



## La questione dell'evasione fiscale e la posizione della Svizzera: accordi bilaterali o azioni giuridiche?

A cura di Stefano Pilotto, (ISPI)

n. 31 – Febbraio 2012

**ABSTRACT** – Negli ultimi anni le iniziative volte a introdurre nuove regole in materia di gestione dei flussi di capitale e di lotta all'evasione fiscale hanno sempre più messo in evidenza come il principio del segreto bancario e della riservatezza mal si concilia con l'interesse generale, collegato alla crescita economica. In questo contesto la Svizzera, che ha tradizionalmente considerato il segreto bancario come un pilastro del proprio sistema finanziario, è stata oggetto di crescenti pressioni da parte dei paesi occidentali (in particolare degli Stati Uniti) affinché accettasse di condividere le nuove linee guida definite nell'ambito della nuova governance economica mondiale e mettesse a disposizione i dati relativi ai propri clienti. A metà del 2011 la Svizzera ha firmato degli accordi, non ancora ratificati, con Germania e Regno Unito con i quali Berna si impegna a identificare gli investitori tedeschi e britannici che incassano dei profitti finanziari in ragione dei loro investimenti nelle banche elvetiche e a far versare loro una congrua tassa nei rispettivi paesi di appartenenza in cambio di un mantenimento sostanziale del segreto bancario e di agevolazioni per l'accesso di banche svizzere al territorio tedesco e britannico. Tali accordi appaiono tuttavia in contrasto con la normativa comunitaria, in particolare con la direttiva 2003/48/CE del 3 giugno 2003 che prevede che i redditi da risparmio siano soggetti a un'effettiva imposizione in base alla legislazione dello Stato in cui risiede la persona fisica. Diverso e più determinato è stato invece l'atteggiamento degli Stati Uniti che dal 2008 hanno aperto diversi contenziosi con le banche svizzere, accusate di aver illegalmente aiutato diversi evasori fiscali americani.

La crisi finanziaria internazionale, scoppiata in modo palese nel 2008, ha provocato una serie di reazioni istituzionali, miranti a introdurre nuove regole in materia di gestione dei capitali, degli investimenti e della trasparenza fiscale. Per scongiurare la minaccia di nuovi scompensi finanziari, generati da atteggiamenti di eccessiva disinvoltura, di mancata cautela o di vera e propria scorrettezza operativa, la *governance* mondiale – cui contribuiscono il G8, il G20, il Fondo monetario internazionale, l'OCSE e altri organismi internazionali – decise, fin dal 2009, di adottare nuove norme prudenziali, onde evitare che l'assenza o insufficienza di regole soprattutto nei mercati finanziari potesse condurre a situazioni critiche tali da generare fallimenti simili a quelli del gruppo Lehmann Brothers.

Fra le nuove iniziative venne deciso, nel 2009, di consolidare il Financial Stability Board, un organo di controllo internazionale, nato nel 1999, alla cui direzione venne chiamato Mario Draghi. Il Financial Stability Board, al quale parteciparono molte istituzioni economiche e finanziarie nazionali e internazionali, ebbe il compito principale di coordinare l'attività delle autorità finanziarie statali, nell'ambito della loro azione proiettata verso l'adozione di nuove regole in materia di regolamentazione finanziaria. In termini molto concreti si cercò di coinvolgere tutte le istituzioni realmente rilevanti in materia, onde evitare procedure poco trasparenti e spesso inique, nel campo delle transazioni finanziarie e degli investimenti legati ai prodotti finanziari. Fin dal primo momento si venne delineando la natura della nuova sfida, legata agli ostacoli obiettivamente esistenti: fra questi, un posto di primo rilievo venne occupato dall'esistenza dei paradisi fiscali, dalla trasparenza nelle informazioni collegate ai flussi di denaro e dal ruolo centrale delle banche. Il principio del segreto bancario e della riservatezza, pertanto, si venne sempre più scontrando con l'interesse generale, collegato alla crescita economica, alla stabilità e alla prosperità dei popoli.

La Svizzera, in questo senso, attirò immediatamente l'attenzione internazionale, in ragione della sua storia, della sua specificità e delle sue prerogative. Campione mondiale della neutralità, essa era riuscita a costruire nel tempo la propria affidabilità e autorevolezza sulla base dell'inattaccabile stabilità e sicurezza istituzionale. In tal senso la Svizzera divenne il rifugio dei capitali pubblici e privati, dei beni in pericolo, dei tesori minacciati dai conflitti. La finanza elvetica seppe sempre gestire in modo alquanto efficace il proprio ruolo di garante dei beni depositati nelle proprie banche, nel bene come nel male, e trasse sempre beneficio da tale crescente volume di transazioni, anche nel secondo dopoguerra, alla luce dei numerosi conflitti di natura regionale, che afflissero i vari continenti.

Nel 2009, tuttavia, la crisi finanziaria ha posto il mondo di fronte a una situazione nuova, per la quale la specificità della Svizzera è stata collocata al centro di una rivoluzione concettuale e politica, il cui punto di arrivo è indubabilmente legato all'eliminazione di un suo pilastro fondamentale, il segreto bancario. Se il segreto bancario rappresenta la protezione che difende l'evasione fiscale o il deposito di denaro riciclato o l'accumulo di fortune illecite, peraltro suscettibili di innescare perverse attività di speculazione finanziaria, bisognerebbe eliminarlo, fosse anche a detrimento della tutela della riservatezza individuale.

In tal senso la Svizzera è stata fatta oggetto di pressioni crescenti da parte dei paesi occidentali, in particolare da parte degli Stati Uniti, affinché accettasse di condividere le nuove linee guida imposte dalla *governance* mondiale e mettesse a disposizione i dati relativi ai propri clienti, ai fini di un migliore controllo delle operazioni finanziarie. Berna ha cercato di resistere a tale tendenza, per non perdere né la propria specificità, né il carattere esclusivo dei suoi servizi bancari. Ma nel momento in cui la profonda crisi finanziaria, che affligge i vari paesi del mondo, esige dai governi severe politiche di bilancio e nuovi strumenti per la raccolta di liquidità, la lotta all'evasione fiscale ha assunto un significato preminente. A livello internazionale c'è una crescente richiesta di conoscere l'ubicazione dei capitali trasferiti all'estero e quale sia l'ordine di grandezza delle tasse non versate nelle casse degli erari statali da parte di anonimi esportatori di capitali nei cosiddetti paradisi fiscali. Ci si chiede ugualmente quali siano i paradisi fiscali e quale, fra questi, sia il più attraente, nella consapevolezza che la lotta all'evasione fiscale esige ineluttabilmente la trasparenza nel campo delle informazioni sensibili

A tale questione si è risposto seguendo due diverse opzioni, una tedesco-britannica e una americana.

## **A) La risposta tedesco-britannica**

Dopo una preparazione di circa un anno, la Svizzera è riuscita a concludere, nella seconda metà del 2011, un accordo in materia di cooperazione fiscale con la Germania e uno con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord<sup>1</sup>. Tali accordi, peraltro solo firmati e non ancora ratificati dai parlamenti dei rispettivi paesi, dovrebbero entrare in vigore il 1° gennaio 2013, se le ratifiche avranno luogo entro il 2012. Questi trattati sono stati presentati dalle autorità svizzere come uno strumento utile per garantire «l'imposizione effettiva delle persone coinvolte» sia della Germania, che del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord. I due accordi sono sostanzialmente identici e si riassumono nel principio seguente: in cambio di un mantenimento sostanziale del segreto bancario e di facilitazioni per l'accesso di banche svizzere in territorio tedesco e britannico, la Svizzera si impegna a identificare gli investitori tedeschi e britannici che incassano dei profitti finanziari in ragione dei loro investimenti nelle banche elvetiche e a far versare loro una congrua tassa ai rispettivi paesi di appartenenza. In questo modo Berlino e Londra sono soddisfatte, in quanto ottengono il versamento di una tassa sui redditi da capitale da parte dei loro cittadini evasori e si accontentano di non conoscerne il nome. Ma possono ugualmente, entro certi limiti, chiedere informazioni più approfondite riguardo a un numero limitato di evasori (dati e identità), al fine di perseguirli a livello giudiziario.

Per riassumere i tratti essenziali di tali accordi:

1. I cittadini tedeschi e britannici, che hanno investito i propri capitali in Svizzera nel corso degli ultimi dieci anni (a partire dal 2002) devono pagare ai rispettivi paesi di appartenenza una tassa liberatoria del 34% sul totale dei propri averi posseduti in Svizzera, per sanare la loro evasione fiscale pregressa. Tale somma sarà versata dagli interessati alle autorità svizzere, le quali provvederanno poi a trasferirle a Germania e Regno Unito. Per motivare le autorità elvetiche a incassare celermente le somme relative a tale tassa, gli accordi stabiliscono che Berna dovrà anticipare a Berlino una somma di 2 miliardi di franchi svizzeri (1,65 miliardi di euro) e a Londra una somma di 500 milioni di franchi svizzeri (413 milioni di euro), ai quali si aggiungerà successivamente l'ammontare relativo al completamento dell'incasso riguardante la tassa liberatoria.
2. I cittadini tedeschi e britannici che continueranno a possedere *asset* finanziari presso le istituzioni finanziarie svizzere dovranno pagare una tassa sui redditi da capitale pari al 26,375% (i tedeschi) e pari a un tasso oscillante fra il 27% e il 48% (i britannici). Tali tasse saranno versate, dai cittadini tedeschi e britannici coinvolti, alle autorità svizzere, le quali le trasferiranno rispettivamente al governo tedesco e a quello britannico.
3. La Germania e la Gran Bretagna avranno la facoltà di richiedere un numero limitato di informazioni dettagliate su particolari loro cittadini, sospettati di maggiore evasione fiscale e la Svizzera si impegna a dare tali informazioni nei limiti previsti dagli accordi medesimi.
4. La Svizzera potrà agire nello stesso modo nei confronti di propri cittadini che abbiano investito capitali nelle banche tedesche o britanniche e otterrà di facilitare l'accesso delle proprie banche nei territori tedeschi e britannici.

Con la conclusione di tali accordi, ancora non perfezionata dalla ratifica, tuttavia, i paesi sembrano soddisfare alcuni interessi particolari: la Germania e il Regno Unito prendono l'iniziativa, accettano di non eliminare pienamente il segreto bancario elvetico, concedono alle banche svizzere alcuni vantaggi

---

<sup>1</sup> *Accord entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la coopération en matière de fiscalité*, 6 ottobre 2011, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/24481.pdf>.

di espansione nel territorio tedesco e britannico, ottengono il pagamento delle tasse sui redditi da capitale dei propri cittadini che hanno deciso di depositare le proprie risorse finanziarie in Svizzera, ottengono il pagamento forfettario di una tassa liberatoria per l'evasione compiuta nel periodo fra il 2002 e oggi da parte dei propri cittadini che hanno deciso di depositare le proprie risorse finanziarie in Svizzera. Così facendo, Berlino e Londra accettano di non scardinare il sistema elvetico e, indirettamente, ne proteggono la persistenza. Una riflessione a parte andrebbe fatta per quanto concerne gli interessi tedeschi in Svizzera, interessi legati ancora alle tristi vicende della seconda guerra mondiale, ai beni e ai capitali sottratti illegittimamente e depositati nei forzieri elvetici: che ci sia qualche interesse tedesco a non fare troppa luce sui depositi svizzeri pare tanto evidente quanto comprensibile, ancorché non giustificabile.

La Svizzera, da parte sua, ottiene un'attenuazione delle misure tendenti a scardinare il sistema del segreto bancario e contiene l'emorragia di capitali stranieri che si verificherebbe in presenza di totale trasparenza delle informazioni. Mantiene così un ruolo attivo nella definizione delle soluzioni miranti a combattere l'evasione fiscale, nella misura in cui si presenta come collaboratore prezioso nell'opera di esazione fiscale, a vantaggio dei paesi che devono recuperare le tasse non pagate dai propri cittadini. Alcuni, però, ritengono che la Svizzera stia comprando il sostegno dei paesi limitrofi al mantenimento del segreto bancario e dei paradisi fiscali.

Altri osservatori, inoltre, ritengono che il duplice accordo fra Berna e Berlino, e Berna e Londra, sia incoerente con la normativa europea, in particolare con la direttiva 2003/48/CE del 3 giugno 2003. Tale direttiva, entrata in vigore nel 2005 ed estesa alla Svizzera con le decisioni del Consiglio 2004/911/CE e 2004/912/CE, stabilì l'applicazione di una tassa sui redditi da risparmio (tali redditi derivano dai pagamenti di interessi corrisposti in uno stato membro a persone fisiche residenti ai fini fiscali in un altro stato membro), affinché tali redditi siano soggetti a un'effettiva imposizione secondo la legislazione dello stato in cui risiede la persona fisica. Lo strumento previsto per l'attuazione di tale disposizione è lo scambio automatico di informazioni tra gli stati membri sull'esistenza di tali redditi. Questa direttiva è ancora in vigore, anche se è stata criticata, in quanto viene spesso disattesa, in mancanza di un efficace controllo da parte di un organo giudiziario o poliziesco sopranazionale. Non sembra improprio, pertanto, analizzare la pertinenza e la coerenza degli accordi fra Svizzera, Germania e Regno Unito, in relazione alla vigente normativa europea che richiede automaticamente alla Svizzera di applicare una ritenuta del 35% sui risparmi depositati sul territorio della Confederazione Elvetica, mentre i due accordi sottoscritti da Berna con Berlino e Londra prevedrebbero una ritenuta del 26,375% (caso tedesco) o oscillante tra il 27% e il 48% (caso britannico).

In secondo luogo, si osserva che sia l'accordo bilaterale fra Svizzera e Germania sia quello fra Svizzera e Regno Unito, andrebbe a configgere con la normativa europea nella misura in cui tali medesimi accordi tratterebbero materie di esclusiva competenza comunitaria. Ciò potrebbe giustificare un'azione da parte della Unione Europea per appurare l'infrazione alla norma comunitaria.

Il mantenimento del segreto bancario, consentito dagli accordi bilaterali fra Berna, Berlino e Londra, inoltre, si opporrebbe alla tendenza accolta e auspicata dalla comunità internazionale a partire dal 2009, sia in sede di Financial Stability Board, sia in sede di OCSE.

La questione svizzera, pertanto, investe pienamente quella dell'unità d'azione europea e rimette in discussione la forza e la consistenza dell'integrazione europea medesima. Secondo fonti ufficiose (sia di provenienza svizzera, che di provenienza internazionale), la Svizzera gestisce oggi un ammontare di patrimoni pari a circa 4.000 miliardi franchi svizzeri (3.300 miliardi di euro), di cui la metà di origine straniera. Oltre la metà dei capitali stranieri depositati in Svizzera apparterrebbe a operatori istituzionali,

mentre circa 700 miliardi di franchi svizzeri apparterrebbero a investitori privati, di cui circa 180 miliardi a investitori tedeschi, circa 120 miliardi a investitori italiani e circa 70 miliardi a investitori britannici.

## **B) La risposta americana**

Gli Stati Uniti hanno agito, nei confronti della Svizzera, in modo molto più rigido e determinato, dopo il 2008, anno dell'emergenza economica e finanziaria. Gli Stati Uniti, infatti, hanno aperto fin dal 2008 diversi contenziosi con le banche svizzere: queste sono state accusate apertamente, mediante prove documentate, di aver illegalmente aiutato diversi evasori fiscali americani a investire in Svizzera e ciò ha causato frodi di elevate dimensioni a danno del fisco americano. Questa azione statunitense ha prodotto un interessante fenomeno a catena, in quanto l'Unione delle Banche Svizzere (UBS) ha ammesso di «aver partecipato a una frode fiscale contro gli Stati Uniti»<sup>2</sup>. Per evitare imbarazzanti incriminazioni UBS ha deciso di scendere a patti con Washington, ha pagato una multa di 790 milioni di dollari e ha trasmesso i dati di 4.705 clienti americani. Questo è stato il primo atto dello scardinamento del sistema elvetico, fondato sul segreto bancario. La pubblicazione della lista degli evasori fiscali americani in Svizzera ha indotto molti altri evasori statunitensi a dichiarare l'esistenza di propri fondi e redditi da capitale all'estero: nel corso dei mesi successivi, infatti, 33.000 contribuenti americani hanno utilizzato il programma di palesamento volontario e hanno trasmesso alle casse dell'erario circa 4,4 miliardi di dollari. Ma l'azione di Washington nei confronti della Svizzera non si arrestò con il caso UBS: altri undici istituti finanziari elvetici sono stati messi sotto accusa e fra questi una delle più importanti banche svizzere, la Wegelin, la più antica banca elvetica, la quale avrebbe aiutato almeno un centinaio di investitori americani a evadere il fisco, nascondendo depositi pari a circa 1,2 miliardi di dollari.

Quest'azione energica e senza precedenti da parte dell'amministrazione americana sta ottenendo risultati molto più rapidi di quanto non ottengano le strategie europee. Di fronte alla minaccia di una delegittimazione internazionale, propiziata dall'azione giudiziaria statunitense, le banche svizzere cedono sul segreto bancario e consegnano i dati dei propri clienti. Berna cerca ancora, in queste ore, un accordo bilaterale con gli Stati Uniti, una forma di accomodamento che, tramite un pagamento forfettario, possa permettere alla confederazione di mantenere almeno in parte il segreto bancario. Il recente gesto svizzero di inviare negli Stati Uniti una grande quantità di dati criptati è indice di condizionata disponibilità: Washington avrà i dati decriptati se attenerà la propria azione nei confronti della Svizzera e se accetterà di sottoscrivere un accordo bilaterale con Berna. Ma gli Stati Uniti hanno ora il coltello dalla parte del manico e possono contribuire a minare, fin dalle sue fondamenta, il segreto bancario svizzero, avviando quella riforma del sistema finanziario internazionale che il G20 di Londra nel 2009 aveva delineato attraverso la ricostituzione potenziata del Financial Stability Board. Ma c'è di più. L'evoluzione attuale potrebbe in futuro far riconsiderare il rapporto complessivo tra la Svizzera e l'Unione europea.

Le prospettive per l'Italia, in questo delicato momento di transizione politica e di emergenza finanziaria, sono di duplice natura. L'Italia, allineandosi con la recente tendenza tedesca e britannica, potrebbe ottenere un risultato conveniente a breve e medio termine, nella misura in cui, firmando un accordo

---

<sup>2</sup> *Una partita che vale 100 miliardi ogni anno*, «Il Sole 24 Ore», 4 febbraio 2012.

simile a quello sottoscritto fra Berna, Berlino e Londra, potrebbe ottenere il versamento di consistenti somme di denaro, sia per effetto della tassa liberatoria riguardante il passato, sia per effetto delle tasse sui redditi riguardanti il futuro. Ciò condurrebbe preziosa liquidità nelle casse dello stato italiano, ma potrebbe non avere un impatto significativo in termini di lotta all'evasione fiscale.

Come alternativa alla prospettiva di un accordo bilaterale con la Svizzera, vi sarebbe un atteggiamento caratterizzato da particolare riserbo e coerenza (il governo attuale ha più volte dichiarato di considerare un'efficace e profonda lotta all'evasione fiscale come uno dei pilastri della propria azione governativa e riformista), tendente ad incoraggiare un'azione comune in sede di Unione europea, mirante ad ottenere i risultati che stanno raggiungendo gli Stati Uniti. In altri termini, una pressione concertata e trasparente sulla Svizzera, affinché questa consegna le liste degli evasori fiscali, permetterebbe di agire nei confronti di questi ultimi in modo permanente, ponendo le basi per una lotta su vasta scala che si estenderebbe anche ai paradisi fiscali sparsi per il mondo, che ospitano i capitali dei risparmiatori italiani. Ciò gioverebbe alla coerenza della politica italiana in sede di Unione europea e rafforzerebbe la lotta all'evasione fiscale mediante la trasparenza delle informazioni in materia di finanza internazionale.

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.*

*Coordinamento redazionale a cura di:*

---

**Camera dei deputati**  
SERVIZIO STUDI  
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI  
Tel. 06.67604939  
e-mail: [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)