

Bilaterali II: lotta contro la frode

Significativo miglioramento della collaborazione con l'UE

29 ottobre 2003

Numero 20/2

dossier politica

Significativo miglioramento della collaborazione con l'UE

L'accordo tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) sulla lotta contro la frode, siglato il 25 maggio 2004, crea le basi giuridiche per un significativo miglioramento della lotta contro la sottrazione di tasse, la frode in materia di sovvenzioni e le irregolarità nel campo degli appalti pubblici. La Svizzera metterà a disposizione delle autorità dell'UE gli stessi strumenti giuridici di quelli già applicabili attualmente nell'ambito della normativa svizzera. Le perquisizioni di edifici e il sequestro di atti saranno svolti nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria alle stesse condizioni di quelle applicate alle procedure svizzere interne. Per la piazza finanziaria il segreto bancario è salvaguardato. Era uno degli obiettivi principali delle negoziazioni.

Situazione iniziale

Dal 1° luglio 1997 il protocollo addizionale all'accordo di libero-scambio del 1972, relativo all'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale, si applica alle questioni doganali tra la Svizzera e l'UE. La collaborazione fra le autorità doganali europee e svizzere fondata su questo strumento non ha dato i risultati sperati dall'UE. Il 14 dicembre 2000, il Consiglio dei ministri dell'UE ha conferito mandato alla Commissione europea di negoziare con la Svizzera un « accordo di cooperazione sulla lotta contro la frode ed altri delitti commessi a scapito degli interessi finanziari delle Comunità europee, dei loro Stati membri e della Svizzera ». Il Consiglio federale ha inoltre conferito un mandato in questo senso il 27 giugno 2001. Le negoziazioni che hanno avuto inizio nell'estate del 2001 si sono concluse alla fine di maggio del 2004.

Collaborazione rafforzata nel campo delle imposte indirette, delle sovvenzioni e degli appalti pubblici

L'accordo di lotta contro la frode è molto vasto e si estende a tutti gli atti che riguardano gli interessi finanziari delle due parti. Il suo scopo è quello di rafforzare la collaborazione nella lotta contro i delitti in materia di imposte indirette (IVA, tasse doganali e imposte sul consumo), contro la sottrazione di sovvenzioni e contro i delitti concernenti gli appalti pubblici. L'accordo tende così a sviluppare l'assistenza amministrativa e giudiziaria per quanto concerne le imposte indirette – ma non le imposte dirette.

La Svizzera concede già oggi un'assistenza giudiziaria per delitti considerati come frode fiscale in virtù del diritto svizzero. Inoltre nel campo delle dogane il nostro paese assicura un'assistenza amministrativa da oltre 30 anni. L'assistenza amministrativa e giudiziaria praticata attualmente è oggetto di puntuali sviluppi. La Svizzera ricorrerà, a favore delle autorità dell'UE, agli stessi strumenti giuridici di quelli ammessi nella procedura svizzera conformemente alle leggi svizzere. Le condizioni da adempiere affinché le misure vincolanti

siano applicate (come la perquisizione di edifici e il sequestro di atti) sono, in primo luogo, l'esistenza di un mandato in questo senso delle autorità competenti o di una richiesta di assistenza

« L'accordo sulla lotta contro la frode rafforza la cooperazione internazionale. Questa cooperazione stretta con l'UE, il principale partner economico della Svizzera, è essenziale per il nostro paese. »

Walter Kielholz, Credit Suisse

za e, in secondo luogo, il superamento di un valore soglia di delitto (25 000 euro).

La nozione di « frode ed altre attività illegali » concerne così il contrabbando, la corruzione e il riciclaggio di denaro. Tuttavia la collaborazione in caso di riciclaggio presuppone che il delitto sia passibile di una pena privativa della libertà di oltre sei mesi tanto in Svizzera quanto nel paese dell'UE coinvolto. Così la nozione di riciclaggio ai sensi del diritto penale svizzero rimane immutata. Non vi sono nuovi obblighi di annuncio per gli intermediari finanziari svizzeri. Le informazioni sul riciclaggio di denaro non possono essere utilizzate contro gli intermediari finanziari svizzeri, vale a dire coloro che esercitano la loro attività in Svizzera.

Informazioni bancarie e finanziarie

Se le condizioni d'esecuzione delle misure vincolanti sono adempiute, la Svizzera fornisce inoltre, su richiesta, informazioni concernenti i conti bancari e le transazioni finanziarie. Ciò non è un'innovazione fondamentale nella misura in cui, già oggi, le pezze giustificative vengono fornite su domande concernenti movimenti di conti.

In alcuni casi eccezionali un'autorità competente dell'UE avrà il diritto di esigere la sorveglianza di conti bancari per un periodo preciso. Questa ingerenza nella sfera privata dei delinquenti è tuttavia limitata a diversi titoli. Innanzitutto si tratta di una norma facoltativa (articolo 31). Lo Stato a cui si rivolge la richiesta – la Svizzera ad esempio – non è tenuto ad ordinare tale misura. In seguito questa sorveglianza deve essere praticata sulla base del diritto dello Stato interessato. Affinché la Svizzera preveda tale misura di assistenza giudiziaria, occorre che il diritto svizzero non escluda una sorveglianza dei conti. La decisione è presa per ogni singolo caso dalle autorità svizzere e può essere contestata tramite vie di ricorso. Al contrario, la Svizzera (il richiedente in questo caso) può anche pretendere dalle autorità europee informazioni su conti bancari.

Presenza di agenti stranieri durante l'esecuzione dell'assistenza amministrativa e giudiziaria

L'accordo bilaterale sulla lotta antifrode concede il diritto ai funzionari europei di essere presenti in Svizzera in occasione di alcuni atti d'istruzione. Vengono applicate le seguenti restrizioni: in primo luogo le autorità svizzere (in quanto parte contraente richiesta) devono dare il loro consenso preventivo nel caso di un'istruzione – esse possono dettare condizioni. In secondo luogo, la competenza d'esecuzione della richiesta rimane di sola competenza delle autorità svizzere competenti. In terzo luogo, l'UE può utilizzare le informazioni così ottenute come prova unicamente dopo che la disposizione finale che decide in merito alla concessione dell'assistenza amministrativa e giudiziaria richiesta e della sua ampiezza è entrata in vigore. Il principio di reciprocità si applica anche qui, ciò che significa che gli agenti svizzeri (in questo caso la parte contraente richiedente) hanno il diritto di essere presenti nell'UE durante l'esecuzione di una domanda di assistenza amministrativa o giudiziaria.

Le principali innovazioni in breve

- La Svizzera si impegna a fornire un'assistenza amministrativa e giudiziaria in materia di imposte indirette.
- La Svizzera mette a disposizione delle autorità dell'UE e dei suoi Stati membri gli stessi strumenti di quelli già applicabili attualmente nell'ambito della normativa svizzera. Non è più necessario che vi sia frode fiscale perché la perquisizione di edifici e il sequestro di fondi e di oggetti possano aver luogo. Basta una sottrazione fiscale di un certo importo (più di 25 000 euro).
- La perquisizione e il sequestro di fondi e di oggetti potranno pure aver luogo nell'ambito dell'assistenza amministrativa. Ciò tuttavia a condizione che vi sia un ordine di perquisizione spiccato da un giudice.
- Le parti si prestano reciprocamente assistenza giudiziaria se i fondi incriminati risultano provento di truffa in materia fiscale oppure di contrabbando professionale. La definizione di riciclaggio di denaro ai sensi del diritto svizzero resta immutata. Non risulta un nuovo obbligo di notifica.
- La Svizzera, l'UE e i suoi Stati membri si aiutano reciprocamente intensificando la collaborazione tra le autorità doganali, fiscali e giudiziarie.
- A talune condizioni le autorità straniere hanno il diritto di essere presenti durante l'esecuzione di una domanda di assistenza giudiziaria o amministrativa. Tuttavia le inchieste sono sempre condotte dalle autorità nazionali.
- L'accordo sulla frode è applicabile unicamente ai delitti commessi almeno sei mesi dopo la firma dell'accordo. Non è prevista un'applicazione transitoria dell'accordo.

Inchieste esplorative

Le domande relative alle inchieste esplorative (in inglese « fishing expeditions ») sono sistematicamente respinte.

Nel corso di una domanda di assistenza amministrativa, le autorità richiedenti devono aver esaurito tutte le altre fonti d'informazioni disponibili, giustificare la loro do-

manda in maniera credibile e fornire tutte le informazioni atte a facilitare la decisione.

Principio di specialità: il segreto bancario rimane intatto

Le informazioni ottenute possono essere utilizzate unicamente a scopi che entrano nel campo d'applicazione dell'accordo. Il principio di specialità garantisce che l'assistenza amministrativa e giudiziaria sia applicata al solo campo delle imposte indirette e che essa non abbia alcun impatto sul segreto bancario svizzero. Una violazione di questo principio da parte dell'UE si tradurrebbe necessariamente nel rifiuto di fornire informazioni o perfino nell'annullamento dell'accordo.

Diritti acquisiti

L'accordo sulla lotta antifrode si applica soltanto ai delitti commessi almeno sei mesi dopo la firma dell'accordo. I « vecchi » capitali sono così protetti. Questa regolamentazione diverge da quella sull'applicazione nei tempi usuali nell'assistenza giudiziaria per gli affari penali. In effetti quest'ultima prevede che un accordo si applichi anche agli atti illegali commessi prima della sua entrata in vigore. Questa disposizione è stata integrata nell'accordo, poiché quest'ultimo introduce una collaborazione estesa nel campo della fiscalità indiretta.

Conseguenze economiche

Il miglioramento della cooperazione in materia di lotta contro i delitti nel campo delle imposte indirette, della frode in materia di sovvenzioni e delle irregolarità nei mercati pubblici è vantaggioso per le due parti. In effetti l'accordo mantiene la buona reputazione della piazza finanziaria svizzera. Così, in futuro, gli autori di una frode commerciale non potranno più utilizzare la Svizzera per i loro affari. Durante le negoziazioni, la questione del segreto bancario è stata affrontata parallelamente

all'esecuzione delle misure coercitive. A questo proposito, occorre notare che la Svizzera applica già provvedimenti coercitivi per conto di istanze straniere nell'ambito

dell'assistenza giudiziaria negli affari di frode fiscale. L'accordo sulla lotta antifrode rafforza questa collaborazione senza rinunciare al segreto bancario. La protezione della sfera

« L'accordo sulla lotta antifrode si traduce in un'estensione puntuale dell'assistenza amministrativa e giudiziaria. La Svizzera concede ai paesi dell'UE ciò che essa applica sul suo territorio. »

Pierre Mirabaud,
Presidente dell'Associazione svizzera dei banchieri

privata è importante per la piazza finanziaria e per l'economia nel suo insieme. Nel corso degli ultimi quindici anni, la Svizzera ha dimostrato, sviluppando una legislazione severa contro qualsiasi forma di criminalità finanziaria, quanto l'integrità della piazza finanziaria le stia a cuore. Il suo dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro è uno dei più efficaci al mondo. Non si devono pertanto temere conseguenze negative per la piazza finanziaria. Bisogna piuttosto partire dal principio che, a lungo termine, la piazza finanziaria svizzera uscirà rafforzata dall'intensificazione della cooperazione, in particolare sapendo che i nuovi accordi bilaterali conclusi con l'UE garantiscono in ampia misura, sui piani legale e politico, il segreto bancario.

Autore:

Hermann Kästli, Direzione generale delle dogane

Commento

L'accordo sulla lotta contro la frode comprende l'assistenza amministrativa e giudiziaria nel campo delle imposte indirette, delle sovvenzioni e dei delitti legati all'attribuzione degli appalti pubblici – ma non i delitti nel campo delle imposte dirette. L'accordo prevede che la Svizzera metta a disposizione dell'UE gli stessi strumenti già applicabili attualmente nell'ambito della normativa svizzera. Il valore soglia per i delitti (25 000 euro) è ritenuto appropriato. L'accordo favorisce il nostro paese, da una parte poiché esso minimizza l'attrattività della Svizzera quale piattaforma della criminalità economica e della frode a livello internazionale. Dall'altra parte, l'accordo contribuisce alla buona reputazione internazionale della piazza finanziaria svizzera.

Il principio di specialità garantisce che l'assistenza amministrativa e giudiziaria venga applicata soltanto nel settore delle imposte indirette e che non abbia nessun impatto sul segreto bancario svizzero.

Nel campo del riciclaggio di denaro la Svizzera deve concedere un'assistenza amministrativa quando i fondi provenienti da delitti, in virtù del diritto svizzero, sarebbero considerati come frode fiscale e di contrabbando professionale. Non è richiesta nessuna modifica della legge svizzera sul riciclaggio di denaro. Per contro, sarebbe opportuno integrare nella legislazione svizzera alcuni elementi delle informazioni concernenti il riciclaggio figuranti nelle spiegazioni dell'amministrazione federale relative all'accordo bilaterale.

In generale e dal punto di vista dell'economia svizzera, questo accordo è positivo poiché rafforza la lotta contro la criminalità economica internazionale fra le parti.