al Tribunale amministrativo federale, che decide in ultima istanza. Il ricorso ha effetto sospensivo. Se è interposto ricorso, lo scambio di informazioni può avvenire solo quando il ricorso respinto è passato in giudicato.

Articolo V del del Protocollo di modifica (Entrata in vigore)

Le disposizioni modificate concernenti lo scambio di informazioni sono considerate per gli anni civili e per gli esercizi a partire dal 1° gennaio dell'anno immediatamente successivo alla data dell'entrata in vigore. Esse considerano pertanto esclusivamente i redditi riscossi a tale data o successivamente dai contribuenti interessati rispettivamente per lo stato patrimoniale a tale data o successivamente. Per gli anni precedenti, lo scambio di informazioni si limita alle informazioni necessarie per la corretta applicazione della Convenzione, per l'applicazione del diritto interno nel caso delle società holding o nei casi di frode fiscale secondo l'attuale disposizione in materia di assistenza amministrativa.

5 Ripercussioni finanziarie

La riduzione dal 20 al 10 per cento dell'ammontare determinante della partecipazione per l'applicazione dell'aliquota zero provoca una diminuzione del gettito dell'imposta preventiva. Poiché i dividendi da partecipazioni di almeno il 20 per cento sono già esonerati, le conseguenze di questa riduzione dovrebbero essere modeste. La riduzione dell'ammontare della partecipazione comporta tuttavia un miglioramento dell'attrattiva della piazza economica svizzera e potrebbe generare di conseguenza potenziali ricavi fiscali supplementari.

Il Protocollo di modifica che introduce l'assistenza amministrativa su richiesta per l'esecuzione del diritto interno dello Stato richiedente e l'accesso a informazioni bancarie su richiesta per scopi fiscali, potrebbe essere considerato in certo qual modo dannoso per la piazza economica svizzera e indirettamente per il gettito fiscale svizzero. In considerazione degli sforzi internazionali per condizioni quadro uniformi in tutti gli Stati in fatto di assistenza amministrativa («global level playing field») e della garanzia di uno scambio di informazioni efficace grazie a un meccanismo di controllo adeguato, la nuova situazione non dovrebbe comportare ripercussioni particolari per la Svizzera.

I Cantoni e gli ambienti economici interessati hanno accolto favorevolmente la conclusione del Protocollo di modifica. Nel suo insieme quest'ultimo contribuisce in maniera positiva al mantenimento e allo sviluppo delle relazioni economiche bilaterali e sostiene quindi gli scopi principali della politica svizzera in materia di commercio con l'estero.

6 Costituzionalità

Il Protocollo di modifica si fonda sull'articolo 54 della Costituzione federale (Cost.), che attribuisce alla Confederazione la competenza in materia di affari esteri. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., spetta all'Assemblea federale approvare il presente Protocollo di modifica, il quale, una volta approvato, sarà parte integrante della Convenzione del 1991. La Convenzione è stata conclusa per un periodo indeterminato, ma è denunciabile per la fine di ogni anno civile con preavviso di almeno sei mesi. Essa non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Dal 1° agosto 2003 sottostanno al referendum facoltativo giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. anche le Convenzioni internazionali che contengono importanti norme di diritto o per l'attuazione delle quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Con riferimento all'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS *171.10*), una disposizione di un trattato internazionale rappresenta una norma di diritto se, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impone obblighi, conferisce diritti o determina competenze. Allo scopo di sviluppare una prassi praticabile in relazione al nuovo numero 3 dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. ed evitare che Convenzioni analoghe siano di volta in volta sottoposte a referendum, nel suo messaggio del 19 settembre 2003 concernente una Convenzione di doppia imposizione con lo Stato d'Israele, il Consiglio federale ha stabilito che avrebbe proposto in futuro al Parlamento di non sottoporre a referendum facoltativo le Convenzioni che, rispetto a quelle già concluse, non contengono ulteriori obblighi importanti per la Svizzera.

La nuova disposizione concernente lo scambio di informazioni prevede invece un'assistenza amministrativa ampliata conformemente al modello di convenzione dell'OCSE. Rispetto alle altre, la nuova Convenzione contiene una disposizione importante ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Il decreto federale concernente il Protocollo tra la Svizzera e la Finlandia è quindi sottoposto a referendum facoltativo giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.