

PAOLO BERNASCONI\*

Osservatorio bancario

## Rogatorie raggruppate: requisiti e interrogativi

In questi mesi, percorrendo l'Italia da un convegno all'altro, come conferenziere invitato a fianco di tributaristi sia privati che dell'Agenzia delle entrate, lo spauracchio più frequentemente evocato era quello della rogatoria raggruppata. Ciascuno definiva in termini estensivi e restrittivi, a seconda degli interessi che rappresentava. Il Parlamento svizzero ha introdotto questo strumento nella Legge federale sull'assistenza internazionale in materia fiscale (LAAF) descrivendolo come segue: «Una domanda di assistenza amministrativa, mediante la quale si richiedono informazioni su più persone che hanno agito secondo lo stesso modello di comportamento e sono identificabili in base a indicazioni precise». Il Consiglio federale ha limitato l'uso delle domande raggruppate (Gruppenanfragen, demandes regroupées), imponendo ben dodici requisiti.

Il primo laboratorio di prova per le domande raggruppate venne allestito dal Tribunale amministrativo federale, mediante un'ampia quanto accurata giurisprudenza, esaminando le rogatorie raggruppate presentate, manco a dirlo, dal fisco USA in esecuzione della prima concessione in materia effettuata da parte del Parlamento svizzero, in applicazione delle norme esecutive dell'Accordo concluso il 19 agosto 2009 riguardante i clienti USA di UBS. Numerose rogatorie raggruppate vennero accolte nell'interesse di procedimenti fiscali USA, dapprima contro clienti di UBS e, successivamente, anche contro clienti del Credit Suisse, che appartenevano al gruppo di coloro che avevano utilizzato società di domicilio come titolari di conto, riguardo alle quali disponevano del potere di disporre e per le quali non era stato compilato né consegnato il formulario previsto dalla legislazione fiscale USA in base all'emendamento della Convenzione di doppia imposizione con gli USA. Per contro, il Tribunale amministrativo federale respinse alcune rogatorie raggruppate presentate riguardo a contribuenti USA clienti della Banca Julius Bär, considerando per esempio insufficienti gli indizi relativi ad una coppia di clienti che disponeva di carte di credito su un conto presso la banca, intestato ad una società di sede.

Confrontato con la novità storica di questo strumento investigativo, il Parlamento svizzero si preoccupò anzitutto di stabilire perlomeno un limite di carattere temporale: le rogatorie raggruppate possono riguardare esclusivamente fatti successivi al 1. febbraio 2013, ossia alla data in cui entrò in vigore la relativa norma interna di diritto svizzero. Si prevede inoltre che l'assistenza prestata dalle autorità fiscali svizzere allo scopo di eseguire e soddisfare una domanda estera presupponga uno sforzo ragionevole e che sia appunto proporzionato all'obiettivo perseguito. Di conseguenza, saranno rifiutate domande raggruppate che richiedono indagini presso tutte le banche svizzere o presso tutte le banche di una città o di un cantone, ciò che è riservato alle inchieste per i reati penali più gravi.

Per tutte le forme di procedura nel diritto continentale, la cosiddetta ricerca indiscriminata di prove (fishing expedition), permane vietata. Questa modalità investigativa viola il principio della pertinenza fra l'oggetto di un'indagine ed i mezzi di prova reperibili e disponibili nell'interesse dell'indagine medesima. Il Parlamento svizzero è stato particolarmente restrittivo anche a questo riguardo, prevedendo che, nell'ambito della suddetta LAAF, non si entra nemmeno nel merito di una domanda straniera quando l'autorità fiscale difetta completamente di indizi di infrazione fiscale. Questo criterio della pertinenza verosimile non vale soltanto riguardo al contenuto della domanda estera, bensì anche al contenuto della risposta da parte dell'autorità rogata svizzera, dalla quale è esclusa la «trasmissione di informazioni su persone che palesemente non sono interessate dalla questione oggetto di inchiesta», nonché la trasmissione di «informazioni presumibilmente irrilevanti». Nella

giurisprudenza federale, per esempio, sulla base di queste norme, è già stata rifiutata la trasmissione di informazioni riguardanti persone che disponevano soltanto di una procura su un conto bancario. Per rimanere nella metafora peschereccia, si è quindi passati dalla tradizionale pesca con una o più lenze, che permetteva di eseguire rogatorie fiscali estere solamente riguardo a persone determinate, identificate con il proprio nome oppure attraverso altri mezzi di riconoscimento, all'ammissibilità della pesca con reti che permettono di catturare tutti i pesci appartenenti ad una determinata razza oppure di una determinata dimensione o di un determinato colore. Per contro, rimane vietata la pesca di informazioni o documenti analoga a quella effettuata da quei pescherecci che aspirano tutta l'acqua del mare e tutti gli esseri viventi che vi si trovano. Il fisco USA è stato facilitato nell'allestimento delle rogatorie raggruppate poiché aveva ottenuto da alcuni dirigenti di UBS l'indicazione dei modelli di business praticati a favore di evasori fiscali USA; inoltre, poté incrociare la massa di informazioni raccolta analizzando il contenuto di decine di migliaia di autodichiarazioni fiscali, riguardanti anche il nominativo dei cosiddetti easier – banchieri, fiduciari e avvocati – come pure la massa di informazioni messe a disposizione da parte del centinaio di banche svizzere costrette ad aderire al Non Prosecution Program varato il 29 agosto 2013.

Intanto ci prova anche il Ministero pubblico di Colonia, richiedendo ad una cinquantina di banche di riempire formulari riguardanti clienti tedeschi sospettati di infrazioni fiscali. Per ora chiede soltanto il numero del conto, rinunciando alla richiesta del nome del cliente-contribuente. Forse tenterà di accedervi mediante prossime rogatorie raggruppate.

Veniamo all'Agenzia delle entrate italiana: quante domande raggruppate sarà in grado, in tempi mediamente brevi, di inoltrare al fisco svizzero e di Bahamas, Dubai, Londra, Malta, Monaco, Panama, Singapore, Vaduz e simili? I limiti suddetti dovranno applicarsi alle domande raggruppate indirizzate ad una determinata banca, chiedendo informazioni e documenti riguardo ai clienti che rientrano nelle seguenti categorie di comportamento: coloro che, in tempi sospetti, avessero acquisito la residenza in Ticino, si fossero iscritti all'AIRE, avessero chiuso il conto e/o si fossero trasferiti presso un'altra banca in Svizzera (secondo il modello dei cosiddetti leavers), oppure presso una banca all'estero, per esempio in Romania, oppure emersi in applicazione delle norme svizzere sulla trasparenza societaria in vigore dal 1. luglio scorso. I media hanno riferito del procedimento penale avviato contro un migliaio di clienti del Gruppo Credit Suisse, sottoscrittori di polizze di assicurazione sulla vita che vengono considerate come società interposte ai sensi della legislazione fiscale italiana. Verranno inviate al fisco svizzero rogatorie raggruppate destinate anche al Credit Suisse per ottenere documenti relativamente ai clienti sottoscrittori di queste polizze oppure rogatorie destinate anche a quelle compagnie di assicurazione sulla vita, che furono parimenti estremamente dinamiche nella diffusione di questi prodotti (insurance wrappers) destinati, perlomeno secondo quanto avevano capito i clienti, ad ostacolare il successo di eventuali rogatorie fiscali italiane? Interrogativi già evocati nei convegni italiani, indipendentemente dalla futura approvazione o meno da parte del Parlamento svizzero degli accordi internazionali riguardanti la comunicazione spontanea di informazioni alle autorità fiscali estere rispettivamente lo scambio automatico di informazioni.