
Rapporto del gruppo di esperti «Ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari»

**Sfide regolatorie per la gestione patrimoniale
transfrontaliera in Svizzera e opzioni strategiche**

6 giugno 2013

La versione integrale italiana del rapporto verrà pubblicata a giorni.

Compendio

Da alcuni anni le condizioni quadro della gestione patrimoniale transfrontaliera in Svizzera sono viepiù sottoposte a rapidi cambiamenti. Questi riguardano innanzitutto le modalità per garantire la conformità di clienti esteri sotto il profilo fiscale, ma anche l'accesso al mercato, in particolare ai mercati dell'UE, che rischia di essere progressivamente compromesso dalle varie iniziative di regolamentazione. Alla luce di questa evoluzione, il gruppo di esperti «Ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari», istituito nel mese di dicembre del 2012, ha focalizzato finora i suoi lavori sull'analisi di questa tematica. Il presente rapporto, all'attenzione del capo del Dipartimento federale delle finanze, analizza la situazione, esamina le diverse opzioni strategiche e formula raccomandazioni in merito al possibile adeguamento della strategia.

Il capitolo 1 SITUAZIONE INIZIALE illustra le attuali strategie in questi ambiti. Oltre all'assistenza amministrativa e giudiziaria conforme agli standard, la strategia in materia fiscale intende garantire l'imposizione corretta dei clienti esteri di banche svizzere attraverso un'imposta liberatoria alla fonte (convenzioni internazionali sull'imposizione alla fonte). Diversamente dallo scambio automatico di informazioni, anziché fornire dati, alle autorità fiscali estere viene trasmesso direttamente denaro. Per quanto riguarda l'accesso al mercato, in particolare al mercato dell'UE, la strategia attuale mira in primo luogo a garantire l'accesso ai mercati esteri mediante normative per quanto possibile equivalenti.

Il capitolo 2 BASI fornisce informazioni sugli assunti concettuali utilizzati per l'analisi delle strategie. Sono in particolare spiegate le possibili forme di scambio di informazioni e la loro trasposizione a livello pratico. Al riguardo si distingue tra estensione delle informazioni (si tratta di informazioni aggregate o dettagliate?) e tipo di trasmissione (attraverso domande o scambio automatico?). Una conclusione importante dell'analisi è che nel contesto generale il preciso significato dell'espressione «scambio automatico di informazioni» finora è ancora poco chiaro. In realtà il termine «automatico» si riferisce esclusivamente al tipo di trasmissione. Attualmente bisogna definire l'estensione che la trasmissione delle informazioni avrà nello standard globale. Quanto all'accesso al mercato, viene illustrata la situazione attuale e in particolare presi in esame adeguamenti potenzialmente rilevanti nella regolamentazione dell'UE. Un'importanza fondamentale riveste l'impostazione del regime dei Paesi terzi della MiFID II (Market in Financial Instruments Directive II), attualmente in elaborazione, che, a seconda dei casi, potrebbe peggiorare in maniera significativa le condizioni di accesso al mercato per i gestori patrimoniali svizzeri.

Il capitolo 3 STRATEGIE presenta e analizza diverse varianti che illustrano come la strategia in materia di mercati finanziari potrebbe reagire alle sfide. In materia fiscale, negli ultimi mesi si constata una forte tendenza verso lo scambio automatico di informazioni quale futuro standard globale. Di conseguenza si pone la questione se la Svizzera dovrà in futuro orientare la propria strategia verso l'introduzione dello scambio automatico di informazioni ed eventualmente in che modo. Ciò non significa che l'attuale approccio basato sulle convenzioni internazionali sull'imposizione alla fonte sia meno efficace, bensì che il mancato consenso internazionale di tale approccio rischia di compromettere le possibilità di sviluppo dell'attività di gestione patrimoniale in Svizzera. Le quattro opzioni strategiche discusse nel presente rapporto si

distinguono in particolare per le risposte fornite alle domande sul se, come, quando e con quali Paesi la Svizzera deve proporre il passaggio allo scambio automatico di informazioni. Si analizza in che misura sia possibile migliorare il consenso internazionale, in che modo gli effetti auspicati si ripercuotono sul potenziale di creazione di valore aggiunto nonché quanto sia onerosa l'attuazione per le imprese e le autorità. Nell'ambito dell'accesso al mercato dell'UE vengono individuati e valutati tre diversi indirizzi strategici. In primo luogo, tentare di migliorare puntualmente l'accesso al mercato attraverso convenzioni con singoli Stati membri dell'UE. Questo è tuttavia realizzabile soltanto nei settori, peraltro sempre più rari, in cui non esiste alcuna regolamentazione europea sovraordinata. In secondo luogo, impegnarsi affinché l'impostazione del regime dei Paesi terzi, attualmente oggetto di revisione della MiFID, non peggiori l'accesso al mercato per i gestori patrimoniali svizzeri. In terzo luogo, concludere un accordo sui servizi con l'UE che consenta agli istituti finanziari svizzeri l'accesso illimitato al mercato interno europeo.

Sulla base delle analisi effettuate nel rapporto, il capitolo 4 RACCOMANDAZIONI presenta una proposta di adeguamento della strategia in materia di mercati finanziari in ordine alle condizioni quadro dell'attività internazionale di gestione patrimoniale. Questa strategia contiene i seguenti cinque elementi essenziali:

- la Svizzera accetta che lo scambio automatico di informazioni possa essere adottato in futuro come standard globale per garantire la conformità sotto il profilo fiscale dei clienti esteri di gestori patrimoniali e rinuncia a un ruolo attivo nella definizione dell'approccio basato sulle convenzioni sull'imposizione alla fonte come standard; è tuttavia disposta a concludere convenzioni standardizzate sull'imposizione alla fonte con gli Stati interessati;
- la Svizzera partecipa fin da subito attivamente in seno all'OCSE allo sviluppo di uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni che comprenda tutte le forme giuridiche, compresi trust e società di sede, e che soddisfi elevate esigenze per quanto concerne il rispetto del principio di specialità e della normativa in materia di protezione dei dati; lo standard dovrà essere applicato a tutte le principali piazze finanziarie;
- la Svizzera attribuisce la massima priorità all'attuazione delle direttive internazionali del Forum globale dell'OCSE. Crea le premesse affinché il Forum globale la ammetta nella seconda fase della valutazione tra pari (peer review) nell'autunno del 2013; inoltre, sigla e ratifica la Convenzione dell'OCSE/del Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale;
- nei confronti dell'UE la Svizzera sottolinea l'importanza di un regime dei Paesi terzi nell'ambito della MiFID II, che garantisca l'accesso al mercato alle condizioni attuali e che persegua una soluzione equa per la regolarizzazione del passato con i più importanti Stati membri dell'UE;
- se l'UE e i suoi Stati membri possono accogliere queste due richieste, la Svizzera è disposta a offrire direttamente lo scambio automatico di informazioni in occasione dei negoziati per l'estensione dell'accordo sulla fiscalità del risparmio, anche se non costituisce ancora lo standard globale.

Il gruppo di esperti raccomanda all'unanimità i primi quattro punti, mentre il quinto è consigliato dalla grande maggioranza. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, infatti, una minoranza del gruppo di esperti auspica che venga dapprima portato avanti con l'UE uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni e che questo venga poi applicato nell'ambito dell'estensione dell'accordo sulla fiscalità del risparmio soltanto una volta divenuto standard globale.

Capitolo 4: Raccomandazioni

Nei capitoli precedenti abbiamo illustrato le sfide poste alle attività di gestione patrimoniale in Svizzera e per ciascuna di queste sfide abbiamo dato le possibili risposte strategiche. Basandoci su criteri unitari, abbiamo quindi analizzato vantaggi e svantaggi di ciascuna opzione senza però desumerne raccomandazioni concrete.

Dopo aver definito le basi, in questo capitolo conclusivo il gruppo di esperti, adempiendo il mandato assegnatogli, formula anche una serie di proposte per le prossime scelte strategiche. Trattandosi a questo punto di una valutazione globale, le risposte non saranno più ricondotte alle singole sfide in modo isolato ma saranno invece integrate nella strategia globale proposta.

4.1 Orientamento fondamentale della strategia globale raccomandata

L'idea di base della strategia proposta consiste nel fatto che la Svizzera debba intervenire attivamente nella controversia fiscale internazionale, andando oltre quanto assolutamente necessario allo stato attuale. In questo modo dovrebbe riscuotere un consenso internazionale duraturo e raggiungere una certezza del diritto altrettanto stabile, allo scopo di favorire a lungo termine il successo economico dei fornitori svizzeri di servizi di gestione patrimoniale. Una cooperazione approfondita in ambito fiscale presuppone tuttavia che le condizioni di accesso al mercato non peggiorino ulteriormente rispetto ad oggi.

Il gruppo di esperti ritiene che in questo modo la Svizzera fornirebbe un chiaro segnale del fatto che (i) è realmente disposta ad accettare il nuovo regime fiscale internazionale e non cerca invece di temporeggiare, (ii) è intenzionata a contribuire attivamente alla definizione di questo nuovo regime e (iii) persegue una strategia che non viene messa in discussione ad ogni cambiamento del contesto, garantendo così la certezza del diritto.

4.2 Punti cardine della strategia proposta

Il gruppo di esperti raccomanda una strategia globale articolata in cinque elementi:

- la Svizzera accetta che lo scambio automatico di informazioni possa essere adottato in futuro come standard globale per garantire la conformità sotto il profilo fiscale dei clienti esteri di gestori patrimoniali e rinuncia a un ruolo attivo nella definizione dell'approccio basato sulle convenzioni sull'imposizione alla fonte come standard; è tuttavia disposta a concludere convenzioni standardizzate sull'imposizione alla fonte con gli Stati interessati;
- la Svizzera partecipa fin da subito attivamente in seno all'OCSE allo sviluppo di uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni che comprenda tutte le forme giuridiche, compresi trust e società di sede, e che soddisfi elevate esigenze per quanto concerne il rispetto del principio di specialità e della normativa in materia di protezione dei dati; lo standard dovrà essere applicato a tutte le principali piazze finanziarie;

- la Svizzera attribuisce la massima priorità all'attuazione delle direttive internazionali del Forum globale dell'OCSE. Crea le premesse affinché il Forum globale la ammetta nella seconda fase della valutazione tra pari (peer review) nell'autunno del 2013; inoltre, firma e ratifica la Convenzione dell'OCSE/del Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale;
- nei confronti dell'UE la Svizzera sottolinea l'importanza di un regime dei Paesi terzi nell'ambito della MiFID II, che garantisca l'accesso al mercato alle condizioni attuali e che persegua una soluzione equa per la regolarizzazione del passato con i più importanti Stati membri dell'UE;
- se l'UE e i suoi Stati membri possono adeguarsi a queste due richieste, la Svizzera è disposta a offrire direttamente lo scambio automatico di informazioni in occasione dei negoziati per l'estensione dell'accordo sulla fiscalità del risparmio, anche se non costituisce ancora lo standard globale.

Il gruppo di esperti raccomanda all'unanimità i primi quattro punti, mentre il quinto è consigliato dalla grande maggioranza. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, infatti, una minoranza del gruppo di esperti auspica che venga dapprima portato avanti con l'UE uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni e che questo venga poi applicato nell'ambito dell'estensione dell'accordo sulla fiscalità del risparmio soltanto una volta divenuto standard globale.

4.3 Spiegazioni dettagliate riguardo alla strategia proposta

1. Nella questione della conformità dei clienti bancari esteri alle norme fiscali, la Svizzera mira a una soluzione che riscuota il consenso internazionale, che preservi stabilmente la piazza finanziaria svizzera dalle critiche mosse a livello internazionale, e che garantisca così in modo duraturo la certezza del diritto per l'attività internazionale di gestione patrimoniale. La soluzione cercata deve permettere a questo settore di sfruttare gli altri sostanziali punti di forza, liberandolo dal peso dei rischi giuridici e di reputazione passati e futuri connessi con la conformità dei suoi clienti esteri sotto il profilo fiscale.
2. Per quanto riguarda l'attuazione concreta, il gruppo di esperti rimane sempre del parere che l'imposizione alla fonte rappresenti una soluzione nettamente migliore dal punto di vista dell'efficienza (e dell'effettività) rispetto allo scambio di informazioni. Riconosce tuttavia che sul piano internazionale si tende ad attribuire maggiore importanza alla trasparenza piuttosto che all'efficienza e che quindi si propenda per lo scambio automatico di informazioni. Per ottenere un consenso internazionale stabile, e garantire quindi la certezza del diritto, la Svizzera tende verso l'adozione di standard internazionali nell'ambito di una soluzione che garantisca le stesse condizioni a tutte le piazze finanziarie. La mancanza di un consenso internazionale stabile e della certezza del diritto finirebbe per indebolire la piazza finanziaria svizzera.
3. Come primo passo, la Svizzera è intenzionata ad attuare interamente le tre direttive del Forum globale ancora in sospeso. Ciò significa anzitutto proseguire la regolamentazione

dell'identificazione dei proprietari e degli aventi economicamente diritto delle azioni al portatore nell'ambito dell'attuazione delle raccomandazioni rivedute del GAFI. In secondo luogo, impegnarsi a concludere ulteriori accordi conformi allo standard dell'OCSE sull'assistenza amministrativa secondo l'articolo 26 del Modello di convenzione dell'OCSE. La Svizzera dovrebbe inoltre esaminare l'opportunità di adottare una soluzione di validità universale (erga omnes) attraverso un adeguamento unilaterale della legge sull'assistenza amministrativa fiscale con riserva della reciprocità, sempre che non vi siano altre ragioni che rendono assolutamente indispensabile l'adeguamento degli accordi esistenti con singoli Stati. In terzo e ultimo luogo, occorre creare rapidamente una disposizione derogatoria per il preavviso al cliente nell'ambito dell'assistenza amministrativa in materia fiscale. In tale contesto, ai fini di accelerare il processo, deve essere esaminata anche la possibilità di adottare per un periodo transitorio un'opportuna ordinanza come base legale. L'obiettivo deve essere quello di riuscire a passare alla seconda fase della peer review del Forum globale nell'autunno del 2013. La Svizzera deve inoltre aderire alla Convenzione dell'OCSE/del Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale (Convenzione del Consiglio d'Europa), la quale deve pertanto essere siglata e ratificata in tempi stretti.

4. La Svizzera è disposta fin da subito a partecipare, in seno all'OCSE, allo sviluppo di uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni, puntando però su uno standard che garantisca la protezione dei dati e il principio di specialità nel modo migliore possibile, che assicuri la reciprocità e grazie al quale anche gli aventi economicamente diritto di tutte le forme giuridiche (in particolare anche dei trust e delle società di sede) possano essere identificati e quindi rilevati efficacemente.
5. Non appena questi sforzi avranno permesso l'adozione di uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni, applicabile a tutte le principali piazze finanziarie, la Svizzera sarà disposta a riprendere tale standard. Prima dell'introduzione dello scambio automatico di informazioni il nostro Paese auspica di trovare con i singoli Stati una soluzione equa alla problematica degli attuali averi non dichiarati (problematica della regolarizzazione del passato).
6. Nel caso in cui siano soddisfatti determinati presupposti, la Svizzera offre all'UE fin da subito, ovvero prima che venga introdotto uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni, la possibilità di avviare negoziati in vista di un approccio allo scambio automatico di informazioni nell'ambito dell'estensione della fiscalità del risparmio. Questi presupposti intendono impedire che le condizioni quadro a favore dell'attività internazionale di gestione patrimoniale peggiorino ulteriormente rispetto a quelle che risulterebbero in seguito all'introduzione dello scambio automatico di informazioni.
7. Il primo di questi presupposti consiste nella possibilità, fino all'introduzione dello scambio automatico di informazioni, di concludere accordi con i singoli Stati membri dell'UE per giungere a una soluzione equa dei problemi di regolarizzazione del passato. In questo senso sarebbe anche ipotizzabile una convenzione quadro con l'UE che raccomandi la regolarizzazione del passato con i singoli Stati attraverso il modello efficiente dell'imposizione alla fonte. Il secondo presupposto consiste nel chiarire quanto prima con l'UE che il regime dei Paesi terzi previsto nel testo della MiFID II debba essere attuato in

modo da evitare perlomeno di peggiorare ulteriormente le condizioni di accesso al mercato per l'attività di gestione patrimoniale in Svizzera rispetto allo stato attuale. Qualora la MiFID II dovesse peggiorare notevolmente le condizioni di accesso al mercato, la Svizzera non dovrebbe più perseguire una cooperazione approfondita con l'UE in ambito fiscale. In tal caso non dovrebbe nemmeno segnalare la propria disponibilità ad avviare negoziati per trovare una soluzione alle lacune esistenti nella fiscalità del risparmio dell'UE.

8. Se i negoziati con l'UE dovessero andare in porto, la Svizzera potrebbe introdurre in anticipo (ossia prima di un'eventuale soluzione globale) lo scambio automatico di informazioni con l'UE nell'ambito dell'estensione della fiscalità del risparmio. Per quanto concerne l'attuazione, lo scambio automatico di informazioni con i singoli Stati dell'UE verrà quindi realizzato nel momento in cui sarà stata trovata con lo Stato in questione una soluzione equa per la regolarizzazione del passato. Nel contempo, la Svizzera si impegnerà in seno all'OCSE, a fianco dell'UE, a favore di un level playing field globale, ovvero di una soluzione per lo scambio automatico di informazioni con il più alto livello possibile di efficienza ed effettività, che riguardi tutte le piazze finanziarie rilevanti.
9. Se invece i negoziati con l'UE non dovessero andare in porto, la Svizzera continuerebbe a partecipare, in seno all'OCSE, allo sviluppo di uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni, ma applicherebbe tale standard, anche nei confronti dell'UE, soltanto quando dovesse valere per tutte le piazze finanziarie rilevanti. In questo caso anche gli Stati membri dell'UE potrebbero concludere nuovamente con la Svizzera convenzioni sull'imposizione alla fonte.
10. Una minoranza del gruppo di esperti raccomanda di seguire un'altra strategia nei confronti dell'UE. Questa opzione alternativa consisterebbe nel concedere all'UE lo scambio automatico di informazioni nell'ambito dell'estensione della fiscalità del risparmio soltanto una volta realizzato uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni. Questa soluzione si basa sull'idea che l'UE sarebbe sollecitata ad adoperarsi con particolare impegno insieme alla Svizzera a favore di un level playing field globale se sapesse che in tal modo potrebbe estendere più rapidamente la fiscalità del risparmio con lo standard per lo scambio automatico di informazioni.
11. Nei confronti dei clienti provenienti da Paesi con cui è stato attuato lo scambio automatico di informazioni o una convenzione sull'imposizione alla fonte con controlli credibili, la Svizzera rinuncia a imporre esigenze supplementari nell'ambito degli obblighi di diligenza estesi. In questi casi non esisterà alcuno «Swiss finish», ovvero non sarà più la banca a dover accertare la conformità dei propri clienti alle normative fiscali. La revisione in corso della legge federale sul riciclaggio di denaro per l'introduzione di obblighi di diligenza estesi dovrebbe essere in questo senso precisata.
12. Alla luce della nuova strategia e degli sviluppi internazionali, il gruppo di esperti raccomanda inoltre di riesaminare l'opzione di un accordo sui servizi con l'UE, finora respinta dal Consiglio federale. Si pone però la questione se l'accettazione dello scambio automatico di informazioni alle condizioni summenzionate determini cambiamenti decisivi nella valutazione complessiva su un progetto a così lungo termine.