

Questioni finanziarie e fiscali internazionali – Rapporto 2014



Colofone

Editore:
Dipartimento federale
delle finanze DFF
Berna, 2014

Redazione:
Segreteria di Stato per
le questioni finanziarie
internazionali SFI

Foto di copertina:
Bernherhof, Berna, sede
del Dipartimento federale
delle finanze
Forze aeree svizzere



Traduzioni:
Servizi linguistici DFF

Distribuzione:
UFCL, Vendita e pubblicazioni federali
3003 Berna
Fax: +41 31 325 50 58
verkauf.zivil@bbl.admin.ch
www.bundespublikationen.admin.ch

Art. n. 604.001.14I
Febbraio 2014

Indice

Premessa	5
Compendio	6
1 Contesto internazionale	9
2 Questioni finanziarie e monetarie internazionali	12
2.1 Panoramica	12
2.2 Cooperazione multilaterale	12
2.2.1 G20	12
2.2.2 Fondo monetario internazionale	13
2.2.3 Financial Stability Board	17
2.2.4 GAFI e altri organismi per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo	19
2.3 Cooperazione bilaterale	20
2.3.1 Dialoghi finanziari e contatti approfonditi con centri finanziari importanti	20
2.3.2 Dialogo di regolamentazione con l'UE	20
2.3.3 Accordi relativi all'accesso ai mercati	21
2.3.4 Attività doganali internazionali	22
3 Competitività, accesso al mercato e resistenza alle crisi	23
3.1 Panoramica	23
3.2 Importanza della piazza finanziaria svizzera	23
3.3 Condizioni quadro	24
3.3.1 Mercato finanziario	24
3.3.2 Progetti di regolamentazione	25
3.3.3 Attuazione della normativa «too big to fail»	28
3.3.4 Attuazione di Basilea III	29
4 Questioni fiscali internazionali	30
4.1 Panoramica	30
4.2 Cooperazione multilaterale	31
4.2.1 OCSE	31
4.2.2 Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali	32
4.2.3 ONU	33
4.3 Unione europea	33
4.3.1 Imposizione delle imprese	33
4.3.2 Accordo sulla fiscalità del risparmio	34
4.3.3 Imposta sulle transazioni finanziarie	34
4.4 Cooperazione bilaterale	35
4.4.1 Convenzioni per evitare le doppie imposizioni e accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale	35
4.4.2 Assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale – trasposizione nel diritto interno	35
4.4.3 Convenzioni sull'imposizione alla fonte con il Regno Unito e l'Austria	37
4.4.4 Altre questioni fiscali bilaterali	37

Premessa

Negli ultimi anni gli effetti della crisi finanziaria e del debito pubblico hanno inasprito la concorrenza tra le piazze finanziarie. Anche la Svizzera continua ad essere messa a dura prova. Con la nuova politica in materia di mercati finanziari il Consiglio federale intende creare condizioni quadro ottimali per la piazza finanziaria svizzera, affinché questa possa anche in futuro contribuire in misura determinante al benessere del nostro Paese.

Nel 2013 la Svizzera ha compiuto ulteriori passi verso l'attuazione della politica in materia di mercati finanziari e per la prima volta ha potuto far valere direttamente le proprie istanze e il proprio know-how in occasione del G20. Il cammino è però ancora lungo. Nel 2014 dovranno essere ultimati alcuni punti quali la garanzia all'accesso ai mercati esteri, la collaborazione attiva alla creazione e all'attuazione di standard internazionali in ambito fiscale e finanziario e l'emanazione di una normativa prudenziale nel nostro Paese. Proprio in un contesto internazionale caratterizzato da politiche egemoniche, per un Paese di successo come la Svizzera è importante puntare su standard internazionali vincolanti e sulla loro attuazione. La Svizzera non è contraria alla concorrenza tra piazze finanziarie purché questa avvenga ad armi pari.

I compiti che il nostro Paese deve ancora svolgere non sono semplici e sollevano anche controversie, peraltro affatto usuali nella nostra democrazia. Ma ciò che in Svizzera è spesso criticato perché ritenuto troppo precipitoso ed eccessivo, all'estero è sovente percepito come troppo lento e non sufficientemente coerente. La Svizzera esprime in seno agli organi internazionali le sue posizioni, difende i suoi interessi e collabora in modo costruttivo alla ricerca di soluzioni. Essa persegue l'obiettivo di essere considerata all'estero una piazza finanziaria di successo, stabile e integra.

In questo contesto non possiamo perdere di vista l'obiettivo della politica in materia di mercati finanziari nel suo insieme, ovvero il rafforzamento della competitività internazionale della nostra piazza finanziaria. Vogliamo continuare a essere una piazza finanziaria d'avanguardia, leader globale nella gestione patrimoniale e fornire anche buone condizioni quadro ai nuovi settori di attività. In questo modo possiamo tutelare i nostri interessi e sfruttare al meglio i nostri punti di forza. Un'economia dinamica e aperta necessita di una piazza finanziaria di successo che sia rispettata a livello internazionale.

Il presente rapporto del Consiglio federale, giunto quest'anno alla quarta edizione, mostra come la Svizzera affronta le sfide nelle questioni finanziarie e fiscali internazionali e quali prove dovrà ancora superare nel 2014 e nei prossimi anni.



Eveline Widmer-Schlumpf
Capo del Dipartimento federale delle finanze

Compendio

Secondo la Costituzione federale la politica economica deve tutelare gli interessi dell'economia svizzera e contribuire al benessere e alla sicurezza economica della popolazione. Se creare innovazioni e fornire prestazioni di servizi nel modo più efficiente possibile è compito del settore privato, spetta allo Stato definire le condizioni quadro in maniera da garantire un contesto competitivo e innovativo. La politica in materia di mercati finanziari, in quanto elemento della politica economica, si occupa della definizione delle condizioni quadro relative ai mercati finanziari.

Nel complesso le condizioni quadro statali devono essere definite in modo da conseguire i tre obiettivi della politica in materia di mercati finanziari, ossia qualità, stabilità e integrità. Anche in futuro la Svizzera dovrà disporre di un mercato finanziario efficiente e competitivo a livello internazionale:

- un'offerta di servizi finanziari di elevata qualità non è solo nell'interesse dei clienti nazionali e internazionali, ma favorisce anche la creazione durevole di valore aggiunto e un'occupazione stabile nel settore finanziario;
- il secondo obiettivo, ovvero la stabilità, è importante poiché la piazza finanziaria può funzionare unicamente in un sistema finanziario stabile;
- il terzo obiettivo, ossia l'integrità, è fondamentale. Questa chiama in causa anche la responsabilità individuale degli attori privati.

Nel 2013 il Consiglio federale ha portato avanti speditamente l'attuazione della politica in materia di mercati finanziari. Inoltre, la Svizzera, che ha partecipato per la prima volta al Finance Track del G20 (cfr. n. 2.2.1) su invito della Russia, ha potuto far valere il proprio know-how e i propri interessi ai massimi livelli. Questi contatti sul piano internazionale devono continuare, anche se il nostro Paese non può partecipare direttamente agli incontri del G20. Ancora più importanti sono i dialoghi finanziari con i Paesi del G20 come Cina, India, Russia, Turchia, Australia, Germania, Francia, Giappone, Sudafrica e con altri Paesi nonché la partecipazione attiva ai lavori del Fondo monetario internazionale (FMI), del Financial Stability Board (FSB) e dell'OCSE. La Svizzera è membro di tutte e tre le organizzazioni.

Nel 2014 in Svizzera saranno trattati altri punti importanti verso l'attuazione della politica in materia di mercati finanziari, ovvero la revisione della legge sull'assistenza amministrativa fiscale, la nuova legge sui servizi finanziari, la legge sulle infrastrutture finanziarie e l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute sulla lotta contro il riciclaggio di denaro (GAFI).

Una grossa sfida per il nostro Paese è rappresentata dall'accesso al mercato dei servizi finanziari transfrontalieri. La Svizzera si oppone al protezionismo latente a livello internazionale, in particolare nel settore finanziario. Un mercato aperto favorisce la divisione internazionale del lavoro, riducendo in tal modo il divario di benessere nel mondo. Il Consiglio federale si impegna, intervenendo soprattutto presso l'UE, affinché l'accesso al mercato venga mantenuto per la gestione patrimoniale transfrontaliera (cfr. n. 2.3.2).

Inoltre, si devono creare condizioni quadro per nuovi campi di attività. Secondo una valutazione dei rappresentanti del settore, la Svizzera ha un potenziale di crescita in particolare nell'asset management, nelle assicurazioni e nella previdenza nonché nel mercato dei capitali. Si deve consentire al settore privato di sviluppare nuovi campi di attività con adeguamenti normativi e fiscali (cfr. n. 3.3.1).

Dal mese di marzo del 2009 la Svizzera si impegna a rispettare lo standard internazionale sull'assistenza amministrativa fiscale. L'elaborazione di nuovi standard mondiali, rilevanti per la Svizzera, è tanto importante quanto il rispetto di standard accettati globalmente. Il Consiglio federale ha confermato di collaborare allo sviluppo di uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni all'interno dell'OCSE, inteso a garantire la conformità fiscale dei clienti di gestori patrimoniali esteri. Lo standard deve soddisfare elevate esigenze circa il rispetto del principio di specialità e della normativa in materia di protezione dei dati, assicurare la reciprocità e comprendere norme affidabili per l'accertamento dell'avente economicamente diritto di tutte le forme giuridiche, compresi trust e società di sede. Questi lavori entreranno nella fase decisiva nel 2014.

L'UE rimane un partner importante della Svizzera anche nel settore finanziario e fiscale. In base al mandato approvato dal Consiglio federale lo scorso dicembre, nel 2014 saranno condotte le trattative per la revisione dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio. È previsto un adeguamento tecnico che permetta di eliminare le scappatoie fiscali. Tuttavia, un adeguamento dell'Accordo potrà essere convenuto unicamente se si troverà una soluzione che non peggiori l'accesso al mercato dell'UE per i fornitori svizzeri di servizi finanziari. Il dialogo sull'imposizione delle imprese con l'UE proseguirà. In questo ambito la Svizzera segue anche gli sviluppi dell'OCSE e svolge un ruolo attivo come membro dell'OCSE. I lavori nel quadro della riforma III dell'imposizione delle imprese vengono svolti anche alla luce di queste discussioni.

Una soluzione accettata a livello internazionale per lo scambio di informazioni ha senso solo se contemporaneamente si trovano soluzioni eque per la regolarizzazione del passato. Finora questo obiettivo è stato raggiunto nel quadro delle Convenzioni sull'imposizione alla fonte con il Regno Unito e l'Austria mentre con gli Stati Uniti è stato creato un quadro normativo all'interno del quale le banche possono dirimere le loro controversie con le autorità statunitensi nel rispetto della legislazione svizzera. Sono auspicate norme che regolarizzano il passato con altri Stati partner, soprattutto quelli confinanti.

Sebbene recentemente la stabilità del sistema finanziario internazionale sia migliorata, la resistenza alle crisi rimane un tema importante. Il Consiglio federale analizzerà le misure attuate nel quadro della problematica «too big to fail» e all'inizio del 2015 presenterà un rapporto per indicare la necessità di eventuali adeguamenti.

Secondo la decisione del Consiglio federale del 4 settembre 2013, un gruppo di esperti ad ampio raggio dovrà analizzare le condizioni quadro e le prospettive future della piazza finanziaria nonché formulare raccomandazioni di intervento in merito. Il gruppo di esperti è composto da rappresentanti della Confederazione, dell'economia privata e del mondo accademico. In apposite sedute di riflessione e sulla base dei principi in materia di politica dei mercati finanziari, questo gruppo di esperti esaminerà le condizioni quadro e le prospettive future della

Retrospettiva 2013

1° gennaio	Entrata in vigore delle Convenzioni sull'imposizione alla fonte con il Regno Unito e l'Austria
1° febbraio	Entrata in vigore della legge sull'assistenza amministrativa fiscale
14 febbraio	Svizzera e Stati Uniti firmano l'Accordo FATCA
15–16 febbraio	La Svizzera partecipa agli incontri dei ministri delle finanze del G20 su invito della Russia (19–20 luglio)
27 febbraio	Il Consiglio federale avvia le consultazioni sulla lotta contro il riciclaggio di denaro e sull'estensione degli obblighi di diligenza in campo fiscale
18 marzo	La valutazione del FMI riconosce la politica finanziaria e monetaria della Svizzera incentrata sulla stabilità
27 marzo	Il Consiglio federale pubblica il «Rapporto di base sulle materie prime»
16 aprile	Entrata in vigore del decreto sull'aiuto monetario – aumento a 10 miliardi di franchi
19–20 aprile	Vertice di primavera del FMI e della Banca mondiale, compreso l'incontro dei ministri delle finanze del G20
17 maggio	Il Consiglio federale prende atto dell'indirizzo strategico della riforma III dell'imposizione delle imprese
14 giugno	Il Consiglio federale prende atto del rapporto del gruppo di esperti per l'ulteriore sviluppo della strategia dei mercati finanziari
11 luglio	La Svizzera e la Francia avviano il dialogo sulle questioni finanziarie e firmano la Convenzione in materia d'imposte sulle successioni
19–20 luglio	Approvazione del piano d'azione BEPS da parte dell'OCSE/del G20
29 agosto	La Svizzera e gli USA firmano un accordo congiunto (joint statement) per porre fine alla controversia fiscale
4 settembre	Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente la Convenzione in materia d'imposte sulle successioni con la Francia
4 settembre	L'Esecutivo decide di istituire un gruppo di esperti ad ampio raggio per l'ulteriore sviluppo della strategia dei mercati finanziari

13 settembre	Il Consiglio federale approva il rapporto «Un quadro internazionale per la ristrutturazione del debito degli Stati»
25 settembre	La Svizzera e la Cina firmano una nuova CDI
11–12 ottobre	Riunione annuale del FMI e della Banca mondiale, compreso l'incontro dei ministri delle finanze del G20
15 ottobre	La Svizzera firma la Convenzione dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sull'assistenza amministrativa
16 ottobre	Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente la modifica della legge sull'assistenza amministrativa fiscale
20 novembre	Approvazione del messaggio sui primi tre Accordi sulle informazioni fiscali
3–4 dicembre	La Svizzera e la Cina avviano un dialogo finanziario
13 dicembre	Il Consiglio federale licenzia il messaggio sull'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI
13 dicembre	Il Consiglio federale avvia la consultazione concernente la legge sulle infrastrutture finanziarie (LInfFin)
18 dicembre	Il Consiglio federale approva il mandato di negoziazione con l'UE sulla fiscalità del risparmio
18 dicembre	Il Consiglio federale prende atto del rapporto sulle misure per rafforzare la competitività fiscale (riforma III dell'imposizione delle imprese) e stabilisce l'ulteriore modo di procedere

piazza finanziaria e formulerà proposte al riguardo. La sua attività si concluderà alla fine del 2014. La priorità dei lavori consiste nel «rafforzamento della competitività della piazza finanziaria svizzera» e nella «tutela o nel miglioramento dell'accesso al mercato estero».

Per quanto concerne la piazza imprenditoriale svizzera, i lavori dell'OCSE nel progetto «Base Erosion and Profit Shifting, BEPS» (prevenzione dell'erosione del substrato fiscale e del trasferimento degli utili) assumeranno un ruolo importante. La Svizzera partecipa attivamente ai dibattiti sulle nuove norme e presenta gli aspetti che rivestono importanza per la sua economia.

1

Contesto internazionale

Prospettive: Il contesto internazionale e, soprattutto, anche la situazione del settore finanziario potrebbero porre la Svizzera davanti a grandi sfide. Con una crescita del 3,5 per cento, nel 2014 lo sviluppo dell'economia mondiale dovrebbe risultare modesto. Grazie agli impulsi positivi provenienti dagli USA e a una timida ripresa dell'eurozona, il FMI si aspetta una crescita del 2 per cento nei Paesi industrializzati. Nei Paesi emergenti la crescita prevista è di circa il 5 per cento. In Svizzera la congiuntura dovrebbe ulteriormente accelerare.

Nel 2013 l'economia mondiale ha continuato ad avanzare a fatica e, secondo il FMI, ha registrato una crescita del 3,0 per cento (2012: 3,1 %). I Paesi emergenti e in sviluppo sono rimasti quelli trainanti (+4,7 %), benché la loro attività economica abbia perso dinamismo nel corso dell'anno. Per contro, la congiuntura nei Paesi industrializzati è cresciuta, come è il caso del Giappone e degli USA, dove il blocco temporaneo dell'amministrazione statunitense in ottobre non ha pressoché arrestato la ripresa. Nel complesso, però, l'attività economica dei Paesi industrializzati è aumentata solo dell'1,3 per cento. Nell'eurozona la prestazione economica ha fatto nuovamente un passo indietro nonostante una distensione superficiale nella crisi del debito pubblico.

Partendo da questo presupposto l'orientamento della politica monetaria nei principali Paesi industrializzati è rimasto costante oppure, come nel caso del Giappone, è stato addirittura espansivo. Inoltre, l'approntamento di risorse per contenere la crisi, ad esempio attraverso il FMI o i programmi di aiuto europei, ha permesso di riportare la calma sui mercati finanziari, ma fa anche in modo che vengano scardinati meccanismi di mercato e soffocati incentivi alle riforme. A ciò si aggiunge che tassi d'interesse costantemente bassi lasciano intravedere l'aumento dell'inflazione, lo sviluppo di bolle speculative e la diffusione di rischi creditizi da parte di banche a scarsa capitalizzazione. Quest'ultimo aspetto ostacola l'assegnazione di crediti a debitori solidi e quindi la ripresa economica. La dipendenza finanziaria reciproca degli Stati e degli istituti finanziari che perdura in molti Paesi nasconde un altro pericolo per lo sviluppo dell'economia e della stabilità finanziaria. Ciò può ripercuotersi su altri Paesi attraverso interazioni finanziarie internazionali.

La comunità internazionale deve pertanto affrontare tre sfide importanti di politica economica e finanziaria.

In primo luogo si tratta di abbandonare lo stato di crisi ricorrendo a una politica monetaria e di bilancio credibile e di tornare a uno sviluppo durevole. Soprattutto i Paesi industrializzati sono sollecitati a compiere sforzi per riportare la situazione alla normalità e quindi per evitare rischi. Nel contempo è richiesta prudenza poiché una correzione prematura o troppo drastica potrebbe frenare la ripresa e generare reazioni sproporzionate dei mercati finanziari.

In secondo luogo occorre consolidare ulteriormente la stabilità del sistema finanziario e monetario. A livello internazionale devono essere attuate profonde riforme della regolamentazione dei mercati finanziari, che sono state avviate a seguito della crisi finanziaria. In tal modo si intende creare fiducia negli attori economici. Al riguardo bisogna evitare il protezionismo e mantenere i vantaggi dei mercati aperti. In questo senso gli organismi multilaterali come il FSB o il FMI sono fondamentali.

In terzo luogo sono imprescindibili riforme strutturali per aumentare il dinamismo dell'economia mondiale ed evitare uno scenario in cui la crescita globale si mantenga bassa.

Questo contesto mette a dura prova un Paese come la Svizzera che vanta un'economia aperta, una piazza finanziaria con un orientamento internazionale e una propria valuta. Inoltre, gli interventi di consolidamento sollecitati a livello mondiale interessano anche il settore finanziario elvetico. La Svizzera, in quanto piazza economica

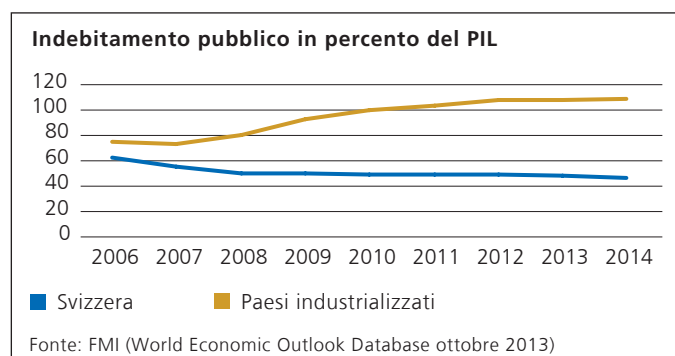


Fig. 1

attraente anche sotto il profilo fiscale, deve far fronte agli sforzi sempre maggiori di molti Paesi per risanare le proprie finanze pubbliche attraverso la ricerca di nuove fonti di gettito e l'incremento del substrato fiscale. Di conseguenza, è

fondamentale creare condizioni quadro per la piazza finanziaria svizzera per quanto possibile vantaggiose e contemporaneamente accettate a livello internazionale.

Definizione di standard internazionali – interessi e collaborazione della Svizzera

Sulla scia delle recenti crisi finanziarie internazionali, per motivi di prevenzione, si è avvertita la necessità di migliorare e rafforzare le norme e i codici di buone prassi di portata universale in materia di gestione economica e finanziaria. I lavori del Fondo monetario internazionale (FMI), della Banca mondiale e del Financial Stability Board (FSB) sulle norme e sui codici sono un elemento essenziale degli sforzi compiuti per consolidare il sistema finanziario internazionale dopo le crisi degli anni Novanta che hanno colpito i mercati emergenti e soprattutto dopo la crisi finanziaria del 2008. A ciò si aggiungono gli standard per l'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale che sono definiti e sviluppati dall'OCSE.

In quanto membro di numerose organizzazioni internazionali, la Svizzera si è impegnata a rispettare gli standard internazionali. Essa sostiene questi standard poiché contribuiscono a rafforzare la stabilità economica e finanziaria, favoriscono la governance e creano condizioni eque di concorrenza a livello internazionale. Il rispetto degli standard rafforza anche l'attrattiva della piazza economica e finanziaria svizzera per gli investitori stranieri.

1) Trasparenza delle politiche: questi standard sono stati elaborati dal FMI.

- *Diffusione dei dati*: standard speciale per la divulgazione dei dati («Special Data Dissemination Standard», SDDS), standard generale per la divulgazione dei dati («General Data Dissemination Standard», GDDS) e standard speciale per la divulgazione dei dati Plus («Data Dissemination Standard Plus», SDD Plus);
- *trasparenza della politica finanziaria*: codice di buone prassi in materia di trasparenza fiscale («Code of Good Practices on Fiscal Transparency»), completato dalla Guida sulla trasparenza delle entrate derivanti dallo sfruttamento delle risorse naturali («Guide on Resource Revenue Transparency»);

- *trasparenza della politica monetaria e finanziaria*: codice di buone prassi in materia di trasparenza fiscale («Code of Good Practices on Fiscal Transparency»).

2) Regolamentazione e controllo del settore finanziario: questi standard sono stati concepiti da istituzioni specializzate.

- *Vigilanza bancaria*: il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha stilato un elenco dei 25 principi fondamentali per una vigilanza bancaria efficace («Basel Core Principles for Effective Banking Supervision», BCP). Questi principi, elaborati nel 1997 e successivamente riveduti nel 2006 e nel 2012 come reazione alla crisi finanziaria, costituiscono un insieme di standard minimi globalmente applicabili che devono guidare le autorità nazionali nell'esercizio del loro mandato di vigilanza;
- *vigilanza sui valori mobiliari*: prescrizioni e principi di regolamentazione dei mercati dei valori mobiliari dell'Organizzazione internazionale delle autorità di vigilanza sui valori mobiliari («International Organization of Securities Commissions», IOSCO) nonché relativa metodologia per la valutazione dell'attuazione dei principi della IOSCO;
- *vigilanza assicurativa*: principi fondamentali in materia di assicurazioni dell'Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo («International Association of Insurance Supervisors», IAIS).

3) Infrastrutture istituzionali e dei mercati: questi standard sono concepiti da diverse istituzioni, tra cui la Banca mondiale.

- *Risoluzione delle crisi e garanzia dei depositi*: principi fondamentali dell'Associazione internazionale degli assicuratori di depositi («International Association of Deposit Insurers», IADI) applicabili ai sistemi di assicurazione dei depositi e caratteristiche essenziali dei regimi di risoluzione efficace delle crisi per le istituzioni finanziarie («Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions») del Financial Stability Board (FSB);

- *insolvenza e diritti dei creditori*: standard basato sui principi (della Banca mondiale) per il trattamento dell'insolvenza e la tutela dei diritti dei creditori che è attualmente in consultazione presso il FMI e quindi nella fase finale di elaborazione. Ciò vale anche per la Guida legislativa sull'insolvenza, pubblicata dalla Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL);
- *governo d'impresa («corporate governance»)*: principi del governo d'impresa dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE);
- *contabilità e verifica dei conti*: norme internazionali di comunicazione finanziaria («International Financial Reporting Standards», IFRS) del Consiglio internazionale di normalizzazione contabile e norme internazionali di auditing della Federazione internazionale dei revisori contabili («International federation of accountants»);
- *sistemi di pagamento, compensazione e regolamento*: Comitato sui sistemi di pagamento e regolamento («Committee on Payment and Settlement Systems», CSPR) e principi per le infrastrutture dei mercati finanziari («principles for financial market infrastructures») della IOSCO;
- *integrità dei mercati*: le raccomandazioni in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (LBC/FT) del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI).

4) Scambio di informazioni in materia fiscale: questi standard sono stabiliti dall'OCSE.

- *Assistenza amministrativa in materia fiscale*: questo standard stabilito nell'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE e nel modello di accordo sullo scambio di informazioni fiscali («Tax Information Exchange Agreement», TIEA) prevede che gli Stati si scambino le informazioni necessarie per l'esecuzione del diritto interno relativo alle imposte di ogni natura o denominazione.

Lo standard in vigore prevede uno scambio di informazioni su richiesta nonché la possibilità di presentare domande raggruppate.

Il livello di rispetto delle norme e dei codici da parte dei Paesi è il tema di un rapporto di valutazione stilato dal FMI, dalla Banca mondiale e dagli organismi di norma-

zione. Il rispetto delle norme che riguardano il settore finanziario è esaminato soprattutto nel quadro del programma di valutazione del settore finanziario del FMI («Financial Sector Assessment Program», FSAP). Il FSAP del 2013 per la Svizzera è attualmente in corso e riguarda il rispetto delle norme di Basilea, di quelle della IOSCO e dell'IAIS. Inoltre, il GAFI effettuerà la valutazione della Svizzera nel 2015.

Il Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (cfr. n. 4.2.2) verifica il rispetto dello standard dell'OCSE sull'assistenza amministrativa nelle questioni fiscali nell'ambito della cosiddetta «peer review». La verifica concerne sia gli Stati membri del Forum globale sia altre giurisdizioni che pur non essendo membri sono importanti per i lavori del Forum globale.

Interessi della Svizzera

Per la Svizzera, l'applicazione degli standard internazionali è soprattutto un mezzo per rafforzare la stabilità finanziaria, garantire la certezza del diritto, mantenere la funzionalità dei mercati, permettere una buona governance e creare condizioni di concorrenza eque a livello internazionale («level-playing field»). Questi aspetti sono essenziali soprattutto per un'economia aperta di medie dimensioni. Poiché sono molto importanti per la prevenzione delle crisi, le norme e i codici che riguardano il sistema finanziario consentono alle istituzioni finanziarie di evolvere in un contesto normativo solido e coerente, contribuendo alla stabilità finanziaria e alla crescita economica. Al fine di rafforzare l'attrattiva della sua piazza economica e finanziaria per gli investitori esteri, da molto tempo la Svizzera non s'impegna solo a rispettare gli standard internazionali, ma collabora anche attivamente alla loro elaborazione e trasposizione nel diritto interno.

Gli standard internazionali mirano anche a rafforzare le infrastrutture giuridiche e istituzionali all'estero, segnatamente nei Paesi emergenti, al fine di ridurre il rischio e l'incertezza che pesano sugli investitori svizzeri in questi Paesi. Questo è il motivo per cui la Svizzera sostiene gli sforzi internazionali per migliorare le prassi di determinati Paesi in modo da consentire loro di avvicinarsi gradualmente agli standard in questione. I Paesi le cui istituzioni sono trasparenti e ben regolamentate ottengono generalmente risultati economici migliori e beneficiano di una maggiore stabilità finanziaria rispetto ad altri.

2

Questioni finanziarie e monetarie internazionali

Prospettive: La difficile situazione dell'economia mondiale e del sistema finanziario continua a porre gli organismi multilaterali e gli attori rilevanti di fronte a grandi sfide. Dato che non è membro del G20, la Svizzera deve prodigarsi in modo coerente e mirato affinché le sue principali richieste siano esaudite. Nel FMI rimane sempre aperta la questione dell'ulteriore sviluppo della riforma delle quote e della governance. Per la Svizzera è fondamentale occupare una posizione di rilievo nel Consiglio dei direttori esecutivi del FMI. Anche nel Financial Stability Board (FSB) il nostro Paese intende sfruttare la sua posizione come uno dei 24 Paesi membri e impegnarsi per attuare una regolamentazione dei mercati finanziari rigorosa e vincolante a livello internazionale. Con la rapida attuazione delle Raccomandazioni internazionali rivedute del GAFI per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, la Svizzera conferma di attribuire enorme importanza al mantenimento di una piazza finanziaria integra e di rispettare gli impegni assunti a livello internazionale.

2.1 Panoramica

L'attuale situazione dell'economia mondiale e dei mercati finanziari continua a porre la comunità internazionale e quindi 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 hanno riguardato la situazione tutt'ora tesa dell'economia mondiale e del sistema finanziario. Questa è stata anche all'origine dell'aumento delle risorse del FMI nonché del perfezionamento e del rafforzamento degli strumenti di sorveglianza del FMI. Nel 2014 sarebbe importante portare avanti la riforma delle quote e della governance del FMI che permetterebbe di dare più peso soprattutto ai maggiori Paesi emergenti.

Nel mese di gennaio del 2013 il FSB si è costituito come associazione ai sensi del diritto svizzero con sede presso la Banca dei regolamenti internazio-

nali (BRI) a Basilea. Il FSB elabora costantemente misure per arginare i rischi sistemici connessi con gli istituti finanziari di rilevanza sistemica («Systemically Important Financial Institutions»; SIFI) e per regolamentare e sorvegliare il sistema bancario ombra. Anche i miglioramenti nel rilevamento e nello scambio di dati finanziari godono di elevata priorità. Tuttavia, nel complesso la priorità dei lavori è costituita dal monitoraggio dell'attuazione delle riforme concordate.

La Svizzera continuerà a collaborare ai principali lavori del G20 che riguardano temi finanziari. In primo piano figurano il rafforzamento dei contatti bilaterali, le attività in organismi multilaterali e i contributi materiali. In questo contesto la Svizzera chiede pure che si svolgano dibattiti all'interno dei principali organismi delle organizzazioni internazionali formali (ad es. FSB, FMI, OCSE, ONU, cfr. fig. 2) e che anche in tale ambito si prendano le decisioni essenziali.

I dialoghi finanziari costituiscono uno strumento importante (cfr. n. 2.3.1). 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 Cooperazione multilaterale

2.2.1 G20

Il G20 svolge un ruolo centrale soprattutto nella definizione dell'agenda dei compiti legati alla regolamentazione e alla sorveglianza del sistema finanziario e monetario internazionale. Nel 2013 la Svizzera ha partecipato su invito della Russia alle riunioni dei ministri delle finanze del G20 e dei governatori delle banche centrali e a tutti i lavori preliminari. Con la sua partecipazione la Svizzera ha potuto esporre direttamente temi importanti nel quadro del G20, come ad esempio la riforma del FMI o della regolamentazione dei mercati finanziari. In quest'ultimo caso il nostro Paese ha insistito molto sulla necessità di una politica internazionale coerente – per quanto concerne i requisiti delle banche in fatto di capitale, il regime di liquidazione per gli istituti finanziari di rilevanza sistemica o la regolamentazione

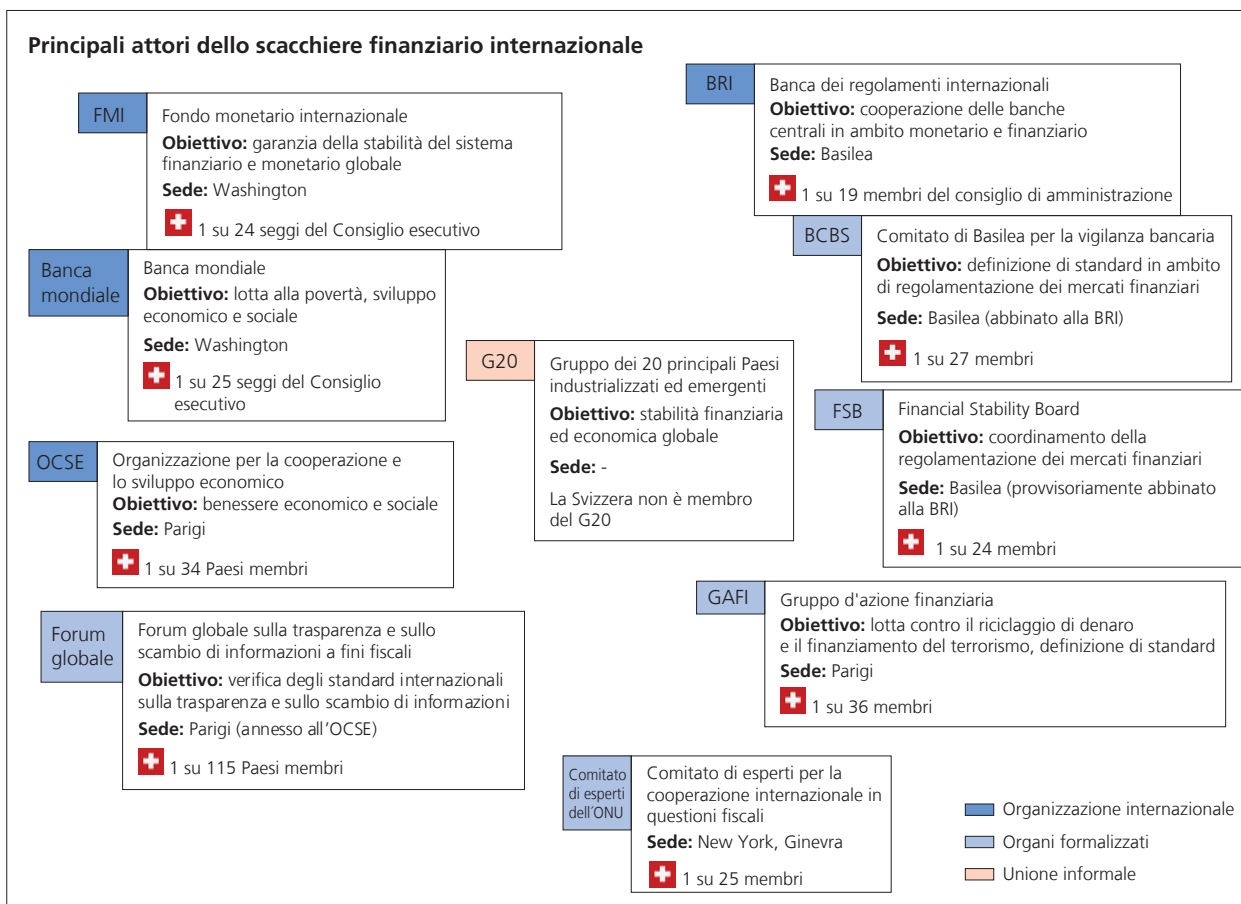


Fig. 2

dei derivati negoziati fuori borsa. Inoltre, la Svizzera ha potuto far valere i propri interessi nelle questioni fiscali transfrontaliere (scambio automatico di informazioni e progetto BEPS; cfr. n. 4.2.1). Ciò ha fatto in modo che nelle dichiarazioni ministeriali siano stati accolti determinati principi come la tutela della sovranità nazionale.

Nel G20, come pure nel FMI e in altri organismi, la Svizzera si è adoperata per creare un quadro più favorevole alla ristrutturazione del debito pubblico. In mancanza di un simile quadro, il nostro Paese intravede una lacuna nell'architettura finanziaria internazionale. Come emerge dal rapporto del 2013 del Consiglio federale, un quadro prevedibile per la ristrutturazione del debito pubblico sarebbe un elemento importante per combattere in maniera credibile le crisi a livello internazionale.

Il G20 è costituito dai maggiori Paesi industrializzati ed emergenti. I Paesi non appartenenti al

G20 non hanno alcun diritto di farvi parte. Ciononostante, il singolo Paese che ne assume la presidenza può invitare determinati Paesi. Nel 2014 la presidenza australiana del G20 ha invitato Singapore e la Nuova Zelanda a partecipare al G20. Una partecipazione della Svizzera ai lavori del G20 nel settore finanziario («Finance Track») sarebbe giustificata in considerazione della sua importanza economica e della posizione internazionale della sua piazza finanziaria. In questo senso, nei suoi contatti con gli Stati del G20 il nostro Paese esprime il desiderio di poter partecipare anche in futuro al Finance Track e che nel senso di una «geometria variabile» il G20 includa Paesi che possono effettivamente contribuire alla stabilità del sistema finanziario internazionale.

2.2.2 Fondo monetario internazionale

Il FMI deve garantire una vigilanza attenta degli sviluppi negli Stati membri e a livello dell'intero sistema finanziario e monetario. Nel contempo è

l'autorità centrale per la valutazione dell'attuazione dei programmi di credito non solo in Paesi come la Grecia, Cipro e il Portogallo, ma anche in Paesi come la Georgia, la Romania, Haiti, il Marocco e la Costa d'Avorio. In tutte le attività chiave del FMI – sorveglianza e consulenza in materia di politica economica, aiuto tecnico e concessione di crediti – la Svizzera si adopera affinché il FMI disponga di strumenti adeguati e di buone premesse istituzionali. Tra queste rientrano anche una governance moderna e una dotazione sufficiente di risorse finanziarie.

2.2.2.1 Riforma delle quote e della governance

Le quote del FMI hanno diverse funzioni centrali. 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 risultano da 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.

Nel mese di dicembre del 2010 i membri del FMI hanno adottato una risoluzione relativa alla riforma delle quote e della governance del FMI. Questa riforma stabilisce il raddoppio delle risorse ordinarie del FMI messe a disposizione tramite le quote (cfr. anche n. 2.2.2.3). Essa prevede inoltre una redistribuzione delle quote di circa il 6 per cento a favore dei Paesi emergenti e in sviluppo. L'aumento delle quote sarà effettivo non appena il pacchetto della riforma sarà ratificato da una maggioranza qualificata di membri del FMI. Manca ancora il consenso del Congresso degli Stati Uniti. Nel mese di giugno del 2012 le Camere federali avevano già 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 sviluppo. La Svizzera ha sottoscritto un Memorandum d'intesa («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 continui a rappresentare il gruppo negli organi

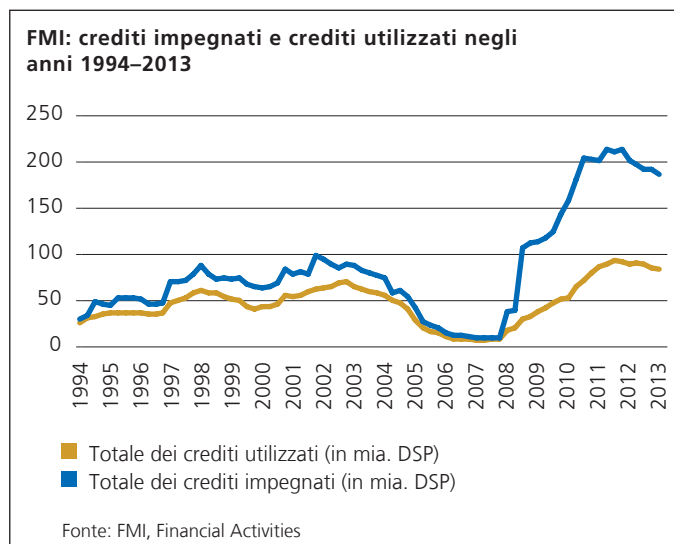


Fig. 3

ministeriali (Comitato finanziario e monetario internazionale (IMFC), Comitato del FMI per lo sviluppo e Banca mondiale) dove vengono poste le basi politiche e strategiche. In cambio, occuperà il suo seggio nel Consiglio esecutivo – l'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 biennio. In questo modo la Svizzera, come il Belgio, l'Olanda e i Paesi del Nord, contribuisce alla cessione di due seggi dei Paesi industrializzati. Rimane ancora in sospeso il contributo dei principali Paesi europei.

Inoltre, sono in corso dibattiti per un'ulteriore revisione della formula delle quote che dovrebbe avvenire contestualmente alla regolare verifica delle quote nel 2014. La Svizzera si adopera affinché la formula per il calcolo delle quote rispecchi meglio l'apertura economica e finanziaria di un Paese e chiede inoltre che si tenga conto dei contributi finanziari volontari forniti dai Paesi membri.

2.2.2.2 Erogazione di crediti

I crediti del FMI impegnati nel quadro dei programmi in corso e di quelli precedenti sono rimasti anche nel 2013 al di sotto del livello massimo di circa 333 miliardi di dollari americani raggiunto nel 2012 (ca. 216 mia. di diritti speciali di prelievo, DSP). L'evoluzione dei crediti impegnati e dei crediti utilizzati durante gli ultimi vent'anni

circa è illustrata nella figura 3. Nel 2013, circa 20 Paesi hanno partecipato a un programma del FMI. I programmi di credito più importanti sono stati conclusi con Grecia, Irlanda (nel 2013) e Portogallo. La linea di credito flessibile («Flexible Credit Line», FCL) del FMI già convenuta in vista della crisi finanziaria del 2009 con il Messico, la Polonia e la Colombia 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 dei fondi impegnati.

Venti Paesi a basso reddito hanno partecipato nel 2013 a programmi del FMI attraverso il Fondo fiduciario per la lotta alla povertà e per lo sviluppo («Poverty Reduction and Growth Trust», PRGT). In questo contesto, a fine 2013 sono stati impegnati circa 11 miliardi di dollari americani in crediti a tasso d'interesse zero fino alla fine del 2014.

2.2.2.3 Dotazione di risorse finanziarie

Le risorse ordinarie del FMI sono messe a disposizione dai suoi membri attraverso le quote (cfr. n. 2.2.2.1). In caso di necessità il FMI può chiedere risorse ai propri membri. Queste sono remunerate ai tassi di mercato e solitamente sono messe a disposizione dalle banche centrali.

Gli impegni assunti a seguito della crisi finanziaria ed economica hanno reso necessario aumentare le risorse generali, ossia le risorse non sussidiate, per poter erogare i crediti (cfr. fig. 5). In questo aumento e nella partecipazione della Svizzera alle misure sono compresi sia il predetto raddoppio del totale delle quote, che avverrà con la ratifica della riforma delle quote e della governance, sia il potenziamento della rete di sicurezza del FMI, entrato in vigore nel 2011 (Nuovi accordi di credito, NAC). Tuttavia, al momento del raddoppio delle quote le risorse dei NAC saranno pressoché dimezzate. L'aumento delle risorse comprende infine anche le risorse finanziarie bilaterali messe a disposizione del FMI dai Paesi membri. Questo è accaduto nel 2009 e nel 2012. Di conseguenza, alla fine del 2013 erano a disposizione del FMI come rete di sicurezza finanziaria circa 424 miliardi di dollari americani, che finora non hanno dovuto essere utilizzati.

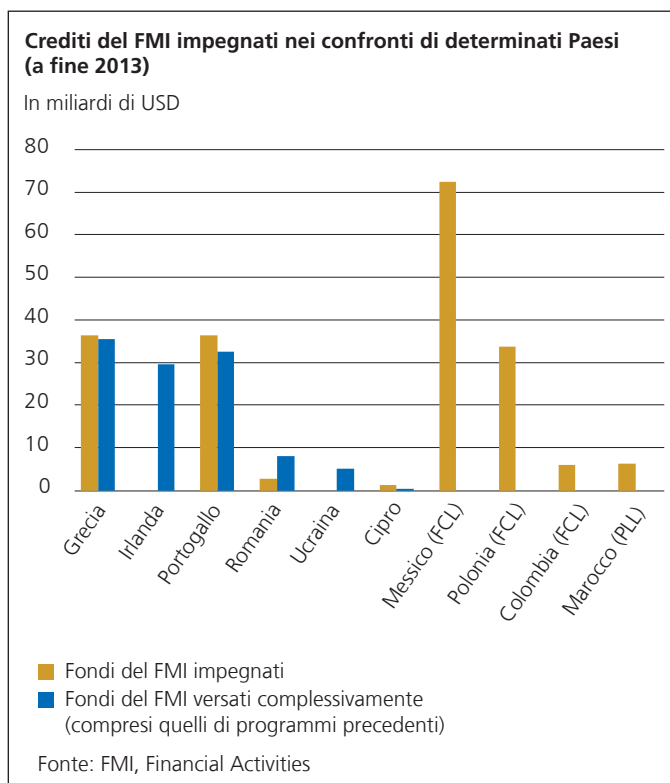


Fig. 4

La Svizzera è stata uno dei primi Paesi che nel mese di aprile del 2012 nel quadro dell'azione concertata a livello internazionale aveva prospettato un contributo all'ulteriore aumento di risorse del FMI fino a un massimo di 10 miliardi di dollari americani. Con questo annuncio il nostro Paese ha potuto contribuire in maniera determinante alla rapida mobilitazione delle risorse. In base alla legge sull'aiuto monetario (LAMO) del mese di marzo del 2004 la Svizzera può garantire tali partecipazioni ad azioni concertate a livello internazionale volte a garantire la stabilità finanziaria globale. Attraverso la LAMO possono essere messe a disposizione risorse per eventuali azioni d'aiuto per prevenire o eliminare gravi perturbazioni del sistema monetario internazionale oppure per sostenere Stati che collaborano in modo particolarmente stretto con la Svizzera in ambito di politica monetaria ed economica. L'11 marzo 2013 le Camere federali hanno approvato l'aumento del credito quadro per l'aiuto monetario di 2,5 miliardi di franchi portandolo a 10 miliardi di franchi. Poiché le

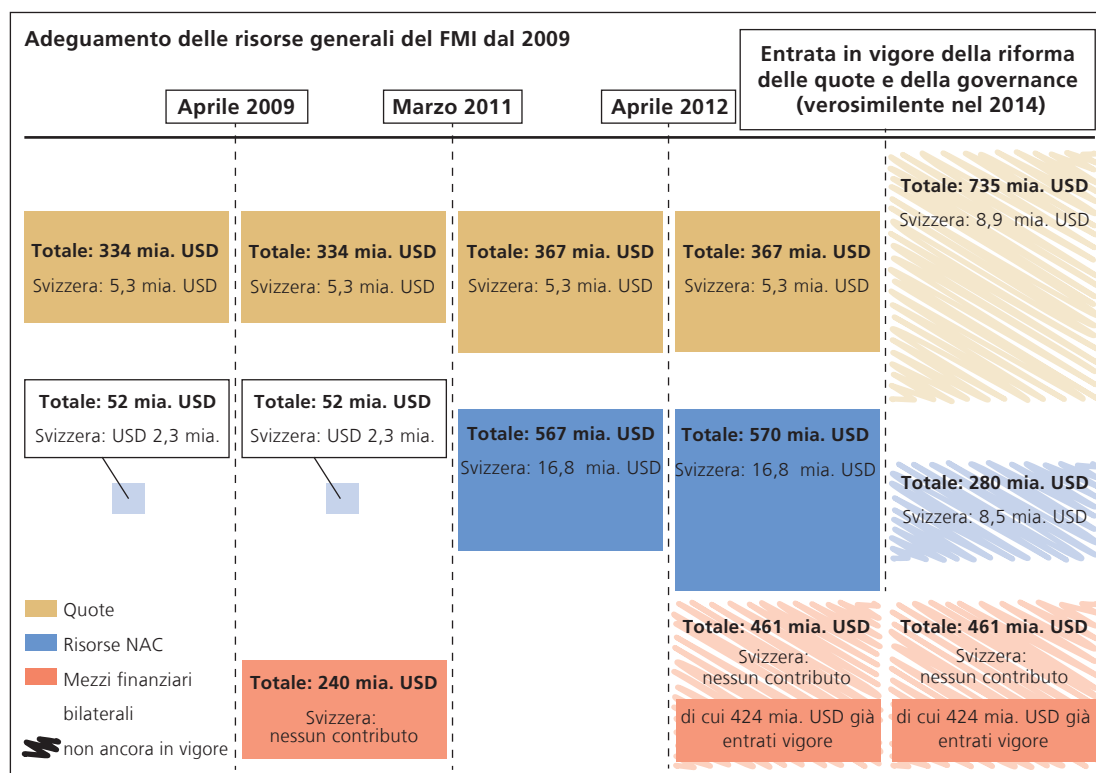


Fig. 5

modalità di prestito auspicate dal FMI non erano conciliabili con la legge sull'aiuto monetario e dato inoltre che il FMI non ha una necessità urgente di risorse, per il momento si è rinunciato a stipulare un accordo bilaterale di credito con il FMI. Di conseguenza, nel 2013 non è stato neppure fornito un aiuto monetario basato sulla LAMO e, per impegni relativi ad azioni di aiuto chiaramente definite negli articoli 2 e 4 della LAMO, sono disponibili risorse fino a un massimo di 10 miliardi di franchi.

Oltre alle risorse generali del FMI è a disposizione il Fondo fiduciario per la lotta alla povertà e per lo sviluppo, già citato al numero 2.2.2.2, attraverso il quale i Paesi più poveri vengono sostenuti con crediti a condizioni privilegiate. Il Fondo fiduciario dispone di risorse pari a circa 40 miliardi di dollari americani; la Svizzera vi contribuisce attualmente con un importo massimo di circa 930 milioni di franchi.

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 3,8 miliardi di dollari americani provenienti dal ricavo della vendita di oro. Le Camere federali hanno approvato risorse per 50 milioni di franchi per il suddetto sovvenzionamento. Ciò corrisponde alla quota svizzera delle vendite di oro del FMI. Esse devono essere suddivise in cinque tranche di 10 milioni ciascuna fra il 2014 e il 2018.

In alcuni settori della collaborazione tecnica, la Svizzera opera in stretto partenariato con il FMI sia sul piano bilaterale che assieme ad altri Paesi. Tra questi settori rientra il sostegno per il rafforzamento dei settori finanziari nei Paesi emergenti e in sviluppo, delle amministrazioni fiscali, 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. Nel 2013, ad esempio, è stato firmato un MoU con la Repubblica del Kirghizi-

stan sulla collaborazione tecnica tra i due rispettivi ministeri delle finanze. Con il trasferimento mirato delle conoscenze, la Svizzera può fornire un sostegno importante a questo Paese del suo gruppo di voto.

2.2.2.4 Valutazione della Svizzera

La valutazione regolare della situazione economica e finanziaria dei suoi Stati membri è un elemento centrale dell'attività di sorveglianza del FMI sulle politiche economiche. Il rapporto sulla valutazione annua della Svizzera è stato approvato dal Consiglio esecutivo del FMI l'8 maggio 2013 e pubblicato dal FMI. Nel rapporto il FMI attesta in generale la solidità dell'economia svizzera e una politica finanziaria e monetaria mirata e riconosce l'importanza del freno all'indebitamento per il mantenimento della disciplina di bilancio. Alla fine del 2013 la Svizzera è stata sottoposta dal FMI a una valutazione del settore finanziario («Financial Sector Assessment Program», FSAP). I risultati saranno discussi dal Consiglio esecutivo del FMI in occasione della prossima verifica dei Paesi membri del FMI nel mese di maggio del 2014.

2.2.3 Financial Stability Board

Per la Svizzera, che vanta 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), il forum internazionale centrale in materia di stabilità e regolamentazione del settore finanziario. Il FSB si è costituito nel mese di gennaio del 2013 come associazione ai sensi del diritto svizzero con sede presso la Banca dei regolamenti internazionali (BRI) a Basilea. In questo modo ha rinsaldato il suo legame con la Svizzera. A seguito dell'attuazione della riforma della governance iniziata dal G20, il FSB è stato trasformato in un organismo istituzionalizzato con personalità giuridica propria senza apportare modifiche sostanziali alla sua attuale struttura organizzativa. La Svizzera è tuttora rappresentata nel FSB con due seggi occupati dal DFF e dalla BNS. La presenza di rappresentanti in diversi gruppi di lavoro permette all'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) di sostenerne i lavori (per quanto concerne la struttura del FSB e della rappresentanza della Svizzera vedi la fig. 7). Come finora, i costi del FSB sono interamente sostenuti dalla BRI.

Nel 2013 il FSB ha continuato i lavori di sorveglianza dei rischi provenienti dagli istituti finanziari di rilevanza sistemica e nel corso dell'anno ha pubblicato per la prima volta l'elenco di nove assicuratori di rilevanza sistemica globale. Nessun assicuratore svizzero è attualmente identificato come operatore di rilevanza sistemica globale. Al pari delle banche di rilevanza sistemica globale, anche gli assicuratori di rilevanza sistemica globale sono assoggettati al rispetto di esigenze supplementari in relazione ai mezzi propri, alla vigilanza e alla capacità di liquidazione. Nel 2014 l'Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo elaborerà, tra l'altro, uno standard per i capitali, che costituirà la base per ulteriori misure inerenti ai capitali per gli assicuratori di rilevanza sistemica globale. Inoltre, a metà novembre del 2013 il FSB ha aggiornato l'elenco delle 29 banche di rilevanza sistemica, tra le quali figurano, come finora, le due principali grandi banche svizzere.

Quale progetto prioritario nel 2013 è stato elaborato un quadro politico per il cosiddetto sistema bancario ombra, ovvero per le imprese che operano nel settore dell'intermediazione di crediti e che oggi non sottostanno alla vigilanza bancaria. Alla fine del mese di agosto del 2013 il FSB ha approvato raccomandazioni sulla regolamentazione e sulla sorveglianza dei seguenti settori: 1) prestiti di valori mobiliari e operazioni pensionistiche; 2) unità del sistema bancario ombra e 3) fondo dei mercati monetari. L'obiettivo di questi standard, da finalizzare nel 2014, è impedire il trasferimento di rischi in ambiti non regolamentati del settore finanziario. Nel 2014 il

Paesi membri del FSB

Argentina	Indonesia
Australia	Italia
Arabia Saudita	Messico
Brasile	Paesi Bassi
Canada	Russia
Cina	Singapore
Corea	Sudafrica
Francia	Regno Unito
Germania	Spagna
Giappone	Stati Uniti
Hong Kong	Svizzera
India	Turchia

Fig. 6

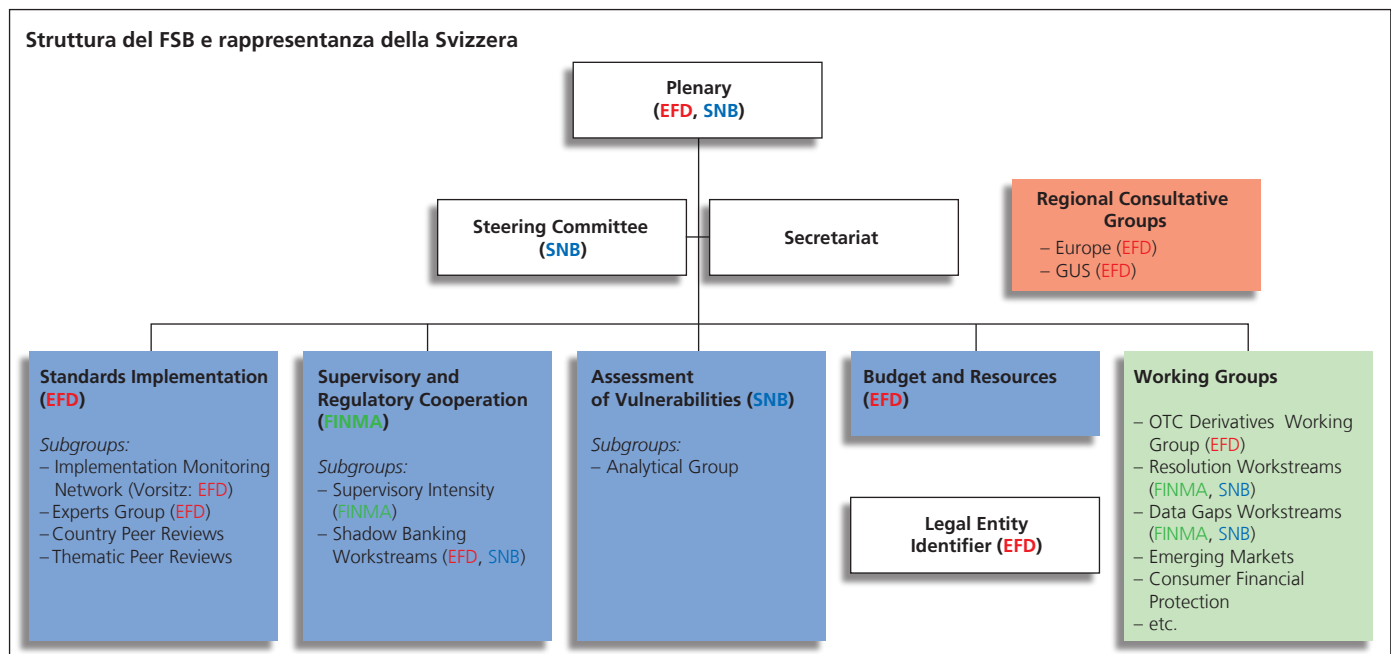


Fig. 7

FSB inizierà a valutare l'attuazione delle raccomandazioni nelle giurisdizioni del FSB. Inoltre, i lavori per migliorare i dati disponibili sui rischi sistemici e sugli istituti finanziari di rilevanza sistemica nonché lo scambio di questi dati tra le autorità di vigilanza hanno goduto della massima attenzione. È così iniziata la prima delle tre fasi della FSB Data Gaps Initiative – un progetto finalizzato al rilevamento e allo scambio di dati relativi all'interdipendenza degli istituti finanziari di rilevanza sistemica. Nel 2014 saranno prese decisioni sull'attuazione della seconda e della terza fase di questa iniziativa. Tuttavia, anche nell'ambito dell'attuazione degli standard per regolamentare i derivati negoziati fuori borsa («over the counter», OTC), della liquidazione transfrontaliera degli istituti finanziari di rilevanza sistemica e del rilevamento dei rischi nel settore bancario ombra, la qualità, la raccolta e lo scambio dei dati rappresentano temi che il FSB approfondirà nel 2014.

Nel 2013 la creazione del sistema di identificazione universale delle persone giuridiche, il cosiddetto «Legal Entity Identifier» (LEI), ha compiuto ulteriori progressi. Alla fine del 2013 è stato fondato il comitato di vigilanza sul sistema LEI – il «Regulatory Oversight Committee» (ROC) presso il quale la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) funge da

osservatrice. Entro la primavera del 2014 dovrebbe essere istituita la fondazione globale LEI che gestirà il sistema globale LEI.

Nel complesso il FSB trasferirà viepiù la propria attenzione dall'elaborazione degli standard di regolamentazione verso la verifica della loro attuazione. Anche nel 2013 esso ha elaborato rapporti sullo stato di avanzamento dell'attuazione della regolamentazione convenuta per i derivati OTC. Nella primavera del 2013 sono stati pubblicati i risultati della prima peer review sull'attuazione degli standard internazionali in merito al regime nazionale di risanamento e di liquidazione degli istituti finanziari. Inoltre, nell'autunno del 2013 la Svizzera ha dato la sua disponibilità a una verifica pilota dell'attuazione nazionale di questi standard. Anche la valutazione dell'attuazione dei principi del FSB sulla riduzione della dipendenza dai rating segue il proprio corso. Secondo un'analisi della situazione tutte le giurisdizioni del FSB, quindi anche la Svizzera, hanno predisposto un piano d'azione con misure che sarà pubblicato all'inizio del 2014 e attuato successivamente. Una panoramica annua sull'attuazione delle riforme convenute a livello internazionale è fornita dal gruppo di lavoro del FSB «Implementation Monitoring Network» (rete per il monitoraggio dell'implementazione), che dal 2012 è diretto dalla Svizzera.

2.2.4 GAFI e altri organismi per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

La Svizzera si impegna in prima linea nella lotta internazionale alla criminalità finanziaria transfrontaliera e, a tale scopo, 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 adottare standard internazionali efficaci e applicabili nei 34 Stati membri.

Nel mese di febbraio del 2012 il GAFI ha riveduto le sue 40 Raccomandazioni e nel mese di febbraio del 2013 ha adottato una metodologia di valutazione della conformità tecnica alle Raccomandazioni del GAFI e dell'efficacia dei sistemi di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Con l'assunzione della co-presidenza del gruppo di lavoro incaricato di coordinare questi lavori fino al mese di ottobre del 2013, la Svizzera ha potuto far valere i propri interessi con successo.

Nel quadro della sua partecipazione attiva al GAFI, la Svizzera è riuscita a evitare la proposta di abolizione delle azioni al portatore e a ottenere il riconoscimento del modello svizzero di organismo di autoregolamentazione nella definizione delle autorità di vigilanza. Grazie a questo riconoscimento, l'equiparazione dell'autoregolamentazione e della regolamentazione statale è accettata e legittimata a livello internazionale quale modello di regolamentazione e vigilanza degli intermediari finanziari nel settore non bancario. Anche per quanto riguarda i reati fiscali, la Svizzera è riuscita a imporre un approccio che tiene conto dei suoi interessi e del diritto elvetico. Spetta ormai agli Stati, e non al GAFI, definire concretamente questi reati preliminari.

Nel mese di aprile del 2012 il Consiglio federale ha incaricato un gruppo di lavoro interdipartimentale diretto dalla SFI di elaborare un progetto per l'applicazione delle norme rivedute del GAFI e nel mese di febbraio del 2013 ha quindi sottoposto alle cerchie interessate un avamprogetto, i cui risultati sono stati pubblicati il 4 settembre 2013. Su questa base, il 13 dicembre 2013 il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione del Parlamento un messaggio e un disegno di legge concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI, che disciplina le sette seguenti questioni:

- reati fiscali gravi qualificati come reati preliminari al riciclaggio;
- maggiore trasparenza delle persone giuridiche;
- precisazione degli obblighi di diligenza che riguardano l'identificazione degli aventi economicamente diritto;
- estensione degli obblighi di diligenza alle persone nazionali politicamente esposte e alle persone politicamente esposte di organizzazioni internazionali secondo un approccio basato sui rischi;
- introduzione dell'obbligo di effettuare i pagamenti legati ad acquisti che eccedono un determinato importo tramite un intermediario finanziario assoggettato alla legge sul riciclaggio di denaro;
- ottimizzazione delle competenze dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro;
- consolidamento della prassi in materia di sanzioni finanziarie mirate, in relazione al terrorismo e al suo finanziamento.

La revisione delle Raccomandazioni del GAFI esige inoltre che gli Stati analizzino i rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo nel Paese interessato e presentino un rapporto. I lavori preliminari relativi all'organizzazione di questi lavori sono stati avviati nel 2013, in vista della prossima valutazione della Svizzera (da parte del GAFI), prevista per il 2015.

Nel 2013 il GAFI ha effettuato una riorganizzazione dei suoi gruppi di lavoro e ha avviato un dibattito su un potenziale e limitato allargamento. La Svizzera continua a impegnarsi a favore di una governance più snella del GAFI e propone anche che a partire dall'inizio del quarto ciclo di valutazioni il GAFI si concentri meno sull'elaborazione di nuove norme e maggiormente sull'attuazione e sul consolidamento delle norme esistenti. Questo a tutto vantaggio della garanzia della trasparenza e della parità di trattamento durante questo importante processo globale di verifica dell'applicazione delle norme del GAFI.

Il 1° novembre 2013 è entrata in vigore la riveduta legge sul riciclaggio di denaro, che autorizza l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) a scambiare anche informazioni finanziarie con uffici di comunicazione esteri.

In ambito di lotta alla corruzione parecchie istituzioni internazionali procedono a valutazioni reciproche dei loro membri (peer review), segnatamente l'OCSE, il Consiglio d'Europa e l'ONU. Per quanto concerne lo scambio di informazioni in ambito fiscale (cfr. n. 4.2.2) occorre menzionare il Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali mentre per quanto riguarda la stabilità finanziaria va ricordato il FSB (cfr. n. 2.2.3). Inoltre, con l'attuazione delle norme rivedute del GAFI vengono soddisfatte le raccomandazioni del Forum globale. Questo ha dato origine al fenomeno dei cosiddetti «vasi comunicanti», nei quali i risultati delle diverse valutazioni confluiscono nelle analisi del GAFI e viceversa. Nel 2013 la Svizzera ha partecipato attivamente ai lavori del gruppo di lavoro del G20 sulla lotta contro la corruzione nonché ai lavori dell'OCSE su tutte le forme di criminalità finanziaria. Infine il nostro Paese si impegna concretamente per il miglioramento dei dispositivi globali per la lotta contro il riciclaggio di denaro nel senso che contribuisce considerevolmente al finanziamento del fondo fiduciario del FMI costituito per tale lotta. Con il suo impegno nel comitato direttivo la Svizzera contribuisce all'impiego efficace delle risorse a disposizione.

2.3 Cooperazione bilaterale

2.3.1 Dialoghi finanziari e contatti approfonditi con centri finanziari importanti

I dialoghi finanziari servono a creare e a curare una rete di contatti privilegiati con le autorità competenti di ciascuno Stato partner. Questa rete di contatti deve permettere uno scambio regolare di opinioni ed esperienze e la collaborazione in ambiti di interesse comune, ad esempio nella politica dei mercati finanziari e nella regolamentazione, nel posizionamento nei forum finanziari internazionali (ad es. FMI, FSB) e nel miglioramento dei meccanismi di preallarme. Inoltre, i dialoghi finanziari offrono un quadro per avviare, ad esempio, trattative con il singolo Paese partner per l'accesso al suo mercato da parte dei fornitori di servizi finanziari. La SFI coordina le posizioni interne all'Amministrazione sulle questioni finanziarie in collaborazione con altri Uffici e istituzioni e difende tali posizioni nei dialoghi finanziari.

A seguito delle esperienze positive raccolte con i contatti stabiliti già da tempo con la Germania,

la Francia, il Regno Unito o il Giappone è stato deciso di estendere i dialoghi finanziari anche ad altri Paesi del G20, in particolare ai Paesi emergenti in crescita. Con la conclusione di accordi (Memoranda of Understanding, MoU) nel 2011 (Russia e India) e nel 2012 (Brasile, Australia e Turchia) è stato possibile creare un contesto istituzionale adeguato per dialoghi strutturati e costanti con i nuovi Paesi partner. Nel mese di maggio del 2013 è stato firmato un MoU tra la Banca centrale cinese (People's Bank of China) e la SFI. Il primo dialogo finanziario con la Cina si è svolto lo stesso anno a Pechino. Inoltre, nel 2013 è stato possibile continuare i dialoghi finanziari recentemente avviati con l'India, il Brasile, l'Australia, la Turchia e la Russia.

Nel 2013 la SFI ha pure avuto i primi incontri con esponenti di Singapore e Hong Kong per stabilire un contatto più approfondito. La SFI continuerà i dialoghi nel 2014 e ne auspica l'estensione ad altri Stati partner.

2.3.2 Dialogo con l'UE sulla regolamentazione

Nella primavera del 2012 il DFF e la SFI hanno avviato un dialogo sistematico con la Commissione europea su questioni normative. Questo contatto stabilito e istituzionalizzato con la Direzione generale competente nonché con le autorità specializzate della Commissione europea offre l'opportunità alla Svizzera di essere informata sugli imminenti sviluppi e quindi di poter individuare tempestivamente un'eventuale necessità di intervento. A complemento del dialogo che ha luogo ogni anno con la Commissione europea vengono tenuti regolarmente anche vari colloqui a livello tecnico su temi riguardanti la regolamentazione.

Dall'autunno 2011 le autorità federali, in particolare la SFI e il DFAE, d'intesa con il settore finanziario, si adoperano attivamente presso le autorità dell'UE e i singoli Stati membri per trovare una soluzione alla problematica della regolamentazione di Stati terzi, che è attualmente oggetto di dibattiti nell'UE nel quadro della revisione della MiFID (MiFID II). Questa tematica è stata al centro dei dibattiti in particolare anche nell'ambito dell'ultimo dialogo normativo del 25 giugno 2013. In ogni modo sono però stati discussi anche altri temi – come ad esempio la regolamentazione nei settori degli OTC (cfr. n. 3.3.2) o delle assicurazioni.

Mercati nella Direttiva sugli strumenti finanziari («Markets in Financial Instruments Directive», MiFID)

Oltre agli USA (FATCA¹/Dodd-Frank²) anche la Commissione europea ha avviato a seguito della crisi finanziaria un'ampia riforma della regolamentazione dei mercati finanziari. Vi è la tendenza ad armonizzare a livello di Unione europea l'accesso al suo mercato da parte degli Stati terzi. Se la Svizzera perde l'accesso transfrontaliero al mercato finanziario dell'Unione europea in settori importanti, ciò può avere conseguenze rilevanti per la competitività della piazza finanziaria svizzera. Per il nostro Paese, la problematica viene illustrata sull'esempio dell'elaborazione della MiFID – uno dei capisaldi della regolamentazione dei mercati finanziari dell'UE. Concretamente la revisione si prefigge di uniformare la regolamentazione del mercato finanziario europeo, migliorare la competitività delle imprese che forniscono servizi finanziari e rafforzare la tutela dei clienti. In realtà, in quanto Paese terzo, la Svizzera non è in alcun modo vincolata alla direttiva dell'UE. Gli intermediari finanziari svizzeri che forniscono servizi finanziari sul posto o a livello transfrontaliero per i clienti domiciliati in un Paese membro del SEE ne sono comunque toccati, sebbene in modi differenti.

Nella sua proposta del 20 ottobre 2011 la Commissione europea ha voluto disciplinare in modo uniforme in tutta l'Unione europea anche l'accesso per gli istituti finanziari di Stati terzi. La regolamentazione prevista per gli Stati terzi era formulata in modo generico e avrebbe potuto essere espressa in modo da rendere

molto difficoltosa la futura fornitura di servizi transfrontalieri («cross-border») da parte della Svizzera nell'area dell'UE. Una tale chiusura dei mercati avrebbe causato una notevole perdita di posti di lavoro, valore aggiunto e substrato fiscale. Partendo da questo presupposto, dall'autunno del 2011 le autorità federali, in particolare la SFI e il DFAE, d'intesa con il settore finanziario, sono intervenuti attivamente presso le autorità dell'UE e i singoli Stati membri contro le restrizioni protezionistiche della MiFID II e un peggioramento dell'accesso al mercato. Il 14 gennaio 2014 i vertici dell'UE (costituita da rappresentanti del Consiglio dell'UE, della Commissione europea e del Parlamento europeo) hanno raggiunto un compromesso sull'impostazione della regolamentazione dei mercati (MiFID II). Sulla base delle informazioni attualmente disponibili, il risultato dell'impostazione del regime degli Stati terzi può essere valutato dalla Svizzera prudentemente positivo. Sembra che si sia potuto trovare una soluzione per migliorare la tutela dei clienti e degli investitori evitando una chiusura dei mercati per l'attività di gestione patrimoniale transfrontaliera effettuata a partire dalla Svizzera. Con riferimento alla fornitura di servizi finanziari a clienti privati, gli Stati membri hanno espresso parere contrario all'armonizzazione auspicata dalla Commissione europea e si sono dichiarati favorevoli a mantenere la situazione attuale. Verrebbe quindi lasciata agli Stati membri la decisione se far dipendere la gestione attiva dei clienti privati da parte degli istituti finanziari di Stati terzi dalla condizione di stabilire una succursale sul posto. Se viene però richiesta una succursale, trovano applicazione le norme armonizzate della MiFID II.

2.3.3 Accordi relativi all'accesso al mercato

Le Convenzioni sull'imposizione alla fonte concluse con il Regno Unito e l'Austria (cfr. n. 4.4.3) comprendono ciascuna un Memorandum relativo all'accesso bilaterale al mercato, a vantaggio della piazza finanziaria svizzera. Il Memorandum con l'Austria è stato completato da un accordo di esecuzione concluso tra le competenti autorità di vigilanza (FINMA e FMA). I due Memorandum e l'accordo necessario all'esecuzione sono entrati in vigore all'inizio del 2013 unitamente alle relative Convenzioni e sono stati pubblicati nella Raccolta ufficiale.

Nel contesto della Convenzione sull'imposizione alla fonte con la Germania, la Svizzera ha concluso un Memorandum che contiene anche agevolazioni per l'erogazione transfrontaliera di servizi finanziari. Dato che nel mese di dicembre del 2012 il Parlamento tedesco non l'ha ratificata, la Convenzione sottoscritta con la Germania non è entrata in vigore. A metà agosto del 2013, attraverso uno scambio di lettere, entrambi i Paesi hanno però dichiarato applicabile il Memorandum, indipendentemente dalla suddetta Convenzione³. Le competenti autorità di vigilanza (FINMA e BaFin) hanno posto in vigore al 1° gennaio 2014 gli accordi necessari all'esecuzione tecnica. Il Memorandum permette di rafforzare la competitività, intensificare la

¹ Cfr. n. 4.4.4.1.

² Il Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act («Dodd-Frank Act») è una legge federale statunitense che, come reazione alla crisi dei mercati finanziari del 2007, modifica globalmente il diritto attinente ai mercati finanziari degli Stati Uniti.

³ RS 0.672.913.631

collaborazione tra le autorità di vigilanza sui mercati finanziari e migliorare la protezione dei consumatori. La conclusione di accordi di questo genere viene perseguita anche con altri Paesi, tra cui l'Italia.

2.3.4 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 di assistenza amministrativa bilaterali o multilaterali⁴ con gli Stati membri dell'AELS, dell'UE e dei suoi Paesi membri come pure con l'Islanda, Israele, la Norvegia, la Colombia, 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 determinati 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 relative infrazioni. L'Amministrazione federale delle dogane fornisce regolarmente

assistenza amministrativa e assistenza internazionale in materia penale. In quest'ultimo ambito viene spesso chiesta la consegna di documenti bancari. La Svizzera continua a mantenere i contatti con la Federazione russa per concludere un eventuale accordo doganale, sebbene il Consiglio federale non abbia ancora approvato alcun mandato per un negoziato. Inoltre, rimane ancora aperto l'esito dei negoziati con gli USA su un accordo per l'assistenza amministrativa nell'ambito doganale.

A numerosi Stati partner, come ad esempio ai Paesi che fanno parte dello stesso gruppo di voto della Svizzera all'interno del FMI, l'AFD fornisce anche supporto tecnico. Grazie al trasferimento di conoscenze specifiche è possibile contribuire in misura determinante all'incremento dell'efficienza delle autorità doganali. A sua volta, una maggiore capacità finanziaria in questi Paesi contribuisce a consolidare le finanze statali. Nel contempo, uno sdoganamento più professionale e una lotta più efficace contro la criminalità transfrontaliera e il terrorismo possono agevolare notevolmente lo scambio di merci nel traffico merci globalizzato. In questo senso, nel 2013 sono state ad esempio poste le basi per una collaborazione dell'AFD con l'amministrazione doganale kirghisa.

⁴ Gli accordi di assistenza amministrativa multilaterale sono parte integrante dei rispettivi accordi di libero scambio.

3

Competitività, accesso al mercato e resistenza alle crisi

Prospettive: Entro la primavera del 2014 deve essere disponibile il progetto di legge sui servizi finanziari da porre in consultazione. Anche i lavori concernenti la legge sulle infrastrutture finanziarie dovranno essere portati avanti per consentire l'entrata in vigore della legge nel 2015. La discussione relativa alla problematica «too big to fail» procede su diversi livelli. Entro il 2015 il DFF elaborerà un rapporto all'attenzione dell'Assemblea federale. In questo contesto il gruppo di esperti indipendente si occuperà in maniera approfondita dei rischi economici e della tematica «too big to fail».

3.1 Panoramica

Per rimanere competitivi anche in futuro occorre continuamente analizzare in modo critico le condizioni quadro che regolano l'operato dei fornitori di servizi finanziari, informarsi sulle esigenze del settore e soddisfarle per quanto opportuno e possibile. Dal punto di vista dei rappresentanti del settore, al momento le esigenze emergono in particolare negli ambiti dell'asset management, dell'assicurazione/della previdenza e del mercato dei capitali. Questi temi saranno pure discussi dal gruppo di esperti indipendente (cfr. «Compendio» a pag. 4).

Un progetto importante da menzionare nell'ambito della regolamentazione è la prevista legge sui servizi finanziari, finalizzata a migliorare la tutela dei clienti e a rafforzare pertanto anche la competitività della piazza finanziaria svizzera a livello internazionale.

Al fine di ridurre al minimo il rischio per la stabilità della piazza finanziaria svizzera, il nostro Paese ha reagito subito attuando le relative regolamentazioni («too big to fail»). Queste dovranno ora essere confrontate a livello internazionale per indicare eventuali necessità di adeguamento.

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. 8).

Nel 2012 l'erogazione di servizi finanziari ha permesso di creare un valore aggiunto di circa

Commercio di materie prime

Il 27 marzo 2013 il Consiglio federale ha pubblicato il «Rapporto di base sulle materie prime». Il rapporto elaborato sotto la direzione di tre dipartimenti (DFF, DFAE, DEFR) sottolinea l'importanza economica per la Svizzera del settore delle materie prime. Esso dimostra d'altronde il notevole impegno profuso dal nostro Paese per garantire la competitività e l'integrità della piazza economica, compreso il commercio delle materie prime. Inoltre sono state formulate raccomandazioni mirate al fine di migliorare le condizioni quadro e ridurre i rischi esistenti, tra cui anche i rischi per la reputazione.

La piattaforma interdipartimentale dedicata alle materie prime sarà mantenuta per assicurare il flusso di informazioni in seno all'Amministrazione federale, coordinare il dialogo sia con i Cantoni che con il settore delle materie prime e con le ONG e riferire al Consiglio federale i progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni. Nell'ambito dei lavori di attuazione di queste raccomandazioni, il DFF è responsabile in particolare dei seguenti settori: regolamentazione dei mercati finanziari (derivati), imposizione delle imprese e convenzioni per evitare la doppia imposizione, lotta contro il riciclaggio di denaro, influenza nei forum internazionali (ad es. G20, Financial Stability Board, OCSE) e statistica sul commercio dell'oro.

62 miliardi di franchi. Questo corrisponde al 10,5 per cento del prodotto interno lordo (PIL), ed è un valore pressoché equivalente a quello di altri grandi centri finanziari. In Gran Bretagna la quota è del 9,0 per cento, a Singapore dell'11,1 per cento e negli USA del 7,9 per cento. Rispetto al Lussemburgo (23,5 %) questa quota è tuttavia nettamente inferiore (cfr. fig. 9). Diversi studi confermano che negli ultimi 20 anni il settore finanziario costituiva il principale fattore di crescita dell'economia svizzera, dato che circa un terzo della crescita economica del PIL era riconducibile al settore finanziario. Per quanto riguarda i posti di lavoro, alla fine del 2012 nel settore finanziario svizzero erano impiegate circa 210 000 persone, ovvero il 6,0 per cento dell'occupazione totale.

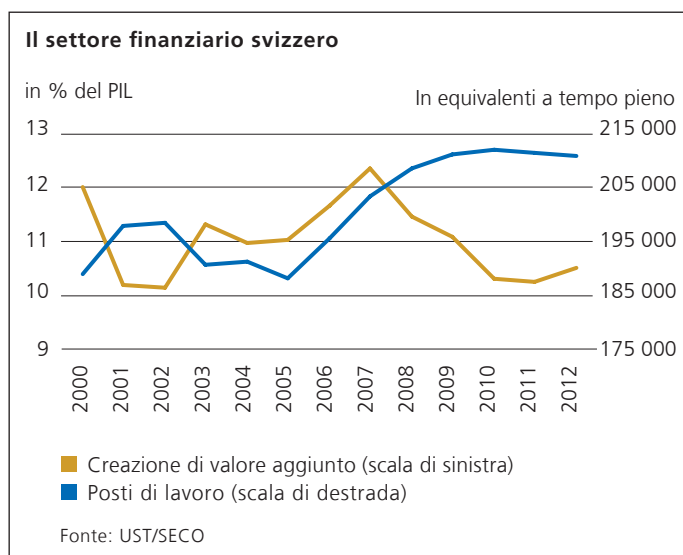


Fig. 8

Alla fine del 2012 la Svizzera contava circa 300 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 da un accesso adeguato al credito. A fine ottobre del 2013 il volume dei crediti, ossia l'utilizzo effettivo dei limiti di credito delle banche, ammontava a circa 1154 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. Una tale politica dipende pure dalle condizioni quadro poste dallo Stato. Infatti, la persistente elevata dinamicità del mercato creditizio ha determinato l'attivazione del cuscinetto anticiclico, che le banche devono detenere dal 30 settembre 2013.

Oltre alle banche, fanno parte del settore finanziario le assicurazioni e le casse pensioni. Nel 2012, 223 imprese di assicurazione erano sottoposte a sorveglianza in Svizzera e la metà di

queste era attiva nel settore dell'assicurazione contro i danni. A fine 2012 gli investimenti di capitale delle assicurazioni svizzere ammontavano a circa 530 miliardi di franchi, di cui quasi la metà è investita in titoli a interesse fisso. Anche le circa 2200 casse pensioni sono attori importanti della piazza finanziaria. Infatti, a fine 2011 esse avevano investito capitali per circa 625 miliardi di franchi, di cui più di un terzo in obbligazioni e più di un quarto in azioni.

3.3 Condizioni quadro

3.3.1 Mercato finanziario

Secondo una valutazione dei rappresentanti del settore, la Svizzera ha un potenziale di sviluppo in particolare negli ambiti quali l'asset management, le assicurazioni/la previdenza e il mercato dei capitali. Per sfruttarli meglio, il 19 dicembre 2012 il Consiglio federale si è dichiarato disposto a procedere a un'analisi approfondita delle condizioni quadro per la piazza finanziaria e a elaborare raccomandazioni d'intervento. A tale scopo, il «Forum Piazza finanziaria»⁵ ha istituito tre gruppi di lavoro bilaterali (rappresentanti del settore e delle autorità). Questi gruppi di lavoro si sono occupati di temi quali la vigilanza, la regolamentazione, l'accesso al mercato e le

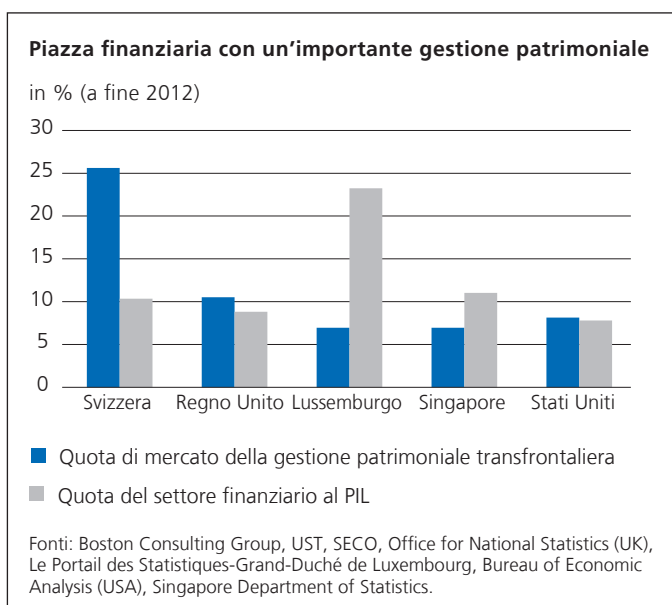


Fig. 9

⁵ Consultazioni istituzionalizzate regolari tra il DFF e i rappresentanti del settore.

condizioni quadro fiscali. Da parte del settore privato, tutte le associazioni interessate erano coinvolte nei lavori. I rapporti intermedi elaborati fino alla fine del 2013 sono stati commentati e finalizzati all'inizio del 2014 in seno al «Forum Piazza finanziaria» dai rappresentanti del settore e delle autorità. Il Consiglio federale discuterà le raccomandazioni d'intervento proposte e si pronuncerà sull'ulteriore modo di procedere. I risultati dei gruppi di lavoro serviranno da base per gli ulteriori lavori del gruppo di esperti incaricato di analizzare le prospettive future della piazza finanziaria sotto la direzione del professor Aymo Brunetti.

Identificazione precoce della necessità d'intervento in materia di politica dei mercati finanziari

Allo scopo di identificare precocemente i rischi e le opportunità economiche per la Svizzera, la SFI sorveglia e analizza gli attuali andamenti dei mercati finanziari applicando tra l'altro indicatori specifici, nonché l'evoluzione della regolamentazione in Svizzera e all'estero. La SFI valuta e segue quindi gli sviluppi nei principali Paesi partner e nei grandi centri finanziari internazionali, in particolare con riferimento all'accesso al mercato e tenendo in conto gli standard internazionali pertinenti. Il catalogo delle piazze finanziarie analizzato è stato esteso nel 2013 a Stati Uniti, Jersey e Guernsey. Per l'analisi dettagliata, peraltro in continuo sviluppo, della regolamentazione dei mercati finanziari applicata nell'UE, la SFI è sostenuta da altre autorità interessate. Le differenze normative osservate sono prese in considerazione nelle riflessioni fondamentali sulla competitività e sul posizionamento internazionale della piazza finanziaria svizzera. Alcune tematiche salienti vengono approfondite. Nel 2013 ad esempio, l'internazionalizzazione della valuta cinese, le nuove esigenze internazionali in materia di liquidità per le banche nonché l'istituzione di un'unione bancaria in Europa. Fanno parte degli strumenti dell'identificazione precoce pure il dialogo regolare della SFI con i rappresentanti di tutti gli ambiti del settore finanziario svizzero.

3.3.2 Progetti di regolamentazione

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 pertanto incaricato il DFF

di avviare, in collaborazione con il DFGP e la FINMA, i lavori per l'elaborazione delle basi legali volte a creare una regolamentazione intersettoriale dei prodotti e servizi finanziari, nonché della loro distribuzione, e di presentare un avamprogetto al Consiglio federale⁶. L'avamprogetto sarà pubblicato verosimilmente entro la metà del 2014.

Il progetto LSF ha lo scopo di migliorare la tutela dei clienti e di stabilire norme di comportamento intersettoriali per tutti i fornitori di servizi finanziari come pure i requisiti minimi per quanto concerne la formazione dei consulenti alla clientela. Inoltre intende stabilire regole unitarie per la documentazione sui prodotti finanziari. La legge sui servizi finanziari dovrebbe altresì disciplinare il rafforzamento dell'istituto della mediazione nonché le misure per un'applicazione semplificata del diritto. Infine, dovrebbe contenere anche prescrizioni per le attività transfrontaliere (inbound). A ciò si aggiunge il fatto che in futuro tutti i gestori patrimoniali dovranno essere assoggettati alla vigilanza prudenziale. Questa prassi corrisponde anche agli standard internazionali in questo ambito. Per motivi sistematici si prevede attualmente di disciplinare questa tematica, emersa nel quadro del progetto LSF, in una legge separata sugli istituti finanziari.

Oltre a migliorare la tutela dei clienti, il progetto LSF intende garantire le stesse condizioni a tutti gli operatori presenti sul mercato finanziario svizzero, in modo da ridurre distorsioni della concorrenza. Per rafforzare la competitività tra i fornitori di servizi finanziari occorre un'impostazione uniforme dei requisiti normativi in materia di erogazione di servizi finanziari. Tali requisiti devono orientarsi ad aspetti tecnici (come la complessità dei prodotti o la necessità di tutela dei clienti) e in linea di principio devono essere applicati, con la necessaria differenziazione, a tutti gli offerenti in egual misura.

Anche sul piano internazionale sono in atto numerosi sforzi per rafforzare la tutela dei clienti dei servizi finanziari. Un esempio noto è la prevista revisione della direttiva MiFID (cfr. riquadro al n. 2.3.2). Inoltre, diverse analisi eseguite su

⁶ Riguardo al progetto LSF si veda il rapporto del DFF del 18 febbraio 2013, Legge sui servizi finanziari (LSF) – Indirizzi di una possibile regolamentazione.

Panoramica delle esigenze supplementari poste alle grandi banche (esigenze normative supplementari minime in materia di organizzazione e di copertura mediante capitale proprio)

Sviluppi internazionali nella vigilanza di banche di rilevanza sistemica (stato fine 2013)	Ulteriore esigenza per il capitale proprio	Esigenze supplementari in materia di organizzazione	Stato della regolamentazione
<p>CH: Rafforzamento della stabilità nel settore finanziario Grazie al licenziamento del progetto «too big to fail» da parte del Parlamento il 30.9.2011 per l'adeguamento della legge sulle banche e all'approvazione da parte del Consiglio federale l'1.6.2012 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 Paesi precursori della risoluzione della problematica «too big to fail».</p>	<p>CH: Regolamentazione «too big to fail» – 19 % di RWA^{2*}, di cui almeno il 10 % di fondi propri di base di qualità primaria e il resto in CoCos; – leverage ratio: ca. 4,56 %.^{3*} FSB / Basilea III: – Adempimento parallelo delle esigenze, attuato con gli adeguamenti delle ordinanze dell'1.7.2012.</p>	<p>CH: Regolamentazione «too big to fail» – Possibilità di risanamento e liquidità globale: sistema di incentivi con agevolazioni sulla componente progressiva dei fondi propri; – elaborazione di un piano globale di risanamento e liquidazione; – piano d'emergenza della Svizzera per garantire le funzioni di rilevanza sistemica in caso di crisi. FSB / Basilea III: – Adempimento parallelo delle esigenze, attuato con gli adeguamenti delle ordinanze.</p>	<p>CH: Regolamentazione «too big to fail» – Adeguamento della legge sulle banche: entrato in vigore l'1.3.2012; – adeguamenti dell'ordinanza sui fondi propri e sulle banche: entrati in vigore l'1.1.2013; – elementi specifici della nuova ordinanza sulla liquidità: attuazione graduale da gennaio 2013. FSB / Basilea III: – La regolamentazione è stata pure attuata a livello di ordinanza con effetto all'1.1.2013.</p>
<p>USA: «Dodd-Frank Act» – limitazioni per banche commerciali 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. Il 10.12.2013 cinque autorità di regolamentazione finanziaria hanno adottato le prescrizioni definitive per l'applicazione della «regola di Volcker».</p>	<p>FSB: – È prevista l'adozione della regolamentazione. Supplemento compreso tra l'1 e il 3,5 % di RWA. Dodd-Frank (ecc.): – È previsto l'aumento della quota minima dei fondi propri di base («Tier 1 Capital») dal 4 % al 6 % di RWA. Inoltre viene applicato un leverage ratio del 4 %. Per le maggiori banche attive a livello internazionale la definizione di leverage ratio viene completata con impegni fuori bilancio.^{4*}</p>	<p>FSB: – È previsto un orientamento alle proposte. Dodd-Frank (ecc.): – 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.</p>	<p>Entrata in vigore della legge Dodd-Frank il 21.6.2012. È inoltre previsto un disegno di legge dei senatori Sherrod Brown e David Vitter^{5*} per la regolamentazione bancaria. Questo disegno obbligherà le maggiori banche americane a coprire tutte le operazioni con il 15 % di capitale proprio, che corrisponde a circa il doppio della dotazione di cui necessitano attualmente gli istituti.</p>

^{1*} Analogamente a Basilea III, si profilano scostamenti a livello di attuazione nelle legislazioni nazionali, sia dal punto di vista temporale che materiale.

^{2*} 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 comportare variazioni verso l'alto o verso il basso.

^{3*} Idem.

^{4*} Board of Governors of the Federal Reserve System, comunicato stampa del 2 luglio 2013.

^{5*} Il testo del disegno di legge Brown-Vitter è disponibile al seguente link: <http://brown.senate.gov/download/full-brown-vitter-bill>

	Ulteriore esigenza per il capitale proprio	Esigenze supplementari in materia di organizzazione	Stato della regolamentazione
<p>UE: <i>Orientamento alle proposte FSB e misure d'urgenza</i> Nella sua proposta del 20.7.2011 per l'attuazione di Basilea III nella «Capital Requirement Directive IV» (CRD IV), la Commissione europea ha momentaneamente rinunciato a una regolamentazione specifica per i SIF^{6*}. Il 2.10.2012 è stato pubblicato il «rapporto Liikanen» al fine di 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^{7*}. Le banche sono pubblicamente contrarie a interventi strutturali nel settore finanziario^{8*}. La Banca centrale europea (BCE) ha assunto una nuova funzione e intende sottoporre le 128 principali banche della zona euro alla sua vigilanza^{9*}.</p>	<p>FSB: – È prevista l'adozione della regolamentazione. Supplemento compreso tra l'1 e il 3,5 % di RWA. Rapporto Liikanen: – 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>FSB: – È previsto un orientamento alle proposte. Rapporto Liikanen: – Separazione delle operazioni in proprio dalle attività commerciali (in un'unità giuridica distinta). La necessità di una separazione è stata determinata dall'autorità di vigilanza; – altre separazioni organizzative in vista di un risanamento e di una liquidazione; – estensione della governance e dei controlli sulle banche (compresi i bonus aventi carattere di bail-in).</p>	<p>La consultazione della Commissione europea concernente il rapporto Liikanen si è conclusa a metà novembre 2012. La Commissione europea ha annunciato di presentare una proposta legislativa entro l'autunno del 2013, che finora non è ancora stata pubblicata. L'adozione di un simile progetto da parte del Consiglio europeo e del Parlamento nell'attuale legislatura (entro maggio 2014) è quindi pressoché impossibile. La proposta legislativa è stata pubblicata il 12.10.2012. Il rapporto Liikanen è stato tematizzato in linea di principio anche dall'Independent Commission on Banking, diretto da Sir John Vickers. Nel frattempo le raccomandazioni di questo gruppo di esperti sono state pubblicate in un «Libro bianco» del Governo britannico. Sulla base di queste raccomandazioni è stato elaborato il Financial Services (Banking Reform) Bill, un progetto di legge che è attualmente oggetto di dibattiti parlamentari^{10*}. La nuova regolamentazione è stata approvata il 21.12.2013 e dovrebbe essere implementata entro il 2019.</p>
<p>GB: <i>«Ring fencing» secondo la Independent Commission on Banking (ICB)</i> 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 scorperate 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>FSB: – È prevista l'adozione della regolamentazione. UE/Liikanen: – Attuazione delle misure d'urgenza per la lotta contro la crisi del debito; – rapporto Liikanen: in attesa delle proposte di regolamentazione. ICB: – 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>FSB: – È prevista l'adozione della regolamentazione. Rapporto Liikanen: – In attesa delle proposte di regolamentazione. ICB: – «Ring fencing» del settore retail. Le operazioni di retail nazionali (probabilmente a livello di SEE) devono essere scorperate in una filiale. In queste unità sussiste il divieto di svolgere funzioni bancarie estese (operazioni in proprio, operazioni retail globali ecc.).</p>	<p>La proposta legislativa è stata pubblicata il 12.10.2012. Il rapporto Liikanen è stato tematizzato in linea di principio anche dall'Independent Commission on Banking, diretto da Sir John Vickers. Nel frattempo le raccomandazioni di questo gruppo di esperti sono state pubblicate in un «Libro bianco» del Governo britannico. Sulla base di queste raccomandazioni è stato elaborato il Financial Services (Banking Reform) Bill, un progetto di legge che è attualmente oggetto di dibattiti parlamentari^{10*}. La nuova regolamentazione è stata approvata il 21.12.2013 e dovrebbe essere implementata entro il 2019.</p>
<p>D: <i>Introduzione di un'imposta sulle banche</i> Dopo la Germania adoterà le regolamentazioni del FSB. Per di più ha 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>FSB: – È prevista l'adozione della regolamentazione. EU/Liikanen: – Attuazione delle misure d'urgenza per la lotta contro la crisi del debito; – rapporto Liikanen: in attesa delle proposte di regolamentazione. Legge sulla ristrutturazione (9.12.2010): – Imposta sulle banche per la dotazione di un fondo ex ante per il finanziamento della ristrutturazione.</p>	<p>FSB: – È prevista l'adozione della regolamentazione. Rapporto Liikanen: – In attesa delle proposte di regolamentazione. Legge sulla ristrutturazione: – 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>La legge sulla ristrutturazione è in gran parte in vigore dall'1.1.2011. Il 6.2.2013 il Governo federale tedesco ha presentato il disegno^{11*} di legge sulla protezione dai rischi e sulla pianificazione del risanamento e della liquidazione di istituti di credito e di gruppi finanziari, che il Bundesrat tedesco ha licenziato il 7.6.2013. La legge riguarda tre settori^{12*}.</p>

^{6*} Il 17 luglio 2013 è entrato in vigore il pacchetto CRD IV, che – mediante un regolamento e una direttiva – concretizza nel diritto comunitario i nuovi requisiti in fatto di capitale delle banche (tuttora noti come Basilea III).

^{7*} Per i seguenti temi del rapporto Liikanen non sono ancora state prese decisioni concrete: 1) separazione delle attività bancarie; 2) «bail-in»; 3) «ringfencing»; 4) «living will», che fissano chiaramente le conseguenze per un istituto in difficoltà.

^{8*} In una newsletter destinata ai deputati del Parlamento europeo, la Federazione bancaria europea («European Banking Federation»), EFB) si oppone chiaramente all'attuazione del rapporto Liikanen e quindi anche alla separazione delle attività bancarie («Liikanen Report undermines benefits of the Single Market» su ebf-fbe.eu).

^{9*} In vista dell'assunzione delle sue funzioni di vigilanza, l'anno prossimo la BCE procederà alla valutazione dei bilanci delle banche nella zona euro.

^{10*} Independent Commission on Banking, Final Report – Recommendations, 12 settembre 2011, scaricabile da <http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/20120305194416/http://bankingcommission.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2010/07/ICB-Final-Report.pdf>.

^{11*} BT-Drs. 17/12601

^{12*} 1) Disposizioni per l'elaborazione di piani di risanamento e di liquidazione («living will») destinati a istituti di credito e gruppi finanziari che potenzialmente pregiudicano il sistema; 2) normative concernenti la separazione delle attività bancarie speculative considerate a rischio da quelle di deposito (normativa sulla separazione delle attività bancarie); 3) nuove disposizioni penali in caso di violazione degli obblighi di gestione del rischio da parte dei dirigenti di istituti di credito, istituti di servizi finanziari e assicurazioni.

mandato del G207 come pure i principi del «Point of Sale Disclosure» pubblicati dall'International Organization of Securities Commission (IOSCO) hanno affrontato questa importante tematica. In realtà il grado di tutela dei clienti mantenuto in Svizzera non influisce solo sulla qualità dei servizi finanziari, ma anche sulle questioni relative alla reputazione della piazza finanziaria e all'accesso ai mercati esteri da parte dei fornitori svizzeri di servizi finanziari. Garantendo un grado di tutela sufficiente la Svizzera rafforza quindi pure la competitività della sua piazza finanziaria a livello internazionale.

Con decisione del 29 agosto 2012, il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare un progetto da porre in consultazione, che permetta di attuare per quanto possibile integralmente e contestualmente ad altre piazze finanziarie gli obiettivi politici del G20 e le raccomandazioni del FSB sul commercio di derivati. Inoltre, la vigente regolamentazione in ambito di infrastrutture del mercato finanziario (controparti centrali, enti di custodia centrali, piazze borsistiche o repertori di dati sulle negoziazioni) deve essere adeguata agli standard internazionali. In entrambi i settori occorre adottare una regolamentazione equivalente a quella europea. Nel frattempo, due gruppi di lavoro hanno elaborato, sotto la direzione del DFF, la legge sulle infrastrutture finanziarie (LInFin). Il 13 dicembre 2013 il Consiglio federale ha avviato la relativa consultazione. La nuova legge dovrebbe entrare in vigore nella prima metà del 2015.

I progetti di regolamentazione del commercio di derivati previsti dall'UE e da altri Paesi, segnatamente da Stati Uniti e Giappone, sono già in fase avanzata. Nell'UE sono determinanti in particolare il regolamento EMIR (European Market Infrastructure Regulation) e in misura minore anche la direttiva MiFID II nonché il relativo regolamento MiFIR (Markets in Financial Instruments Regulation). Negli Stati Uniti le nuove disposizioni concernenti le operazioni con derivati sono stabilite nel Dodd-Frank Act. Inoltre, nell'UE diversi regimi applicabili ai Paesi terzi si fondano sul principio dell'equivalenza. Ciò significa che i partecipanti svizzeri al mercato perdono di

competitività o che le infrastrutture svizzere del mercato finanziario devono rinunciare all'accesso ai mercati comunitari, qualora la Svizzera non adotti una regolamentazione equivalente a quella dell'UE. Per assicurare l'accesso ai mercati dell'UE e la competitività della piazza finanziaria svizzera, la LInFin deve pertanto puntare su una regolamentazione equivalente a quella europea.

3.3.3 Attuazione della normativa «too big to fail»

Gli istituti finanziari di rilevanza sistemica⁸ rappresentano un rischio per la stabilità, poiché il loro crollo comporterebbe rischi insostenibili per l'economia nazionale interessata («too big to fail»). Il 4 ottobre 2010 la Commissione di esperti istituita dal Consiglio federale ha pubblicato il 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 2012⁹.

Le misure sono finalizzate a ridurre le ripercussioni negative di uno stato di insolvenza che sopraggiunge malgrado tutti i tentativi fatti per evitarlo e a 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 (oltre Basilea III) 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. 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.

⁷ Studio del FSB, Consumer Finance Protection; principi dell'OCSE: Principles on Financial Consumer Protection.

⁸ In virtù di una decisione della BNS, in Svizzera UBS, Credit Suisse e, dal mese di novembre del 2013, la Banca cantonale di Zurigo sono considerati istituti di rilevanza sistemica.

⁹ Legge federale sulle banche e le casse di risparmio (LBCR; RS 952.0)

Le misure fissate nella legge sulle banche (LBCR) si ripercuotono soprattutto sulle nuove sezioni dell'ordinanza sulle banche e dell'ordinanza sui fondi propri. Esse sono entrate in vigore il 1° gennaio 2013. A queste si aggiungono le esigenze particolari della nuova ordinanza sulla liquidità, che vengono attuate gradualmente dalle banche interessate, da gennaio 2013, e sono seguite attentamente dalla FINMA. Alla luce dei lavori per l'elaborazione del piano d'emergenza, le due grandi banche hanno preso in considerazione la possibilità di adeguare la loro struttura giuridica, allo scopo di mantenere l'attività di rilevanza sistemica in Svizzera in caso di crisi.

Nel mese di novembre del 2013 la BNS ha statuito che, in quanto gruppo finanziario, la Banca cantonale di Zurigo (ZKB) è un istituto di rilevanza sistemica ai sensi degli articoli 7 e 8 LBCR.

Nel corso del 2014 il DFF analizzerà la regolamentazione svizzera «too big to fail» e, in virtù dell'articolo 52 LBCR, presenterà un rapporto all'attenzione dell'Assemblea federale entro il 2015. In questo rapporto il DFF paragonerà il grado di attuazione delle norme internazionali da parte della Svizzera con quello degli altri Paesi e indicherà eventuali necessità di adeguamento di leggi e ordinanze a livello nazionale. In questo modo saranno illustrate le diverse opzioni possibili per istituire in Svizzera un sistema bancario separato e valutate eventuali ulteriori misure (ad es. adeguamento dell'indice di indebitamento) volte a ridurre i rischi per l'economia nazionale. Nella valutazione delle misure bisognerà considerare anche i costi e i benefici per le banche interessate e per la piazza finanziaria e imprenditoriale svizzera come pure le ripercussioni sulla competitività internazionale. Il gruppo di esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari approfondirà queste tematiche ed esaminerà, tra l'altro, le attuali misure per limitare i rischi economici e sistemici previste dal pacchetto «too big to fail» al fine di valutare l'ulteriore necessità d'intervento.

3.3.4 Attuazione di Basilea III

La regolamentazione bancaria svizzera corrisponde in ampia misura ai nuovi standard minimi di «Basilea III» in materia di fondi propri. A questa conclusione giunge il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria nel quadro del suo Pro-

gramma di valutazione della conformità delle normative con Basilea 3, in cui esamina i progressi compiuti dai Paesi membri nell'adozione degli standard minimi. La verifica dell'attuazione svizzera di Basilea III, eseguita nella prima metà del 2013, è stata considerata «conforme». Questo giudizio altamente positivo rappresenta una garanzia di qualità per la piazza finanziaria svizzera.

Il Comitato di Basilea ha rilevato alcune discrepanze in tre singoli settori, segnatamente riguardo alla definizione di capitale proprio computabile, ai sistemi di valutazione del rischio nelle banche e alle disposizioni in materia di pubblicità. Nel frattempo, la FINMA ha già rivisto queste differenze attraverso l'adeguamento delle sue circolari. Le nuove circolari entreranno in vigore all'inizio del 2014, con un periodo transitorio di sei mesi, e comporteranno alcune modifiche dell'ordinanza sui fondi propri (OFoP), che sono state poste in consultazione nel quarto trimestre del 2013. La riveduta OFoP dovrebbe essere approvata dal Consiglio federale nella primavera del 2014 ed entrare verosimilmente in vigore con effetto al 1° gennaio 2015.

Oltre alle esigenze minime in materia di fondi propri, la Svizzera ha compiuto notevoli progressi anche nell'attuazione degli standard qualitativi del Comitato di Basilea concernenti la dotazione di liquidità. La Svizzera ha disciplinato questi standard in una nuova ordinanza sulla liquidità¹⁰, in vigore dal 1° gennaio 2013. Le disposizioni particolari per le banche di rilevanza sistemica sono entrate in vigore il 15 luglio 2013, dopo l'approvazione da parte dell'Assemblea federale. Dal 1° gennaio 2014 sono applicate anche le esigenze qualitative per le banche che non sono di rilevanza sistemica. Al momento sono in corso i lavori per l'attuazione della quota di liquidità a breve termine («Liquidity Coverage Ratio», LCR), che dovrebbe sostituire le vigenti esigenze quantitative e che, entro il 1° gennaio 2018, sarà completata con la quota strutturale di liquidità («Net Stable Funding Ratio», NSFR). La LCR è una quota che indica se una banca dispone di sufficienti attivi liquidi di elevata qualità per coprire il proprio fabbisogno di liquidità durante almeno 30 giorni in uno scenario di stress. Alla fine del 2013 è stata avviata una consultazione in merito alle nuove disposizioni e la loro entrata in vigore è prevista con effetto al 1° gennaio 2015.

¹⁰ Ordinanza sulla liquidità (OLiq; RS 952.06)

4

Questioni fiscali internazionali

Prospettive: Sulla base del mandato conferito il 18 dicembre 2013 dal Consiglio federale, all'inizio del 2014 dovrebbero iniziare i negoziati con la Commissione europea concernenti la revisione dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio. La Svizzera prosegue il suo impegno nell'applicazione degli attuali standard internazionali sullo scambio di informazioni in materia fiscale. Occorrono ancora alcuni adeguamenti di legge (legge sull'assistenza amministrativa fiscale e disegno di legge GAFI) che saranno discussi dal Parlamento nel corso del 2014. In seno all'OCSE la Svizzera collabora attivamente allo sviluppo del futuro standard globale per lo scambio automatico di informazioni. Nel contempo elabora con importanti Paesi partner soluzioni per la regolarizzazione del passato. Per quanto concerne l'imposizione delle imprese, la Svizzera sostiene gli sforzi profusi in campo internazionale finalizzati alla promozione di pratiche fiscali eque e alla parità di condizioni, collaborando attivamente al relativo progetto dell'OCSE (BEPS). Il dialogo con l'UE sull'imposizione delle imprese proseguirà nel 2014. La Svizzera resta ancorata al principio della concorrenza fiscale. Grazie alla riforma III dell'imposizione delle imprese, anche in futuro la piazza economica elvetica dovrà vantare un onere fiscale competitivo.

4.1 Panoramica

Durante lo scorso anno il Consiglio federale ha proseguito con coerenza la collaborazione in ambito fiscale con altri Stati. Alla luce della tendenza internazionale verso uno scambio automatico di informazioni, il Governo ha analizzato la propria strategia basata sulle convenzioni sull'imposizione alla fonte, sull'assistenza amministrativa e giudiziaria conforme allo standard internazionale e su obblighi di diligenza supplementari. Il 14 giugno 2013 il Governo ha dichiarato di essere disposto a collaborare attivamente nel quadro dell'OCSE allo sviluppo di uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni inteso a garantire la conformità sotto il profilo fiscale. Laddove possibile, con gli Stati interessati che non introducono lo standard globale bisogna continuare a concludere convenzioni standardizzate sull'imposizione alla fonte con scambio di informazioni su richiesta. Prima dell'introduzione dello scambio automatico di informazioni il nostro Paese dovrebbe inoltre trovare un accordo con i singoli Stati partner

sulla problematica della regolarizzazione del passato per gli attuali averi non dichiarati e garantiti, o migliorare, l'accesso al mercato per gli istituti finanziari svizzeri.

Concretamente, nel 2013 il Consiglio federale ha portato avanti la trasposizione nel diritto interno degli standard internazionali relativi all'assistenza amministrativa in materia fiscale che sono stati riconosciuti dalla Svizzera. Attraverso la ripresa di una clausola di assistenza amministrativa conforme allo standard internazionale sono state riviste altre convenzioni per evitare la doppia imposizione (CDI) e sono state concluse nuove CDI e accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale (AIF; «Tax Information Exchange Agreements», TIEA). Le Convenzioni sull'imposizione alla fonte concluse con il Regno Unito e l'Austria, entrate in vigore il 1° gennaio 2013, hanno potuto essere attuate con successo nel corso dell'anno. Il 15 ottobre 2013 la Svizzera ha sottoscritto la Convenzione multilaterale dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale. Il 18 dicembre 2013 il Consiglio federale ha licenziato un mandato per negoziare con l'UE l'adeguamento dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio. La Svizzera ha potuto firmare con gli Stati Uniti un accordo per l'applicazione agevolata della normativa fiscale americana FATCA. La Svizzera e gli Stati Uniti hanno inoltre firmato un accordo che permette di porre fine alla pluriennale controversia fiscale tra le banche e gli Stati Uniti.

Oltre alla collaborazione in ambito fiscale con altri Stati, il Consiglio federale ha partecipato alle discussioni a livello internazionale sull'imposizione delle imprese, soprattutto nel quadro del dialogo tra Svizzera e UE sull'imposizione delle imprese nonché dei lavori in seno all'OCSE nell'ambito del progetto BEPS («Base Erosion and Profit Shifting»). Il Consiglio federale persegue l'obiettivo 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.

4.2 Cooperazione multilaterale

4.2.1 OCSE

4.2.1.1 Convenzione multilaterale dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale

Il 15 ottobre 2013 la Svizzera ha firmato la Convenzione multilaterale dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale (Convenzione).

Sebbene sia in vigore dal 1° aprile 1995, la Convenzione multilaterale ha acquisito importanza solo con la revisione del 2011, poiché da allora sia il G20 sia l'OCSE raccomandano di aderire alla Convenzione riveduta. La revisione ha consentito anche agli Stati che non sono membri dell'OCSE o del Consiglio d'Europa di aderire. La Convenzione è già in vigore in 28 dei 63 Stati, che l'hanno firmata, tra i quali figurano tutti i membri del G20. Di fatto la Convenzione è pertanto assurta a standard internazionale.

La Convenzione offre un quadro per la cooperazione fiscale tra gli Stati ed è paragonabile a un sistema modulare. Oltre allo scambio di informazioni su richiesta e allo scambio spontaneo di informazioni è possibile stabilire in particolare lo scambio automatico di informazioni, le verifiche fiscali simultanee o la partecipazione a verifiche fiscali svolte all'estero. Tranne lo scambio di informazioni su richiesta e lo scambio spontaneo di informazioni, nessuno di questi settori della cooperazione è però cogente. In particolare l'attuazione dello scambio automatico di informazioni presuppone un accordo supplementare tra due o più Stati contraenti. La Convenzione prevede inoltre la retroattività, che impone agli Stati di fornire assistenza amministrativa per reati fiscali commessi intenzionalmente prima dell'entrata in vigore della Convenzione. Questa assistenza amministrativa può essere limitata a un periodo di tre anni antecedente l'entrata in vigore.

In Svizzera la Convenzione entrerà in vigore solo quando sarà stata esaurita la procedura ordinaria di approvazione.

4.2.1.2 Scambio automatico di informazioni

Nel 2013 i dibattiti sullo scambio automatico di informazioni condotti a livello internazionale hanno ritrovato un nuovo slancio. I capi di stato e di governo degli Stati del G20 hanno espresso la volontà di assurgere lo scambio automatico di informazioni a standard mondiale. Essi hanno incaricato l'OCSE di sviluppare tale standard, che dovrebbe essere presentato entro febbraio 2014 e perfezionato dal punto di vista tecnico entro la metà dell'anno. I lavori specialistici eseguiti dall'OCSE sono in fase avanzata.

Sulla scia di questi sviluppi internazionali, il 14 giugno 2013 il Consiglio federale ha dichiarato di essere disposto a collaborare attivamente allo sviluppo, in seno all'OCSE, di uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni inteso a garantire la conformità sotto il profilo fiscale. Lo standard deve soddisfare gli elevati requisiti per quanto concerne il rispetto del principio di specialità e della normativa in materia di protezione dei dati, assicurare la reciprocità e comprendere norme affidabili per l'accertamento dell'avente economicamente diritto di tutte le forme giuridiche, compresi trust e società di sede.

Il Consiglio federale è disposto a valutare se acconsentire allo scambio automatico di informazioni non appena un simile standard sarà elaborato e non appena verrà riconosciuto e introdotto dagli Stati del G20, dagli Stati membri dell'OCSE e da tutte le principali piazze finanziarie del mondo. Le Camere federali saranno coinvolte in questo processo. Prima dell'introduzione dello scambio automatico di informazioni il nostro Paese dovrebbe trovare un accordo con i singoli Stati partner per quanto riguarda gli attuali averi non dichiarati e garantire o migliorare l'accesso al mercato per gli istituti finanziari svizzeri.

4.2.1.3 Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)

Il 12 febbraio 2013 l'OCSE ha pubblicato un rapporto finalizzato alla lotta contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili in giurisdizioni che prevedono un carico fiscale basso o nullo (rapporto BEPS). L'esigenza di

redigere questo rapporto era nata dalle pratiche delle multinazionali di ottimizzare il loro carico fiscale restando nei limiti della legalità. Il rapporto ha dato origine all'adozione di un piano d'azione (piano d'azione BEPS), pubblicato dall'OCSE il 19 luglio 2013. Il G20 ha espresso il proprio sostegno al piano d'azione e lo attua d'intesa con l'OCSE. Il piano, che comprende 15 azioni, persegue in particolare l'obiettivo di tassare gli utili nel luogo dell'effettiva attività economica, di contrastare la pianificazione fiscale aggressiva e di evitare la non imposizione internazionale.

I primi risultati del piano d'azione BEPS sono attesi per settembre 2014, mentre i lavori complessivi dovrebbero terminare entro dicembre 2015. Successivamente bisognerà procedere all'attuazione dei risultati. Attraverso la sua partecipazione attiva a questo progetto, la Svizzera può far valere i propri interessi nella fase di elaborazione delle diverse misure d'azione.

4.2.2 Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali

Il Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (Forum globale) provvede affinché le norme internazionali in materia di trasparenza e di scambio di informazioni siano rispettate e applicate in modo uniforme dagli Stati attraverso un processo di valutazione completo tra pari («peer review»). Con oltre 120 membri, il Forum globale è il più grande organismo esistente in campo fiscale. Ciascuno di essi, come pure alcune giurisdizioni non membri che sono considerate rilevanti ai fini dei lavori del Forum globale, viene sottoposto a valutazioni. L'obiettivo è evitare che gli Stati si procurino vantaggi concorrenziali rifiutandosi di applicare le norme internazionali o di partecipare al Forum globale. La Svizzera è rappresentata nella cerchia ristretta dell'organo di direzione («steering group») e del gruppo di valutazione tra pari («peer review group»). Il primo conta 18 membri, il secondo 30.

Il processo di valutazione tra pari si svolge in due fasi. La prima serve a stabilire l'esistenza delle basi giuridiche per la trasparenza e lo scambio di informazioni, mentre nella seconda fase viene esaminata l'attuazione nella pratica. Al termine delle due fasi viene dato un giudizio.

La Svizzera ha superato la prima fase della valutazione tra pari nel giugno 2011. Il rapporto del Forum globale del 2011 conferma che dal 2009 essa ha compiuto notevoli progressi nel campo dell'assistenza amministrativa ma che, in alcuni punti, non soddisfa o soddisfa solo in parte le condizioni richieste per uno scambio efficace di informazioni. La legislazione svizzera non prevede meccanismi adeguati che permettano di determinare in tutti i casi l'identità dei titolari delle azioni al portatore. I criteri di identificazione del contribuente interessato e del detentore delle informazioni (ad es. una banca) che devono figurare in una domanda di informazioni si sono rivelati troppo restrittivi. Del resto la Svizzera non può ancora scambiare informazioni fiscali con tutti i suoi partner e la legislazione nazionale non prevede la possibilità, nemmeno in casi eccezionali, di trasmettere le informazioni allo Stato richiedente senza aver informato la persona interessata. Il Forum globale raccomanda alla Svizzera di adottare provvedimenti per colmare queste lacune.

Il Consiglio federale ha adottato le misure necessarie per attuare le raccomandazioni del Forum globale. I criteri per l'identificazione del contribuente interessato e del detentore delle informazioni sono stati adattati in seguito al rapporto del 1° giugno 2011. Alla fine di dicembre del 2013 la Svizzera ha sottoscritto 45 accordi (compresi tre accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale; TIEA) del tutto conformi allo standard, di cui 36 sono in vigore (cfr. n. 4.4.1). Inoltre, il 15 ottobre 2013 la Svizzera ha firmato la Convenzione multilaterale dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale (cfr. n. 4.2.1.1), che le consente di estendere la cerchia dei propri partner. In relazione all'introduzione della possibilità di informare, in casi eccezionali, una persona oggetto di una procedura di assistenza amministrativa solo dopo aver trasmesso le informazioni allo Stato richiedente (informazione a posteriori) e non prima, il 16 ottobre 2013 il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione del Parlamento la revisione della legge sull'assistenza amministrativa e il relativo messaggio. In occasione della sessione di dicembre del 2013 il Consiglio nazionale ha approvato il progetto (cfr. n. 4.4.2). Infine, il disegno di legge concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) propone

misure per una maggiore trasparenza in ambito di azioni al portatore. Il messaggio del Consiglio federale è stato sottoposto al Parlamento il 13 dicembre 2013 (cfr. n. 2.2.4). Rispettando gli impegni presi, la Svizzera può far valere i propri vantaggi senza diventare oggetto di pressioni internazionali. In tal modo essa assicura la credibilità, l'attrattiva e la stabilità della sua piazza economica e finanziaria.

Per poter accedere alla seconda fase della valutazione tra pari, la Svizzera dovrà dimostrare di aver attuato almeno uno degli elementi menzionati che, secondo il rapporto di valutazione del 2011, erano rimasti del tutto o in parte incompiuti. In una lettera del 20 dicembre 2013 il DFF ha formalmente chiesto al Forum globale un rapporto complementare per determinare se le condizioni del passaggio alla fase 2 sono date.

Dal 2009 il Forum globale si riunisce ogni anno in seduta plenaria e informa dello stato di avanzamento dei suoi lavori e dei progressi compiuti dalle giurisdizioni. Attualmente 100 giurisdizioni sono entrate nella prima fase della valutazione. Il tema principale della seduta plenaria tenutasi a Giacarta nel novembre 2013 è stata la pubblicazione delle prime 50 valutazioni e l'adozione di decisioni riguardanti la futura organizzazione dei lavori. Una particolare attenzione sarà dedicata alle giurisdizioni che non hanno ancora terminato il loro ciclo di valutazione.

4.2.3 ONU

Nel luglio del 2013 sono stati nominati i nuovi membri del comitato di esperti dell'ONU per la cooperazione internazionale nelle questioni fiscali. La durata del mandato è di quattro anni. Fra i membri figura di nuovo uno svizzero, ovvero l'ambasciatore Christoph Schelling. Il comitato è fra l'altro incaricato di adeguare agli attuali sviluppi il modello di convenzione dell'OCSE per evitare le doppie imposizioni fra Paesi in sviluppo e Paesi industrializzati. Esso è attivo nella cooperazione allo sviluppo e fornisce ai Paesi in sviluppo aiuto tecnico in ambito fiscale. Offre inoltre un quadro per il dialogo generale sulla cooperazione internazionale nelle questioni fiscali, definendo per lo più liberamente i temi della propria agenda. In occasione della prima seduta tenutasi a Ginevra nell'otto-

bre 2013, il comitato ha fissato le priorità delle proprie attività e ha incaricato i relativi sottocomitati di svolgere le indagini necessarie. In particolare vengono approfondite le problematiche relative allo scambio di informazioni a fini fiscali e ai prezzi di trasferimento, come pure la promozione della cooperazione allo sviluppo in materia fiscale.

4.3 Unione europea

4.3.1 Imposizione delle imprese

Da tempo alcuni regimi fiscali svizzeri non sono più accettati a livello internazionale. Le pressioni internazionali sulla Svizzera sono ulteriormente aumentate a seguito delle turbolenze finanziarie che negli ultimi anni hanno colpito numerosi Stati. 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 i suoi Stati membri si impegnano a lottare contro una concorrenza dannosa nell'ambito dell'imposizione delle imprese. Nel mirino figurano le disposizioni e le prassi fiscali che comportano una tassazione effettiva chiaramente inferiore rispetto a quella applicata nello Stato membro interessato. La Svizzera insiste espressamente sul mantenimento della sua sovranità e della concorrenza fiscale e rifiuta di condurre un dialogo sulla base di tale codice. Essa è però disposta a discutere con l'UE dei regimi fiscali che generano distorsioni, in particolare quelli che presentano aspetti collegati alla tassazione privilegiata di redditi provenienti da una fonte estera (cosiddetto «ringfencing»). La Svizzera punta su una soluzione accettabile per entrambe le parti che includa anche le contromisure degli Stati membri dell'UE adottate nei confronti della Svizzera. Il 4 luglio 2012 il Consiglio federale ha conferito il relativo mandato, in cui ha stabilito i seguenti tre obiettivi:

- 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.

Da allora sono in corso colloqui con l'UE allo scopo di concludere un accordo reciproco. Oltre ai numerosi colloqui tecnici e politici tenuti con la Commissione europea, nei mesi di maggio e novembre del 2013 la Svizzera ha inoltre potuto esporre agli Stati membri dell'UE la sua posizione sul codice di condotta in materia di imposizione delle imprese. Nella seduta di dicembre del 2013 il Consiglio dell'ECOFIN ha invitato la Commissione europea a proseguire il dialogo con la Svizzera e a concluderlo entro fine giugno 2014. Parallelamente a questo dialogo con l'UE, il Forum dell'OCSE sulle pratiche fiscali dannose ha portato avanti la sua inchiesta sulle norme speciali relative all'imposizione delle imprese e sui regimi fiscali selezionati alla fine del 2012. Tra questi figurano cinque regimi fiscali svizzeri, di cui alcuni sono già stati criticati anche dall'UE. Questi lavori sono parte integrante del progetto BEPS (vedi n. 4.2.1.3) e dovrebbero essere conclusi entro la metà del 2014.

Nell'autunno del 2012 il DFF ha istituito un'organizzazione di progetto paritetica composta di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni e l'ha incaricata di elaborare misure in vista della riforma III dell'imposizione delle imprese. Dopo la pubblicazione in data 17 maggio 2013 di un rapporto intermedio, il Consiglio federale ha preso conoscenza il 18 dicembre 2013 del rapporto datato 11 dicembre 2013 dell'organo di coordinamento all'attenzione del DFF a cui ha affidato il mandato di consultare su tale base i Cantoni. A seconda dei risultati della consultazione e degli sviluppi internazionali, il Consiglio federale deciderà l'ulteriore modo di procedere e incaricherà il DFF di elaborare un avamprogetto. Lo scopo della riforma III dell'imposizione delle imprese è consolidare a lungo termine la piazza fiscale svizzera e il consenso internazionale nei confronti del regime fiscale elvetico delle imprese. Questi lavori si svolgono in considerazione degli sviluppi nell'OCSE e sono armonizzati con il dialogo con l'UE sulla fiscalità delle imprese.

4.3.2 Accordo sulla fiscalità del risparmio

Attraverso l'Accordo bilaterale sulla fiscalità del risparmio concluso tra la Svizzera e l'UE nel 2004, la Svizzera sostiene il sistema dell'UE dell'imposizione dei pagamenti transfrontalieri di interessi destinati alle persone fisiche. Gli agenti pagatori svizzeri (ad es. le banche) effettuano

una ritenuta d'imposta del 35 per cento sui redditi di interessi maturati in Svizzera di contribuenti domiciliati in uno Stato membro dell'UE. In alternativa alla ritenuta d'imposta i beneficiari di interessi possono optare per la comunicazione volontaria del pagamento degli interessi al Fisco dello Stato di domicilio.

Il 14 maggio 2013 il Consiglio per l'economia e le finanze (Consiglio dell'Ecofin) ha licenziato un mandato all'attenzione della Commissione europea per avviare negoziati con la Svizzera, Andorra, il Liechtenstein, il Principato di Monaco e San Marino al fine di adeguare l'Accordo bilaterale sulla fiscalità del risparmio. Con l'estensione dell'Accordo a Stati terzi, l'UE auspica che anche in futuro essi applichino misure equivalenti nell'ambito dell'imposizione dei proventi da interessi. L'attuale progetto della direttiva sulla fiscalità del risparmio con l'UE deve servire come base per i negoziati. Le scappatoie fiscali verrebbero così eliminate (soprattutto ampliando l'elenco dei prodotti sottoposti alla direttiva e impedendo l'elusione attraverso strutture interposte).

Il 17 maggio 2013 la Commissione europea ha invitato la Svizzera ad avviare i negoziati per l'estensione dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio. La Svizzera aveva segnalato la propria disponibilità a discutere con la Commissione europea l'adeguamento dell'Accordo già nel 2009. Tuttavia, un adeguamento dell'Accordo potrà essere convenuto unicamente se nel quadro della MIFID si troverà una soluzione soddisfacente relativa all'impostazione del regime dei Paesi terzi per la fornitura di servizi finanziari transfrontalieri (cfr. n. 2.3.2.). Il 18 dicembre 2013 il Consiglio federale ha licenziato un mandato di negoziazione dopo aver consultato le commissioni parlamentari competenti e i Cantoni. I negoziati sono stati avviati all'inizio del 2014.

4.3.3 Imposta sulle transazioni finanziarie

A livello internazionale l'introduzione di un'imposta sulle transazioni finanziarie è da decenni oggetto di discussioni. Tra gli Stati del G20 non esiste consenso in proposito e anche il tentativo di introdurre un'imposta sulle transazioni finanziarie nell'UE è rimasto infruttuoso. Undici Stati dell'UE intendono ora introdurla rafforzando la propria collaborazione. Il 14 febbraio 2013 la

Commissione europea ha presentato il progetto di una nuova direttiva al riguardo, il cui scopo è accrescere la stabilità finanziaria e fare in modo che il mercato finanziario partecipi ai costi della crisi. A tutt'oggi manca però l'unanimità degli 11 Stati membri.

Il progetto di direttiva del febbraio 2013 comprende disposizioni che produrrebbero un importante effetto extraterritoriale, obbligando tra l'altro anche gli istituti finanziari svizzeri a pagare tale imposta. La Svizzera ritiene che sia problematico riscuotere l'imposta al di fuori del territorio dei Paesi membri, poiché questa metterebbe in discussione la sovranità fiscale di altri Stati, sarebbe difficilmente attuabile e originerebbe doppie imposizioni. Secondo i principi internazionali dell'esercizio della sovranità fiscale, uno Stato tassa i fattori che presentano un legame reale con esso come gli immobili sul suo territorio o le transazioni effettuate sul suo territorio. La Svizzera è convinta che gli Stati dovrebbero rinunciare a una tassazione oltre la loro giurisdizione. Inoltre, il Consiglio federale ritiene che le misure normative, come esigenze più elevate in materia di capitale, siano più efficaci ai fini della salvaguardia della stabilità finanziaria.

4.4 Cooperazione bilaterale

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

L'OCSE ha elaborato uno standard internazionale per lo scambio di informazioni in materia fiscale (art. 26 del modello di convenzione dell'OCSE), cui devono attenersi gli Stati membri. Nel 2009 la Svizzera ha deciso di riprendere integralmente lo standard. Da allora ha adottato la disposizione sull'assistenza amministrativa secondo lo standard dell'OCSE nelle convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI), che ha parafato con 51 Stati (stato: fine 2013). Questa opportunità è stata colta per migliorare numerose disposizioni nelle convenzioni (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 2013 la Svizzera ha sottoscritto 42 CDI contenenti una disposizione sull'assistenza

amministrativa secondo lo standard internazionale attuale. Di queste convenzioni, 36 sono già in vigore. La Svizzera è disposta a introdurre in tutte le sue CDI una disposizione sull'assistenza amministrativa secondo lo standard dell'OCSE e a concludere altre convenzioni contenenti questa disposizione. Attualmente ha concluso CDI con complessivamente 87 Stati.

Il 4 aprile 2012 il Consiglio federale ha deciso di fissare lo standard dell'OCSE non soltanto nelle CDI bensì anche negli accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale (AIF).

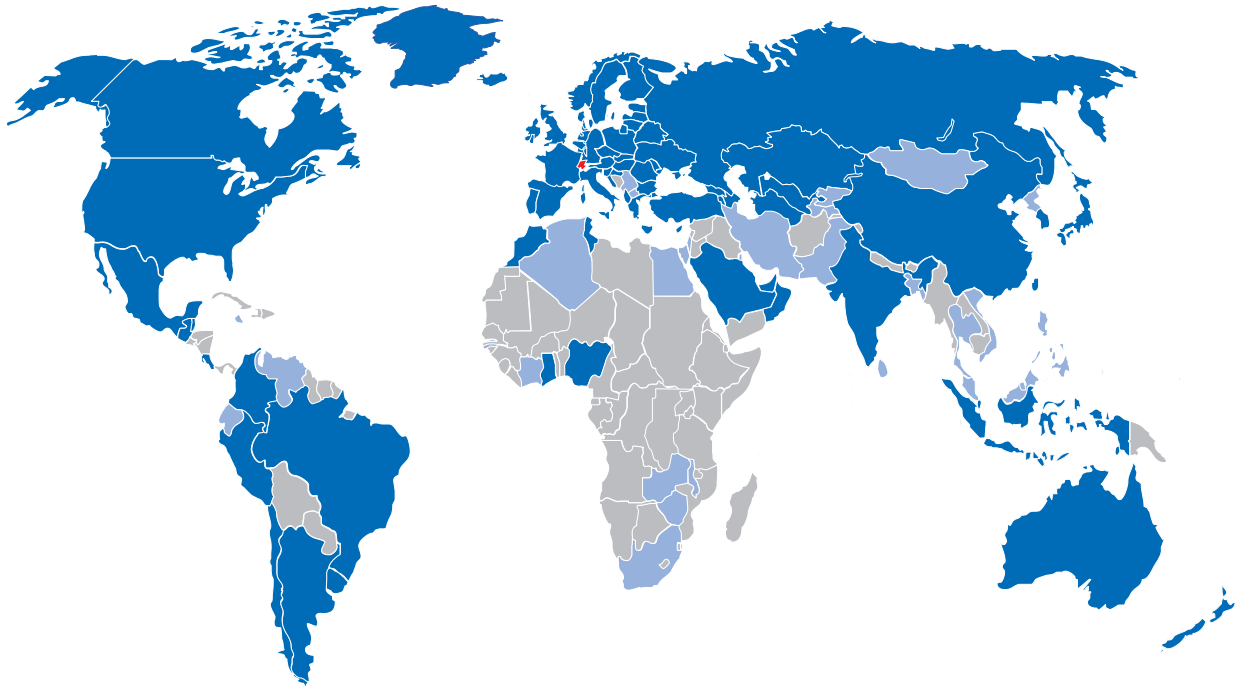
Le CDI e gli AIF sono in linea di principio strumenti equivalenti per convenire una clausola di assistenza amministrativa conforme alla norma internazionale. Diversamente dalle CDI, intese soprattutto a evitare la doppia imposizione e che di conseguenza contengono altre disposizioni materiali, gli AIF riguardano unicamente lo scambio di informazioni. La Svizzera ha sottoscritto un AIF con Jersey il 16 settembre 2013, con Guernsey l'11 settembre 2013 e con l'Isola di Man il 28 agosto 2013. Affinché possano entrare in vigore, gli accordi devono prima essere approvati dal Parlamento (analogamente alle CDI). Altri tre AIF sono stati parafati. Anche con Paesi in sviluppo sono state avviate delle trattative.

4.4.2 Assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale – trasposizione nel diritto interno

La legge sull'assistenza amministrativa fiscale (LAAF; RS 672.5) è entrata in vigore con effetto al 1° febbraio 2013. La legge disciplina l'esecuzione dell'assistenza amministrativa secondo le CDI e secondo altri accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale per domande di assistenza amministrativa estere e svizzere. L'assistenza amministrativa è prestata esclusivamente su domanda. La legge autorizza l'esecuzione interna di domande raggruppate. Tra l'altro, non si entra nel merito della domanda se questa è stata presentata allo scopo di raccogliere prove, senza indizi concreti (le cosiddette «fishing expedition»), o si fonda su informazioni ottenute mediante reati secondo il diritto svizzero, ad esempio tramite l'ottenimento illegale di dati.

Nel loro comunicato relativo al vertice tenutosi il 5 e il 6 settembre 2013, i capi di Stato e di Governo come pure i ministri delle finanze dei

Assistenza amministrativa internazionale prestata dalla Svizzera in materia fiscale



Assistenza amministrativa secondo lo standard internazionale

CDI entrate in vigore (36)

Austria	Finlandia	Hongkong	Messico	Repubblica Ceca	Spagna
Bulgaria	Francia	India	Norvegia	Romania	Svezia
Canada	Germania	Irlanda	Paesi Bassi	Russia	Taiwan
Corea	Giappone	Isole Faer Oer	Polonia	Singapore	Turchia
Danimarca	Gran Bretagna	Lussemburgo	Portogallo	Slovacchia	Turkmenistan
Emirati Arabi Uniti	Grecia	Malta	Qatar	Slovenia	Uruguay

CDI approvate dalle Camere federali (2)

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

CDI/AIF o convenzioni sull'assistenza amministrativa in materia fiscale firmati (47)

Albania ³⁾	Belize ³⁾	Cina ¹⁾	Gibilterra ³⁾	Jersey ²⁾	Nigeria ³⁾
Andorra ³⁾	Bermuda ³⁾	Colombia ³⁾	Groenlandia ³⁾	Lettonia ³⁾	Perù ¹⁾
Arabia Saudita ³⁾	Brasile ³⁾	Costa Rica ³⁾	Guatemala ³⁾	Liechtenstein ³⁾	San Marino ³⁾
Argentina ³⁾	Isole Cayman ³⁾	Croazia ³⁾	Guernsey ²⁾	Lituania ³⁾	Sint Maarten ³⁾
Aruba ³⁾	Isole Vergini	Curaçao ³⁾	Indonesia ³⁾	Marocco ³⁾	Sudafrica ³⁾
Azerbaijan ³⁾	Britanniche ³⁾	Estonia ³⁾	Islanda ³⁾	Moldavia ³⁾	Tunisia ³⁾
Australia ¹⁾³⁾	Isole Turks & Caicos ³⁾	Georgia ³⁾	Isola di Man ²⁾³⁾	Montserrat ³⁾	Ucraina ³⁾
Belgio ³⁾	Cile ³⁾	Ghana ³⁾	Italia ³⁾	Nuova Zelanda ³⁾	Ungheria ¹⁾³⁾

CDI/AIF parafati (4)

Cipro ¹⁾	Oman ¹⁾	Seicelle ²⁾	Uzbekistan ¹⁾
---------------------	--------------------	------------------------	--------------------------

Assistenza amministrativa, ma non secondo lo standard internazionale

CDI entrate in vigore (36)

Algeria	Costa d'Avorio	Giamaica	Malawi	Pakistan	Tadgikistan
Antigua	Dominica	Grenada	Malesia	Serbia	Thailandia
Armenia	Ecuador	Iran	Macedonia	Sri Lanka	Trinidad e Tobago
Bangladesh	Egitto	Israele	Mongolia	St. Christopher,	Venezuela
Barbados	Filippine	Kirghistan	Montenegro	St. Lucia	Vietnam
Bielorussia	Gambia	Kuwait	Nevis & Anguilla	St. Vincent	Zambia

CDI parafate (2)

Corea del Nord	Zimbabwe
----------------	----------

Nessuna assistenza amministrativa

¹⁾ Convenzione di doppia imposizione (CDI) ²⁾ Accordo sullo scambio di informazioni in materia fiscale (AIF)
³⁾ Convenzione multilaterale dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale

Fig. 11

Paesi membri del G20 avevano esortato tutte le giurisdizioni ad attuare senza ulteriore indugio le raccomandazioni del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (Forum globale). La LAAF necessita di un adeguamento poiché non prevede alcuna eccezione all'informazione preliminare di una persona legittimata a ricorrere interessata da una domanda di assistenza amministrativa (cfr. n. 4.2.2). Inoltre, determinate disposizioni legali non sono idonee per le domande raggruppate.

Il 16 ottobre 2013 il Consiglio federale ha licenziato il progetto concernente la modifica della LAAF e il 12 dicembre 2013 il Consiglio nazionale ha approvato la revisione della LAAF. L'affare sarà trattato dal Consiglio degli Stati nella primavera del 2014. La modifica potrebbe entrare in vigore nella seconda metà del 2014.

4.4.3 Convenzioni sull'imposizione alla fonte con il Regno Unito e l'Austria

Le Convenzioni sull'imposizione alla fonte (IQA) concluse con il Regno Unito e l'Austria sono entrate in vigore il 1° gennaio 2013. In virtù delle IQA 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 (comunicazione volontaria). Finora sono stati versati a entrambi gli Stati partner circa 1,5 miliardi di franchi di entrate fiscali e dichiarati averi patrimoniali per circa 21,5 miliardi di franchi¹¹.

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. Al fine di evitare distorsioni della concorrenza in ambito fiscale, le aliquote di questa imposta si basano sulle aliquote d'imposta applicate negli Stati partner. Il gettito viene trasferito dalla Svizzera alle autorità nello Stato partner. Gli importi risultanti dall'imposta alla fonte sui redditi da capitale saranno trasmessi agli Stati partner per la prima volta alla fine del mese di marzo del 2014. Quale alternativa le persone interessate hanno la possibilità di autorizzare l'agente pagatore a comunicare l'importo dei redditi da capitale allo Stato partner. Nella IQA conclusa con il Regno Unito è prevista una procedura analoga per le successioni¹².

4.4.4 Altre questioni fiscali bilaterali

4.4.4.1 USA

Regolarizzazione del passato: in virtù del mandato conferito dal Consiglio federale il 26 ottobre 2011, sono stati tenuti colloqui con le autorità giudiziarie e fiscali statunitensi per porre fine alla lunga controversia fiscale tra le banche svizzere e gli Stati Uniti. Al termine dei dibattiti sulla lex USA, nella sua dichiarazione del 19 giugno 2013, il Parlamento svizzero ha espresso l'auspicio che il Consiglio federale prenda, nel quadro del diritto svizzero vigente, tutte le misure volte a permettere alle banche di cooperare con il Dipartimento di giustizia degli Stati Uniti.

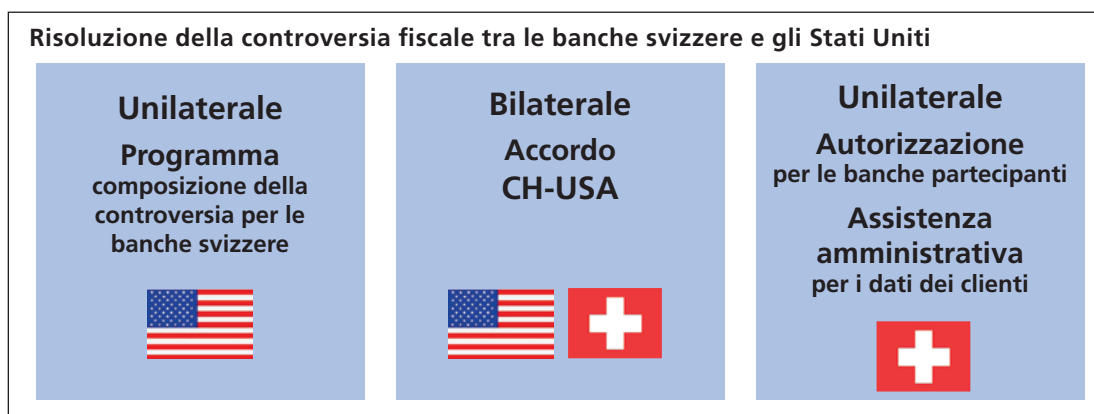


Fig. 12

¹¹ All'inizio del 2013 le banche svizzere hanno inoltre versato al Regno Unito il pagamento anticipato di 500 milioni di franchi fissato nella convenzione.

¹² Poiché l'Austria non conosce l'imposta sulle successioni, la corrispondente convenzione non prevede una regolamentazione delle successioni.

Programma statunitense – Classificazione delle banche

Categoria 1	Categoria 2	Categoria 3	Categoria 4
Inchiesta penale statunitense in corso	Violazione del diritto fiscale statunitense	Nessuna violazione del diritto fiscale statunitense	Banche con clientela locale
Informazioni esaurienti sulle operazioni con clienti statunitensi	Informazioni esaurienti sulle operazioni con clienti statunitensi	Dati sui patrimoni statunitensi gestiti	Nessuna informazione
Restrizioni	Nessuna restrizione	Nessuna restrizione	Nessuna restrizione
Multe su base individuale	Multe su base forfettaria	Nessuna multa	Nessuna multa

Fig. 13

La soluzione è composta da tre elementi, ovvero dalla dichiarazione comune del Governo svizzero e degli Stati Uniti firmata il 29 agosto 2013, dal programma unilaterale statunitense al quale le banche possono partecipare volontariamente e, da parte della Svizzera, dalle autorizzazioni che reggono la cooperazione delle banche elvetiche con le autorità statunitensi. Il 18 dicembre 2013 il Consiglio federale ha consentito al DFF di rilasciare queste autorizzazioni che si fondano sul modello di decisione del 3 luglio 2013. Le singole decisioni autorizzano le banche interessate a collaborare con il Dipartimento di giustizia americano e a soddisfare gli impegni del programma unilaterale.

Questa soluzione permette alle banche svizzere di regolarizzare il passato entro un quadro definito. Essa rispetta l'ordinamento giuridico svizzero, non introduce norme con effetto retroattivo e non implica il ricorso al diritto d'urgenza.

Foreign Account Tax Compliance Act: Con la «Foreign Account Tax Compliance Act» (FATCA) gli Stati Uniti vogliono fare in modo che vengano tassati tutti i conti che le persone assoggettate a imposta negli Stati Uniti detengono all'estero. La FATCA è una normativa unilaterale statunitense, che vale per tutti i Paesi del mondo e che sarà applicabile progressivamente a partire dal 1° luglio 2014. Essa esige dagli istituti finanziari esteri che forniscano alle autorità fiscali statunitensi informazioni su conti statunitensi o che riscuotano un'imposta elevata. Gli istituti finanziari che non applicano la FATCA vengono evitati dagli istituti finanziari che lavorano conformemente

alla FATCA e perdono l'accesso al sistema bancario internazionale.

L'implementazione della FATCA comporta un elevato onere amministrativo e finanziario per gli istituti finanziari interessati. Questo onere può essere ridotto concludendo un accordo bilaterale con gli Stati Uniti. A tal fine gli Stati Uniti offrono due modelli. L'Accordo FATCA tra la Svizzera e gli USA firmato il 14 febbraio 2013 comporta agevolazioni amministrative e finanziarie per gli istituti finanziari notificanti. L'allegato II prevede inoltre che determinate categorie di istituti finanziari svizzeri siano escluse dal campo di applicazione della normativa FATCA o siano considerate adempienti. Nel Memorandum d'intesa del 7 giugno 2013 sono altresì stati chiariti singoli punti dell'Accordo, senza creare al riguardo nuovi diritti e obblighi. Il 27 settembre 2013 l'Assemblea federale ha approvato l'Accordo che, attraverso uno scambio di note, è stato adeguato alle nuove scadenze, e ha licenziato la relativa legge di attuazione. Il termine di referendum è scaduto inutilizzato.

4.4.4.2 Francia

L'11 luglio 2013 i ministri delle finanze di entrambi i Paesi hanno firmato un disegno di revisione della Convenzione tra la Svizzera e la Francia intesa a evitare i casi di doppia imposizione in materia d'imposte sulle successioni. Questa revisione si è resa necessaria perché la Francia voleva denunciare la Convenzione sulle successioni dato che non corrispondeva più alle attuali disposizioni francesi in materia. Il disegno di legge per la revisione della suddetta Conven-

zione incontra forti resistenze in Parlamento, in particolare in ragione della concessione alla Francia di un diritto sussidiario d'imposizione di eredi o legatari domiciliati in Francia al momento del decesso del *de cuius* con ultimo domicilio in Svizzera.

All'atto della firma della Convenzione intesa a evitare i casi di doppia imposizione in materia d'imposte sulle successioni i rispettivi ministri delle finanze hanno deciso di intraprendere un dialogo fiscale bilaterale che è stato avviato formalmente il 5 novembre 2013. In tale occasione le parti hanno convenuto di procedere a scambi regolari sull'insieme dei temi fiscali di comune interesse (imposizione secondo il dispendio, assistenza amministrativa ecc.). Questo dialogo dovrebbe contribuire a stabilizzare i rapporti fiscali bilaterali e a trovare soluzioni pragmatiche ai problemi che si porranno.

4.4.4.3 Italia

In base al mandato licenziato dal Consiglio federale il 29 agosto 2012, la Svizzera conduce negoziati con l'Italia su una regolamentazione nei seguenti ambiti:

- regolarizzazione dei valori patrimoniali detenuti presso banche situate in Svizzera da persone residenti in Italia e introduzione di una soluzione per l'imposizione dei futuri redditi;
- accesso al mercato italiano per i fornitori svizzeri di servizi finanziari;
- revisione della convenzione per evitare le doppie imposizioni e adozione di una disposizione sullo scambio di informazioni conforme allo standard internazionale;
- revisione dell'imposizione dei frontalieri;
- stralcio della Svizzera dalle liste nere italiane sui paradisi fiscali;
- revisione delle normative doganali per quanto riguarda Campione d'Italia.

A seguito del cambiamento di Governo in Italia, nella prima metà del 2013 i negoziati sono stati sospesi. Questi sono stati poi proseguiti con l'istituzione del Governo Letta.

