

# Questioni finanziarie e fiscali internazionali

## Rapporto 2013



## **Colofone**

Editore:  
Dipartimento federale delle finanze DFF  
Berna 2013

Redazione:  
Segreteria di Stato per le questioni  
finanziarie internazionali SFI

Foto di copertina:  
Bernhof, Berna, sede del  
Dipartimento federale delle finanze,  
con il Palazzo Federale sullo sfondo  
Fotografo: Thomas Suremann



Traduzione:  
Servizi linguistici centrali DFF

Distribuzione:  
UFCL, Vendita di pubblicazioni federali  
3003 Berna  
Fax: +41 31 325 50 58  
[verkauf.zivil@bbl.admin.ch](mailto:verkauf.zivil@bbl.admin.ch)  
[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)

Art. n. 604.001.13 I  
Gennaio 2013

# Indice

	Premessa	5
	Panoramica	6
<b>1</b>	<b>Sviluppi internazionali</b>	9
	<b>Riquadro: regolamentazione internazionale dei mercati finanziari e impatto sulla Svizzera</b>	10
<b>2</b>	<b>Sistema finanziario internazionale</b>	12
	<b>2.1 Panoramica</b>	12
	<b>2.2 Questioni finanziarie e monetarie internazionali</b>	12
	2.2.1 Riforma delle quote e della governance del FMI	13
	2.2.2 Concessione di crediti del FMI	14
	2.2.3 Dotazione di fondi del FMI	15
	2.2.4 Valutazione della Svizzera	17
	<b>2.3 Stabilità finanziaria</b>	17
	<b>2.4 Dialoghi finanziari</b>	19
	<b>2.5 Attività doganali internazionali</b>	19
<b>3</b>	<b>Competitività e accesso al mercato</b>	20
	<b>3.1 Panoramica</b>	20
	<b>3.2 Importanza della piazza finanziaria svizzera</b>	21
	<b>3.3 Regolamentazione dei mercati finanziari</b>	22
	3.3.1 Progetti di regolamentazione	22
	3.3.2 Legge sui servizi finanziari	22
	<b>3.4 Resistenza alle crisi</b>	23
	3.4.1 Attuazione della normativa «too big to fail»	23
	3.4.2 Attuazione di Basilea III	24
	3.4.3 Sistema di preallarme	25
	<b>3.5 Accordi bilaterali relativi all'accesso al mercato</b>	28
<b>4</b>	<b>Integrità dei mercati finanziari</b>	29
	<b>4.1 Panoramica</b>	29
	<b>4.2 Strategia di emersione del denaro non dichiarato</b>	29
	<b>4.3 GAFI</b>	30
	<b>4.4 Altri organi nel settore della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo</b>	31
	<b>4.5 Adeguamento della legge sulle borse</b>	31

<b>5</b>	<b>Questioni fiscali internazionali</b>	32
<b>5.1</b>	<b>Panoramica</b>	32
<b>5.2</b>	<b>Cooperazione bilaterale</b>	32
5.2.1	Convenzioni per evitare le doppie imposizioni e accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale	32
5.2.2	Assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale – attuazione nel diritto interno	33
5.2.3	Imposizione alla fonte in ambito internazionale	34
5.2.4	Stati Uniti	35
<b>5.3</b>	<b>Unione europea</b>	36
5.3.1	Imposizione delle imprese	36
5.3.2	Altri dossier fiscali	36
<b>5.4</b>	<b>Cooperazione multilaterale</b>	37
5.4.1	OCSE	37
5.4.2	Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali	38
5.4.3	ONU	38

# Premessa

Nel 2012 la concorrenza a livello mondiale per offrire le migliori condizioni quadro economiche e finanziarie si è ulteriormente inasprita. La situazione del debito di molti Paesi permane critica e le prospettive economiche sono incerte. In questo contesto internazionale, anche il modello su cui la Svizzera ha costruito il proprio successo è sotto pressione.

Oltre ad adottare una grande quantità di nuove normative di carattere protezionistico, molti Paesi cercano di aumentare le proprie entrate fiscali, ricorrendo anche ai valori patrimoniali e ai redditi dei propri cittadini all'estero. A livello internazionale esiste un vasto consenso per intensificare gli sforzi volti a impedire e perseguire le elusioni d'imposta da parte delle imprese.

Questa situazione rappresenta una sfida anche per la Svizzera, dal momento che la sua economia è strettamente legata al contesto internazionale. Da un lato, il nostro Paese intende rimanere una piazza economica concorrenziale ed efficiente, dall'altro, fornisce il proprio contributo affinché sul piano internazionale regni nuovamente la stabilità e gli abusi in ambito fiscale vengano arginati. A tal fine, non è sufficiente perpetuare modelli passati a qualunque costo e rifiutare le novità.

Nel 2012 la Svizzera ha pertanto ribadito di voler seguire una politica chiara in materia di mercati finanziari. La panoramica di tale politica, approvata dal Consiglio federale il 19 dicembre 2012, persegue tre obiettivi:

1. qualità: la piazza finanziaria deve fornire a clienti svizzeri e stranieri prestazioni di elevata qualità e contribuire a un duraturo benessere della Svizzera;
2. stabilità: soltanto una piazza finanziaria stabile e sicura può funzionare anche in caso di crisi;
3. integrità: la salvaguardia dell'integrità ricade, da un lato, nella responsabilità degli operatori finanziari e, d'altro lato, in quella dello Stato che contribuisce alla lotta contro gli abusi con una regolamentazione e una vigilanza opportune.

Nel 2013 alle parole dovranno seguire altri fatti. Le convenzioni sull'imposizione alla fonte devono superare il test pratico, l'efficienza dell'assistenza amministrativa deve essere comprovata, l'accesso al mercato deve essere assicurato mediante un'attenta regolamentazione e, grazie a condizioni quadro più favorevoli, devono essere individuati nuovi settori di attività. La Svizzera parteciperà attivamente a importanti organismi finanziari multilaterali, come il Fondo monetario internazionale (FMI) o il Financial Stability Board, favorendo la stabilità finanziaria e monetaria internazionale. A tal proposito, un gruppo indipendente di esperti, istituito dal Dipartimento federale delle finanze (DFF), si sta occupando dell'elaborazione delle basi per l'ulteriore sviluppo della strategia della Confederazione in materia di mercati finanziari.

Il presente rapporto, pubblicato quest'anno per la terza volta, fornisce una panoramica delle numerose sfide nell'ambito delle questioni finanziarie e fiscali internazionali. Mostra inoltre come la Svizzera intende sfruttare queste sfide quali opportunità per creare una piazza economica elvetica competitiva e integra.

Berna, gennaio 2013



Eveline Widmer-Schlumpf  
Capo del Dipartimento federale delle finanze

## Panoramica

Nel 2012 il Consiglio federale ha preso decisioni importanti in materia di politica dei mercati finanziari. Il rapporto sulla politica in materia di mercati finanziari presentato alla fine dello stesso anno completa e concretizza la strategia avviata alla fine del 2009.

L'orientamento strategico della politica svizzera dei mercati finanziari si basa sul rafforzamento della competitività, sull'intensificazione della lotta contro la criminalità finanziaria come pure sulla conclusione di convenzioni internazionali sull'imposizione alla fonte con altri Paesi e sull'introduzione dell'assistenza amministrativa e giudiziaria conforme agli standard in ulteriori convenzioni per evitare le doppie imposizioni. Un gruppo indipendente di esperti è stato incaricato dal DFF di elaborare le basi per un'impostazione a lungo termine della strategia in materia di mercati finanziari. Una serie di misure orientate agli obiettivi di qualità, stabilità e integrità permetteranno di ottimizzare le condizioni quadro della piazza finanziaria svizzera e di farle rispettare a livello internazionale.

Una piazza finanziaria ben funzionante e con forti connessioni internazionali è nell'interesse dell'intera economia svizzera, poiché assicura il finanziamento di numerose piccole e grandi imprese e l'accesso delle economie domestiche a una vasta gamma di servizi finanziari. La piazza finanziaria è un pilastro dell'economia nazionale e costituisce pertanto uno dei fattori di successo del Paese. Per questo motivo la politica economica svizzera deve creare condizioni quadro che siano le migliori possibili e che godano del consenso internazionale.

Le condizioni economiche del settore finanziario sono influenzate in modo determinante dagli sviluppi nel contesto internazionale. La crisi del debito pone tuttora l'economia e il settore finanziario di fronte a grandi sfide. A seguito delle ampie riforme del settore finanziario in diversi Paesi sono state rese più severe le esigenze che i fornitori esteri devono adempiere per accedere al mercato. Inoltre in molti Stati la politica fiscale è stata maggiormente orientata verso l'aumento del gettito fiscale. Anche in futuro la Svizzera continuerà a partecipare attivamente all'elaborazione di standard globali. In linea di principio dovrà attuare gli standard riconosciuti sul piano internazionale. Qualora non si intenda adottare tali standard, occorre presentare un'alternativa credibile.

Nel 2013 e negli anni successivi si compieranno passi importanti:

il Consiglio federale ha elaborato le basi concettuali dei nuovi obblighi di diligenza per gli istituti finanziari. La cosiddetta «strategia di emersione del denaro non dichiarato» deve essere concretizzata e attuata. Quando accettano nuovi valori patrimoniali, gli intermediari finanziari devono tenere conto sia dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo sia degli aspetti fiscali. Ciò può essere effettuato mediante norme specifiche di autodisciplina, riconosciute dall'autorità di vigilanza, che ne controlla anche il rispetto.

Occorre inoltre decidere in merito alle modalità di attuazione delle rivedute raccomandazioni internazionali per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. D'ora in poi anche gravi infrazioni fiscali saranno punibili come reati preliminari del riciclaggio di denaro. In caso di sospetto di gravi infrazioni fiscali, gli operatori finanziari devono informare l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS).

Dato che l'attuazione di queste raccomandazioni internazionali e quella degli obblighi di diligenza sono strettamente connesse sul piano materiale, i due progetti devono essere coordinati già nella fase iniziale. Entrambi saranno posti in consultazione all'inizio del 2013.

Per uscire definitivamente dalla crisi ed evitare in futuro situazioni analoghe, l'impegno mirato della Svizzera negli organi direttivi del Fondo monetario internazionale (FMI) e nel Financial Stability Board (FSB) resta di fondamentale importanza. Tale impegno comprende anche la partecipazione della Svizzera all'aumento delle risorse del FMI, concertato a livello internazionale, in risposta a un rischio ancora elevato di una crisi sistemica.

In ambito fiscale, la Svizzera intende concludere con altri Paesi le convenzioni sull'imposizione alla fonte, che considera un'alternativa credibile allo scambio automatico di informazioni. Queste convenzioni, l'assistenza amministrativa e giudiziaria secondo lo standard internazionale e gli obblighi supplementari di diligenza sono strumenti efficaci e promettenti contro gli abusi nel settore



fiscale e consentono nel contempo di garantire il legittimo bisogno di tutela della sfera privata dei clienti. Alle convenzioni concluse con il Regno Unito e l'Austria, in vigore dal 2013, seguiranno accordi analoghi con altri Paesi europei ed extra-europei. Per quanto riguarda la Germania, che non ha ratificato la convenzione firmata, vige lo status quo.

Quanto alla futura impostazione dell'imposizione delle imprese, bisogna trovare una soluzione che tenga conto della competitività della piazza economica, delle esigenze di bilancio della Confederazione e dei Cantoni e del consenso a livello internazionale. Il dialogo con l'UE iniziato nell'estate del 2012 proseguirà anche nel 2013.

Le regolamentazioni concernenti ad esempio l'infrastruttura dei mercati finanziari o i servizi finanziari devono essere applicate nella giusta misura, con efficienza e nel rispetto degli standard internazionali. Per la Svizzera sono importanti soprattutto le regolamentazioni dei mercati finanziari nell'UE (ad es. EMIR o MiFID II) e negli Stati Uniti (Dodd-Frank Act).

Il mercato finanziario svizzero, tradizionalmente forte nella gestione patrimoniale, presenta un potenziale di crescita soprattutto nei settori dell'asset management, della previdenza e del mercato dei capitali. Per sfruttare meglio tale potenziale il Consiglio federale è disposto ad effettuare un'analisi approfondita delle condizioni quadro per la piazza finanziaria. Con adeguamenti normativi e fiscali non si deve migliorare unicamente le condizioni per i settori di attività esistenti, ma anche consentire al settore privato di svilupparne nuovi.

Attuando la sua politica in materia di mercati finanziari, la Svizzera affronta in modo mirato e coerente numerose sfide finanziarie e fiscali internazionali. Si impegna dunque affinché:

- possa offrire servizi di eccellente qualità apprezzati dai clienti sul territorio nazionale e in tutto il mondo;
- riesca a resistere ai violenti shock sui mercati finanziari e dei capitali a livello internazionale caratterizzati da volatilità; e
- venga considerata un partner affidabile sul piano internazionale grazie a una lotta risoluta contro gli abusi.

## Retrospettiva 2012

- 25.01.** Il FSB valuta positivamente la regolamentazione della Svizzera in materia di mercati finanziari.
- 22.02.** Il Consiglio federale presenta un documento interlocutorio sulla strategia della piazza finanziaria.
- 01.03.** Il Consiglio federale pone in vigore disposizioni della normativa «too big to fail».
- 20.03.** Nell'esame dei Paesi del FMI la Svizzera ottiene buone note.
- 20.03.** La Svizzera e il Regno Unito completano la convenzione sull'imposizione alla fonte.
- 05.04.** La Svizzera e la Germania completano la convenzione sull'imposizione alla fonte.
- 13.04.** La Svizzera e l'Austria firmano la convenzione sull'imposizione alla fonte.
- 18.04.** Il Consiglio federale avvia i lavori di attuazione delle rivedute raccomandazioni del GAFL.
- 19.04.** Convegno di primavera del FMI a Washington: la Svizzera prospetta un contributo di 10 miliardi di dollari per l'aumento delle risorse del FMI.
- 21.04.** Firma di un memorandum d'intesa con la Polonia sulla collaborazione nel gruppo di voto in seno al FMI e alla Banca mondiale.
- 21.04.** La Svizzera e l'Australia sottoscrivono una dichiarazione d'intenti per un regolare dialogo finanziario.
- 09.05.** La Svizzera e l'Italia convengono un dialogo sulle questioni finanziarie e fiscali.
- 07.06.** La CDI con la Turchia entra in vigore.
- 14.06.** Le Camere federali approvano la riforma delle quote e della governance del FMI.
- 15.06.** Le Camere federali approvano le convenzioni sull'imposizione alla fonte con la Germania, il Regno Unito e l'Austria.
- 21.06.** La Svizzera e gli USA pubblicano la dichiarazione sull'applicazione dell'accordo FATCA.
- 04.07.** Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente la concessione di un credito quadro per la continuazione dell'aiuto monetario internazionale.
- 04.07.** Al termine delle consultazioni delle Commissioni parlamentari competenti e dei Cantoni, il Consiglio federale licenzia il testo del mandato per avviare il dialogo con l'UE sull'imposizione delle imprese.
- 06./25.7.** Le CDI con Malta, Romania e Corea del Sud entrano in vigore.

- 09.07.** La Svizzera e la Francia parafano una revisione della convenzione in materia d'imposte sulle successioni.
- 18.07.** Standard OCSE per l'assistenza amministrativa in materia fiscale: la Svizzera approva le domande raggruppate.
- 01./05.08.** Le CDI con Svezia, Slovacchia e Singapore entrano in vigore.
- 29.08.** Il Consiglio federale adotta il mandato relativo alle trattative fiscali e finanziarie con l'Italia.
- 29.08.** Il Consiglio federale intende disciplinare meglio il commercio fuori borsa di derivati e l'infrastruttura dei mercati finanziari.
- 07./08.09.** La Svizzera è membro del FMI e della Banca mondiale da 20 anni; i membri del gruppo di voto convengono un memorandum d'intesa concernente la collaborazione.
- 27.09.** Le Camere federali licenziano la legge sull'assistenza amministrativa fiscale.
- 15.10.** La Svizzera e la Turchia sottoscrivono una dichiarazione d'intenti per un regolare dialogo finanziario.
- 15./21.10.** Le CDI con Hongkong e gli Emirati Arabi Uniti entrano in vigore.
- 07.11.** Il Consiglio federale decide il mandato di negoziazione per una convenzione sull'imposizione alla fonte con la Grecia.
- 09.11.** La CDI con la Russia entra in vigore.
- 30.11.** Il Consiglio federale licenzia il messaggio sulla proroga degli Accordi generali di credito del FMI.
- 03.12.** La Svizzera e gli Stati Uniti parafano l'accordo FATCA.
- 12.12.** La Germania non ratifica la convenzione sull'imposizione alla fonte.
- 14.12.** Il Consiglio federale presenta gli obblighi di diligenza estesi volti a contrastare l'accettazione di averi non dichiarati.
- 19.12.** Il Consiglio federale presenta una panoramica della politica in materia di mercati finanziari.
- 19.12.** La Svizzera ratifica le convenzioni sull'imposizione alla fonte con il Regno Unito e l'Austria; entrambe le convenzioni entrano quindi in vigore il 1° gennaio 2013.



# 1

## Sviluppi internazionali

### Prospettive

Nel 2013 l'economia mondiale dovrebbe lentamente riprendersi e registrare una crescita tra il 3 e il 4 per cento. Nei Paesi emergenti è atteso una crescita economica di oltre il 5 per cento, mentre nei Paesi industrializzati soltanto dell'1 per cento circa. L'eurozona registrerà con ogni probabilità una stagnazione. In Svizzera si prevede un rallentamento dell'economia e una prosecuzione del consolidamento della piazza finanziaria.

Nel 2012 l'economia mondiale ha perso ulteriormente dinamica. Il Fondo Monetario Internazionale (FMI) stima una crescita economica globale del 3,3 per cento (2011: 3,8 %). Mentre i Paesi emergenti e in via di sviluppo sono, come già nel 2011, il motore di questa crescita (+5,3 %), i Paesi industrializzati avanzano con fatica (+1,3 %). Nel 2012 la crescita economica è addirittura scesa nell'eurozona, a causa soprattutto della crisi del debito. Nello stesso anno, dopo la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo, hanno chiesto aiuti pubblici altri due Paesi dell'eurozona, ovvero Spagna e Cipro. Nel contempo anche l'insoddisfatto tasso di crescita economica e la critica situazione dei conti pubblici in Giappone, Gran Bretagna e negli USA – sui quali alla fine del 2012 si torna a puntare l'attenzione a seguito del dibattito su una drastica correzione del bilancio («fiscal cliff») – offuscano il clima di fiducia nei Paesi industrializzati.

Le banche centrali dei maggiori Paesi industrializzati hanno leggermente stabilizzato la situazione sui mercati finanziari perseguendo una politica monetaria espansiva ed effettuando massicce iniezioni di liquidità alle banche. Anche il FMI ha contribuito ad arginare la crisi mettendo a disposizione importanti mezzi finanziari. Tuttavia le misure straordinarie adottate disattivano di fatto in molti casi i meccanismi del mercato. In numerosi Paesi il rapporto tra Stato e istituti finanziari continua a essere caratterizzato da una dipendenza finanziaria reciproca. La ragione va ricercata nelle garanzie – perlomeno implicite – che lo Stato offre agli istituti finanziari e nelle consistenze di titoli di Stato detenuti da questi istituti. Il circolo vizioso che potenzialmente si instaura resta per la stabilità finanziaria un problema fondamentale, che può estendersi attraverso le interdipendenze globali ai settori finanziari di

altri Paesi. Tra l'altro per timore di un simile contagio, nel 2012, in particolare in Europa, molti operatori del mercato finanziario hanno ridotto il proprio impegno a livello transfrontaliero.

Questa situazione di partenza pone la comunità internazionale di fronte a tre importanti sfide sul piano della politica economica e finanziaria. Un primo compito essenziale è il risanamento dei conti pubblici malgrado la sfavorevole fase congiunturale. In secondo luogo è necessario revocare le misure di politica monetaria o altre misure adottate in tempo di crisi e permettere alle forze di mercato di agire più liberamente. Il presupposto per una siffatta normalizzazione è che gli operatori economici riacquisiscano fiducia nella capacità di funzionamento dei mercati finanziari. Un terzo compito chiave è quindi garantire la stabilità del sistema monetario e finanziario. A tal fine sono state avviate all'indomani della crisi finanziaria profonde riforme a livello internazionale finalizzate alla regolamentazione dei mercati finanziari.

In quanto economia aperta e dinamica con una piazza finanziaria orientata verso l'estero e una valuta propria la Svizzera è toccata in modo importante da questi sviluppi del contesto globale. Il rallentamento dell'economia globale e gli interventi di consolidamento sollecitati a livello mondiale nel settore finanziario impongono anche alla piazza finanziaria svizzera un adeguamento continuo. Inoltre, la necessità di risanare i conti pubblici spinge molti Stati a cercare nuove

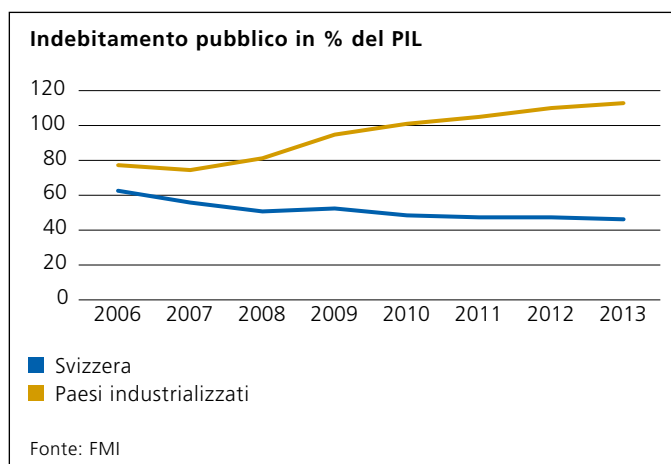


Figura 1

fonti di entrate e a ostacolare il trasferimento all'estero del substrato fiscale. Questa situazione costituirà anche in futuro una sfida per la Svizzera in quanto piazza economica con un regime

fiscale attrattivo. È pertanto fondamentale creare per la piazza finanziaria svizzera condizioni quadro per quanto possibile buone, ma nello stesso tempo anche accettate sul piano internazionale.

### **Regolamentazione internazionale dei mercati finanziari e impatto sulla Svizzera**

Dallo scoppio della crisi nel 2008 le riforme nell'ambito della regolamentazione dei mercati finanziari sono diventate una necessità riconosciuta a livello internazionale. Esse si sono concentrate ad esempio sul settore delle banche (Basilea III) e sui mercati dei derivati, ma anche sul miglioramento della tutela dei clienti. Queste riforme vanno attuate senza tuttavia cadere nel protezionismo e compromettere i vantaggi dell'apertura dei mercati. In questo contesto svolgono un ruolo di coordinamento e di disciplina anche organismi multilaterali come il Financial Stability Board (FSB) per la regolamentazione dei mercati finanziari o il FMI per la sua funzione di sorveglianza sulle politiche economiche.

Anche la Svizzera è toccata dalle riforme internazionali della regolamentazione dei mercati finanziari, e sollecitata a partecipare alla loro elaborazione a tutela degli interessi svizzeri e ad attuarle a livello nazionale. Il nostro Paese è interessato sia a un rafforzamento della stabilità finanziaria sia alle modalità di accesso al mercato dei fornitori

esteri di servizi finanziari, che con le riforme vengono spesso ridisciplinate. Occorre quindi garantire che i fornitori svizzeri di servizi finanziari possano accedere anche in futuro ai mercati finanziari internazionali e abbiano le stesse possibilità dei loro concorrenti.

L'UE ha avviato numerosi progetti di legge tecnicamente impegnativi, fra l'altro allo scopo di aumentare la trasparenza e la stabilità dei mercati finanziari e di promuovere l'integrazione e l'armonizzazione del mercato interno. Ha altresì iniziato ad applicare sempre più spesso regimi di accesso al mercato unitari per i Paesi terzi a causa della diversità delle regolamentazioni nazionali.

Oltre alla direttiva dell'UE sui gestori di fondi di investimento alternativi (AIFMD<sup>1</sup>) e al regolamento sugli strumenti derivati OTC (EMIR<sup>2</sup>) (cfr. n. 3.3.1) assume un'importanza centrale per la Svizzera la proposta della Commissione europea concernente la revisione dell'elemento cardine della regolamentazione europea dei mercati finanziari, ossia la direttiva sui mercati degli strumenti finanziari (MiFID<sup>3</sup>). In realtà, in quanto

<sup>1</sup> Direttiva 2011/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2011 sui gestori di fondi di investimento alternativi, che modifica le direttive 2003/41/CE e 2009/65/CE e i regolamenti (CE) n. 1060/2009 e (UE) n. 1095/2010, la cosiddetta Alternative Investment Fund Managers Directive (AIFMD).

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni, la cosiddetta European Market Infrastructure Regulation (EMIR).

<sup>3</sup> Direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 93/22/CEE del Consiglio, la cosiddetta Markets in Financial Instruments Directive (MiFID).

Paese non membro dello Spazio economico europeo (SEE) la Svizzera non è tenuta ad attuare la direttiva. Gli intermediari finanziari svizzeri che forniscono per i clienti nell'UE servizi finanziari sul posto o a livello transfrontaliero ne sono comunque toccati, seppure con modalità diverse.

Secondo la proposta di revisione del 20 ottobre 2011<sup>4</sup>, presentata dalla Commissione europea, dovrà essere disciplinato in modo uniforme a livello di Unione europea anche l'accesso per gli istituti finanziari di Stati terzi. Se la regolamentazione proposta venisse adottata, in molti settori la fornitura di servizi transfrontalieri dalla Svizzera nell'area dell'UE sarebbe esclusa. Gli intermediari finanziari svizzeri dovrebbero fornire servizi finanziari ai piccoli investitori e ai clienti professionali domiciliati nell'UE esclusivamente per il tramite di una succursale nello SEE. Tra l'altro una siffatta succursale potrebbe essere stabilita soltanto se la Commissione europea riconoscesse l'equivalenza della regolamentazione e della vigilanza svizzera. All'interno dell'UE sulla bozza riguardante il regime dei Paesi terzi non esiste ancora consenso unanime.

La condizione di fornire nel mercato interno dell'UE i servizi finanziari ai clienti unicamente attraverso una succursale avrebbe gravi conseguenze per la piazza finanziaria svizzera. Una simile restrizione rappresenterebbe però uno svantaggio anche per i mercati finanziari e gli investitori dell'UE, poiché impedisce la concorrenza

a scapito degli investitori e mette a rischio i flussi di investimenti nell'UE. Le autorità della Confederazione, in particolare la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), si oppongono a tali limitazioni e d'intesa con il settore finanziario sono intervenute presso le autorità dell'UE. Nel quadro di colloqui la Svizzera ha già tematizzato a livello politico questo argomento.

Dato che una parte considerevole dei valori patrimoniali esteri gestiti dagli istituti finanziari svizzeri proviene dall'area dell'UE, garantire l'accesso al mercato finanziario dell'UE è di vitale importanza. Tuttavia pure la regolamentazione di altri mercati finanziari, specialmente di quelli americani, ha un impatto considerevole sulla nostra piazza finanziaria.

La regolamentazione americana – sempre più copiosa – rispecchia un principio diverso da quello dell'UE. Essa si fonda sul principio dell'applicabilità extraterritoriale del diritto nazionale in materia di mercati finanziari ed esige quindi più raramente requisiti di equivalenza. A causa della loro validità extraterritoriale, il Dodd-Frank Act<sup>5</sup> e la normativa FATCA<sup>6</sup> impongono, ad esempio, ai fornitori svizzeri di servizi finanziari obblighi nei confronti delle autorità statunitensi (cfr. n. 5.2.4). Questi obblighi sono spesso in contraddizione con il diritto svizzero ed espongono a rischi potenzialmente più elevati i fornitori svizzeri di servizi finanziari.

<sup>4</sup> COM(2011) 656 definitivo

<sup>5</sup> Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act

<sup>6</sup> Foreign Account Tax Compliance Act

## 2

# Sistema finanziario internazionale

### Prospettive

Il FMI porta avanti la riforma delle quote e della governance, che prevede il raddoppio del totale delle quote, una parziale redistribuzione dei 24 seggi nel Consiglio dei direttori esecutivi e una verifica della formula per il calcolo delle quote. A seguito della critica situazione economica mondiale, il FMI ha altresì deciso un aumento straordinario delle proprie risorse. Per la Svizzera che ha un'economia aperta, una piazza finanziaria importante e una valuta propria è molto importante detenere una posizione forte in seno al Consiglio dei direttori esecutivi. Pur non essendo membro del G20 il capo del DFF parteciperà sul invito della Russia alle riunioni nel 2013 dei ministri delle finanze e dei governatori delle Banche centrali. Inoltre la Svizzera partecipa a tutti i lavori di preparazione. Sul piano materiale la Svizzera chiede che venga data la priorità a riforme durature volte a rafforzare le economie nazionali e a stabilizzare il sistema finanziario. In seno al Financial Stability Board (FSB), in quanto uno dei 24 Paesi membri, la Svizzera intende pure sfruttare la sua solida posizione per impegnarsi a favore di una regolamentazione dei mercati finanziari rigorosa e vincolante a livello internazionale.

zione per tutti i partecipanti alle transazioni finanziarie. La sorveglianza dell'attuazione delle riforme convenute sta diventando sempre di più l'attività prioritaria del FSB. Inoltre nel FSB è in atto una riforma della governance che dovrebbe rafforzarlo istituzionalmente.

Il G20 continua a svolgere un ruolo centrale nella definizione dell'agenda, soprattutto per quanto riguarda le questioni della regolamentazione e della sorveglianza del sistema finanziario e monetario internazionale. La Svizzera non è membro di questo organismo. Tuttavia i suoi sforzi atti a aumentare la sua influenza sui principali lavori del G20 hanno dato i loro frutti. Il capo del DFF parteciperà infatti su invito della Russia alle riunioni nel 2013 dei ministri delle finanze e dei governatori delle Banche centrali; inoltre la Svizzera partecipa a tutti i lavori di preparazione. Il suo impegno si concentra in particolare su un'intensificazione dei contatti bilaterali, sulle attività negli organismi multilaterali e su sostanziali contributi a livello di contenuto. La Svizzera si adopera in particolare affinché venga coinvolta nei lavori su tematiche finanziarie per lei prioritarie. Chiede nel contempo che i dibattiti e le decisioni abbiano luogo negli organismi pertinenti delle organizzazioni formali internazionali (FSB, FMI, OMC, OCSE, ONU).

### 2.1 Panoramica

L'attuale situazione dell'economia mondiale e dei mercati finanziari continua a porre la comunità internazionale e dunque gli organismi multilaterali rilevanti per la stabilità finanziaria (FMI e FSB) di fronte a sfide di portata straordinaria. Nel Consiglio esecutivo del FMI e nel FSB la Svizzera partecipa attivamente ai dibattiti su questioni rilevanti e contribuisce alla ricerca di soluzioni.

I dibattiti in seno al FMI continuano a essere incentrati sulla situazione dell'economia globale e del sistema finanziario, che rimane tutt'ora critica. Essa ha altresì determinato l'ulteriore aumento, a cui si sta provvedendo, delle risorse del FMI. Nel contempo prosegue la riforma delle quote e della governance del FMI, che comporta uno spostamento dei pesi soprattutto a favore dei maggiori Paesi emergenti.

Nel FSB sono in corso importanti lavori concernenti la sorveglianza degli istituti finanziari di rilevanza sistemica, le cosiddette «banche ombra» e lo sviluppo di un sistema di identifica-

A tal fine costituiscono uno strumento importante anche i dialoghi finanziari (cfr. n. 2.4). Essi consentono di illustrare ai Paesi partner le posizioni in merito al processo del G20 e alle istituzioni finanziarie internazionali e di identificare nelle questioni finanziarie, fiscali e monetarie interessi comuni come pure rischi e opportunità e di discuterne.

### 2.2 Questioni finanziarie e monetarie internazionali

Il FMI deve garantire una vigilanza attenta degli sviluppi negli Stati membri e nell'intero sistema finanziario e monetario. Nel contempo è l'autorità centrale per la valutazione dell'attuazione dei programmi di credito non solo in Paesi quali la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo, ma anche in Paesi emergenti e a basso reddito come la Georgia, El Salvador, il Marocco e la Costa d'Avorio. In tutte le attività chiave del FMI – vigilanza e consulenza inerenti alla politica economica, aiuto tecnico e concessione di crediti – la Svizzera si adopera affinché il FMI disponga di uno stru-

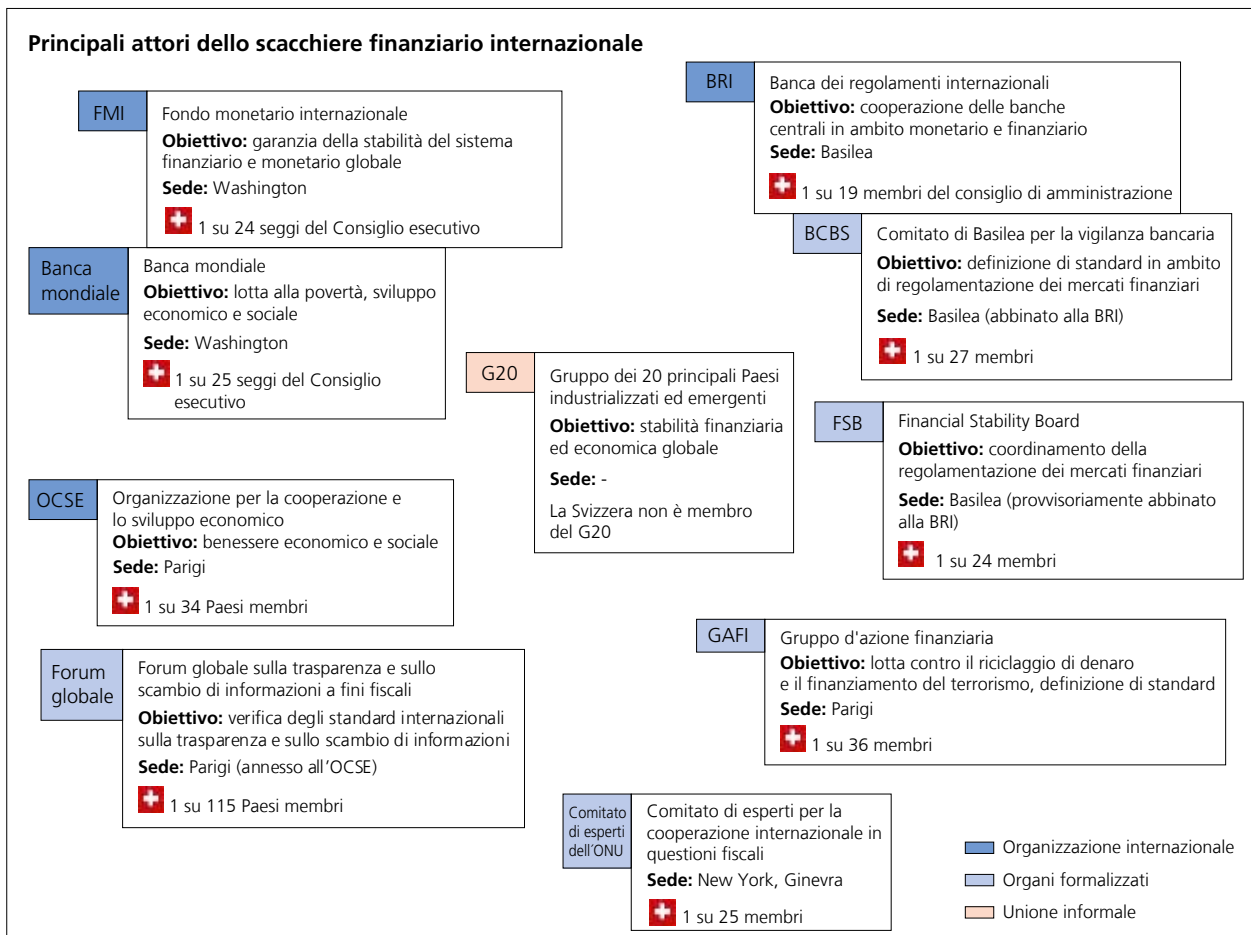


Figura 2

mentario adeguato e di buone premesse istituzionali. Con ciò si intendono anche una governance moderna e una dotazione sufficiente di mezzi finanziari.

### 2.2.1 Riforma delle quote e della governance del FMI

Il potenziamento della governance poggia sulla risoluzione adottata nel mese di dicembre del 2010 dai membri del FMI relativa alla riforma delle quote e della governance del FMI. Questa riforma prevede il raddoppio delle risorse ordinarie del FMI messe a disposizione tramite le quote (cfr. anche n. 2.2.3). Essa prevede inoltre una redistribuzione delle quote di circa il 6 per cento a favore dei Paesi emergenti e in via di sviluppo. L'aumento delle quote sarà effettivo non appena sarà ratificato da una maggioranza qualificata dei membri del FMI. Finora manca ancora in particolare il consenso del Congresso degli Stati

Uniti. Nel mese di giugno del 2012 le Camere federali hanno approvato il corrispondente progetto.

Nella riforma rientra anche la cessione a medio termine da parte dei Paesi industrializzati europei di due seggi del Consiglio esecutivo del FMI a favore dei Paesi emergenti e in via di sviluppo. Un seggio è già previsto con la parziale unificazione dei gruppi di voto di Belgio e Paesi Bassi. Il nuovo seggio sarà guidato per due anni dall'Austria e a partire dal 2014 si avvicenderanno la Turchia e una serie di Paesi dell'Europa dell'Est (cfr. anche la composizione attuale del Consiglio esecutivo del FMI nella fig. 3). La Svizzera ha sottoscritto un «Memorandum of Understanding» (MoU) con la Polonia che rafforzerà la posizione di quest'ultima in seno alla direzione del gruppo di voto comune. Il MoU prevede che la Svizzera mantenga la direzione sovraordinata del gruppo

**Composizione del Consiglio esecutivo del FMI (fine 2012)**

Arabia Saudita	Austria
Brasile	Canada
Cile	Cina
Corea	Danimarca
Egitto	Francia
Gambia	Germania
Giappone	India
Iran	Italia
Paesi Bassi	Regno Unito
Russia	Singapore
<b>Svizzera</b>	Togo
USA	Venezuela

Figura 3

di voto sia all'interno del FMI che nella Banca mondiale. Essa rappresenta il gruppo negli organi ministeriali – il Comitato finanziario e monetario internazionale (IMFC), e il Comitato del FMI e della Banca mondiale per lo sviluppo – dove vengono poste le basi politiche e strategiche. In cambio, occuperà il suo seggio nel Consiglio esecutivo – organo del FMI che prende le decisioni a livello operativo – ogni due anni, alternandosi alla Polonia. Entrambi i Paesi potranno quindi nominare il direttore esecutivo per il rispettivo periodo biennale. In tal modo la Svizzera contribuisce alla cessione dei due seggi dei Paesi europei industrializzati. La rotazione del direttore esecutivo del FMI è vincolata alla condizione che la riforma della governance del FMI venga effettivamente attuata.

Infine, sono in corso anche dibattiti su una riforma delle quote del FMI e dei diritti di voto. Le quote del FMI hanno varie importanti funzioni. Esse determinano sia gli impegni di pagamento dei Paesi membri sia l'ammontare degli aiuti finanziari da parte del FMI di cui i singoli Paesi membri possono beneficiare e stabiliscono il potere di voto dei Paesi nel Consiglio dei direttori esecutivi del FMI. Le quote sono calcolate sulla base di una formula che si basa sul PIL di un Paese, sul grado di apertura economica e finanziaria, sulla volatilità dei flussi commerciali e di capitali e sulla consistenza delle riserve monetarie. La formula per il calcolo delle quote è stata rivista interamente nel 2008. Questa revisione ha determinato una sostanziale ridistribuzione dei diritti di voto a favore dei maggiori Paesi emergenti. Un'ulteriore revisione dovrà essere portata a termine entro la fine di gennaio

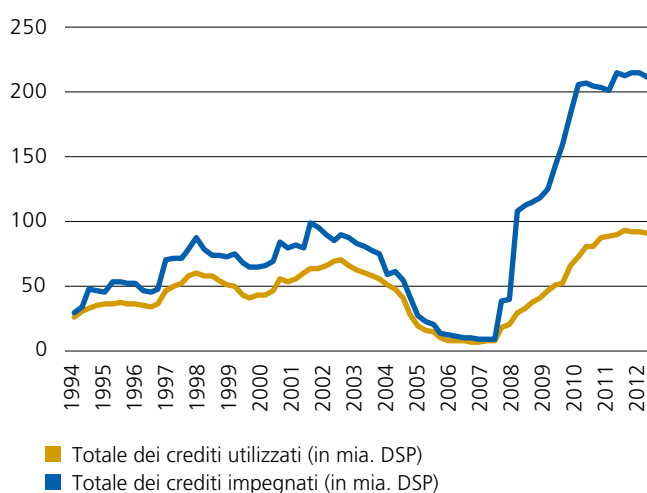
**Impegno e utilizzo dei crediti del FMI negli anni 1994–2012**

Figura 4

2013. La Svizzera si adopera affinché la formula per il calcolo delle quote rispecchi meglio le interconnessioni di natura economica e finanziaria tra i Paesi e chiede inoltre che si tenga conto dei contributi finanziari versati in modo volontario dai Paesi membri.

**2.2.2 Concessione di crediti del FMI**

Gli impegni di crediti nel quadro dei programmi in corso si sono mantenuti nel 2012 pressoché al livello massimo raggiunto nel 2011 (ca. 250 mia. di dollari americani). L'evoluzione degli impegni di crediti del FMI e l'impiego di questi crediti durante gli ultimi vent'anni circa sono illustrati nella fig. 4. L'ammontare straordinario attuale degli impegni rispecchia la situazione dei mercati finanziari e dell'economia mondiale, che rimane tesa. Nel 2012, circa 23 Paesi hanno partecipato a un programma del FMI. I programmi di credito più importanti sono stati conclusi con Grecia, Irlanda, Portogallo, Romania, Ucraina e Iraq. Le linee di credito flessibile (Flexible Credit Line, FCL) concesse sulla scia della crisi finanziaria dal FMI al Messico, alla Polonia e alla Colombia dal 2009, come pure la linea di credito precauzionale («Precautionary and Liquidity Line», PLL) concordata per la prima volta nel 2012 con il Marocco assorbono inoltre quasi la metà delle risorse impegnate. Il loro rinnovo costituirà uno degli argomenti di discussione del 2013 e la



Svizzera si adopererà affinché il FMI concluda rapidamente e in modo adeguato questi programmi.

Quasi 30 Paesi a basso reddito hanno partecipato nel 2012 a programmi del FMI attraverso il Fondo fiduciario per la lotta alla povertà e per lo sviluppo. In questo contesto sono stati impegnati circa 5 miliardi di dollari americani in crediti a tasso d'interesse zero fino alla fine del 2014.

### 2.2.3 Dotazione di fondi del FMI

Le quote messe a disposizione dai suoi membri rappresentano le risorse ordinarie del FMI (cfr. n. 2.2.1). In una situazione di necessità il FMI può ricorrere a queste risorse. Queste sono remunerate ai tassi di mercato e di regola messe a disposizione dalle banche centrali. Negli ultimi decenni le risorse del FMI sono cresciute a un ritmo nettamente inferiore rispetto al volume dei flussi finanziari internazionali.

Gli impegni assunti dal FMI hanno ridotto, a seguito della corrente crisi finanziaria ed economica, le risorse ordinarie disponibili e reso necessario un aumento delle risorse generali, ovvero non sussidiate, destinate alla concessione di crediti (cfr. fig. 6). Questo aumento delle risorse, cui contribuisce anche la Svizzera, comprende il predetto raddoppio del totale delle quote, che avverrà con la ratifica della riforma delle quote e della governance, come pure il potenziamento della rete di sicurezza del FMI, entrato in vigore già nel 2011 (Nuovi accordi di credito, NAC). Va tuttavia sottolineato che al momento del raddoppio delle quote, le risorse dei NAC verranno pressoché dimezzate. Infine l'aumento delle risorse comprende anche mezzi finanziari bilaterali messi a disposizione dai Paesi membri del FMI. Ciò è già avvenuto nel 2009 quando linee di credito bilaterali a breve termine sono state utilizzate provvisoriamente fino all'aumento delle risorse dei NAC.

All'inizio del 2012, a fronte di un serio rischio di destabilizzazione del sistema finanziario e monetario mondiale, il FMI è giunto alla conclusione che erano necessarie risorse supplementari. I principali membri della comunità internazionale si sono infine assunti la responsabilità per questa situazione di necessità e in occasione del vertice primaverile del FMI, tenutosi nel mese di aprile

**Crediti del FMI impegnati nei confronti di Paesi selezionati (fine 2012)**

In mia. di USD

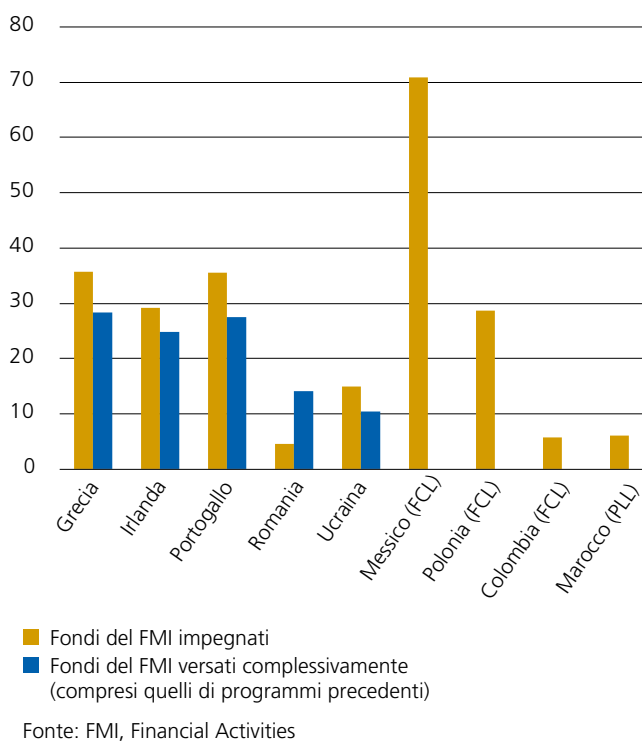


Figura 5

del 2012, hanno deciso un aumento straordinario e limitato nel tempo delle risorse del FMI. L'importo complessivo previsto dell'aumento ammontava alla fine del 2012 a 461 miliardi di dollari americani.

Nel quadro di quest'azione concertata a livello internazionale la Svizzera ha prospettato, con riserva di approvazione delle Camere federali, un contributo fino a un massimo di 10 miliardi di dollari americani. La Svizzera condivide la stima del FMI secondo cui il rischio di una crisi sistemica è molto elevato. Essa ha pertanto un grande interesse a evitare un inasprimento della crisi nell'eurozona, poiché quest'ultima potrebbe estendersi al sistema finanziario globale.

La base legale per simili partecipazioni alle azioni concertate sul piano internazionale e volte a garantire la stabilità del sistema finanziario globale è la legge sull'aiuto monetario (LAMO) del marzo 2004.

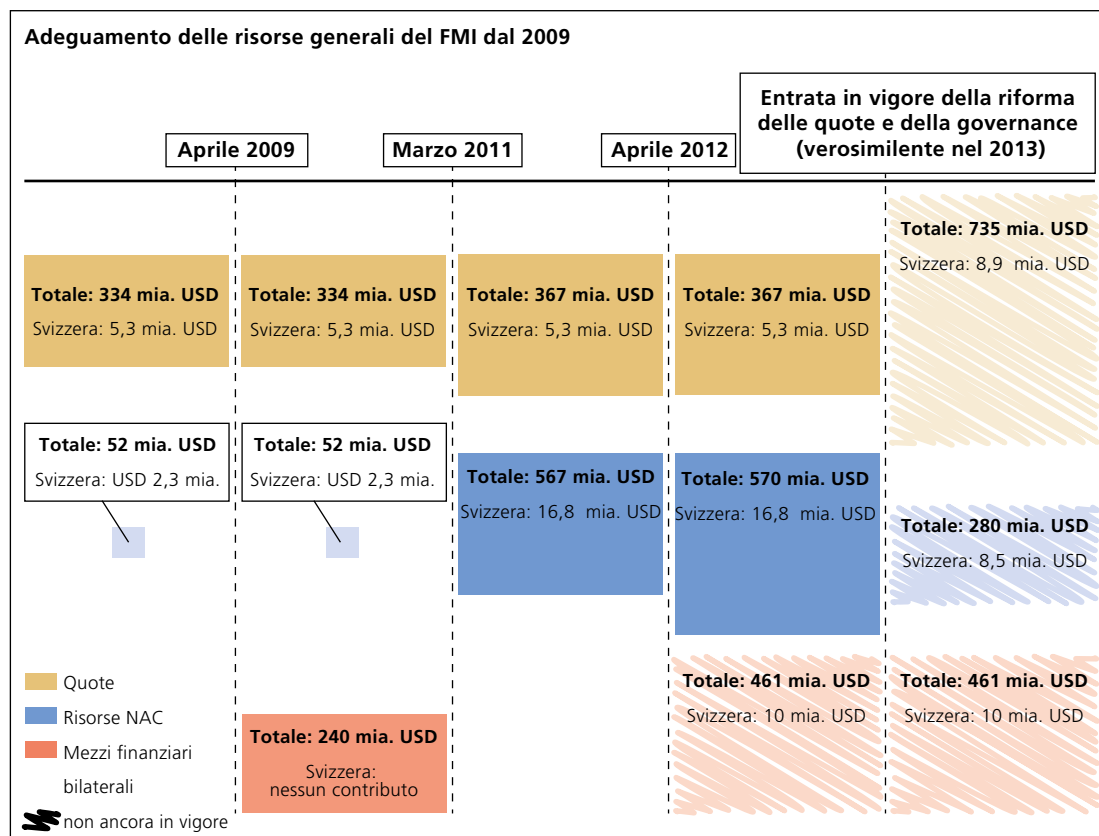


Figura 6

La Svizzera non ha fornito nel 2012 alcun aiuto monetario in virtù della LAMO. Per eventuali azioni d'aiuto intese a prevenire o a eliminare gravi perturbazioni del sistema monetario internazionale oppure per il sostegno di Stati che collaborano in modo particolarmente stretto con la Svizzera in materia di politica monetaria ed economica è a disposizione dal 2004 un credito quadro di 2,5 miliardi di franchi.

Il 4 luglio 2012 il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere federali un messaggio in cui chiede di sostituire il credito quadro esistente con uno nuovo di 15 miliardi di franchi. Quest'ultimo credito, che sarebbe valido per altri cinque anni, deve permettere alla Confederazione di disporre di mezzi finanziari adeguati per fornire alla BNS la garanzia necessaria a partecipare all'aumento delle risorse del FMI deciso dai suoi membri nel mese di aprile del 2012, nonché deve mantenere la possibilità di onorare eventuali ulteriori impegni assunti nell'ambito delle azioni d'aiuto definite chiaramente negli articoli 2 e 4 LAMO.

Oltre alle risorse generali il FMI ha a disposizione il Fondo fiduciario per la lotta alla povertà e per lo sviluppo, già citato al capitolo 2.2.2, con cui sostiene i Paesi più poveri concedendo crediti a condizioni privilegiate. A seguito della crisi finanziaria, nel 2009 è stato deciso un aumento di queste risorse. Nel frattempo il Fondo fiduciario dispone di circa 40 miliardi di dollari americani. La Svizzera ha assicurato un contributo per un massimo di 500 milioni di diritti speciali di prelievo (ca. 720 mio. fr. a fine 2012); il progetto corrispondente era stato approvato dalle Camere federali nel mese di marzo del 2011.

Il sovvenzionamento degli interessi sui crediti concessi dal Fondo fiduciario è finanziato con contributi bilaterali e risorse proprie del FMI. Nel 2012 il Consiglio esecutivo del FMI ha deciso di utilizzare a tale scopo risorse per circa 1,7 miliardi di dollari americani provenienti dal ricavato della vendita di oro. Gli utili realizzati da tale vendita sono rimborsati agli Stati membri del FMI proporzionalmente alle rispettive quote.

Successivamente gli Stati membri decidono se e in che misura sostenere il fondo per il sovvenzionamento degli interessi del Fondo fiduciario. Della quota di utili risultanti dalla vendita dell'oro alla Svizzera spetta un importo di circa 50 milioni di franchi svizzeri, che va alla BNS. Un'eventuale contribuzione per il sovvenzionamento degli interessi sui crediti del Fondo fiduciario rimane di competenza della Confederazione. Nell'ambito delle discussioni tenutesi in seno al FMI la Svizzera è riuscita a fare in modo che venga attuata la richiesta di lunga data di un Fondo fiduciario autonomo e che d'ora in poi si proceda a una verifica regolare del diritto all'accesso al credito al fine di garantire un impiego mirato delle risorse a favore dei Paesi più poveri.

In alcuni settori della collaborazione tecnica, la Svizzera opera in stretto partenariato con il FMI sia sul piano bilaterale sia assieme ad altri Paesi. Essa sostiene ad esempio l'aiuto tecnico nell'ambito del consolidamento dei settori finanziari nei Paesi emergenti e in via di sviluppo, del rafforzamento delle amministrazioni delle contribuzioni, della gestione di risorse naturali nonché della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

In questi settori la Svizzera mette a disposizione anche i propri esperti, di solito su richiesta degli Stati con cui il nostro Paese ha stretti rapporti di collaborazione, ad esempio i membri del proprio gruppo di voto. In passato, sono stati messi a disposizione esperti della tesoreria e della lotta contro il riciclaggio di denaro per una consulenza a breve termine e sono state accolte delegazioni dei Paesi per presentazioni su gestione del bilancio, controllo della spesa pubblica, perequazione finanziaria e normative fiscali. In futuro questi interventi bilaterali dovranno per quanto possibile essere rafforzati e utilizzati in modo ancora più mirato.

#### 2.2.4 Valutazione della Svizzera

La valutazione regolare della situazione economica e finanziaria dei suoi Stati membri è un elemento centrale dell'attività di vigilanza del FMI sulle politiche economiche. Il rapporto sulla valutazione annua della Svizzera è stato approvato dal Consiglio esecutivo del FMI il 2 maggio 2012 e pubblicato dal FMI.

Il FMI attesta la solidità della base economica della Svizzera, mette però in evidenza i rischi derivanti dalla crisi del debito pubblico nell'eurozona e le sfide legate alla forza del franco. Il FMI ritiene che il tasso di cambio minimo introdotto nel mese di settembre del 2011 dalla BNS sia un provvedimento di politica monetaria adeguato. Tuttavia, non appena la situazione economica si normalizza, sarebbe auspicabile il ritorno a un cambio flessibile. Per contrastare le ripercussioni dell'evoluzione demografica sulle finanze pubbliche, il FMI raccomanda di introdurre rapidamente riforme nella previdenza per la vecchiaia. Il FMI ritiene che il persistere di tassi d'interesse bassi celi il rischio crescente di una bolla dei prezzi in alcuni settori del mercato immobiliare. Infine, le grandi banche dovrebbero aumentare al più presto la dotazione di fondi propri di elevata qualità.

#### 2.3 Stabilità finanziaria

Per la Svizzera che ha una piazza finanziaria importante con forti connessioni a livello internazionale la stabilità del sistema finanziario è cruciale. Essa partecipa pertanto attivamente ai lavori del Financial Stability Board (FSB), che è diventato un forum internazionale centrale in materia di stabilità e regolamentazione del sistema finanziario. La Svizzera è rappresentata nel FSB con due seggi occupati dal DFF e dalla BNS.

Al momento è in corso una riforma della governance in seno al FSB, volta a rafforzare il FSB sul piano istituzionale e ad aumentare la sua trasparenza. La creazione di un'associazione FSB secondo il diritto svizzero, approvata dal G20 in

#### Stati membri del FSB

Arabia Saudita	Argentina
Australia	Brasile
Canada	Cina
Corea	Francia
Germania	Giappone
Hongkong	India
Indonesia	Italia
Messico	Paesi Bassi
Regno Unito	Russia
Singapore	Spagna
Stati Uniti	Sudafrica
<b>Svizzera</b>	<b>Turchia</b>

Figura 7

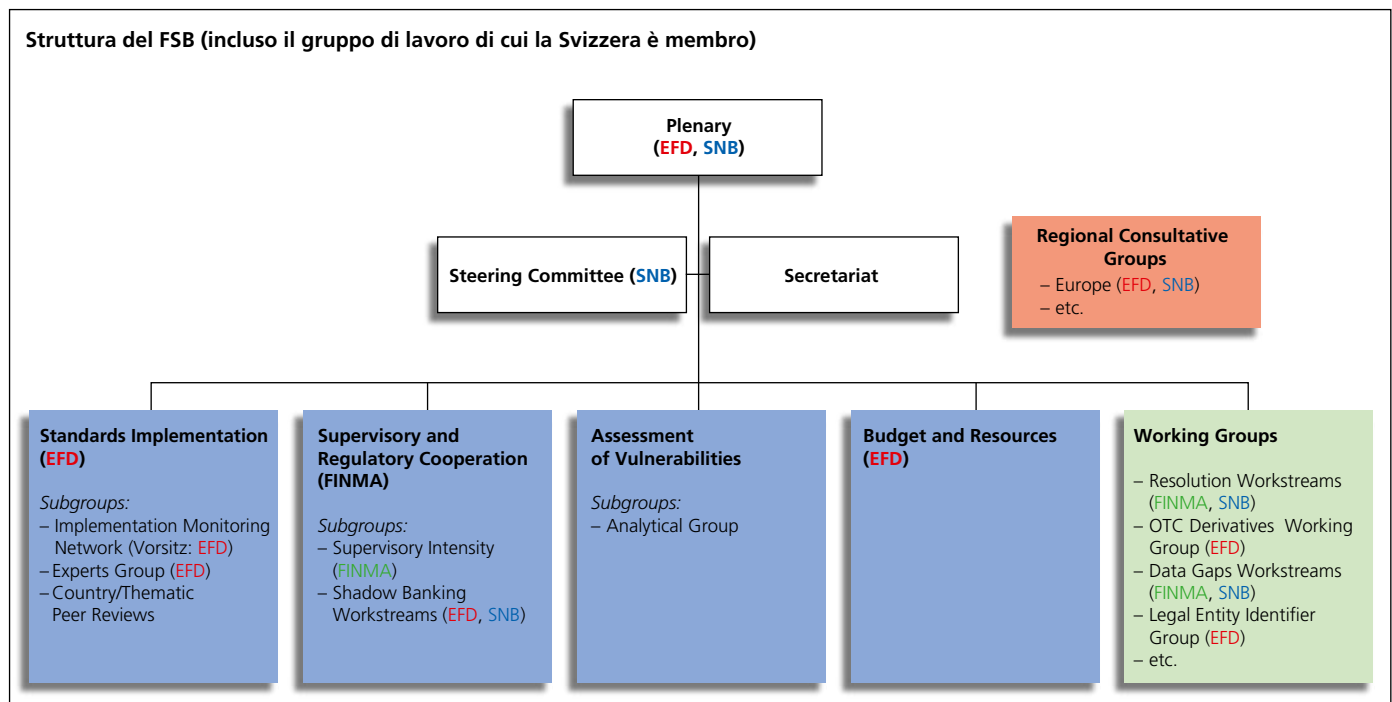


Figura 8

occasione del vertice tenutosi nel mese di giugno del 2012, con sede presso la Banca dei regolamenti internazionali (BRI) a Basilea è prevista all'inizio del 2013. Anche in futuro la BRI si assumerà per almeno cinque anni tutti i costi del FSB. Quest'ultimo godrà però di maggiore autonomia nell'utilizzazione delle risorse disponibili, delle quali sarà responsabile il nuovo «Standing Committee on Budget and Resources» in cui la Svizzera è rappresentata dal DFF.

Nel 2012 il FSB ha proseguito i lavori relativi alla vigilanza degli istituti finanziari di rilevanza sistemica («Systemically Important Financial Institutions»; SIFIs). All'inizio del mese di novembre del 2012 ha pubblicato un elenco aggiornato delle 28 banche di rilevanza sistemica globale, tra le quali figurano anche le due grandi banche svizzere. Queste banche sono soggette al rispetto di esigenze supplementari in relazione ai fondi propri, alla vigilanza e alla capacità di liquidazione. Entro la primavera del 2013 dovranno essere approvati anche standard supplementari per gli assicuratori di rilevanza sistemica globale.

L'«International Association of Insurance Supervisors» ha già presentato proposte per individuare un metodo che permetta di identificare quegli assicuratori che hanno rilevanza sistemica globale e per adottare possibili misure normative.

Un'altra priorità attuale del FSB è la vigilanza dei cosiddetti «sistemi bancari ombra», ad esempio i fondi del mercato monetario. Nel mese di novembre del 2012 il FSB ha avviato una consultazione pubblica sulle raccomandazioni per la regolamentazione dei «sistemi bancari ombra», che devono essere approvate nel 2013. L'obiettivo è impedire che i rischi migrino verso settori finanziari non regolamentati.

Un nuovo grande progetto del FSB nel 2012 è stato anche lo sviluppo e la messa in funzione di un sistema di identificazione universale e internazionale per le persone giuridiche che partecipano alle transazioni finanziarie. Il quadro giuridico e operativo di questo sistema («Legal Entity Identifier, LEI») dovrebbe essere pronto entro il mese di marzo del 2013.

Nel complesso il FSB sta spostando la propria attenzione dall'elaborazione degli standard di regolamentazione viepiù verso la vigilanza della loro attuazione. Esso continua quindi a elaborare rapporti sullo stato di avanzamento dell'attuazione della regolamentazione convenuta per il commercio dei derivati negoziati fuori borsa («Over-the-Counter, OTC»). Nel contempo è preoccupato per l'assenza di progressi nella convergenza dei vari standard di presentazione dei conti. Inoltre, nel 2012 ha lanciato varie «peer

review» tematiche nei Paesi membri finalizzate all'attuazione di standard internazionali per la gestione dei rischi delle banche e dei regimi nazionali di risanamento e di liquidazione degli istituti finanziari. Una panoramica annua sull'attuazione delle riforme convenute a livello internazionale è fornita dal gruppo di lavoro del FSB «Implementation Monitoring Network», che dal 2012 è diretto dalla Svizzera.

#### **2.4 Dialoghi finanziari**

I dialoghi finanziari servono a creare e a curare una rete di contatti privilegiati con le autorità competenti di ciascuno Stato partner. Essi esistono già da qualche tempo con alcuni Paesi come il Giappone e la Germania. L'obiettivo è condurre un dialogo strutturato con Paesi partner importanti per il settore finanziario, in particolare con i (maggiori) Paesi emergenti. Questa rete di contatti deve permettere uno scambio regolare di opinioni ed esperienze e la collaborazione in ambiti di interesse comune, ad esempio la politica dei mercati finanziari e la regolamentazione, la posizione negli organismi finanziari internazionali (ad es. FMI, FSB) e il miglioramento dei meccanismi di preallarme. I dialoghi finanziari forniscono inoltre una cornice utile per avviare con lo Stato partner negoziati ad esempio sull'accesso ai mercati finanziari (cfr. n. 3.5) o sulla fiscalità. La SFI coordina le posizioni interne all'amministrazione sulle questioni finanziarie in collaborazione con altri Uffici e istituzioni e li rappresenta nei dialoghi finanziari.

In vista di un orientamento più ampio i dialoghi vengono ora estesi ad altri Paesi del G20 e in particolare ai Paesi emergenti. Gli accordi («Memorandum of Understanding», MoU) conclusi nel 2011 (Russia e India) e nel 2012 (Brasile, Australia e Turchia) hanno permesso di istituzionalizzare i dialoghi finanziari con i nuovi Paesi partner e di creare un quadro adeguato per dialoghi strutturati e continui. Nel 2012 è stato ad

esempio possibile avviare una prima serie di dialoghi finanziari con l'India, il Brasile, l'Australia e la Turchia e condurre già il secondo dialogo con la Russia. I dialoghi finanziari in corso vanno ora approfonditi. La SFI ha pure deciso di concludere un MoU con la banca centrale cinese (People's Bank of China). L'avvio del dialogo finanziario con la Cina è previsto verosimilmente nel 2013 dopo la firma del MoU.

#### **2.5 Attività doganali internazionali**

Anche le questioni finanziarie internazionali concernono il campo di attività dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD).

Nell'ambito doganale e in quello delle imposte indirette la Svizzera ha concluso accordi bilaterali o multilaterali di assistenza amministrativa con gli Stati membri dell'AELS, l'UE e i suoi Paesi membri come pure con l'Islanda, Israele, la Norvegia, la Colombia, la Croazia, il Perù, l'Unione doganale dell'Africa australe (Botswana, Lesotho, Namibia, Sud Africa e Swaziland) e la Turchia. Con l'UE e i Paesi membri esiste inoltre un accordo antifrode, che non è ancora entrato in vigore ma che viene applicato provvisoriamente tra la Svizzera e certi Paesi membri dell'UE. Gli accordi sono finalizzati a garantire il rispetto del diritto doganale e del diritto in materia di imposte indirette in relazione al trasporto internazionale di merci nonché a scoprire e perseguire le infrazioni. L'Amministrazione federale delle dogane presta regolarmente assistenza amministrativa e assistenza internazionale in materia penale. In quest'ultimo ambito viene spesso chiesta la consegna di documenti bancari.

La Svizzera sta conducendo colloqui con la Federazione Russa in vista di un accordo in ambito doganale. I negoziati con gli Stati Uniti su un accordo di assistenza amministrativa in ambito doganale non si sono ancora conclusi.

# 3

## Competitività e accesso al mercato

### Prospettive

Livelli di regolamentazione differenti possono ripercuotersi molto negativamente sull'accesso al mercato nonché sull'integrità e sulla competitività della piazza finanziaria svizzera. Ai fini della parità di trattamento e della neutralità concorrenziale, occorre pure evitare che in Svizzera prodotti finanziari simili siano sottoposti a esigenze differenti a seconda dei fornitori di servizi finanziari. In collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e la FINMA, il DFF esamina in modo approfondito la necessità d'intervento ed elabora, nel quadro del progetto di legge sui servizi finanziari, un rapporto con le pertinenti basi legali da porre in consultazione.

### 3.1 Panoramica

Le condizioni quadro per i mercati finanziari dovrebbero essere orientate anche in futuro agli obiettivi della qualità, della stabilità e dell'integrità. Nell'elaborazione della regolamentazione dei mercati finanziari possono nascere conflitti di obiettivi. Una regolamentazione troppo severa può quindi pregiudicare la competitività del settore, mentre una regolamentazione troppo blanda può compromettere la stabilità e l'integrità della piazza finanziaria come pure l'accesso ai mercati esteri. Pertanto, nell'elaborare la regolamentazione occorre ponderare attentamente i costi e i benefici nonché garantire l'attrattività della piazza finanziaria.

Per tradizione il mercato finanziario sostiene in misura significativa il benessere e l'occupazione in Svizzera. Considerate le ridotte dimensioni del mercato interno, è estremamente importante che il settore finanziario svizzero possa mantenere un orientamento internazionale e migliorare la propria competitività. Una regolamentazione adeguata dei mercati finanziari, conforme agli standard internazionali, contribuisce a garantire l'accesso ai mercati internazionali.

Dall'inizio della crisi finanziaria, sono già state attuate con successo diverse riforme.

La necessità di un'ulteriore riforma si ravvisa nell'ambito della trasparenza del mercato e della tutela dei clienti e degli investitori. Per entrambi i settori il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare un progetto da porre in consultazione.

### Commercio di materie prime

Fondandosi su una tradizione che risale al 18° secolo, negli ultimi anni la Svizzera è divenuta una delle piazze più importanti al mondo per il commercio di materie prime. Nonostante le principali borse che trattano le materie prime fisiche e i derivati su materie prime si trovino all'estero, secondo alcune stime da un quarto a circa un terzo del volume del commercio internazionale di materie prime è realizzato da imprese attive in Svizzera.

A causa di diversi sviluppi – tra cui il forte aumento dei prezzi delle materie prime e la crescente presenza di meri investitori finanziari – il ruolo dei mercati dei derivati su materie prime e la loro regolamentazione sono stati messi di recente al centro del dibattito internazionale. Quest'ultimo ha portato, tra l'altro, all'elaborazione da parte dell'International Organization of Securities Commissions (IOSCO) di principi per la sorveglianza dei mercati dei derivati su materie prime. Questi principi, sostenuti dalla Svizzera, mirano a fare in modo che i mercati dei derivati su materie prime contribuiscano in modo efficace alla formazione dei prezzi, adempiano la loro funzione di garanzia e non vengano per quanto possibile manipolati. In questo contesto occorre altresì menzionare le nuove disposizioni legali concernenti il commercio fuori borsa dei derivati. Nel mese di agosto del 2012 il Consiglio federale ha incaricato della loro elaborazione il DFF (cfr. n. 3.3.1). L'obiettivo è aumentare la trasparenza del commercio fuori borsa dei derivati, che è presente anche in Svizzera.

Tuttavia, l'interesse per il settore svizzero delle materie prime va oltre la regolamentazione dei mercati finanziari e sta crescendo negli ambienti della politica e nei media. I temi in discussione sono, ad esempio, la responsabilità delle imprese in materia di rispetto dei diritti umani, le norme ambientali e la trasparenza contabile. Per potersi formare un'opinione, il Consiglio federale ha istituito nel 2012 una piattaforma interdipartimentale sotto la direzione di DFF/DFAE/DFE, che permette di raccogliere tutte le conoscenze presenti nell'Amministrazione riguardo a diversi aspetti del settore delle materie prime e di elaborare le relative basi.



### 3.2 Importanza della piazza finanziaria svizzera

La piazza finanziaria svizzera fornisce un contributo essenziale alla creazione di valore aggiunto dell'intera economia e all'occupazione (cfr. fig. 9).

Nel 2011 l'erogazione di servizi finanziari ha permesso di creare un valore aggiunto di circa 61 miliardi di franchi. Ciò corrisponde al 10,3 per cento del prodotto interno lordo (PIL), valore pressoché equivalente a quello di altri grandi centri finanziari. In Gran Bretagna è del 9,4 per cento, a Singapore del 12,4 per cento e negli USA dell'8,3 per cento. Rispetto al Lussemburgo (28,3 %) è tuttavia nettamente inferiore (cfr. fig. 10). Diversi studi confermano che negli ultimi 20 anni il settore finanziario ha costituito il principale fattore di crescita dell'economia nazionale svizzera, dato che circa un terzo della crescita economica del PIL era riconducibile al settore finanziario. Per quanto concerne i posti di lavoro, a metà del 2012 lavoravano in questo settore circa 211 000 persone, ovvero il 6,2 per cento dell'occupazione totale.

Nel 2011 la Svizzera contava 312 istituti bancari, di cui circa la metà era costituita da banche estere. Le banche sono attori centrali dei mercati finanziari e fungono da intermediari tra l'offerta e la domanda di capitali. Grazie a questa funzione di intermediazione dispongono, da un lato, di informazioni sulle esigenze di investimento dei risparmiatori e, dall'altro, sui progetti di investimento dei beneficiari di crediti. Sia le imprese che le economie domestiche dipendono dal denaro a credito. A metà del 2012 il volume dei crediti, ossia l'utilizzo effettivo dei limiti di credito delle banche, ammontava a circa 1080 miliardi di franchi svizzeri, di cui tre quarti riconducibili a crediti ipotecari nazionali. In questo contesto, la forte concorrenza tra i diversi fornitori che operano sul mercato svizzero si traduce in costi di finanziamento vantaggiosi, ad esempio in tassi e margini di interesse bassi. Tuttavia, sul mercato immobiliare regna una notevole incertezza. Per evitare sviluppi negativi dovuti a bolle speculative, è fondamentale una politica creditizia responsabile da parte delle banche. Finora gli adeguamenti normativi in vigore dal 1° luglio 2012 hanno contribuito a ridurre il rischio di future perdite (cfr. n. 3.4.2).

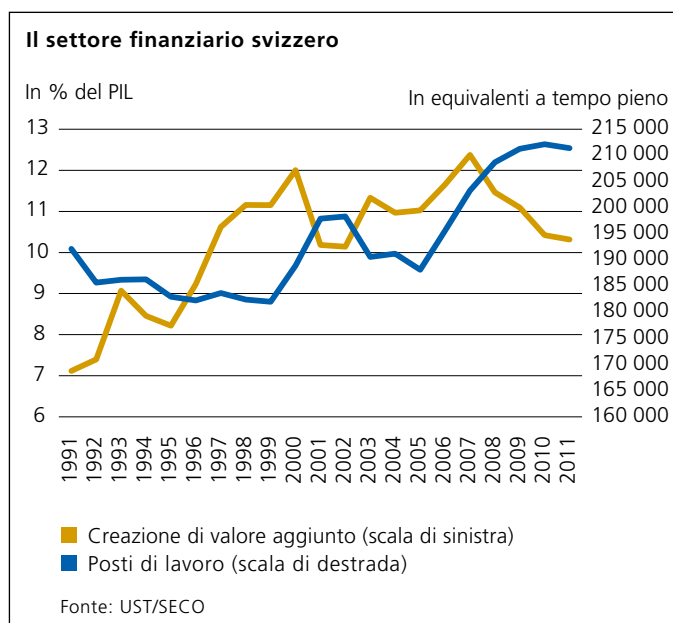


Figura 9

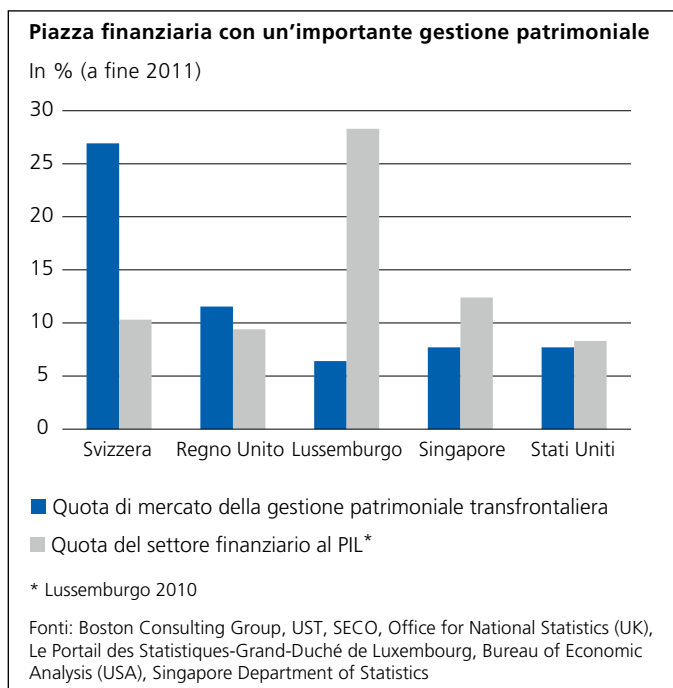


Figura 10

Oltre alle banche, fanno parte del settore finanziario le assicurazioni e le casse pensioni. Nel 2011, 228 imprese di assicurazione erano sottoposte a vigilanza in Svizzera e la metà di queste erano attive nel settore dell'assicurazione contro

i danni. A fine 2011 gli investimenti di capitale delle assicurazioni svizzere ammontavano a oltre 500 miliardi di franchi, di cui quasi la metà è investita in titoli a interesse fisso. Anche le circa 2 300 casse pensioni sono attori centrali sulla piazza finanziaria. Infatti, a fine 2010 esse avevano investito capitali per circa 620 miliardi di franchi, di cui più di un terzo in obbligazioni e più di un quarto in azioni.

### **3.3 Regolamentazione dei mercati finanziari**

#### **3.3.1 Progetti di regolamentazione**

Il 28 settembre 2012 il Parlamento ha approvato la modifica della legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale. La revisione parziale mirava principalmente a rafforzare la tutela degli investitori, a mantenere la competitività e la reputazione della piazza finanziaria svizzera e a garantire l'accesso al mercato europeo. Essa ha permesso inoltre di colmare le lacune presenti a livello normativo negli ambiti della gestione, della distribuzione e della custodia. Tuttavia, nel corso dei dibattiti parlamentari, la proposta di miglioramento della tutela degli investitori formulata dal Consiglio federale è stata leggermente ridimensionata. Tra le novità principali della legge riveduta rientra l'assoggettamento alla stessa di tutti i gerenti patrimoniali di investimenti collettivi di capitale. In linea con la direttiva europea AIFM dell'8 giugno 2011, è stata introdotta una norma «de minimis» per i piccoli gerenti patrimoniali di investimenti collettivi di capitale, che permette a questi ultimi di essere assoggettati su base volontaria. Inoltre, sono state introdotte nuove e dettagliate norme che riguardano, in particolare, i gerenti patrimoniali di investimenti collettivi di capitale, la distribuzione, la definizione di investitori qualificati nonché la responsabilità delle banche depositarie.

In vista dell'attuazione delle nuove prescrizioni legali, è stata sottoposta a revisione anche l'ordinanza sugli investimenti collettivi di capitale. La legge riveduta e l'ordinanza entrano in vigore nel mese di marzo del 2013.

La crisi finanziaria ha evidenziato che la scarsa trasparenza sui mercati dei derivati negoziati fuori borsa (mercati dei derivati OTC) può compromettere la stabilità dell'intero sistema finan-

ziario a seguito della loro forte interdipendenza internazionale nonché dell'elevato volume commerciale e del rischio di perdite. Da allora sono stati intrapresi sforzi a livello internazionale, in particolare da parte del G20 e del Financial Stability Board (FSB), per migliorare la trasparenza e la stabilità del mercato dei derivati OTC. Nel mese di settembre del 2009 i Paesi del G20 si sono principalmente impegnati a garantire che entro la fine del 2012 il conteggio dei contratti sui derivati OTC standardizzati avvenisse tramite controparti centrali (central counterparties; CCP) e che tutte le transazioni di derivati OTC venissero notificate a registri di dati sulle negoziazioni (trade repository; TR).

Alla luce dell'evoluzione dei mercati finanziari, la vigente regolamentazione svizzera dell'infrastruttura dei mercati finanziari non è più adeguata. Del resto non soddisfa più nemmeno i nuovi standard, sviluppati dagli organi internazionali, applicabili a importanti istituzioni dell'infrastruttura dei mercati finanziari come le controparti centrali e i depositari centrali di titoli. Attualmente diversi Stati stanno trasponendo gli standard internazionali concernenti il commercio fuori borsa di derivati e l'infrastruttura dei mercati finanziari nei propri ordinamenti giuridici. A questo riguardo in particolare l'UE e gli USA si trovano a uno stadio relativamente avanzato.

Per garantire la concorrenzialità della piazza finanziaria svizzera e rafforzare la stabilità finanziaria è necessario che la Svizzera attui per quanto possibile integralmente e contestualmente ad altre piazze finanziarie gli obblighi del G20 e le raccomandazioni del FSB sul commercio di derivati OTC. Inoltre deve adeguare la regolamentazione nell'ambito della struttura dei mercati finanziari agli standard internazionali. Per assicurare l'accesso al mercato dell'UE, occorre promuovere in entrambi i settori una regolamentazione equivalente a quella europea. Con decisione del 29 agosto 2012, il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare, entro la primavera del 2013, un pertinente progetto da porre in consultazione.

#### **3.3.2 Legge sui servizi finanziari**

La crisi finanziaria ha messo in evidenza l'insufficienza della tutela dei clienti nel caso di determinati servizi e prodotti finanziari. Il 28 marzo 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di

avviare, in collaborazione con il DFGP (UFG) e la FINMA, i lavori per l'elaborazione delle basi legali volte a creare una regolamentazione intersettoriale di prodotti e servizi finanziari, nonché della loro distribuzione, e di presentare un avamprogetto al Consiglio federale entro l'autunno del 2013 (legge sui servizi finanziari).

Un simile adeguamento della legislazione si impone, oltre che per le lacune constatate in Svizzera nella tutela dei clienti, per altri due motivi, dato che lo sviluppo degli standard internazionali solleva le questioni dell'accesso al mercato e della reputazione. Inoltre, per tutti gli offerenti dovrebbero valere le stesse condizioni.

La necessità di migliorare la tutela dei clienti in Svizzera si ravvisa, in particolare, nei seguenti settori:<sup>7</sup>

- regole per i prodotti finanziari (obbligo generale di pubblicazione del prospetto per i prodotti finanziari standardizzati e descrizione dei prodotti finanziari strutturati);
- regole di condotta e di organizzazione per i fornitori di servizi finanziari (come gli obblighi d'informazione dell'operatore finanziario; chiarimenti in merito all'assunzione di informazioni e alla valutazione dell'adeguatezza);
- estensione della vigilanza (assoggettamento dei gestori patrimoniali indipendenti; conoscenze tecniche delle persone a contatto con la clientela; grado di tutela dei clienti equivalente nel caso di servizi finanziari transfrontalieri);
- applicazione semplificata del diritto civile che permetta ai clienti privati di far valere le proprie pretese.

Sul piano internazionale sono in atto numerosi sforzi per rafforzare la tutela dei clienti nel settore dei servizi finanziari:

- rielaborazione della direttiva dell'UE sui mercati degli strumenti finanziari (MiFID), che intende inasprire e armonizzare ulteriormente le regole di condotta in materia di distribuzione di prodotti finanziari;
- analisi della tutela dei clienti (studio del FSB: Consumer Finance Protection; principi dell'OCSE: Principle on Financial Consumer Protection) su mandato del G20;

- principi del «Point of Sale Disclosure» pubblicati dall'International Organization of Securities Commission (IOSCO).

Questi sforzi vanno di pari passo con la tendenza dell'UE di richiedere standard unitari ed equivalenti di regolamentazione della tutela dei clienti per quanto concerne l'erogazione transfrontaliera di servizi finanziari. In realtà il grado di tutela dei clienti non influisce solo sulla qualità dei servizi finanziari, ma anche sulle questioni della reputazione della piazza finanziaria e dell'accesso al mercato da parte dei fornitori svizzeri di servizi finanziari.

#### *Condizioni uguali per i fornitori di servizi finanziari (Level Playing Field)*

Una condizione importante per il rafforzamento della competitività tra i fornitori svizzeri è l'impostazione unitaria delle esigenze normative in materia di erogazione di servizi finanziari. Tali esigenze devono orientarsi ad aspetti tecnici come la complessità dei prodotti o la necessità di tutela dei clienti e in linea di principio devono essere applicate, con la necessaria differenziazione, a tutti gli offerenti allo stesso modo. Con queste esigenze equivalenti è possibile evitare distorsioni della concorrenza tra i fornitori.

I lavori sono stati avviati nella primavera del 2012 all'interno di diversi gruppi di lavoro e riguardano distribuzione, prodotto, assoggettamento, crossborder (erogazione transfrontaliera di servizi finanziari) e applicazione del diritto. In febbraio e marzo del 2013 è prevista un'indagine conoscitiva sugli indirizzi strategici. Il progetto da porre in consultazione dovrebbe essere elaborato entro l'autunno del 2013.

### **3.4 Resistenza alle crisi**

#### **3.4.1 Attuazione della normativa «too big to fail»**

Gli istituti finanziari di rilevanza sistemica rappresentano un rischio per la stabilità, poiché il loro crollo comporterebbe rischi insostenibili per l'economia nazionale interessata. In Svizzera la problematica «too big to fail» (TBTF) è particolarmente sentita, in quanto Credit Suisse e UBS detengono una posizione dominante in settori di attività fondamentali.

Il 4 ottobre 2010 la Commissione di esperti istituita dal Consiglio federale ha pubblicato il

<sup>7</sup> Cfr. documento di posizione della FINMA «Regolamentazione della produzione e della distribuzione di prodotti finanziari» del 24 febbraio 2012.

suo rapporto finale. Il messaggio «too big to fail» è stato licenziato dal Consiglio federale il 20 aprile 2011. Il progetto è stato adottato dal Parlamento il 30 settembre 2011. Le nuove disposizioni sono entrate in vigore il 1° marzo 2012.

Le misure sono finalizzate a ridurre le ripercussioni negative di uno stato di insolvenza che sopraggiunge malgrado tutti i tentativi fatti per evitarlo e mantenere nel contempo le funzioni di rilevanza sistemica della banca coinvolta. Inoltre esse riducono fortemente l'effetto di distorsione di una garanzia di fatto dello Stato. In tal modo si intende evitare che in futuro lo Stato debba assumere grossi rischi finanziari per salvare una banca di rilevanza sistemica.

Le misure esigono chiaramente fondi propri più elevati e prescrizioni in materia di liquidità, ripartizione dei rischi e di organizzazione delle grandi banche. I nuovi strumenti di capitale (capitale di riserva e capitale convertibile, cosiddetti CoCos) devono sostenere le banche nell'attuazione delle esigenze più severe in materia di fondi propri. Le proposte si basano su quelle formulate dal Comitato internazionale di Basilea per la vigilanza bancaria («Basilea III»), ma sono però più estese.

In quanto parte di un piano globale di risanamento e di liquidazione, il piano d'emergenza mira a garantire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica (in particolare il traffico dei pagamenti, le operazioni di deposito e di credito) in caso di insolvenza di una banca di rilevanza sistemica. L'interazione tra fondi propri e organizzazione riveste un ruolo centrale: se la banca scende sotto una determinata quota di fondi propri scatta il piano d'emergenza, ad esempio tramite il rapido trasferimento di determinate funzioni a una banca transitoria. La dotazione di fondi propri deve essere garantita con il capitale proprio derivante dalla conversione dei prestiti convertibili.

Le misure fissate nella legge sulle banche si ripercuotono soprattutto sulle nuove sezioni dell'ordinanza sulle banche e dell'ordinanza sui fondi propri. Il Consiglio federale ha licenziato tali ordinanze il 1° giugno 2012, approvate anche

dall'Assemblea federale nella sessione autunnale 2012. Le ordinanze sono entrate in vigore il 1° gennaio 2013. A queste si aggiungono le esigenze specifiche della nuova ordinanza sulla liquidità, che verranno attuate gradualmente dal mese di gennaio del 2013. I lavori di attuazione da parte delle banche interessate sono già iniziati e saranno seguiti attentamente dalla FINMA.

### 3.4.2 Attuazione di Basilea III

La recente crisi dei mercati finanziari ha evidenziato le numerose debolezze del sistema finanziario internazionale. Sulla base delle conoscenze acquisite, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha stabilito regole rivedute in materia di fondi propri e di liquidità («Basilea III»). Undici membri (compresa la Svizzera) hanno già pubblicato alcune norme definitive di Basilea III, che sono entrate in vigore il 1° gennaio 2013. Altri sette membri (compresi l'UE e gli USA) hanno pubblicato progetti e dichiarato che si stanno adoperando per pubblicare norme definitive il prima possibile.

Per quanto concerne i fondi propri, il nuovo standard internazionale esige che le banche detengano fondi propri considerevolmente maggiori e di migliore qualità per assorbire le perdite. Basilea III fissa al 10,5 per cento la quota complessiva di capitale proprio necessaria dal 2019 e al 7 per cento i fondi propri di base (capitale proprio versato, utile riportato). In materia di fondi propri, la Svizzera impone alle proprie banche di rilevanza sistemica esigenze ancora più elevate (cfr. n. 3.4.1).

Per attuare le più severe esigenze internazionali, nel giugno del 2012 il Consiglio federale ha deciso la revisione totale dell'ordinanza sui fondi propri. Conformemente ai periodi transitori previsti dalle normative internazionali, le nuove prescrizioni svizzere concernenti Basilea III sono entrate in vigore il 1° gennaio 2013. Elaborate in collaborazione con le autorità e le istituzioni interessate come pure con le associazioni settoriali le nuove prescrizioni sui fondi propri sono sostanzialmente più severe, ma anche più trasparenti e più semplici. L'attuazione da parte della Svizzera delle nuove prescrizioni sui fondi propri comprende le esigenze definite secondo le

normative internazionali (il cosiddetto «Basel pur»). A queste si aggiungono le esigenze supplementari stabilite dalla FINMA in funzione delle dimensioni della banca.

Oltre alla revisione totale dell'ordinanza sui fondi propri, nel mese di giugno del 2012 il Consiglio federale ha altresì deciso due misure da adottare con effetto immediato, applicabili da inizio luglio 2012. Un cuscinetto di capitale anticiclico dovrà aumentare la solidità delle banche in caso di crescita eccessiva del volume dei crediti. Affinché i crediti ipotecari siano concessi da subito con maggiore prudenza, le banche devono disporre di una dotazione di fondi propri più elevata in relazione ai crediti per gli immobili ad uso abitativo nel caso in cui la quota minima di fondi propri del mutuatario sia inferiore al 10 per cento. Inoltre la quota minima non può provenire dal secondo pilastro.

Tuttavia, l'attuazione in Svizzera di Basilea III non è ancora conclusa. Oltre alle esigenze minime in materia di fondi propri, sono stati tra l'altro elaborati standard qualitativi concernenti la dotazione di liquidità. In Svizzera questi standard sono disciplinati in una nuova ordinanza sulla liquidità. Le esigenze impongono alle banche un'adeguata gestione e vigilanza dei loro rischi di liquidità. Gli istituti finanziari sono tenuti ad adottare misure organizzative e a mantenere un cuscinetto di liquidità costituito da valori patrimoniali non gravati, di qualità primaria e di elevata liquidità. Devono effettuare stress test e allestire un piano di emergenza in caso di problemi di liquidità. Queste esigenze si applicano a tutte le banche, tenuto conto del tipo, dell'entità, della complessità e del grado di rischio della loro attività commerciale. Alle banche devono inoltre essere impartite prescrizioni quantitative. In una prima fase l'ordinanza riprende le disposizioni contenute nell'ordinanza sulle banche. Tuttavia, queste norme saranno sostituite – secondo lo scadenziario internazionale – dagli standard quantitativi concernenti la dotazione di liquidità secondo Basilea III, ovvero il 1° gennaio 2015 dalla quota di liquidità a breve termine (Liquidity Coverage Ratio, LCR) e il 1° gennaio 2018 dalla quota strutturale di liquidità (Net Stable Funding Ratio, NSFR). Per poter limitare i rischi sistemici dovuti alle grandi banche, l'ordinanza contiene

infine speciali esigenze quantitative per le banche di rilevanza sistemica. A livello materiale queste esigenze si basano sull'accordo relativo al mantenimento di liquidità concluso nel mese di giugno del 2010 tra le due grandi banche svizzere e la FINMA. In vista dell'introduzione del LCR e del NSFR le banche saranno infine tenute a fornire regolarmente un rendiconto sulla loro liquidità alla FINMA. L'ordinanza è entrata in vigore il 1° gennaio 2013.

### 3.4.3 Sistema di preallarme

La SFI contribuisce a rafforzare la competitività e la stabilità della piazza finanziaria svizzera in diversi modi. Nel 2012 si è provveduto a estendere il sistema di preallarme, approfondendo le conoscenze relative a importanti piazze finanziarie internazionali ed effettuando analisi degli indicatori dei mercati finanziari. Questo meccanismo di riconoscimento precoce comprende diverse componenti:

- analisi delle strutture, dei punti di forza e di debolezza nonché degli sviluppi della regolamentazione delle principali piazze finanziarie concorrenti per identificare le tendenze internazionali e favorire riflessioni approfondite sul posizionamento della piazza finanziaria svizzera. Nel 2012 sono state esaminate le piazze finanziarie di Dubai, Hongkong, Liechtenstein, Londra, Lussemburgo e Singapore. Le analisi si sono svolte a due livelli: da un lato, si è proceduto ad elaborare un rapporto annuale più approfondito sui Paesi, dall'altro, a eccezione di Dubai e Londra, sono stati registrati mensilmente gli sviluppi più importanti a livello economico e politico;
- rilevamento e monitoraggio delle modifiche apportate alla regolamentazione dei mercati finanziari a livello internazionale (Früherkennung Finanzmarktregulierung Ausland – FFA). Si tratta di una base di dati che permette il riconoscimento precoce degli sviluppi normativi all'estero e che facilita l'analisi e la presa di posizione delle autorità svizzere. Il sistema FFA è basato su una piattaforma elettronica chiusa, a cui hanno accesso alcuni collaboratori scelti delle autorità e le associazioni di categoria;
- analisi e monitoraggio degli indicatori di mercato internazionali rilevanti per i mercati

## Panoramica delle esigenze supplementari poste alle grandi banche (esigenze normative supplementari minime in materia di fondi propri e di organizzazione)

Sviluppi internazionali nella vigilanza di banche di rilevanza sistemica (stato fine 2012)				
A livello internazionale e in importanti centri finanziari sono in atto sforzi per regolamentare ulteriormente gli istituti finanziari di rilevanza sistemica (Systemically important financial institution – SIFI). Una base importante è costituita dalle nuove prescrizioni di Basilea III sui fondi propri e sulla liquidità (cfr. n. 3.4.2) che, soprattutto nell'ambito della copertura di attivi ponderati in funzione del rischio (RWA), esigono da tutte le banche il rispetto di esigenze più severe in materia di fondi propri. Secondo le direttive del G20, queste prescrizioni devono essere introdotte da tutti i centri finanziari importanti e dai Paesi membri per tutte le banche*. A ciò si aggiungono le esigenze specifiche imposte ai SIFI per limitare i rischi che questi ultimi costituiscono per la stabilità finanziaria. Il 4 novembre 2011 il G20 ha approvato il pacchetto di misure del Financial Stability Board (FSB) per la regolamentazione dei SIFIs a livello globale (G-SIFI)**. Oltre a un supplemento di capitale proprio compreso tra l'1 e il 3,5 per cento di RWA in funzione delle dimensioni secondo Basilea III (5 categorie), questo pacchetto comprende esigenze nell'ambito della gestione dei rischi e dei controlli interni. Inoltre, è necessario elaborare piani di liquidazione («living wills») e consentire liquidazioni a livello internazionale. Tra le 28 banche considerate di rilevanza sistemica globale rientrano anche UBS e Credit Suisse. Ciascuna deve rispettare un supplemento dell'1,5 per cento (FSB, nov. 2012). Altre esigenze specifiche per certi Paesi e spazi economici richieste alle banche di rilevanza sistemica nell'ambito dei fondi propri e dell'organizzazione figurano nella seguente tabella.				
Esigenze supplementari in materia di capitale proprio	Esigenze supplementari in materia di organizzazione	Stato della normativa		
<b>CH: Rafforzamento della stabilità nel settore finanziario</b> Grazie all'approvazione del Parlamento il 30 settembre 2011 del progetto TBTF per l'adeguamento della legge sulle banche, all'approvazione del Consiglio federale il 1° luglio 2012 dei pertinenti adeguamenti dell'ordinanza sui fondi propri e dell'ordinanza sulle banche, nonché alle esigenze specifiche dell'ordinanza sulla liquidità, la Svizzera è uno dei precursori della gestione della problematica «too big to fail» (cfr. n. 3.4.1).	<b>CH: Regolamentazione TBTF</b> – 19 % di RWA***, di cui almeno il 10 % di fondi propri di base e il resto in CoCos. – Leverage ratio: circa 4,56 %. **** <b>FSB / Basilea III:</b> – adempimento parallelo delle esigenze, attuato con gli adeguamenti delle ordinanze del 1° luglio 2012	<b>CH: Regolamentazione TBTF</b> – Adeguamento della legge sulle banche: entrato in vigore il 1° marzo 2012. – Gli adeguamenti dell'ordinanza sui fondi propri e sulle banche sono entrati in vigore il 1° gennaio 2013. – Elementi specifici della nuova ordinanza sulla liquidità: attuazione graduale da gennaio 2013. <b>FSB / Basilea III:</b> Entrata in vigore della legge Dodd-Frank il 21 giugno 2012.	Attuazione parzialmente sospesa da parte delle autorità di vigilanza.	
<b>USA: «Dodd-Frank Act» – limitazioni per le grandi banche commerciali</b> Il «Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act» ha un notevole impatto su importanti settori del diritto in materia di mercati finanziari degli Stati Uniti. La parte di legge conosciuta col nome di «regola di Volcker» limita fortemente le operazioni in proprio delle banche commerciali con depositi pubblici e vieta l'esercizio di fondi hedge e di fondi di private equity. Con questa separazione delle funzioni si intende limitare la problematica «too big to fail», riducendo il rischio di trasferimento delle perdite derivanti da operazioni commerciali soggette a oscillazioni alle attività bancarie indispensabili per l'economia reale.	<b>FSB:</b> – è prevista l'adozione della regolamentazione. Supplemento compreso tra l'1 e il 3,5 % di RWA.	<b>FSB:</b> – è previsto un orientamento alle proposte. <b>Dodd-Frank (ecc.):</b> – prescrizioni organizzative per le banche commerciali in merito alla separazione delle operazioni in proprio e in particolare delle operazioni rischiose («regola di Volcker»); – clearing di transazioni di derivati; – pianificazione di interventi strutturali più ampi da parte della «Federal Deposit Insurance Corporation», che sarà responsabile della liquidazione.	Entrata in vigore della legge Dodd-Frank il 21 giugno 2012.	

\* Secondo il rapporto di attuazione del Comitato di Basilea III del 29 ottobre 2012, la fase transitoria di Basilea III non ha potuto essere avviata in tutti i Paesi il 1° gennaio 2013. Inoltre, si profilano differenze a livello di attuazione. Analogamente a Basilea III, si profilano scostamenti a livello di attuazione nelle legislazioni nazionali, dal punto di vista sia temporale, sia materiale.

\*\*\* Calibratura secondo il rapporto degli esperti (stato fine 2009), l'evoluzione delle quote di mercato in Svizzera e la somma di bilancio, comprese determinate posizioni fuori bilancio, possono determinare variazioni verso l'alto o verso il basso.

\*\*\*\* Idem.



<i>Esigenze supplementari in materia di capitale proprio</i>	<i>Esigenze supplementari in materia di organizzazione</i>	<i>Stato della normativa</i>
<p><b>UE:</b> <u>Orientamento alle proposte FSB e misure d'urgenza</u> Nella sua proposta del 20 luglio 2011 per l'attuazione di Basilea III nella «Capital Requirement Directive IV» (CRD IV), la Commissione dell'UE ha momentaneamente rinunciato a una regolamentazione specifica per i SIFs*. Il 2 ottobre 2012 è stato pubblicato il rapporto sulla riforma della struttura bancaria dell'UE («rapporto Liikanen»), elaborato da un gruppo di esperti per risolvere la problematica «too big to fail». Il rapporto riguarda principalmente le misure organizzative e gli strumenti di «bail-in». Tra l'altro, le operazioni commerciali soggette a oscillazioni devono essere esercitate in unità separate. Inoltre, le 70 banche più grandi d'Europa sono già tenute, nel quadro delle misure di stabilizzazione, a costituire entro la metà del 2012 un cuscinetto di fondi propri di base di almeno il 9 % di RWA.</p>	<p><b>FSB:</b> – è prevista l'adozione della regolamentazione. Supplemento compreso tra l'1 e il 3,5 % di RWA.</p> <p><b>UE:</b> – misure d'urgenza per la lotta contro la crisi del debito: 9 % di RWA in fondi propri di base entro metà 2012.</p> <p><b>Rapporto Liikanen:</b> – impiego di strumenti di bail-in (conversione del capitale di terzi in capitale proprio); – verifica delle esigenze in materia di capitale proprio (secondo Basilea II e III), in particolare per quanto concerne i modelli interni.</p>	<p>Attuazione della misura del 9 % di RWA ampiamente conclusa.</p> <p>La consultazione della Commissione europea concernente il rapporto Liikanen si è conclusa a metà novembre 2012. Per il 2013 è prevista una proposta di regolamentazione corrispondente da parte della Commissione europea.</p>
<p><b>GB:</b> <u>«Ring fencing» secondo l'Independent Commission on Banking (ICB)</u> Nel suo rapporto finale del 12 settembre 2011 la ICB ha presentato proposte per migliorare la stabilità del sistema e la concorrenza nel settore bancario. Queste vertono soprattutto su una separazione organizzativa e giuridica delle operazioni di retail dall'investment banking. Le operazioni di retail da proteggere devono essere incorporate in una società autonoma. Rispetto al rapporto Liikanen, le proposte della ICB sono più concrete e prevedono una maggiore protezione delle singole unità. Soltanto con il progetto concreto della Commissione europea si potrà comprendere in che misura sono compatibili tali proposte.</p>	<p><b>FSB:</b> – è prevista l'adozione della regolamentazione.</p> <p><b>UE/Liikanen:</b> – attuazione delle misure d'urgenza per la lotta contro la crisi del debito; – rapporto Liikanen: in attesa delle proposte di regolamentazione.</p> <p><b>ICB:</b> – dal 17 al 20 % di RWA a livello di gruppo e almeno il 10 % di RWA a livello di banca retail, in parte capitale convertibile. – Leverage ratio tra il 3 e il 4,06 %.</p>	<p>Proposta ICB del 12 settembre 2011.</p> <p>La proposta di legge del Governo è stata pubblicata il 12 ottobre 2012.</p> <p>Il commento della commissione bancaria consultiva del Parlamento è atteso per inizio 2013.</p>
<p><b>D:</b> <u>Introduzione di un'imposta sulle banche</u> Anche la Germania adotterà le regolamentazioni del FSB. Per di più ha anche introdotto una tassa sulle banche applicata agli istituti di credito di rilevanza sistemica (quale parte della legge sulla ristrutturazione). Il rischio sistemico e la somma di bilancio costituiscono la base per il calcolo della tassa. Il gettito confluirà in un fondo di ristrutturazione, che può essere impiegato in casi di emergenza per la liquidazione delle banche.</p>	<p><b>FSB:</b> – è prevista l'adozione della regolamentazione.</p> <p><b>Rapporto Liikanen:</b> – in attesa delle proposte di regolamentazione.</p> <p><b>Legge sulla ristrutturazione:</b> – in caso di emergenza, trasferimento delle funzioni bancarie di rilevanza sistemica a una banca transitoria finanziata dal fondo di ristrutturazione; – nuova regolamentazione della procedura di insolvenza delle banche; – estensione a 10 anni della responsabilità degli organi.</p>	<p>Legge del 9 dicembre 2010 sulla ristrutturazione. Gran parte in vigore dal 1° gennaio 2011.</p>

\* L'introduzione della CRD IV era prevista per il 1° gennaio 2013. Dato che attualmente il progetto si trova in fase di deliberazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri, la sua introduzione è stata differita.

finanziari e la piazza finanziaria svizzera, al fine di anticipare le crisi e aumentare la solidità del settore finanziario. L'evoluzione dei mercati finanziari viene analizzata secondo diversi gradi di dettaglio, in tre formati connessi a livello concettuale. In questo senso, l'osservazione dei mercati sulla base degli indicatori dei mercati finanziari costituisce una componente fondamentale. L'analisi è completata da rapporti mensili riguardanti temi specifici relativi allo sviluppo dei mercati e da indagini approfondite sui singoli mercati;

- analisi di determinati ambiti del settore finanziario per approfondire le conoscenze tecniche, migliorare il coordinamento e individuare le sfide specifiche per il settore;
- pubblicazione semestrale di alcuni indicatori della piazza finanziaria svizzera sotto forma di pieghevole, per facilitare il riconoscimento di futuri sviluppi.

### **3.5 Accordi bilaterali relativi all'accesso al mercato**

Le convenzioni sull'imposizione alla fonte concluse con il Regno Unito e l'Austria (cfr. n. 5.2.3) contengono in un memorandum miglioramenti per l'accesso bilaterale al mercato che comportano, tra l'altro, vantaggi per la piazza finanziaria svizzera. Tali miglioramenti vengono perseguiti anche nelle future convenzioni con altri Paesi, come l'Italia e la Grecia.

Per quanto concerne l'accesso al mercato nel Regno Unito, è stato possibile definire e precisare il modo di procedere degli istituti finanziari svizzeri in relazione all'apertura di nuovi conti, all'acquisizione di nuovi clienti e all'assistenza dei clienti esistenti. In questo modo si garantiscono la necessaria trasparenza e la certezza del diritto.

Nel 2012 è stata negoziata e firmata la convenzione con l'Austria, che ha permesso di ridurre gli ostacoli normativi e amministrativi dell'accesso al mercato e della fornitura transfrontaliera di servizi finanziari. Il memorandum con l'Austria relativo all'accesso al mercato prevede miglioramenti nell'apertura di conti e di attività, nella fornitura transfrontaliera di servizi finanziari, nella concessione di licenze e nella distribuzione di prodotti di investimento. I dettagli relativi all'attuazione dei miglioramenti per l'accesso al mercato con l'Austria sono fissati in una convenzione di esecuzione conclusa tra le competenti autorità di vigilanza. Per l'Austria, essa contempla disposizioni per la concessione semplificata di licenze, per la fornitura transfrontaliera di servizi finanziari e per la distribuzione semplificata di prodotti di investimento. D'intesa con la SFI, la FINMA ha negoziato con la FMA (autorità austriaca di vigilanza sui mercati finanziari) un pertinente accordo che è entrato in vigore a inizio 2013 insieme alla relativa convenzione sull'imposizione alla fonte.

# 4

## Integrità dei mercati finanziari

### Prospettive

Nel 2013 la Svizzera intensifica la lotta contro gli abusi nei settori del riciclaggio di denaro e della fiscalità allo scopo di rafforzare l'integrità della piazza finanziaria e la fiducia in essa riposta. Con una rapida attuazione delle rivedute raccomandazioni internazionali per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, la Svizzera sottolinea di avere riservato una priorità elevata agli obblighi assunti nell'ambito dei suoi impegni internazionali.

### 4.1 Panoramica

La Svizzera intensifica la lotta contro gli abusi tramite l'estensione degli obblighi di diligenza nel settore finanziario e l'attuazione delle rivedute raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria GAFI («Financial Action Task Force», FATF). Il Consiglio federale metterà in consultazione entrambe le misure all'inizio del 2013. Con le convenzioni sull'imposizione alla fonte e l'assistenza amministrativa conforme a livello internazionale, la Svizzera dispone di uno strumentario efficace per rafforzare la reputazione della piazza finanziaria e la fiducia in essa riposta. Al momento sta conducendo con altri Paesi interessati negoziati concernenti convenzioni sull'imposizione alla fonte analoghe a quelle concluse con il Regno Unito e l'Austria, entrate in vigore il 1° gennaio 2013. Inoltre, nella primavera del 2013 entreranno in vigore le modifiche della legge sulle borse che prevedono, in particolare, un inasprimento delle norme penali sull'insider trading allo scopo di evitare per quanto possibile comportamenti abusivi sul mercato.

### 4.2 Strategia di emersione del denaro non dichiarato

Il Consiglio federale ha confermato e precisato la sua strategia per una piazza finanziaria concorrenziale e conforme sotto il profilo fiscale nel suo documento interlocutorio del 22 febbraio 2012<sup>8</sup>, nel rapporto del 14 dicembre 2012, nel mandato del DFF a un gruppo indipendente di esperti e nel rapporto del 19 dicembre 2012<sup>9</sup>. Questa strategia si suddivide su due livelli. Ad un primo livello si devono risolvere i problemi fiscali

<sup>8</sup> «Strategia per una piazza finanziaria concorrenziale e coerente dal profilo fiscale»

<sup>9</sup> «Rapporto sulla politica della Confederazione in materia di mercati finanziari»

### Misure in ambito fiscale

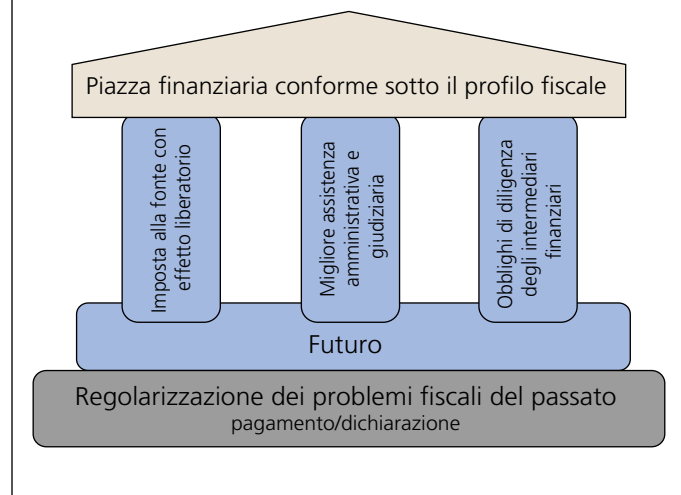


Figura 12

del passato, in particolare i casi di clienti domiciliati all'estero che non hanno dichiarato correttamente i propri valori patrimoniali. Le convenzioni sull'imposizione alla fonte concluse con il Regno Unito e l'Austria prevedono di regolarizzare tali problemi e permettono altresì di risolvere quello di eventuali procedimenti penali contro istituti finanziari e rispettivi collaboratori (cfr. n. 5.2.3). In tal modo è possibile tirare una riga sul passato e costruire su delle nuove basi la futura collaborazione con gli Stati partner. Questo sistema di regolarizzazione dei problemi fiscali del passato dovrebbe fungere da modello per altre convenzioni analoghe.

A un secondo livello, occorre disciplinare la cooperazione internazionale e la futura imposizione dei redditi e degli utili da capitale. In tal modo si vuole garantire che la regolarizzazione dei problemi fiscali del passato effettuata al primo livello sia durevole. Questo approccio si basa su tre componenti:

- la prima è l'imposta alla fonte con effetto liberatorio quale strumento efficace per imporre i contribuenti secondo le regole in vigore nel loro Stato di residenza garantendo la tutela della loro sfera privata. Le convenzioni sull'imposizione alla fonte concluse con il Regno Unito e l'Austria prevedono la riscossione di una tale imposta sui redditi e sugli utili da capitale. L'imposta ha effetto liberatorio e

consente in linea di principio di adempiere gli obblighi fiscali nei confronti dello Stato di residenza (cfr. n. 5.2.3). Questo sistema d'imposizione alla fonte dovrebbe fungere da modello per altre convenzioni analoghe;

- la seconda componente consiste in una migliore assistenza amministrativa e giudiziaria secondo gli standard internazionali. Nel 2009 il Consiglio federale aveva deciso di rafforzare l'assistenza amministrativa in ambito fiscale e di introdurre a lungo termine in tutte le CDI concluse dalla Svizzera (cfr. n. 5.2.1) una clausola di assistenza amministrativa conforme alla normativa standard (art. 26 del modello di convenzione dell'OCSE). L'estensione dell'assistenza giudiziaria è stata stabilita dal Consiglio federale nel 2010. I lavori necessari all'attuazione di questa decisione sono in corso;
- la terza componente prevede infine l'introduzione di obblighi di diligenza in ambito fiscale per gli istituti finanziari, allo scopo di impedire che averi non dichiarati vengano depositati in Svizzera e di preservare l'immagine della piazza finanziaria svizzera a livello nazionale e internazionale. La procedura di consultazione concernente gli obblighi di diligenza in ambito fiscale sarà avviata a inizio 2013 contestualmente all'avamprogetto per l'attuazione delle raccomandazioni rivedute del GAFI.

#### 4.3 GAFI

La Svizzera si impegna in prima linea sul piano internazionale nella lotta contro la criminalità finanziaria transfrontaliera e dispone di un dispositivo concreto di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Quale membro fondatore del GAFI, la Svizzera si adopera per l'adozione di standard internazionali praticabili ed efficaci nei 34 Stati membri.

I lavori che il GAFI ha avviato nel 2009 per una revisione delle raccomandazioni internazionali si sono conclusi con buon esito nel mese di febbraio del 2012. In veste di co-presidente del gruppo di lavoro che coordinava questa revisione, la Svizzera ha potuto tutelare efficacemente i propri interessi.

Nell'ambito della sua partecipazione attiva al GAFI, la Svizzera è riuscita ad esempio a impedire la soppressione delle azioni al portatore oppure a ottenere il riconoscimento del modello svizzero degli organismi di autodisciplina nella

definizione di «autorità di vigilanza». Grazie a questo riconoscimento l'equivalenza tra l'autodisciplina e la regolamentazione statale è accettata e legittimata a livello internazionale come modello per il disciplinamento e la vigilanza degli intermediari finanziari nel settore non bancario. Anche nell'ambito delle infrazioni fiscali, la Svizzera ha potuto fare valere una terminologia che tiene in considerazione gli interessi del Paese e del diritto svizzero. La definizione esatta di infrazione fiscale compete dunque agli Stati e non al GAFI.

Nel mese di aprile del 2012 il Consiglio federale ha incaricato un gruppo di lavoro interdipartimentale sotto la direzione della SFI di elaborare un avamprogetto per attuare gli standard riveduti del GAFI. L'avamprogetto dovrebbe essere presentato alle cerchie interessate all'inizio del 2013 e comprenderà i seguenti orientamenti normativi:

- qualificazione delle gravi infrazioni fiscali come reati a monte del riciclaggio di denaro;
- aumento della trasparenza delle persone giuridiche;
- precisazione degli obblighi di diligenza per quanto concerne l'accertamento degli aventi economicamente diritto;
- estensione degli obblighi di diligenza per le persone politicamente esposte in Svizzera e in organizzazioni internazionali secondo un approccio basato sul rischio;
- introduzione dell'obbligo di effettuare i pagamenti per gli acquisti il cui valore supera un determinato importo per il tramite di un intermediario finanziario sottoposto alla legge sul riciclaggio di denaro;
- ottimizzazione delle competenze dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS).

La revisione richiede agli Stati di condurre un'analisi sui rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo a livello nazionale e di presentare un rapporto. I relativi lavori saranno avviati nel 2013 in previsione della prossima valutazione della Svizzera da parte del GAFI. L'attuazione dello standard riveduto del GAFI permetterà di adempiere le raccomandazioni del Forum globale.

Il nuovo mandato del GAFI per il periodo 2012–2020 è stato approvato in occasione di un incon-

tro ministeriale nel mese di aprile del 2012. La Svizzera si è impegnata per una governance più snella dell'organizzazione e si è espressa a favore di mandato focalizzato meno sull'elaborazione di nuovi standard e più sulla realizzazione e sul consolidamento degli standard esistenti. In tal modo si vuole continuare a garantire la trasparenza e la parità di trattamento nei processi di verifica dell'attuazione degli standard.

La Svizzera si adopera anche per la parità di trattamento («level playing field») nel quadro della prossima valutazione del GAFI relativa all'efficacia dei sistemi antiriciclaggio negli Stati membri e per l'elaborazione di una metodologia di valutazione dettagliata. Quest'ultima dovrebbe fungere da base per il quarto ciclo di valutazione che inizierà alla fine del 2013.

#### **4.4 Altri organi nel settore della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo**

Numerose istituzioni internazionali conducono tra i loro membri revisioni paritarie («peer review»). Tra queste figurano, per quanto riguarda la lotta contro la corruzione, l'OCSE, il Consiglio d'Europa e l'ONU. Con riferimento allo scambio di informazioni fiscali occorre menzionare il Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (cfr. n. 5.4.2) e, per quanto riguarda il settore della stabilità finanziaria, il Financial Stability Board (FSB) (cfr. n. 2.3). Queste valutazioni reciproche hanno generato il fenomeno dei cosiddetti «vasi comunicanti», ovvero i risultati delle diverse valutazioni confluiscono nelle analisi del GAFI e viceversa. La Svizzera partecipa attivamente ai dibattiti internazionali sul finanziamento del terrorismo. Nel 2012 ha collaborato in particolare al progetto avviato dal «Counter-Terrorism Committee Executive Directorate» (CTED) del Consiglio di sicurezza dell'ONU volto a sostenere i Paesi in via di sviluppo nell'applicazione della risoluzione 1373 del Consiglio di sicurezza. Infine, la Svizzera si impegna per il miglioramento dei dispositivi globali di lotta contro il ricic-

claggio di denaro, contribuendo in modo determinante al finanziamento del Fondo fiduciario del FMI per la lotta contro il riciclaggio di denaro. Con il suo impegno nel comitato direttivo la Svizzera contribuisce anche all'impiego efficace delle risorse messe a disposizione.

#### **4.5 Adeguamento della legge sulle borse**

Il 28 settembre 2012, il Parlamento ha approvato senza cambiamenti la modifica della legge sulle borse (reati borsistici e abusi di mercato) proposta dal Consiglio federale con il messaggio del 31 agosto 2011<sup>10</sup>. Con la revisione della legge si introducono sia a livello di diritto in materia di vigilanza sia a livello di diritto penale disposizioni che permettono di combattere efficacemente il comportamento abusivo sul mercato e che tengono conto delle regolamentazioni internazionali. In tal modo vengono rafforzate l'integrità e la competitività della piazza finanziaria svizzera.

A livello di diritto penale, la modifica della legge estende e precisa in particolare la fattispecie dell'insider trading. Questa fattispecie unitamente a quella penale della manipolazione dei corsi sono trasferite dal Codice penale alla legge sulle borse. Inoltre, in adempimento delle raccomandazioni del GAFI, vengono create le fattispecie qualificate, configurate come crimine, dell'insider trading e della manipolazione dei corsi.

Nel diritto in materia di vigilanza, l'insider trading e la manipolazione del mercato sono ora vietati per tutti i partecipanti al mercato. Inoltre il campo di applicazione delle disposizioni sulla dichiarazione delle partecipazioni e sulle offerte pubbliche di acquisto è esteso alle partecipazioni di società con sede all'estero i cui titoli di partecipazione sono interamente o parzialmente quotati principalmente in Svizzera. Infine occorre sottolineare in particolare l'abolizione della possibilità di pagare un premio di controllo nell'ambito del diritto delle offerte pubbliche di acquisto. La revisione della legge entrerà in vigore verosimilmente il 1° aprile 2013.

<sup>10</sup> FF 2011 6109

# 5

## Questioni fiscali internazionali

### Prospettive

Dopo il Regno Unito e l'Austria, la Svizzera intende concludere con altri Stati convenzioni sull'imposizione alla fonte. Con gli Stati Uniti verrà concluso un accordo per l'applicazione della normativa fiscale americana FATCA e perseguita una regolamentazione dei problemi fiscali del passato. Con gli Stati limitrofi (in particolare Francia e Italia) occorre consolidare le relazioni bilaterali in ambito fiscale. Inoltre bisogna garantire il miglioramento dell'attrattiva della piazza economica svizzera e il consenso internazionale.

### 5.1 Panoramica

Le convenzioni sull'imposizione alla fonte concluse con il Regno Unito e l'Austria<sup>11</sup> hanno permesso di trovare una soluzione che, da un canto, rispetta durevolmente la sfera privata dei clienti bancari e, dall'altro, garantisce l'osservanza delle pretese fiscali giustificate degli Stati partner. Le convenzioni consentono di concretizzare la strategia del Consiglio federale in materia di piazza finanziaria. La Svizzera è disposta a concludere con altri Stati convenzioni di questo tipo. Con gli Stati Uniti è riuscita a parafare un accordo per l'applicazione agevolata della normativa fiscale americana FATCA. Inoltre, ha proseguito l'attuazione dello standard internazionale nell'ambito dell'assistenza amministrativa in materia fiscale. Infine, per quanto concerne l'imposizione delle imprese si tratta di garantire l'attrattiva della piazza economica svizzera attraverso un onere fiscale competitivo tenendo conto del fabbisogno di finanziamento di Confederazione e Cantoni nonché del consenso internazionale.

### 5.2 Cooperazione bilaterale

#### 5.2.1 Convenzioni per evitare le doppie imposizioni e accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale

L'OCSE ha elaborato uno standard internazionale per la collaborazione in materia fiscale (art. 26 del modello di convenzione dell'OCSE), cui devono attenersi gli Stati membri (cfr. n. 5.4.1). Da quando nel 2009 ha modificato la propria politica in materia di convenzioni nell'ambito dello scambio di informazioni, la Svizzera ha

<sup>11</sup> La convenzione firmata con la Germania è stata bocciata nella procedura parlamentare tedesca.

### Convenzioni per evitare le doppie imposizioni con disposizione sull'assistenza amministrativa secondo l'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE:

#### CDI in vigore (30)<sup>1</sup>

Austria	Canada
Danimarca	Emirati Arabi Uniti
Finlandia*	Francia*
Germania	Giappone
Gran Bretagna	Grecia*
Hong Kong	India
Isole Feröe	Lussemburgo*
Malta	Messico*
Norvegia	Paesi Bassi
Polonia	Qatar*
Repubblica di Corea	Repubblica Slovacca
Romania	Russia
Singapore	Spagna
Svezia	Taipei cinese (Taiwan)
Turchia	Uruguay

#### CDI approvate dalle Camere federali (2)

Kazakistan	USA
------------	-----

#### CDI firmate (7)

Bulgaria	Irlanda
Perù	Portogallo
Repubblica Ceca	Slovenia
Turkmenistan	

#### CDI parafate (5)

Australia	Cina
Colombia	Oman
Ungheria	

(Stato: 31.12.2012)

<sup>1</sup> La Svizzera ritiene di aver intrapreso tutto quanto necessario per applicare lo standard internazionale più recente nelle CDI in vigore. La conferma dell'attuazione conforme allo standard nello Stato partner manca soltanto per i Paesi contrassegnati con un asterisco (\*).

Figura 13

adottato la disposizione sull'assistenza amministrativa secondo lo standard dell'OCSE nelle convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI) che ha parafato con oltre 40 Stati (stato: fine 2012). Questa opportunità è stata colta per migliorare numerose disposizioni convenzionali (ad es. riduzione delle aliquote d'imposta alla fonte su dividendi, interessi e canoni), eliminare determinate discriminazioni o negoziare clausole arbitrali come pure per concludere nuove CDI.



Alla fine del 2012 erano state approvate dalle Camere federali 32 CDI contenenti una disposizione sull'assistenza amministrativa secondo il nuovo standard internazionale. La maggior parte di queste è già in vigore. La Svizzera è disposta a introdurre in tutte le sue CDI una disposizione sull'assistenza amministrativa conforme allo standard e a concludere altre convenzioni contenenti questa disposizione. Attualmente la Svizzera dispone di CDI con oltre 80 Paesi.

È possibile regolamentare l'assistenza amministrativa secondo lo standard anche nei cosiddetti accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale (Tax Information Exchange Agreement, TIEA). Conformemente alla decisione del Consiglio federale del 4 aprile 2012, la Svizzera può disciplinare l'assistenza amministrativa in ambito fiscale anche tramite un accordo sullo scambio di informazioni in materia fiscale con gli Stati e le giurisdizioni, a condizione che tali soggetti abbiano presentato alla Svizzera una richiesta in tal senso o che il nostro Paese sia interessato a un simile accordo per motivi fiscali o di politica di sviluppo. I primi negoziati con i territori interessati sono stati avviati.

### 5.2.2 Assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale – attuazione nel diritto interno

La clausola di assistenza amministrativa delle singole CDI (cfr. n. 5.2.1) contiene la base legale formale dello scambio di informazioni tra la Svizzera e lo Stato contraente. L'esecuzione dello scambio di informazioni sotto il profilo procedurale sarà disciplinata fino all'entrata in vigore della legge sull'assistenza amministrativa fiscale (LAAF) dall'ordinanza sull'assistenza amministrativa secondo le convenzioni per evitare le doppie imposizioni. La LAAF è stata approvata dalle Camere federali nella sessione autunnale del 2012 ed entra in vigore il 1° febbraio 2013. La nuova legge disciplina l'esecuzione dell'assistenza amministrativa secondo le CDI e secondo altre convenzioni sullo scambio di informazioni in materia fiscale per domande di assistenza amministrativa estere e svizzere. L'assistenza amministrativa è prestata esclusivamente su domanda. Sono ammesse domande raggruppate. È esclusa l'entrata nel merito della domanda d'assistenza amministrativa se questa è stata presentata allo scopo di raccogliere prove, senza indizi concreti (le cosiddette «fishing expedition»), o se si fonda

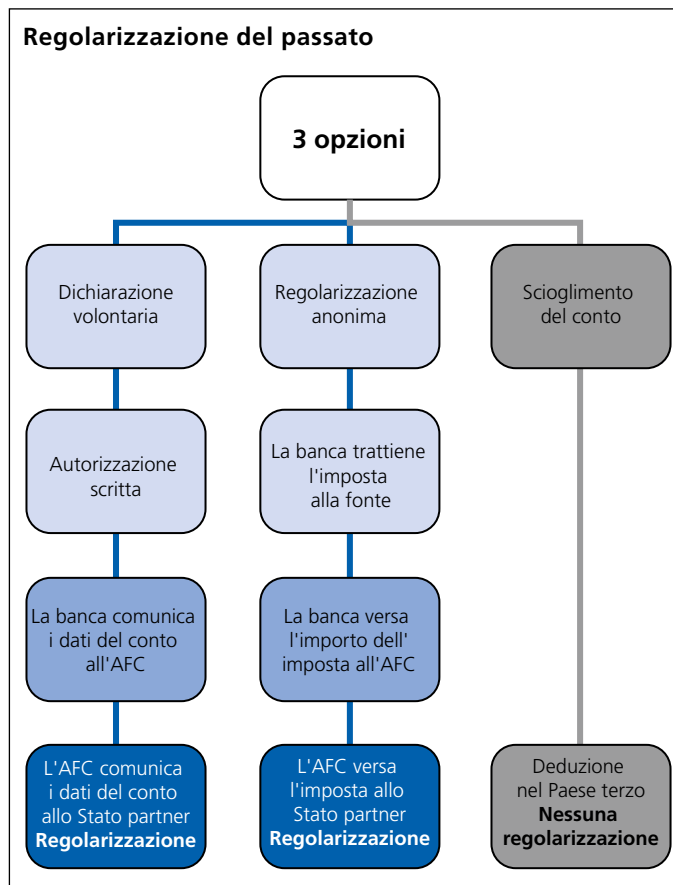


Figura 14

su informazioni ottenute mediante reati secondo il diritto svizzero, ad esempio tramite l'ottenimento illegale di dati.

Nel parere sulla mozione 12.3873 («Abolizione della cosiddetta procedura del cliente in caso di assistenza giudiziaria o amministrativa in ambito fiscale») il Consiglio federale si è detto disposto, nel quadro dell'assistenza amministrativa, ad affrontare la critica sollevata a livello internazionale riguardo all'obbligo sistematico d'informare le persone toccate da una domanda di assistenza amministrativa attraverso l'introduzione di disposizioni derogatorie. L'esame della modifica della legge sull'assistenza amministrativa è in preparazione.

### 5.2.3 Imposizione alla fonte in ambito internazionale

Nel quadro dell'attuazione della strategia del Consiglio federale volta a regolarizzare nel rispetto della sfera privata i valori patrimoniali

non dichiarati provenienti dall'estero e detenuti in Svizzera, nel 2011 è stata firmata una convenzione con il Regno Unito e una con la Germania. Le convenzioni prevedono una soluzione che, da un canto, rispetti durevolmente la sfera privata dei clienti bancari e, dall'altro, garantisca l'osservanza delle pretese fiscali giustificate degli Stati partner. Alla fine del 2011 la Commissione europea ha espresso riserve circa la compatibilità delle convenzioni sull'imposizione alla fonte con l'Accordo sulla fiscalità del risparmio tra la Svizzera e l'UE. Gli adeguamenti mirati effettuati nella primavera del 2012 hanno permesso di rispondere alle preoccupazioni della Commissione europea. Nel contempo esponenti dell'opposizione tedesca hanno viepiù criticato la convenzione conclusa dal Governo federale con la Svizzera. Le parti contraenti hanno accolto queste obiezioni e firmato nel mese di aprile del

2012 un protocollo che oltre a fissare una delimitazione stretta con l'Accordo sulla fiscalità del risparmio apporta miglioramenti sostanziali rispetto al testo iniziale della convenzione. Gli stessi miglioramenti sono stati poi ripresi nella convenzione con il Regno Unito. Un'altra convenzione è stata conclusa con l'Austria il 13 aprile 2012. Tutte le tre convenzioni sono state approvate dalle Camere federali nella sessione estiva del 2012. Poiché i referendum lanciati contro le convenzioni non sono riusciti, la procedura interna di approvazione si è conclusa nell'autunno del 2012 senza votazione popolare.

Il Regno Unito e l'Austria hanno approvato la rispettiva convenzione nel corso del 2012. Entrambe le convenzioni sono entrate in vigore il 1° gennaio 2013. In Germania la convenzione è stata approvata il 25 ottobre 2012 dal Bundestag e bocciata il 23 novembre 2012 dal Bundesrat tedesco. Nel processo di conciliazione avviato successivamente non è stato possibile trovare un accordo. Il Parlamento tedesco non ha dunque approvato la convenzione.

In virtù delle convenzioni le persone domiciliate nello Stato partner hanno la possibilità di regolarizzare a livello fiscale le loro attuali relazioni bancarie in Svizzera effettuando un pagamento unico o dichiarando i propri conti. Al fine di garantire un gettito minimo a titolo di regolarizzazione dei problemi fiscali del passato e di confermare la volontà di attuare le convenzioni, gli agenti pagatori svizzeri si sono impegnati a effettuare al Regno Unito un pagamento anticipato<sup>12</sup>. Questo anticipo sarà compensato progressivamente con i pagamenti derivanti dalla regolarizzazione dei problemi fiscali del passato e rimborsati in tal modo agli agenti pagatori svizzeri.

Dal 1° gennaio 2013 i redditi e gli utili da capitale conseguiti su valori patrimoniali detenuti da persone domiciliate in uno Stato partner sono assoggettati in Svizzera a un'imposta alla fonte con effetto liberatorio, il cui prodotto viene trasferito dalla Svizzera alle autorità nello Stato partner. Le persone interessate hanno anche la possibilità di autorizzare l'agente pagatore a comunicare l'importo dei redditi da capitale allo Stato partner. Una procedura analoga è prevista

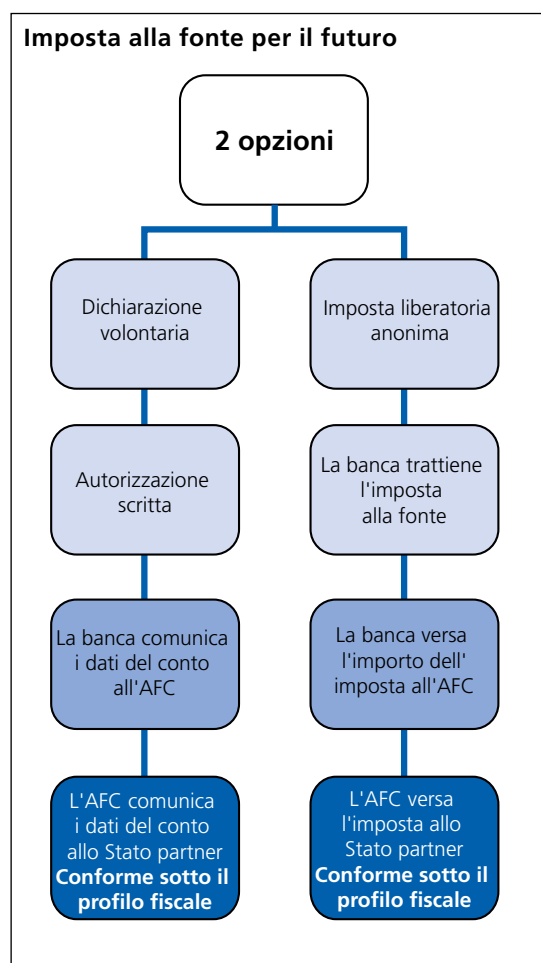


Figura 15

<sup>12</sup> La convenzione conclusa con l'Austria non prevede un pagamento anticipato.

per i casi di successione<sup>13</sup>. Le aliquote di questa imposta si basano sulle aliquote d'imposta applicate negli Stati partner al fine di evitare distorsioni della concorrenza in ambito fiscale. Per garantire lo scopo delle convenzioni, con il Regno Unito è stata convenuta la trasmissione delle informazioni su richiesta<sup>14</sup>. Le autorità britanniche hanno la possibilità di presentare domande alla Svizzera che contengano il nome del cliente ma non necessariamente quello della banca. Il numero di domande presentate annualmente è limitato. Le singole domande richiedono sempre una motivazione plausibile. Le cosiddette «fishing expedition» sono escluse.

Inoltre è stato possibile risolvere il problema degli eventuali procedimenti penali contro i collaboratori delle banche. Gli Stati partner di regola rinunciano a perseguire penalmente i collaboratori delle banche che in passato hanno partecipato a reati fiscali oppure dichiarano che simili perseguimenti sono alquanto improbabili. Inoltre, a seguito della conclusione delle convenzioni, essi non hanno più motivo di acquistare dati rubati. Le convenzioni stabiliscono altresì che, per l'effetto esposto, il sistema concordato equivale a lungo termine allo scambio automatico di informazioni per i redditi da capitale. Infine, con gli Stati partner sono state convenute agevolazioni nell'ambito della fornitura di prestazioni finanziarie transfrontaliere (cfr. n. 3.5).

La Svizzera è disposta a discutere questo modello con altri Stati interessati. Al momento sono in corso trattative con la Grecia e l'Italia. Anche altri Paesi europei ed extraeuropei sono interessati a questo modello.

#### 5.2.4 Stati Uniti

Da due anni si tengono colloqui con le autorità giudiziarie e fiscali americane per risolvere la controversia fiscale che coinvolge le banche svizzere, a cui viene rimproverato di aver aiutato clienti statunitensi a sottrarre imposte americane in violazione della corrispondente legislazione. Sulla base di un mandato approvato dal Consiglio federale il 26 ottobre 2011 vengono

condotti negoziati al fine di trovare con gli Stati Uniti una soluzione che regoli i problemi fiscali del passato.

Dopo la pubblicazione, il 21 giugno 2012, di una dichiarazione congiunta tra Svizzera e Stati Uniti sulla regolamentazione bilaterale dell'attuazione della normativa FATCA, il 29 agosto 2012 il Consiglio federale ha conferito un mandato per l'avvio di negoziati con gli Stati Uniti su un accordo quadro per l'attuazione semplificata della normativa FATCA secondo il «modello 2». Quest'ultimo non si basa sullo scambio automatico di informazioni tra le autorità fiscali dei due Stati, bensì su notifiche dirette degli istituti finanziari svizzeri alle autorità fiscali statunitensi. Il 3 dicembre 2012 la Svizzera e gli Stati Uniti hanno parafato un accordo per l'applicazione agevolata della normativa fiscale americana FATCA. Esso prevede semplificazioni per parti essenziali del settore finanziario svizzero:

- le assicurazioni sociali, le istituzioni di previdenza privata come pure le assicurazioni di cose e le assicurazioni contro i danni sono escluse dal campo di applicazione della normativa FATCA;
- a determinate condizioni i veicoli d'investimento collettivo nonché gli istituti finanziari con una clientela prevalentemente locale sono considerati conformi alla normativa FATCA e soggiacciono agli obblighi della stessa eventualmente soltanto per una parte della loro clientela;
- gli obblighi di diligenza per l'identificazione di clienti statunitensi, ai quali gli altri istituti finanziari svizzeri sono sottoposti, sono strutturati in modo da mantenere l'onere amministrativo entro limiti sostenibili.

L'accordo garantisce che i conti detenuti da cittadini americani presso istituti finanziari svizzeri vengano notificati alle autorità fiscali statunitensi con il consenso del titolare del conto o in virtù dell'assistenza amministrativa mediante domande raggruppate. Senza il suo consenso, le informazioni non vengono fornite automaticamente, bensì scambiate solo in base alla disposizione sull'assistenza amministrativa contenuta nella convenzione per evitare le doppie imposizioni.

<sup>13</sup> Poiché l'Austria non ha un'imposta sulle successioni, la corrispondente convenzione non contiene delle disposizioni sulle successioni.

<sup>14</sup> Con l'Austria non è stato convenuto alcuno scambio di informazioni che andasse oltre la CDI esistente.

L'accordo soggetto ad approvazione delle Camere federali e al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali.

### 5.3 Unione europea

#### 5.3.1 Imposizione delle imprese

L'imposizione delle imprese è un elemento importante della competitività internazionale fra le piazze economiche. L'attrattiva dei regimi svizzeri di imposizione delle imprese potrebbe tuttavia minare la loro accettazione a livello internazionale, tanto più se si considerano le turbolenze finanziarie che hanno colpito in numerosi Stati. L'Unione europea (UE) non approva la disparità di trattamento fiscale tra i redditi nazionali e quelli esteri presente a livello cantonale, a beneficio di determinanti tipi d'imprese (ringfencing). La Svizzera insiste espressamente sul mantenimento della sua sovranità e della concorrenza fiscale, ma è altresì disposta a condurre colloqui con l'UE su questioni problematiche relative all'imposizione delle imprese che possono generare distorsioni.

La controversia tra la Svizzera e l'UE concernente l'imposizione delle imprese non è nuova. Già nel 2007 la Commissione europea aveva criticato determinate modalità cantonali d'imposizione considerandole aiuti di Stato incompatibili con l'Accordo di libero scambio del 1972. Nel mese di giugno del 2010 l'UE ha proposto alla Svizzera di avviare un dialogo sull'adozione di un codice di condotta concernente la tassazione delle imprese. Questo codice è uno strumento politico interno all'UE mediante il quale gli Stati membri dell'UE si impegnano a lottare contro la concorrenza dannosa in ambito d'imposizione delle imprese. Nel mirino figurano le disposizioni e le prassi fiscali che comportano una tassazione effettiva chiaramente più bassa rispetto a quella applicata nello Stato membro interessato.

Nell'ambito di colloqui esplorativi la Svizzera e l'UE hanno elaborato le condizioni quadro necessarie per l'avvio di un dialogo. Il 4 luglio 2012, dopo aver consultato i Cantoni e le competenti Commissioni parlamentari, il Consiglio federale ha adottato un mandato per il dialogo con l'UE. Al riguardo esso ha definito tre obiettivi, ovvero:

- mantenere e sviluppare l'attrattiva fiscale della piazza imprenditoriale svizzera;

- promuovere l'accettazione internazionale del regime fiscale svizzero;
- garantire entrate sufficienti per il finanziamento di attività statali di Confederazione, Cantoni e Comuni.

Secondo la Svizzera il dialogo deve essere concentrato sui regimi fiscali che generano distorsioni, in particolare quelli che presentano aspetti collegati al ringfencing, e sulle contromisure adottate dall'UE o dai suoi Stati membri. Dal conferimento del mandato da parte del Consiglio federale, i colloqui con l'UE sono in corso; diversi incontri, sia sul piano politico che tecnico, hanno già avuto luogo tra Svizzera e UE.

Parallelamente a questo dialogo, nel mese di novembre del 2012 il Forum dell'OCSE sulle pratiche fiscali dannose, che è parte del Comitato fiscale dell'OCSE, ha portato avanti la sua inchiesta sulle norme speciali relative all'imposizione delle imprese ed esaminato 27 regimi fiscali selezionati nel 2011. Tra questi figurano cinque regimi fiscali svizzeri; alcuni di questi sono già stati oggetto di critiche da parte della Commissione europea.

La Confederazione e i Cantoni collaborano strettamente per elaborare il progetto di terza riforma dell'imposizione delle imprese. Questi lavori sono condotti in stretto coordinamento con il dialogo dell'UE sulla fiscalità delle imprese.

#### 5.3.2 Altri dossier fiscali

Al momento l'UE è impegnata con l'eliminazione di alcune lacune fiscali presenti nella vigente direttiva sulla fiscalità del risparmio. Da un lato, essa intende assoggettare ad imposizione ulteriori strumenti finanziari (ad es. crediti affini ai titoli, determinate assicurazioni sulla vita e prodotti strutturati quali fondi d'investimento finora non presi in considerazione) e, dall'altro, cerca d'impedire che l'applicazione della direttiva, ossia l'assoggettamento delle persone fisiche, possa essere elusa per il tramite di persone giuridiche interposte. La Svizzera è disposta, a determinate condizioni, a discutere l'adeguamento dell'Accordo bilaterale sulla fiscalità del risparmio con l'UE quando questa avrà concluso la revisione della pertinente direttiva. La revisione dell'accordo dovrebbe basarsi su un approccio generale come quello adottato nelle convenzioni che prevedono

un'imposta alla fonte con effetto liberatorio, al fine di garantire un'attuazione efficace della strategia del Consiglio federale per una piazza finanziaria conforme sotto il profilo fiscale.

L'UE valuta inoltre la possibilità di concludere con Stati terzi, tra cui la Svizzera, accordi sull'assistenza amministrativa in materia fiscale secondo lo standard dell'OCSE (cfr. n. 5.4.1). Finora non è però ancora stato affidato un mandato di negoziazione in tal senso. La Svizzera ha convenuto con numerosi Stati membri dell'UE clausole di assistenza amministrativa e non ritiene pertanto necessario concludere con l'UE un accordo di assistenza amministrativa.

## 5.4 Cooperazione multilaterale

### 5.4.1 OCSE

L'OCSE ha elaborato uno standard internazionale per l'assistenza amministrativa in materia fiscale, al quale devono attenersi gli Stati membri e gli Stati terzi. Questo standard stabilito nell'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE e nel modello per un accordo sullo scambio di informazioni in materia fiscale («Tax Information Exchange Agreement», TIEA) prevede che gli Stati si scambino, su richiesta, le informazioni necessarie per l'esecuzione del diritto nazionale dello Stato richiedente riguardanti imposte di ogni tipo. Lo standard non obbliga tuttavia gli Stati a fornire automaticamente o spontaneamente assistenza amministrativa. È data assistenza amministrativa automatica quando vengono fornite sistematicamente a un altro Stato informazioni fiscalmente rilevanti. È data assistenza amministrativa spontanea quando uno Stato trasmette a un altro Stato informazioni fiscalmente rilevanti delle quali è entrato in possesso nel caso concreto e presume che possano interessare l'altro Stato.

Il 17 luglio 2012 il Consiglio dell'OCSE ha approvato a Parigi il commentario recentemente rivisto dell'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE (cfr. n. 5.2.2). La nuova interpretazione dello standard prevede che l'assistenza amministrativa sia concessa non solo per casi singoli, ma anche per gruppi di contribuenti. Nel caso delle domande raggruppate le persone interessate devono essere identificate sulla base di criteri specifici. Le cosiddette «fishing expedition», ovvero

domande senza indizi concreti, permangono espressamente vietate. In Svizzera, nell'ambito dell'emanazione della legge sull'assistenza amministrativa fiscale il Parlamento ha approvato una corrispondente regolamentazione. Questo nuovo standard non è ancora oggetto di esame nel quadro della procedura di valutazione tra pari del Forum Globale.

La Convenzione del 25 gennaio 1988 concernente la reciproca assistenza in materia fiscale (Convenzione multilaterale) in alcuni punti va oltre lo standard internazionale. Essa obbliga in particolare gli Stati contraenti a prestare assistenza amministrativa su base spontanea. Inoltre contiene disposizioni sullo scambio automatico di informazioni, su controlli fiscali simultanei, sulla partecipazione a controlli fiscali svolti all'estero e sull'aiuto all'esecuzione; in questi settori sono tuttavia possibili riserve. La Convenzione è stata modificata il 27 maggio 2010 attraverso un Protocollo, che prevede un effetto retroattivo obbligatorio nei casi di frode fiscale. La Svizzera non è partner contraente della Convenzione. In occasione del vertice del G20 tenutosi nel mese di novembre del 2011, gli Stati del G20 hanno firmato questa Convenzione, promossa dall'OCSE e dal Forum globale, o hanno annunciato l'intenzione di sottoscriverla. Come affermato dal Consiglio federale nel suo parere sulla mozione 11.4100 («Adesione alla Convenzione dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza in materia fiscale») questa convenzione multilaterale acquisirà importanza sul piano internazionale. Il Consiglio federale esaminerà le possibili conseguenze di questi sviluppi per la Svizzera.

Il Comitato degli affari fiscali dell'OCSE ha annunciato di voler lottare contro l'erosione del substrato fiscale e il trasferimento degli utili (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) e intende lanciare un nuovo progetto in tal senso. Il progetto è tra l'altro volto a determinare se e perché gli utili imponibili sono allocati in luoghi diversi da quelli in cui si svolge effettivamente l'attività economica. L'obiettivo ultimo è quello di elaborare una strategia coordinata tra Stati finalizzata alla lotta contro l'erosione del substrato fiscale. In quanto membro dell'OCSE la Svizzera seguirà attentamente gli sviluppi del progetto BEPS e le eventuali ripercussioni per il nostro Paese.

#### **5.4.2 Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali**

Il Forum mondiale ha lo scopo di garantire il rispetto dello standard dell'OCSE in materia di trasparenza e di scambio di informazioni a fini fiscali attraverso una procedura di valutazione tra pari. Oltre agli attuali 118 membri sono oggetto di valutazione anche giurisdizioni che non sono membri del Forum mondiale. In tal modo si vuole evitare che alcuni Paesi traggano un vantaggio concorrenziale rifiutando di applicare gli standard internazionali o di partecipare al Forum globale.

La procedura di valutazione tra pari si svolge in due fasi. La prima fase serve a verificare se esistono le basi giuridiche per la trasparenza e lo scambio di informazioni. La seconda fase riguarda il controllo dell'effettività e dell'efficienza dello scambio di informazioni nella prassi.

La Svizzera ha superato la prima fase della valutazione tra pari effettuata nel 2011. Il rapporto attesta che la Svizzera ha operato un cambiamento importante in materia di assistenza amministrativa. Tuttavia esso giunge alla conclusione che il nostro Paese non adempie appieno a tutti i criteri, in particolare quelli necessari per uno scambio di informazioni efficace. Secondo il rapporto la legislazione svizzera non prevede strumenti adeguati che permettano di identificare in ogni caso l'identità dei proprietari di azioni al portatore; inoltre, i criteri richiesti per l'identificazione del contribuente interessato e del detentore delle informazioni (ad es. una banca) che devono figurare in una domanda d'informazioni sono troppo restrittivi. Oltre a ciò la Svizzera non può ancora scambiare informazioni fiscali con tutti i principali partner e il diritto nazionale non prevede, salvo in casi eccezionali, la possibilità di trasmettere dati nel quadro dell'assistenza amministrativa fiscale senza informare la persona interessata. Il Forum mondiale raccomanda alla Svizzera di adottare misure al riguardo.

Per quanto attiene alla misura raccomandata dal Forum mondiale concernente i criteri d'identificazione del contribuente interessato e del detentore

delle informazioni che devono figurare in una domanda d'informazioni, la Svizzera ha effettuato gli adeguamenti necessari per soddisfare pienamente lo standard. I lavori per l'attuazione delle altre misure procedono. Per essere ammessa alla seconda fase della valutazione tra pari, la Svizzera deve attuare almeno uno degli elementi non adempiuti o solo parzialmente adempiuti.

Il Forum mondiale concluderà a breve la prima fase e nella seconda fase avvierà una valutazione di ampia portata dell'efficienza pratica dello scambio di informazioni. In questa fase si procederà a una valutazione di ogni singolo elemento principale così come ad una valutazione globale.

#### **5.4.3 ONU**

In quanto organo sussidiario del Consiglio economico e sociale dell'ONU il comitato di esperti per la cooperazione internazionale nelle questioni fiscali è incaricato di adeguare agli attuali sviluppi il modello di convenzione dell'ONU per evitare le doppie imposizioni. Esso offre anche un quadro per un dialogo volto a migliorare e a promuovere la cooperazione internazionale nelle questioni fiscali tra le autorità fiscali nazionali, da una parte, e tra i Paesi in via di sviluppo e i Paesi industrializzati, dall'altra. Il comitato esamina inoltre il possibile impatto in ambito di cooperazione delle nuove questioni sollevate. È altresì responsabile dell'emanazione di raccomandazioni che riguardano l'ampliamento delle capacità e la messa a disposizione di un aiuto tecnico per i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in transizione verso un'economia di mercato. Il modello di convenzione rielaborato e il relativo commentario (stato 2011) sono stati pubblicati nel maggio del 2012. In occasione della seduta del mese di ottobre del 2012, il comitato ha approvato una guida relativa ai prezzi di trasferimento, che aiuta in particolare i Paesi in via di sviluppo nella loro applicazione. Dato che il mandato quadriennale del comitato dei 25 membri scade a fine giugno 2013, il segretario generale dell'ONU nominerà i nuovi membri nel corso di quest'anno.





