

Italia-Svizzera: profili critici sull'effettiva reciprocità fiscale

Piergiorgio Valente - Valente Associati GEB Partners

Il Protocollo di modifica della Convenzione contro le doppie imposizioni tra l'Italia e la Svizzera e il successivo Accordo sullo scambio di informazioni nel settore fiscale rappresentano importanti elementi del rapporto tra i due Paesi, fondato sulla cooperazione e la trasparenza e in linea con i più recenti standard sviluppati in ambito OCSE. Tuttavia, nonostante questi interventi siano diretti ad una maggiore trasparenza fiscale, la Svizzera risulta ancora presente nella black list prevista dal D.M. 4 maggio 1999. Quanto effettiva è, allora, la reciprocità fiscale tra l'Italia e la Svizzera?

Nel contesto dei rapporti tra l'Italia e la Svizzera e al fine di garantire l'attuazione degli standards internazionali di trasparenza e cooperazione tra Stati, il Protocollo sottoscritto in data 23 febbraio 2015 modifica la Convenzione per evitare le doppie imposizioni stipulata dai due Paesi in data 9 marzo 1976.

La stipula del Protocollo risponde all'esigenza di **adeguare i rapporti tra l'Italia e la Svizzera** ai principi individuati in sede OCSE per il potenziamento delle misure di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale internazionali. In particolare, il Protocollo modifica l'art. 27 della Convenzione avente ad oggetto lo **scambio di informazioni** tra i due Stati, il quale viene in tal modo adeguato alle disposizioni previste dall'art. 26 del Modello OCSE.

Nel percorso di proficua collaborazione tra i due Stati si inserisce, inoltre, l'Accordo per rendere operativo lo scambio di informazioni, nell'ambito dell'assistenza amministrativa, anche a partire dalle cd. "**richieste di gruppo**".

Leggi anche [Accordo Italia-Svizzera: via libera alle richieste di gruppo](#)

Tale Accordo è entrato in vigore il 2 marzo 2017 e prende le mosse dall'esigenza di intensificare i contatti tra le Amministrazioni finanziarie responsabili della cooperazione amministrativa al fine di ovviare ai riflessi negativi derivanti sul mercato interno da un processo di globalizzazione in continua evoluzione e di prevenire e contrastare i fenomeni di elusione e frode fiscale in costante crescita.

Sul piano internazionale ed europeo, infatti, è sempre più diffusa la consapevolezza che un efficace strumento di contrasto alle pratiche di evasione ed elusione fiscale internazionale è rappresentato dallo scambio di informazioni ai fini fiscali quale misura che consente di contrastare gli schemi di pianificazione fiscale aggressiva con l'obiettivo di conseguire un sistema fiscale più giusto e trasparente a beneficio delle imprese.

Nonostante la rilevanza dei citati interventi adottati a livello europeo, la Svizzera risulta ancora iscritta nella "**lista degli Stati e territori aventi un regime fiscale privilegiato** ai fini della tassazione del reddito delle persone fisiche" disposta dal D.M. 4 maggio 1999 del Ministro delle Finanze.

Cooperazione fiscale tra Italia e Svizzera

Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 115 del 18 maggio 2016 della legge n. 69 del 4 maggio 2016, è stato ratificato e reso esecutivo nell'ordinamento giuridico nazionale il Protocollo "che modifica la Convenzione tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul

reddito e sul patrimonio, con Protocollo aggiuntivo, conclusa a Roma il 9 marzo 1976, così come modificata dal Protocollo del 28 aprile 1978, fatto a Milano il 23 febbraio 2015”.

Leggi anche Convenzione Italia-Svizzera: in G.U. la legge di ratifica del protocollo di modifica

Il Protocollo si inserisce nel più ampio contesto europeo ed internazionale che favorisce la cooperazione tra le Amministrazioni finanziarie al fine di ridurre la discrezionalità degli Stati membri nel prestare assistenza e informazioni all'altra Parte.

Al riguardo, il percorso che ha portato la Svizzera a stipulare il Protocollo con l'Italia è stato influenzato anche dagli sviluppi che negli ultimi anni si sono avuti sia in ambito OCSE sia a livello comunitario negli interventi di contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva e al fenomeno dell'erosione della base imponibile mediante il profit shifting (cd. **Progetto BEPS**).

Con l'entrata in vigore del Protocollo di modifica della Convenzione contro le doppie imposizioni, i rapporti tra Italia e Svizzera si basano su un'**effettiva collaborazione** in materia tributaria, in vista dell'obiettivo congiunto di contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale internazionale.

È stato, infatti, integralmente riscritto l'art. 27 della Convenzione per evitare la doppia imposizione, avente ad oggetto lo **scambio di informazioni su richiesta** tra i due Stati, il quale prevede, in conformità all'art. 26 del Modello di Convenzione OCSE, che le autorità competenti dei Paesi contraenti si scambiano le “informazioni verosimilmente rilevanti” per applicare le disposizioni convenzionali.

Nel nuovo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione si precisa che il riferimento alle **informazioni “verosimilmente rilevanti”** garantisce uno scambio in ambito fiscale il più ampio possibile, senza tuttavia consentire agli Stati contraenti di intraprendere una ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni (cd. “fishing expedition”) o di domandare informazioni la cui rilevanza in merito agli affari fiscali di un determinato contribuente non è verosimile (art. 2, par. 3).

Nello specifico, il nuovo art. 27 dispone:

- che le autorità competenti degli Stati contraenti si scambiano le informazioni che sono necessarie non solo per l'applicazione delle disposizioni delle Convenzioni ma anche per “l'applicazione del diritto interno relativo alle imposte di qualsiasi natura o denominazione riscosse per conto degli Stati contraenti [...] nella misura in cui l'imposizione prevista non sia contraria alla Convenzione” (par. 1);
- che le informazioni ricevute da uno Stato contraente sono comunicate soltanto alle persone o autorità occupate nell'accertamento e nella riscossione delle imposte, ovvero nelle procedure e procedimenti riguardanti tali imposte, o ancora nelle decisioni sui ricorsi per esse presentati e nel controllo delle precedenti attività correlate. L'autorità competente è tenuta ad utilizzare le informazioni ricevute solo per le proprie ragioni d'ufficio, anche se potranno rivelarle in ambito giudiziario. L'utilizzazione delle informazioni ricevute per fini diversi è subordinata all'autorizzazione dello Stato che le ha rilasciate e al fatto che tale utilizzazione non contrasti con la legislazione di nessuno dei due Stati contraenti (par. 2);
- specifici **limiti agli obblighi di cooperazione** delle Parti, che non saranno in nessun caso tenute ad adottare provvedimenti amministrativi in deroga alla propria legislazione o prassi amministrativa o a quelle dell'altro Stato contraente, né a fornire informazioni che non potrebbero essere ottenute in base alla legislazione o prassi amministrativa normale propria o dell'altra Parte contraente, né infine a fornire informazioni suscettibili di rivelare segreti commerciali, industriali o professionali o informazioni pregiudizievoli per l'ordine pubblico (par. 3);
- che se uno Stato contraente richiede informazioni, l'altro Stato contraente usa i poteri a sua disposizione al fine di ottenere le informazioni richieste, anche qualora queste informazioni non gli siano utili a fini fiscali propri. Tale obbligo è soggetto alle limitazioni previste nel precedente par. 3, le quali non possono essere in nessun caso interpretate nel senso di permettere ad uno Stato contraente di rifiutare di fornire informazioni solo perché lo stesso non ne ha un interesse ai propri fini fiscali (par. 4).

L'entrata in vigore del Protocollo sancisce, inoltre, il **superamento dell'opponibilità del segreto bancario** conformemente al primario obiettivo di contrasto all'elusione fiscale internazionale e agli standards dell'OCSE in materia.

Al riguardo, il par. 5 del nuovo art. 27 prevede che i limiti agli obblighi di cooperazione di cui al par. 3 non possono essere interpretati nel senso che uno Stato contraente può rifiutare di comunicare informazioni unicamente perché queste sono detenute da una banca, un altro istituto finanziario, un mandatario o una persona che opera in qualità di agente o fiduciario oppure perché dette informazioni si riferiscono a diritti di proprietà in una persona.

L'art. 2 inserisce nel Protocollo aggiuntivo alla Convenzione del 1976 la lettera e)-*bis* in relazione alla nuova formulazione dell'art. 27 con la previsione secondo cui la **richiesta di informazioni** deve presentare i seguenti dati:

- l'identità della persona oggetto del controllo o dell'inchiesta;
- il periodo di tempo oggetto della domanda;
- la descrizione delle informazioni richieste, nonché indicazioni sulla forma nella quale lo Stato richiedente desidera ricevere tali informazioni dallo Stato richiesto;
- lo scopo fiscale per cui le informazioni sono richieste;
- (se noti) il nome e l'indirizzo del detentore presunto delle informazioni.

In conformità all'art. 26 del Modello OCSE, lo Stato richiedente, prima di avanzare la richiesta all'altro Stato, deve utilizzare le fonti di raccolta delle informazioni contemplate dalla normativa interna, da cui deriva che il ricorso all'altro Stato dovrà, a livello generale, rivestire **carattere di eccezione**.

Nel caso di scambio di informazioni si applicano nello Stato richiesto le norme di procedura amministrativa relative ai diritti del contribuente.

Obiettivo della disposizione è di garantire al contribuente una procedura regolare e non mira a ostacolare o ritardare indebitamente l'effettiva cooperazione tra i due Paesi.

Occorre precisare che il Protocollo in esame delinea la procedura per le regole per lo scambio di informazioni su richiesta, mentre lo **scambio automatico di informazioni** relativo ai conti finanziari e lo scambio spontaneo di informazioni tra i due Stati contraenti dovranno costituire oggetto di strumenti giuridici separati ai sensi di quanto previsto dal par. 4 dell'art. 2.

In data 23 febbraio 2015, l'Italia e la Svizzera hanno sottoscritto, oltre al Protocollo di modifica della vigente Convenzione contro le doppie imposizioni, anche la "**Roadmap**" attraverso cui i due Paesi si impegnano ad adottare una procedura di scambio automatico di informazioni sulla base di quanto previsto in ambito internazionale.

La "roadmap" precisa che, in deroga al principio secondo cui uno Stato non può avanzare all'altro richieste indiscriminate aventi ad oggetto un'ampia platea di soggetti, sono ammesse richieste più generiche (cd. "**richieste di gruppo**"), riferite ad un gruppo di contribuenti, qualora l'Amministrazione richiedente indichi con sufficiente precisione le ragioni che portano a ritenere che il gruppo di soggetti interessati pone criticità sul piano dell'evasione fiscale.

Profili critici sull'effettiva reciprocità fiscale tra Italia e Svizzera

In linea con il quadro di cooperazione internazionale e di trasparenza su cui si basano le relazioni tra l'Italia e la Svizzera, si pone l'Accordo per rendere operativo lo scambio di informazioni a fini fiscali attraverso "richieste di gruppo" in forza di quanto previsto dall'art. 27 della Convenzione per evitare le doppie imposizioni tra i due Stati.

Come emerge dal comunicato stampa 14 marzo 2017, n. 39 del Ministero dell'Economia e delle finanze, le richieste di gruppo potranno riferirsi a fatti e/o circostanze esistenti o realizzate a partire dalla data di firma del Protocollo (23 febbraio 2015) con riguardo a gruppi di contribuenti

che possono identificarsi in base a determinati schemi di comportamento, senza necessità di elencazione nominativa nella richiesta.

Leggi anche [Scambio informazioni Italia-Svizzera: un accordo per le richieste di gruppo](#)

Nello specifico, l'Accordo riguarda i cd. "**contribuenti recalcitranti**", cioè i clienti italiani a cui viene richiesta chiarezza dai propri istituti finanziari ma hanno rifiutato di fornire adeguate rassicurazioni sulla regolarità dei fondi depositati presso le istituzioni finanziarie svizzere interessate.

Le richieste di gruppo generano elenchi nominativi in risposta, che potranno dare origine ad ulteriori richieste di informazioni più specifiche.

Si tratta di un ulteriore **passo in avanti** nel percorso di collaborazione e trasparenza tra i due Paesi e di contrasto all'evasione fiscale internazionale che, insieme al Protocollo di modifica della Convenzione per evitare le doppie imposizioni, avrebbe dovuto condurre all'**eliminazione della Svizzera da tutte le black list** italiane.

Tuttavia, la Svizzera è ancora presente nella black list prevista dal D.M. 4 maggio 1999 recante l'"Individuazione di Stati e territori aventi un regime fiscale privilegiato". Più precisamente, l'art. 1 del decreto, rubricato "Stati fiscalmente privilegiati ai fini IRPEF", individua gli Stati fiscalmente privilegiati ai fini della **presunzione di residenza** delle persone fisiche di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, del TUIR ai sensi del quale si considerano residenti, salvo prova contraria, i cittadini italiani cancellati dalle anagrafi della popolazione residente e trasferiti in Stati o territori aventi un regime fiscale privilegiato.

Sulla base di tale articolo, il cittadino italiano che si trasferisce in un Paese black list, così come individuato dal D.M. 4 maggio 1999 (modificato, da ultimo, dal D.M. 12 febbraio 2014), si considera residente in Italia, salvo che provi l'effettività del trasferimento e la conseguente perdita della residenza fiscale in Italia.