

Dipartimento Impresa e Management

Cattedra Diritto Processuale Tributario

Monitoraggio fiscale e voluntary disclosure: analisi della
procedura e confronto con lo scudo fiscale

Relatore

Chiar.mo Prof.

Fabio Marchetti

Candidato

Ivana Piu

Matr. 654191

Correlatore

Chiar.ma Prof.ssa

Mirella Pellegrini

Anno Accademico 2014/2015

A mamma e babbo

INDICE

Introduzione.....	7
1. Lotta all'evasione fiscale: il monitoraggio fiscale	10
1.1. La storia del monitoraggio fiscale.	10
1.1.1.Decreto legge n. 167/1990: presupposti soggettivi e oggettivi.....	15
1.1.2.Decreto legislativo n. 195, 19 novembre 2008	19
1.1.3.La legge europea n. 97/2013 e la circolare n.38/e dell'Agenzia delle entrate.....	23
1.2. Il nuovo quadro RW	27
1.3.Presupposto soggettivo e residenza fiscale	27
1.3.1. Residenza fiscale persona fisica	28
1.3.2. Residenza fiscale società semplici, associazioni ed enti non commerciali.....	29
1.3.3. Il titolare effettivo	30
1.4.Il presupposto oggettivo	32
1.5.Il contenuto	38
2. Lo scambio di informazioni: i diversi accordi per evitare la doppia tassazione	42
2.1. Dal principio di territorialità allo scambio d'informazioni nei giorni nostri.	42
2.1.1. La direttiva 77/799/CEE	44
2.1.2. La direttiva 2011/16/UE	46
2.1.3.La direttiva sul risparmio.....	50

2.2. Il VIES	51
2.3. Gli accordi FACTA	52
2.4. Il modello OCSE	56
2.5. Mutua assistenza amministrativa in materia tributaria - MAAT	58
2.6. Strumenti a confronto	60
3. La voluntary disclosure.....	63
3.1 Le linee guida OCSE.....	63
3.2. I presupposti.....	66
3.2.1 L'ambito di applicazione soggettivo	66
3.2.2 Ambito oggettivo di applicazione.....	70
3.2.3 Cause di inammissibilità	74
3.3. La collaborazione volontaria nazionale.....	75
3.4. La procedura.....	78
3.5. Raddoppio dei termini di decadenza	83
3.6. Le sanzioni.....	84
3.6.1 La determinazione della sanzione	84
3.6.2 Gli interessi	93
3.6.3. Le sanzioni penali.....	94
3.7. Voluntary disclosure vs. scudo fiscale.....	95
3.7.1 Lo scudo fiscale.....	95
3.7.2 Differenze tra le procedure	100

Conclusioni	104
Bibliografia	106

Introduzione

L'elaborato intende affrontare il tema, decisamente attuale, della *voluntary disclosure*, ossia del rientro dei capitali dall'estero, osservando le differenze presenti con le precedenti manovre attuate durante i governi Berlusconi tramite lo scudo fiscale.

La tesi può essere suddivisa in tre parti principali, rappresentate dai tre diversi capitoli.

Nella prima affronto il tema del monitoraggio fiscale, il perno che permette l'avvio di procedure di collaborazione volontaria in caso di mancata comunicazione alle autorità competenti. All'interno di questo capitolo ripercorro la storia del monitoraggio fiscale con i principali cambiamenti introdotti dalle normative nazionali e soprattutto comunitarie sottolineando, inoltre, la volontà del legislatore di armonizzare questa tematica con la legge n. 231/2007 sull'antiriciclaggio. Il resoconto storico ha inizio nel 1956, anno in cui si gettano le basi di questa disciplina grazie al Trattato di Roma, e si conclude con la legge 184/2014 che ha ripristinato la comunicazione dei redditi esteri non dichiarati al Fisco. L'analisi storica tiene in considerazione anche l'esperienza comunitaria ed internazionale, utile per la trattazione successiva all'interno del secondo capitolo del tema degli scambi di informazioni. In merito a questi ultimi, l'elaborato tratta degli accordi stipulati a livello internazionale come gli accordi FACTA e OCSE. Nel secondo capitolo verranno trattati i principali interventi normativi che hanno reso possibile la comunicazione di informazioni riservate tra gli Stati come ad esempio le Direttive

comunitarie n.779/1979, la Direttiva Risparmio ed infine la Direttiva n. 16/2011.

Infine, nella terza analizzo la nuova procedura di voluntary disclosure studiando i presupposti per l'ammissione alla procedura, le fasi salienti nonché la determinazione delle sanzioni inflitte, sia amministrative che penali. Al termine del verranno evidenziate le principali differenze con l'ultimo scudo fiscale (*ter*) risalente al 2009.

Capitolo 1

Lotta all'evasione: il monitoraggio fiscale

1. LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE: IL MONITORAGGIO FISCALE

1.1. La storia del monitoraggio fiscale.

Il monitoraggio fiscale può essere definito come l'insieme delle procedure e dei processi di controllo dei trasferimenti da e verso l'estero, atti a prevenire comportamenti di carattere elusivo. Sotto il profilo normativo, il monitoraggio fiscale nacque nel 1990 a seguito del DL n. 167 dello stesso anno grazie al quale vennero istituite delle norme di rilevazione dei trasferimenti da e per l'estero, con particolare enfasi verso gli obblighi informativi.¹ In realtà la necessità di regolare i flussi monetari era diventata palese già dal 1957 con il Trattato di Roma, attraverso il quale viene costituita la Comunità Economica Europea (CEE) e il cui obiettivo era quello di “promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano”.² Per consentire tale crescita comunitaria sono state definite delle regole, ma soprattutto delle libertà fondamentali³ che comprendono, anche,

¹ Cfr. V. Piacentini, A. Dragonetti, A. Sfondrini. *Manuale di fiscalità internazionale*. 2008, Ipsoa.

² Trattato di Roma. Parte Prima, I Principi

³ Il Trattato di Roma prevedeva fondamenti della CEE:

1. libera circolazione delle merci
2. agricoltura

la libera circolazione dei capitali, consentita “nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune”. Tali misure vennero rafforzate con direttive successive⁴ con le quali venne inserito il controllo sulla natura e realtà dei trasferimenti.

Negli anni '70 ci fu il vero e proprio monopolio dei cambi e si assistette ad un'inversione di marcia. Con la legge n. 159 del 30 aprile 1976, convertita con il DL n.31 del 4 marzo 1976, vennero infatti sanzionati, anche sul profilo penale, fenomeni quali l'esterovestizione, la mancata cessione di valuta all'ufficio italiano cambi, ma anche le condotte di esportazione⁵ al fine di limitare la fuga di capitali all'estero.

Nel corso degli anni '80 si avvertì, di contro, la necessità di liberalizzare le operazioni sui capitali e di realizzare un mercato comunitario. Proprio per questo motivo venne predisposta la legge delega n. 599 del 26 settembre 1986 all'interno della quale si voleva affermare “la libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero”. Un ulteriore passo decisivo in questa direzione vi fu nel 1988 con la realizzazione di un nuovo Testo unico in materia valutaria approvato con DPR il 31 marzo 1988 n. 148 e volto ad armonizzare la Direttiva europea n.88/361/CEE. Con questo decreto si realizzò la cancellazione delle seguenti restrizioni:

1. Blocco della valuta

3. libera circolazione delle merci, servizi e capitali

4. trasporti

⁴ 63/60 e 21/62

⁵ Cfr. Capolupo S., Carbone M., Sturzo G., Battaglia S. M. *Antiriciclaggio*. 6 dicembre 2012. IPSOA

2. Monopolio dei mezzi di pagamento internazionali
3. Monopolio dei cambi.

A livello internazionale, nel corso di questa decade, vennero adottati numerosi provvedimenti con lo scopo di ridurre il riciclaggio di denaro come ad esempio la dichiarazione dei principi di Basilea, la creazione del *Financial Action Task Force* e la convenzione di Vienna sul traffico di stupefacenti.

Gli anni '90, come accennato in precedenza, hanno giocato un ruolo chiave nella definizione delle procedure di monitoraggio fiscale a livello nazionale attraverso l'emanazione di due decreti. Il primo fu il Decreto Interministeriale del 27 aprile 1990⁶ con il quale vennero eliminati gli ostacoli per la detenzione e trasferimento di valuta estera aprendo le porte per un'effettiva liberalizzazione valutaria. Al fine di evitare la perdita di gettito fiscale data dalla liberalizzazione dei mercati e della valuta, il 28 giugno 1990 venne emanato il secondo decreto legge, il n.167 convertito in legge n.277 del 4 agosto 1990, istitutivo, come già detto, del monitoraggio fiscale che verrà analizzato nel paragrafo successivo.

Di fondamentale importanza è il Regolamento n. 1889/2005 attraverso il quale si assiste all'armonizzazione delle misure di prevenzione delle attività illecite a livello comunitario. Il Parlamento europeo, pertanto, introdusse l'obbligo di dichiarazione sui trasferimenti in denaro contante⁷ di importo pari o superiore a 10 mila euro effettuati da persona fisica che

⁶ Ministero del Commercio con l'Estero e del Ministero del Tesoro

⁷ Per denaro contante si intendono i banconote e monete, strumenti negoziabili al portatore girati verso beneficiario fittizio o senza indicazione del beneficiario (c.d. strumenti incompleti)

accede o lascia la Comunità europea. In questo modo si è cercato di definire il livello minimo di sorveglianza sui movimenti in denaro, univoco per tutti i paesi appartenenti alla Comunità europea. Tale Regolamento consente un ampio margine di azione in capo agli Stati membri che devono definire in modo autonomo le modalità di comunicazione, le sanzioni e possono, in aggiunta, attribuire alle autorità interne la potestà di sottoporre a controllo le persone fisiche, i loro bagagli e mezzi di trasporto usati⁸. L'Italia implementò dei meccanismi di controllo in tal senso già prima del suddetto Regolamento grazie al decreto-legge n. 167/1990 attraverso il quale vennero monitorati i trasferimenti comunitari e internazionali.

Ulteriori novità furono introdotte con il decreto ministeriale n. 27 del 15 giugno 2007 che determinò la nuova soglia per la comunicazione del trasporto di denaro contante⁹ pari a € 10.000 e nel 2008 a seguito del decreto legislativo 19 novembre 2008, n. 195, ritenuto il nuovo documento di riferimento sul monitoraggio fiscale, discusso in modo più approfondito nel paragrafo 1.3.

Il 2007 è stato un anno fondamentale per la lotta al riciclaggio di danaro sporco grazie all'introduzione normativa del decreto legislativo n.231 del 21 novembre. All'interno della norma vengono registrati gli obblighi di comunicazione a carico del contribuente (art. 21) e degli intermediari¹⁰ di operazioni di

⁸ Cfr. D. Sopranzetti, *Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure*. 2015, Giuffrè

⁹ In questo modo si è provveduto ad armonizzare la somma da dichiarare sia per i trasferimenti all'interno dell'Unione Europea, sia per quelli al di fuori.

¹⁰ Tra gli obblighi a carico degli intermediari ritroviamo:

- 1) Obbligo di adeguata verifica della clientela (artt. 15 e ss)
- 2) Obbligo di astensione dal compimento dell'operazione (art. 23).

riciclaggio o potenzialmente finanziatrici di operazioni terroristiche. Tale disciplina d'ora in poi affiancherà la normativa tributaria riguardante la detenzione di capitali all'estero.

Nel corso del 2013 venne emanata la legge europea n. 97/2013 che ha modificato ulteriormente le disposizioni previste in materia di monitoraggio fiscale armonizzandole alle norme in materia di antiriciclaggio. Tale intervento, affrontato ampiamente nel prosieguo dell'elaborato, ha previsto l'eliminazione della sezione I e III del quadro RW al fine di semplificare la procedura dichiarativa dei trasferimenti da e per l'estero, nonché la definizione di nuovi criteri sanzionatori basati sulla proporzionalità. In accordo con la normativa antiriciclaggio, il legislatore europeo ha voluto colpire i titolari diretti ed indiretti degli elementi finanziari introducendo la figura del titolare effettivo.

Sempre nel corso del 2013, con la circolare 25/E dell'Agenzia delle Entrate, si era ipotizzata l'emanazione di una normativa atta a far emergere i capitali e beni non dichiarati e detenuti all'estero, principalmente in Paesi di *black list*. Nacque così la legge sulla *voluntary disclosure* del 15 dicembre 2014, n. 186, grazie alla quale i contribuenti detentori di tali attività non dichiarate e al di fuori del confine italiano hanno la possibilità, entro il 30 settembre 2015, di regolarizzare la loro posizione reddituale con il pagamento di una sanzione in misura ridotta. Tale procedura non costituisce una novità nel nostro Paese poiché venne già attuata nel 2003, nel 2007 ed infine nel 2009 facendo ricorso allo

3) Obbligo di registrazione (artt. 36 e ss).

4) Obbligo di segnalazione di operazioni sospette (art. 41).

strumento dello “scudo fiscale”. Nel corso della tesi affronterò le principali differenze tra la *voluntary disclosure* e lo scudo fiscale focalizzando l’attenzione sui pro e i contro che si sono potuti rilevare dall’utilizzo di quest’ultimo strumento.

1.1.1. Decreto legge n. 167/1990: presupposti soggettivi e oggettivi.

Il decreto legge n. 167 del 1990 è il corpus normativo di riferimento in merito alla disciplina del monitoraggio fiscale e nacque in risposta all’esigenza del legislatore italiano di limitare la perdita di gettito a seguito della liberalizzazione delle transazioni con l’estero¹¹.

Il legislatore disciplinò i trasferimenti attraverso intermediari (art.1), i trasferimenti attraverso non residenti (art.2) ed infine l’importazione e l’esportazione al seguito di denaro, titoli e valori mobiliari (art.3) di persone fisiche, enti non commerciali, società semplici e associazioni equiparate ex art. 5 TUIR e, secondo l’Agenzia delle Entrate, anche degli enti di previdenza obbligatoria (casse professionali) istituiti nella forma delle associazioni o fondazioni. Per esclusione, non sono soggette a monitoraggio fiscale, ai sensi del DL n. 167/1990, le società in nome collettivo e in accomandita semplice, anche quelle alle

¹¹ In base a quanto affermato dal Servizio antiriciclaggio del Ministro del Tesoro “ Le particolari restrizioni previste per i trasferimenti al seguito sono giustificate dalle difficoltà di controllare tali transazioni che divengono, quindi, potenziali veicoli di evasione fiscale. In tal senso il d.l. n. 167/1990 è validissimo strumento cautelare tanto ai fini fiscali quanto ai fini antiriciclaggio”.

stesse equiparate, le società di capitali, gli enti commerciali, gli enti pubblici e gli altri soggetti di cui all'art. 74, comma I, del TUIR, ovvero gli organi e le amministrazioni dello Stato.

Presupposto soggettivo monitoraggio fiscale d.l. 167/1990	
SI	NO
Persone fisiche	Società di capitali
Enti non commerciali	Società in nome collettivo
Società semplici e associazioni equiparate ex art 5 TUIR	Società in accomandita semplice e società alle stesse equiparate ex art. 5 TUIR
	Enti commerciali
	Enti pubblici
	Organi e amministrazioni dello Stato
	Comuni
	Consorzi ed enti locali
	Associazioni ed enti gestori di demanio collettivo
	Comunità montane
	Province e Regioni

Il presupposto oggettivo per l'attuazione dei controlli furono i "trasferimenti da e verso l'estero di denaro, titoli o valori mobiliari, di importo superiore a lire 20 milioni"¹² con o senza l'ausilio di intermediari finanziari. La norma prevedeva delle

¹² D.l. 167/1990

differenze qualora tali procedure fossero svolte da soggetti residenti o meno: l'articolo 3 del decreto sottolineava il divieto in capo ai soli soggetti residenti di importare o esportare somme di danaro, titoli o altri valori mobiliari al seguito o tramite plico postale di importo pari o superiore a 20 milioni di lire (10.329,14 euro). Di fatti, tali trasferimenti erano consentiti per i soggetti non residenti a fronte della dichiarazione, depositata agli uffici doganali, delle somme eccedenti l'importo limite.

Come si evince da tale articolo, il decreto limitava la libertà di circolazione in capo ai soggetti residenti e fu chiaramente in contrasto con quanto affermato dalla Direttiva comunitaria n. 88/361/CEE. Il legislatore nazionale, per evitare l'intervento della Corte di Giustizia comunitaria, intervenne con il d.lgs. n. 125/1997, con il quale introdusse l'art 3-bis e 3-ter attraverso i quali venne resa uniforme la disciplina dichiarativa con la compilazione del quadro RW della dichiarazione dei redditi¹³.

Sono oggetto di valutazione, in base a quanto scritto nell'art. 1, le seguenti evidenze:

- le generalità o la denominazione o la ragione sociale,
- il domicilio,

¹³ La modifica apportata all'articolo 3 delineò due diversi regimi applicativi: uno generale ed uno speciale.

Il primo prevedeva che la dichiarazione, redatta secondo il modello prestabilito, dovesse essere depositata presso una banca, o ufficio postale, doganale oppure presso il comando della Guardia di Finanza se le operazioni erano svolte all'interno dei confini comunitari; al di fuori di tali confini era necessario dare comunicazione presso gli uffici doganali. Il regime speciale, di contro, non prevedeva l'obbligo di presentazione della dichiarazione qualora le operazioni fossero state svolte da intermediari creditizi o da Poste Italiane Spa.

- il codice fiscale del soggetto residente in Italia per conto o a favore del quale è effettuato il trasferimento,
- la data
- la causale
- l'importo del trasferimento
- gli estremi identificativi degli eventuali conti di destinazione

anche qualora ci si avvalga di intermediari per effettuare il trasferimento.

All'interno dell'articolo 5 viene trattato il tema delle sanzioni in capo ai soggetti che non adempiono gli obblighi informativi e le sanzioni vengono applicate come espresso dalla seguente tabella.

Violazione	Sanzione
Obblighi art. 1	25% importo operazione
Obblighi art. 2, diversi da 1 milione di lire per trasferimenti all'estero e trasferimenti eccedenti 20 attività finanziarie estere	20 milioni
Art.3	25% importo operazione
Art. 4 comma I	1 milione
Art. 4 comma II	5-25% dell'ammontare degli importi non dichiarati
Art. 4 comma III	1 milione – 5-25% dell'ammontare degli importi non dichiarati

Anche la misura delle sanzioni è stata modificata dal decreto 125 attraverso il quale vennero inasprite le pene pecuniarie e sono

state introdotti ulteriori articoli volti a disciplinare la collaborazione volontaria, tema che verrà affrontato ampiamente nei capitoli successivi.

1.1.2. Decreto legislativo n. 195, 19 novembre 2008

Attraverso il decreto legislativo 195/2008 si provveduto a disciplinare, in linea con quanto espresso dalla normativa comunitaria, i soli trasferimenti in denaro contante con lo scopo di ridurre ai minimi termini il riciclaggio di “denaro sporco” e potenziando pertanto il monitoraggio fiscale¹⁴.

All'interno della norma vengono definiti gli istituti preposti a tali controlli quali:

- l'Agenzia delle dogane che raccoglie, gestisce e verifica le informazioni contenute all'interno delle dichiarazioni, che ha inoltre poteri di ispezione dei bagagli e mezzi di trasporto e può richiedere l'esibizione dei libri contabili
- la Guardia di finanza per l'accertamento valutario, ha poteri di accesso, ispezione e controllo sia delle persone fisiche, sia dei bagagli, sia dei mezzi di trasporto,
- il Ministero dell'Economia e delle Finanze in merito all'istruttoria per l'attribuzione delle sanzioni

¹⁴ La normativa in questione è stata realizzata in linea con quanto disposto dal legislatore nel 2007 con il decreto legislativo n. 231 (normativa antiriciclaggio) e il n. 109 (contrasto terrorismo).

- l'unità di Informazione Finanziaria che gestisce le informazioni e i dati antiriciclaggio e antiterrorismo raccolte nel corso delle verifiche.

La dichiarazione, così come quanto espresso dal decreto legge 167/1990, deve essere fatta all'Agenzia delle dogane per le operazioni intra ed extra UE ma, in questo caso, per importi superiori a € 10.000¹⁵¹⁶ e deve rispettare il modello presente sul sito dell'Agenzia. All'interno del decreto, più precisamente all'art. 9 vengono definite le sanzioni dovute alla mancata dichiarazione o derivante dall'inserimento di informazioni non corrette o incomplete. La pena inflitta di carattere pecuniario è "fino al quaranta per cento dell'importo trasferito o che si intende trasferire, eccedente la soglia di cui all'art. 3, con un minimo di 300 euro"¹⁷ per una somma superiore a € 10.000. Tale formula è stata modificata dal decreto legge n.16 del 2 marzo 2012 e rimase valida fino al 28 aprile 2012.

¹⁵ Non più 20 milioni di lire. Qualora vengano effettuati dei viaggi di gruppo la normativa prevede che il limite di 10 mila euro sia pro capite, compresi i minori.

¹⁶ In base a quanto sancito dall'art. 3 del decreto n. 195 sono posti dei limiti all'utilizzo del denaro contante e titoli al portatore su richiamo della legge 231/2007 art. 49 che prevede:

- il divieto di trasferire denaro contante e i documenti al portatore per una cifra superiore a € 1.000
- l'obbligo di emettere assegni bancari, postali e circolari, vaglia postali e cambiari di importo pari o superiore a 1.000 euro con l'indicazione del nome e della ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità;
- la possibilità di girare unicamente all'incasso ad una banca o a Poste Italiane S.p.A. gli assegni bancari e postali emessi all'ordine del traente.

Cfr. D. Sopranzetti, Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure. 2015,IPSOA.

¹⁷ Art. 9 DL 195/2008

Il nuovo sistema sanzionatorio, entrato in vigore il 29 aprile 2012, prevede:

- ✓ per importi non superiori a 10.000 euro, eccedenti la soglia di 10 mila euro, una sanzione variabile dal 10% al 30% dell'importo trasferito o che si intende trasferire
- ✓ per importi superiori a 20.000 euro complessivi (la soglia che fa sorgere l'obbligo di comunicazione più eccedenza), la sanzione va dal 30% al 50% dell'importo trasferito o che si intende trasferire.

La percentuale da utilizzare segue il principio di legalità secondo il quale è necessario bilanciare la pena in base alla gravità della violazione od omissione, ma anche dall'intenzionalità o meno dell'azione. La sanzione viene notificata mezzo posta e il titolo ha efficacia esecutiva, l'Amministrazione finanziaria, dunque, può riscuotere le somme dovute entro 5 anni dal giorno della violazione o della cessazione dell'attività che ha determinato il comportamento illecito.

Il soggetto può richiedere l'estinzione della sanzione attraverso l'istituto dell'oblazione, ossia un pagamento in misura ridotta pari al 5% del denaro contante eccedente la soglia se l'eccedenza non dichiarata non è superiore a 10.000 euro, oppure nella misura del 15% per importi superiori. Il ricorso all'oblazione non è consentito quando l'importo trasportato è superiore a 50.000 euro e se il soggetto sanzionato si è già avvalso di tale strumento nei 5 anni precedenti la ricezione dell'atto contestato. Entro 30 giorni dalla ricezione dell'atto di contestazione, il soggetto può depositare scritti difensivi e documenti presso il MEF o chiedere di essere sentito dall'Amministrazione, la quale ha facoltà di richiedere

valutazioni tecniche di organi o enti appositi. In caso di oblazione si può procedere con il pagamento all'Agenzia delle dogane al momento della contestazione, oppure alla Guardia di finanza o al MEF entro 10 giorni dalla data di contestazione. In base a quanto sancito dall'art. 6 del Dlgs 195/2008, se il soggetto non adempie all'obbligo dichiarativo ovvero al pagamento della sanzione pecuniaria, si procederà con il sequestro conservativo del denaro contante nella misura del 30% per importi complessivi inferiori a 20.000 euro e del 50% per somme superiori. Ai sensi del comma 3, art. 6, questi limiti non vengono imposti qualora l'oggetto del sequestro sia indivisibile, ovvero sia ignoto l'autore dei fatti accertato, o ancora non si è in grado di determinare l'effettivo valore del bene oggetto di trasporto. Nel caso in cui venga determinato il valore del bene o riconosciuto l'autore dei fatti sarà possibile restituire agli aventi diritto le somme sottratte. Il denaro contante sequestrato, eccedente le somme necessarie per il pagamento della sanzione, è restituito ai legittimi proprietari che ne facciano istanza entro 5 anni dal sequestro. In alternativa, in base a quanto previsto dal comma 6 dello stesso articolo, il denaro può essere reso a seguito del consenso del Ministero dell'Economia e delle Finanze, a fronte del pagamento della cauzione presso la Tesoreria provinciale dello Stato o della costituzione di una fideiussione bancaria o assicurativa di importo pari all'ammontare massimo della sanzione.

1.1.3. La legge europea n. 97/2013 e la circolare n.38/E dell'Agenzia delle Entrate

La legge europea del 2013 ha introdotto delle novità importanti in materia di monitoraggio fiscale implementando gli obblighi di comunicazione a carico degli intermediari, eliminando la sezione I e III del quadro RW ed infine modificando il sistema sanzionatorio. La legge n.97/2013 della UE modifica in toto la normativa nazionale definita dal decreto legge n.167/1990 agli articoli 1, 2, 4, 5 e 6¹⁸ con:

- Introduzione obblighi informativi da parte degli intermediari finanziari e dai soggetti esercenti attività finanziaria,
- Implementazione dei poteri ispettivi che fanno capo alla Guardia di Finanza e Agenzia delle Entrate con la possibilità di richiedere a revisori, professionisti e altri operatori informazioni relative ad operazioni di trasferimento estero di denaro,
- Introduzione di obblighi informativi per persone fisiche, enti non commerciali e società semplici residenti in Italia che detengono investimenti all'estero,
- Modifica delle misure sanzionatorie che vanno dal 10% al 25% dell'importo dell'operazione non dichiarata,

¹⁸ La modifica del decreto legge n.167/1990 si è resa necessaria a seguito delle numerose contestazioni della Commissione Europea riguardo il caso Eu Pilot 1711/11/TAXU riguardo:

1. l'obbligo dell'indicazione dei trasferimenti da e verso l'estero svolti senza da intermediari,
2. la mancata proporzionalità nel sistema sanzionatorio.

- Introduzione della tassazione presuntiva per gli investimenti esteri, trasferiti o costituiti all'estero.

L'art. 1 della legge europea rinvia, chiaramente, alla disciplina antiriciclaggio riguardo la definizione degli intermediari obbligati alla comunicazione, alla tipologia di "mezzi di pagamento" che fanno sorgere gli obblighi di dichiarazione e modifica la soglia che impone l'obbligo di comunicazione fino a € 15.000. Per quanto concerne il primo punto il legislatore ha introdotto dei nuovi intermediari sottoposti ad obblighi informativi come espresso dalla tabella sottostante.¹⁹

**INTERMEDIARI SOTTOPOSTI AD OBBLIGHI INFORMATIVI
– LEGGE EUROPEA 2013**

SI	Banche
	Poste Italiane S.p.A.
	Istituti moneta elettronica
	Istituti di pagamento
	SIM, SGR, SICAV
	Imprese assicurazione
	Agenti di cambio
	Società riscossione tributi
	Intermediari finanziari iscritti all'albo
	Società fiduciarie
	Cassa depositi e prestiti S.p.A.
	Soggetti disciplinati dall'art.

¹⁹ In base a quanto espresso dal decreto legislativo n. 231/2007

NO	111 e 112 TUB
	Soggetti che esercitano attività di cambio valute
	Professionisti
	Revisori contabili
	Soggetti esercenti attività finanziaria (promotori finanziari, intermediari assicurativi, mediatori creditizi, agenti in attività finanziaria)

Gli investimenti e le attività estere, effettuate senza l'ausilio di intermediari, devono invece essere dichiarate in ogni circostanza, anche qualora il loro importo sia inferiore a 10.000 euro²⁰. La suddetta normativa, inoltre, ha definito quali trasferimenti siano oggetto di monitoraggio fiscale, in linea con i mezzi di pagamento espressi dalle norme antiriciclaggio. Ritroviamo, dunque:

- Denaro contante
- Assegni bancari o postali
- Assegni circolari
- Vaglia postali
- Gli ordini di accreditamento o di pagamento
- Le carte di credito o le altre carte di pagamento
- Le polizze assicurative trasferibili
- Le polizze di pegno

²⁰ Anche dai titolari effettivi dei beni

- Qualsiasi strumento che consenta di acquisire disponibilità finanziarie (titoli, strumenti finanziari, titoli al portatore).

Tali trasferimenti di danaro o altri strumenti devono essere comunicati in via obbligatoria agli istituti competenti per importi superiori a 15 mila euro, cumulabili anche in più operazioni presumibilmente collegate²¹; viene innalzata, pertanto, la soglia modificata con la legge n. 195/2008 per armonizzarla all'importo determinato dal decreto legislativo n. 231/2007.

All'interno della legge europea viene inoltre richiamato il concetto, già espresso dalla legge 231/2007, di titolare effettivo, ossia "la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività, ovvero, nel caso di entità giuridica, la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano tale entità, ovvero ne risultano beneficiari secondo i criteri di cui all'allegato tecnico al presente decreto"²². In questo modo si è ampliato il ventaglio di soggetti sui quali grava la possibilità di monitoraggio fiscale inglobando anche i soggetti che hanno il controllo diretto o indiretto delle partecipazioni. Nel paragrafo 1.2.2 viene affrontato ampiamente il concetto di titolare effettivo e le casistiche d'imputazione in dichiarazione.

²¹ Per questo motivo l'Agenzia delle Entrate dovrà monitorare l'Archivio Unico Informatico (AUI), il database di Banca d'Italia, previsto dall'articolo 37 della normativa antiriciclaggio, nel quale i professionisti iscrivono e conservano le informazioni. Tale Archivio ha lo scopo di tracciare i movimenti di danaro, rendendo possibile l'implementazione di efficaci controlli.

²² Decreto legislativo n. 231, 21 Novembre 2007, art. 1 comma 2 lettera u).

1.2. Il nuovo quadro RW

Il quadro RW è il documento, presente all'interno del modello UNICO per la dichiarazione dei redditi, che consente la comunicazione degli investimenti e attività finanziarie all'estero²³.

Lo scopo di questo prospetto è quello di evidenziare tali attività detenute da soggetti residenti in Italia, ma anche di determinare l'IVIE (imposta sul valore degli immobili all'estero) e l'IVAFE (imposta sul valore delle attività finanziarie).

1.3. Presupposto soggettivo e residenza fiscale

I soggetti obbligati alla compilazione di questo quadro sono:

- Persone fisiche
- Enti non commerciali
- Società semplici ed equiparate ex. art. 5 TUIR
- Enti previdenza obbligatoria istituiti nella forma di associazioni o fondazioni

residenti fiscalmente in Italia.

²³ Il quadro RW viene denominato "Investimenti e attività finanziarie all'estero, monitoraggio - IVIE/IVAFE"

Il concetto di residenza fiscale²⁴ denota delle differenze di attribuzione a seconda che si tratti di persona fisica o società.

1.3.1. Residenza fiscale persona fisica

Si considerano residenti in Italia per la maggior parte del periodo d'imposta (183-184 giorni) le persone fisiche²⁵ che:

- Sono iscritti all'anagrafe della popolazione residente,
- Hanno il domicilio o la residenza nel territorio dello Stato,
- I cittadini italiani cancellati dall'anagrafe della popolazione residente ed emigrati in Stati o territori con regime fiscale privilegiato, cosiddetti paesi *black list*.

Alla luce di quest'ultimo punto, rubricato all'articolo 2 bis del TUIR, si evince che ai fini dell'attribuzione della residenza fiscale in Italia, sia sufficiente la presunzione legale relativa di residenza nei territori italiani.

Tali criteri sono assolutamente alternativi ed, infatti, è sufficiente che il soggetto soddisfi uno di questi requisiti per la maggior parte del periodo d'imposta per essere considerato residente. La verifica del requisito della temporalità viene effettuata solo alla fine dell'anno solare per provare l'effettiva permanenza nel territorio italiano.

²⁴ La normativa di riferimento è contenuta all'interno del TUIR, approvato con D.P.R. n. 917 il 22 dicembre 1986 e si distingue da quella in materia valutaria rubricata all'art.1 del D.P.R. 148/88.

²⁵ Art. 2 comma 2 TUIR

1.3.2. Residenza fiscale società semplici, associazioni ed enti non commerciali

La residenza fiscale in capo alle società viene disciplinata dagli articoli 5 e 73 del TUIR che attribuiscono la residenza ai soggetti che per il maggior periodo d'imposta (183-184 giorni) hanno:

- Sede legale
- Sede amministrativa
- L'oggetto principale nel territorio dello Stato.

Si considerano residenti, salvo prova contraria, i trust e gli istituti fondati nei paesi di *white list*²⁶ in cui almeno uno dei disponenti ed almeno uno dei beneficiari siano fiscalmente residenti nel territorio dello Stato, ovvero “i trust istituiti in uno Stato non di *white list* quando, successivamente alla loro costituzione, un soggetto residente nel territorio dello Stato effettui in favore del *trust* un'attribuzione che importi il trasferimento di proprietà di beni immobili o la costituzione o il trasferimento di diritti reali immobiliari, anche per quote, nonché vincoli di destinazione sugli stessi” (Sopranzetti, 2015)²⁷

Anche in questa circostanza, i criteri d'imputazione sono alternativi ed è necessario dimostrare la presenza di almeno uno di tali requisiti per la maggior parte del periodo d'imposta.

La residenza fiscale, in talune circostanze, può essere determinata ex lege a seguito del recepimento di accordi internazionali. In questo caso, la normativa di esonero soggettivo,

²⁶ La *white list* è stata introdotta con la legge n. 244 del 2007.

²⁷ Cfr. Sopranzetti D., *Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure*. 2015, Giuffrè

prevista all'articolo 38 del decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito in legge n.122 del 30 luglio 2010, viene applicata:

- Alle persone fisiche che prestano lavoro all'estero per lo Stato italiano o che lavorano presso le organizzazioni internazionali come NATO, ONU, UE, OCSE²⁸;
- Ai soggetti residenti in Italia che prestano la propria attività lavorativa all'estero in zone di frontiera ed in altri Paesi limitrofi²⁹.

Tali esoneri sono validi fino a quando il contribuente non rientra nel territorio italiano o, al più tardi, fino a sei mesi successivi la conclusione del lavoro nel caso in cui il soggetto continui la permanenza all'estero pur avendo cessato l'attività lavorativa.

1.3.3. Il titolare effettivo

Il legislatore, come ben sappiamo, ha ulteriormente esteso il requisito soggettivo per il monitoraggio fiscale con l'introduzione del concetto di titolare effettivo, in ossequio con normativa antiriciclaggio. Come espresso in precedenza il titolare effettivo è colui che esercita, direttamente o indirettamente, il controllo della società o entità giuridiche.

²⁸ Per contribuenti impiegati presso la Comunità Europea vi è l'estensione dell'esonero anche in capo ai figli, minori a carico e il coniuge a condizione che non eserciti una propria attività lavorativa.

²⁹ Ad esempio in Svizzera, Austria, Repubblica di San Marino. In questo caso l'esonero è possibile solo in merito alle attività patrimoniali e finanziarie detenute nel Paese in cui si esercita l'attività.

La definizione di titolare effettivo prevede delle diversità nel caso in cui si tratti di società oppure di entità giuridiche:

- nel caso di società si considera titolare effettivo la persona fisica che controlla direttamente o indirettamente ovvero possiede una partecipazione pari almeno al 25% del capitale sociale, ad eccezione delle società quotate sui mercati regolamentati e, di conseguenza, obbligate alla comunicazione, ma anche la persona fisica che esercita il controllo sulla direzione dell'entità giuridica.
- nel caso di entità giuridica³⁰ i beneficiari, o futuri beneficiari se non ancora determinati, del 25% del patrimoni dell'entità giuridica, oppure, le categorie di persone per le quali è stata istituita o agisce l'entità giuridica, ovvero chi esercita il controllo sul 25% o più del patrimonio di un'entità giuridica.

La legge n.97/2013 destò difficoltà interpretative proprio in merito alla definizione del titolare effettivo e la compilazione del quadro RW rendendo necessaria la realizzazione della circolare n. 38/E da parte dell'Agenzia delle Entrate. All'interno della circolare viene chiarito che "l'obbligo dichiarativo riguarda anche i casi in cui le attività estere, pur essendo intestate a società (di qualsiasi tipo) o ad entità giuridiche diverse dalle società (ad esempio, fondazioni o *trust*) siano riconducibili a persone fisiche, ad enti non commerciali o a società semplici ed equiparate, in

³⁰ Ad esempio fondazioni, trust, istituti giuridici che amministrano e distribuiscono fondi.

qualità di “titolari effettivi” delle attività stesse”³¹. I casi oggetto d’esame si riferiscono al “possesso di partecipazioni o interessenze in società o altre entità ed istituti giuridici non fittiziamente interposti. (...) in presenza di soggetti che abbiano l’effettiva disponibilità di attività finanziarie e patrimoniali estere o italiane, formalmente intestate a soggetti meramente interposti, il patrimonio deve essere dichiarato dal socio o dal beneficiario indipendentemente dalla verifica del requisito di controllo”.³²

L’obbligo di dichiarazione, quindi, sussiste anche quando le attività finanziarie sono possedute dal contribuente per interposta persona come, ad esempio, nel caso di intestazione ad un trust³³, o per il tramite di una struttura estera, come nel caso di società fiduciarie.

1.4. Il presupposto oggettivo

Sono oggetto di monitoraggio fiscale “le attività estere di natura finanziaria e patrimoniale suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia nel pertinente periodo d’imposta, indipendentemente dall’importo o dal valore delle stesse eccezion

³¹ Circolare n. 38/E del 23 dicembre 2013, Agenzia delle Entrate, pag. 11. La circolare afferma che l’obbligo di compilazione del quadro RW è riferibile anche agli altri soggetti tenuti agli obblighi di monitoraggio, come ad esempio gli enti non commerciali e società semplici o equiparate residenti in Italia.

³² Ibidem, pag. 11

³³ “Ogni qualvolta il trust sia un semplice schermo formale e la disponibilità dei beni che ne costituiscono il patrimonio sia da attribuire ad altri soggetti, disponenti o beneficiari del trust, lo stesso deve essere considerato come un soggetto meramente interposto ed il patrimonio (nonché i redditi da questo prodotti) deve essere ricondotto ai soggetti che ne hanno l’effettiva disponibilità.” Circolare 13 settembre 2010, n. 45/E

fatta per i depositi e conti correnti bancari la cui consistenza massima complessiva raggiunta nel corso del medesimo anno non sia superiore a 15.000 euro”³⁴.

A seguito della legge europea del 2013, l’Agenzia delle Entrate ha predisposto una circolare, la n.38, attraverso la quale ha analizzato le principali novità introdotte dal legislatore europeo spiegando, inoltre, le differenze tra le attività estere di natura finanziaria e quelle patrimoniali e ricordando l’obbligo di iscrizione a prescindere dall’importo.

➤ Attività di natura finanziaria³⁵:

- Attività i cui redditi sono corrisposti da soggetti non residenti tra cui partecipazioni al capitale o al patrimonio di soggetti non residenti, obbligazioni estere e titoli similari, titoli pubblici italiani e titoli equiparati emessi all’estero, titoli non rappresentativi di merce e certificati di massa emessi da non residenti, valute estere, depositi e conti correnti bancari costituiti all’estero indipendentemente dalle modalità di alimentazione;
- Contratti di natura finanziaria stipulati con controparti non residenti, tra cui, finanziamenti, riporti, pronti contro termine e prestito titoli, nonché polizze di assicurazione sulla vita e di capitalizzazione stipulate con compagnie di assicurazione estere;

³⁴ Art. 4 decreto legge n. 167/1990.

³⁵ Le attività dalle quali derivano redditi di capitale o redditi diversi di natura finanziaria, provenienti dall’estero e imponibili in Italia.

- Contratti derivati e altri rapporti finanziari stipulati al di fuori del territorio dello Stato;
- Metalli preziosi allo stato grezzo o monetato detenuti all'estero;
- Diritti all'acquisto o alla sottoscrizione di azioni estere o strumenti finanziari assimilati;
- Forme di previdenza complementare organizzate o gestite da società ed enti di diritto estero.
- Attività italiane detenute all'estero anche tramite fiduciarie straniere o soggetti interposti
- Attività detenute nel territorio nazionale al di fuori del circuito degli intermediari residenti;
- Attività detenute in una cassetta di sicurezza.

Secondo il decreto legge n. 167/90 si riteneva che le attività finanziarie fossero fruttifere nella misura pari al tasso medio ufficiale relativo al periodo d'imposta; questo principio non opera nel caso in cui il contribuente opponga prova contraria per via della produzione dei redditi successiva al periodo d'imposta³⁶. All'interno del quadro RW dovevano inoltre essere iscritte le *stock option*³⁷ quando il prezzo d'esercizio è inferiore rispetto al valore corrente e devono essere iscritte per tutta la durata del periodo di *vesting*³⁸.

³⁶ Si tratta di presunzione relativa e per questo motivo il contribuente può opporre prova contraria con la dovuta documentazione rilasciata anche da intermediari o emittenti esteri.

³⁷ Le stock option sono uno strumento di incentivazione per il management che consente, esercitando il diritto d'opzione, di diventare un vero e proprio azionista.

³⁸ E' il periodo tra il momento dell'offerta e quello in cui sarà effettivamente possibile esercitare il diritto d'opzione. Molto spesso può esserci il *lock-in period* clausola che sancisce l'impegno della società emittente ed eventualmente di alcuni azionisti a non compiere determinate azioni sul

- Attività di natura patrimoniale:
 - Le unità immobiliari situate all'estero o i relativi diritti reali o quota parte di essi;
 - Gli oggetti preziosi e le opere d'arte che si trovano oltreconfine;
 - Imbarcazioni o navi da diporto o altri beni mobili registrati all'estero o che comunque sono situati all'estero.³⁹

A differenza delle attività finanziarie, le attività patrimoniali devono essere iscritte se effettivamente detenute al di fuori del territorio italiano ovvero quelli detenuti per il tramite di intermediari non residenti. L'Agenzia dell'Entrate, attraverso la circolare n. 49/2009, obbligò i contribuenti ad indicare all'interno del quadro RW tutti gli investimenti detenuti all'estero indipendentemente dall'effettiva produzione di redditi imponibili in Italia nel periodo d'imposta⁴⁰.

Sono esonerati dall'obbligo di iscrizione nel quadro RW le attività finanziarie e patrimoniali gestite o amministrare da intermediari residenti e per i contratti conclusi con il loro intervento e, come affermato in precedenza, i depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero di valore inferiore a 15.000 euro⁴¹. E' concesso

capitale della società stessa nel periodo successivo ad un'operazione di offerta pubblica.

³⁹ Cfr. Circolare Agenzia delle Entrate n.38/2013.

⁴⁰ Fino al 2008 gli investimenti all'estero dovevano essere iscritti nel quadro RW solo se vi era un'effettiva produzione di redditi.

⁴¹ In riferimento a tali esoneri, l'Agenzia delle Entrate all'interno della circolare n. 38/2013 e n. 19/2014 ha individuato le casistiche di esenzione. Per quanto riguarda la prima concerne le attività di amministrazione e gestione con l'ausilio di intermediari, i contratti che producono redditi di natura finanziaria conclusi con intermediari finanziari residenti in qualità di

l'esonero anche nel caso in cui il contribuente dia disposizione, ad una banca estera, di trasferire gli interessi maturati sul conto estero in un conto corrente italiano intestato al contribuente entro il mese di maturazione, per una cifra pari all'ammontare lordo e l'eventuale ritenuta applicata all'estero. Non è oggetto di monitoraggio il valore versato a forme di previdenza complementare obbligatoria e anche quelle di previdenza complementare estere obbligatorie per i contratti collettivi nazionali⁴². E' previsto l'esonero dalla compilazione del quadro RW "sui redditi di capitale indicati nei commi 1 e 2, dovuti da soggetti non residenti e percepiti da soggetti residenti nel territorio dello Stato e, dovuta un'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi con aliquota del 12.5 per cento. L'imposta sostitutiva può essere applicata direttamente dalle imprese di assicurazioni estere operanti nel territorio dello Stato in regime di libertà di prestazione di servizi ovvero da un rappresentante fiscale, scelto tra i soggetti indicati nell'articolo 23 , che risponde in solido con l'impresa estera per gli obblighi di determinazione e versamento dell'imposta e provvede alla dichiarazione annuale delle somme⁴³".

I soggetti obbligati alla compilazione del quadro RW devono indicare al suo interno il valore dei beni o attività oggetto di monitoraggio e la percentuale dagli stessi detenuta nel periodo d'imposta, anche qualora tali beni siano stati in possesso del

controparte e nelle attività che hanno richiesto l'intervento degli intermediari per la riscossione dei redditi.

⁴² Ad esempio "il secondo pilastro svizzero".

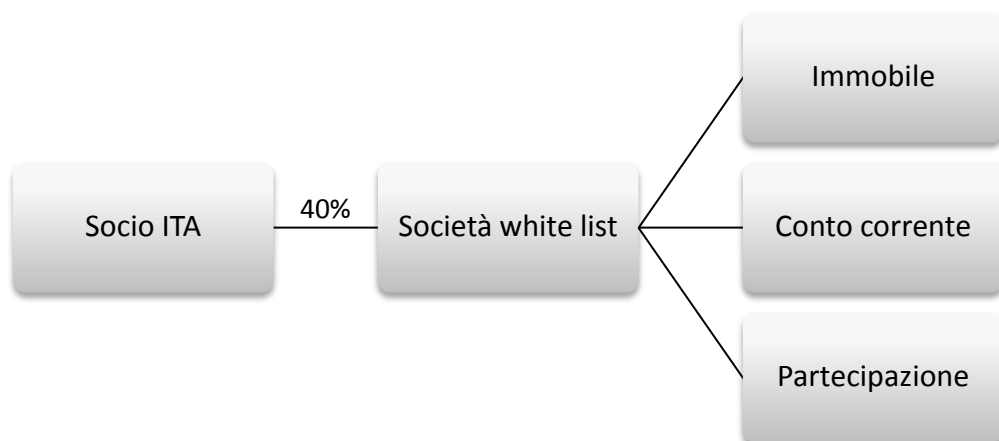
⁴³ D.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973, articolo 26 comma 3

contribuente per un solo giorno e nel caso in cui, durante il periodo d'imposta, si sia proceduto al disinvestimento.

La citata circolare affronta, in aggiunta, le diverse ipotesi che determinano oneri dichiarativi tra le quali ritroviamo ad esempio:

1) Detenzione diretta di attività estere.

In questo caso la circolare fa l'esempio dell'immobile, del conto corrente o della partecipazione detenuta all'estero, posseduto dai soggetti obbligati alla comunicazione di tali redditi, e si afferma che di tali bene debba essere dichiarato il valore complessivo nonché la % di possesso.

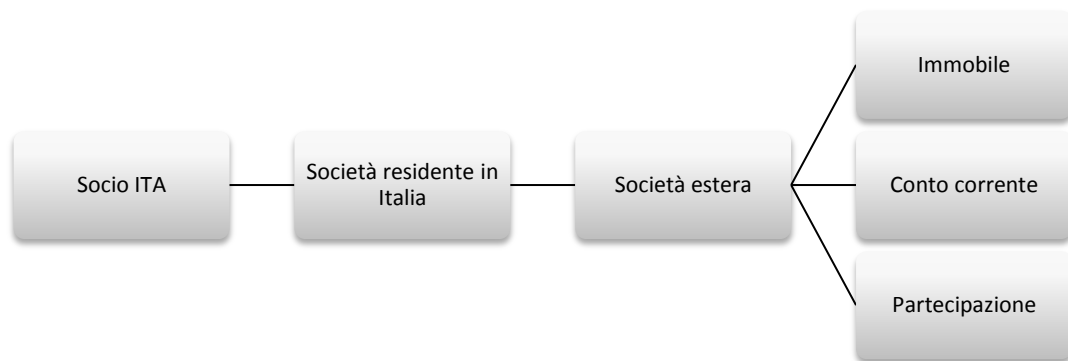


Nel quadro RW viene iscritto il valore della partecipazione nella società white list e la percentuale di possesso.

2) Detenzione attività estere per il tramite di società.

Qualora il contribuente sia in possesso di una partecipazione rilevante in una società estera, almeno pari al 25%, deve

dichiarare il valore della partecipazione nel quadro RW e la percentuale detenuta. Nel caso in cui i capitali siano detenuti per il tramite di una società residente, non è prevista la compilazione del quadro RW poiché gli obblighi dichiarativi verranno soddisfatti dalla società residente in Italia.



In questo caso il socio italiano non deve iscrivere la sua partecipazione della società residente in Italia; l'obbligo dichiarativo è in capo alla stessa società che detiene la partecipazione all'estero e dovrà compilare il quadro RW.

1.5. Il contenuto

La recente legge europea del 2013 ha drasticamente modificato il quadro RW eliminando le sezioni I e III ⁴⁴ con lo scopo di

⁴⁴ E' stato quindi eliminato l'obbligo di dichiarazione dei trasferimenti da e per l'estero in merito ad operazioni su conti corrente o simili effettuate da

semplificare la procedura di compilazione. I dati che dovranno essere inseriti all'interno del quadro sono:

- Valore iniziale del periodo d'imposta
- Valore finale del periodo d'imposta
- Media ponderata dei giorni di detenzione di ogni singola attività
- IVAFE complessiva
- IVIE complessiva

Si evince che è necessario riportare la consistenza delle attività oggetto di monitoraggio senza limite d'importo. La compilazione semplificata può essere effettuata nel caso in cui sia presente la dovuta documentazione da esibire all'Amministrazione Finanziaria con annesse le spiegazioni dei criteri di calcolo dell'IVAFE e IVIE⁴⁵.

Il nuovo quadro RW consente:

1. Di sottolineare il titolare effettivo;
2. Di escludere le attività iscritte alle sezioni I e III;
3. Di comunicare le attività detenute nel periodo d'imposta;
4. Di dichiarare i depositi e conti corrente per importi superiori a 15.000 euro;
5. indicare i redditi di capitale e i redditi diversi che non hanno subito ritenuta all'ingresso;
6. di liquidare l'IVIE e IVAFE.

residenti senza intermediari nonchè l'obbligo di dichiarazione l'ammontare dei trasferimenti effettuati per il tramite di intermediari.

⁴⁵ Il contribuente è tenuto alla compilazione del quadro RW per il calcolo di tali imposte anche qualora vi sia l'esonero dal monitoraggio.

Le ulteriori novità introdotte dalla legge europea hanno permesso l'istituzione di una sanzione amministrativa pari a 258 euro in caso di mancata dichiarazione e l'eliminazione della possibilità di confisca dei beni delle attività estere non comunicate all'Amministrazione Finanziaria.

Capitolo 2

Lo scambio di informazioni: i diversi accordi per evitare la
doppia tassazione

2. LO SCAMBIO DI INFORMAZIONI: I DIVERSI ACCORDI PER EVITARE LA DOPPIA TASSAZIONE

Lo scambio d'informazioni è senza dubbio lo strumento principale per la lotta all'evasione fiscale internazionale e per questo motivo, sia a livello comunitario che internazionale, sono state implementate delle forme collaborative con lo scopo di monitorare il flusso di capitali e risolvere le pretese impositive dei singoli Stati. L'esigenza di disciplinare tale procedura di comunicazione è nata in virtù della progressiva abolizione delle barriere commerciali a fronte sia della crescente globalizzazione, ma anche della forte mobilità lavorativa che ha comportato la perdita di gettito fiscale. La cooperazione amministrativo-fiscale tra gli Stati ha consentito di ridurre il fenomeno evasivo di carattere internazionale e di distribuire in modo più equo la tassazione.

2.1. Dal principio di territorialità allo scambio d'informazioni nei giorni nostri.

Il XVIII secolo era caratterizzato dalla predominanza del “principio di territorialità” secondo il quale ciascuno Stato faceva riferimento unicamente al sistema impositivo della propria nazione non curando le dinamiche avvenute al di fuori dei propri confini. In virtù di questo principio si affermò l'idea prevalente

della *revenue rule*⁴⁶, la non collaborazione tra gli Stati, secondo la quale all'interno del territorio nazionale non vi erano limiti all'esercizio della sovranità tributaria e pertanto non era possibile fornire assistenza, sia nell'accertamento e sia nella riscossione, dei tributi stranieri.

Questa tendenza accompagna la storia economica fino al periodo successivo le due guerre mondiali, periodo caratterizzato dalla stipulazione di accordi di pace che hanno generato la collaborazione anche in materia fiscale. Si è assistito così al passaggio dal principio di territorialità a quello di tassazione mondiale⁴⁷ con accordi multilaterali che caratterizzano la fiscalità internazionale odierna e sono volti a prevenire la doppia tassazione. Questi accordi internazionali hanno coinvolto sia la UE che il resto del mondo, classificato in paesi di *white list* e *black list* e rendendo possibile la lotta ai paradisi fiscali. Per incentivare la cooperazione fiscale, nel G-20 del 2009, sono state introdotte delle sanzioni verso gli Stati non collaborativi che non rispettano lo standard ideato⁴⁸ facendo venire meno il segreto bancario e favorendo una maggiore trasparenza.

Lo scopo del legislatore, soprattutto a partire dagli anni 2000, è stato di contenere azioni illecite e pericolose attraverso, anche, la

⁴⁶ In questo periodo storico non è ravvisabile un concreto obbligo in merito allo scambio d'informazioni, al contrario è massima la discrezionalità nell'accettare o rifiutare la collaborazione con altri paesi.

⁴⁷ Si è assistito ad un enorme crescita di fattispecie rendendo indispensabile la collaborazione tra gli Stati.

⁴⁸ Tali Stati verranno così inclusi nei cosiddetta *grey list*, che caratterizza gli Stati che hanno stipulato degli accordi ma che non consentono un effettivo scambio d'informazioni.

cosiddetta *tax planning*⁴⁹ ossia la pianificazione fiscale societaria che sfrutta le diverse normative fiscali degli Stati. Tale strumento è risultato necessario per risolvere da un lato i problemi di equità nel pagamento delle tasse e dall'altro per arginare nuove forme di evasione fiscale.

I più importanti interventi normativi in ambito tributario sono stati:

- La Direttiva 77/799/CEE;
- La Direttiva 2011/16/UE
- La Direttiva Risparmio 2003/48/CEE
- Il VIES

2.1.1. La Direttiva 77/799/CEE

La suddetta Direttiva⁵⁰ consentiva lo scambio d'informazioni in fase di accertamento di imposte sul reddito e sul patrimonio di imprese residenti in Stati membri diversi o nel caso in cui ci si trovi di fronte a operazioni elusive. I metodi di scambio previsti dal legislatore furono:

- a richiesta, attivato per il controllo della posizione fiscale di uno o più contribuenti;
- spontaneo, comunicazione spontanea da parte del Fisco di comportamenti evasivi;

⁴⁹ Pianificazione fiscale societaria che sfrutta le diverse normative fiscali degli stati. Tale strumento è risultato necessario per risolvere da un lato i problemi di equità nel pagamento delle tasse e dall'altro per arginare nuove forme di evasione fiscale.

⁵⁰ La norma attuativa della Direttiva è rappresentata dal DPR 506 del 5 giugno 1982.

- automatico, periodica comunicazione tra stati.

Metodi di scambio informazioni tra Stati

A richiesta	Utilizzabile nel caso in cui siano stati esauriti tutti i mezzi d'indagine previsti
Automatico	Utilizzabile nel caso in cui sia possibile ottenere informazioni con regolarità con cadenza predeterminata dagli Stati
Spontaneo	Utilizzabile anche in assenza di prove concrete di evasione , purchè sussistano elementi che ne comprovino l'esistenza

Nel corso degli anni 2000 si è assistito ad un'inversione di tendenza e al crescente utilizzo dello scambio d'informazioni automatico in virtù del cambiamento di prospettiva del Fisco; infatti, grazie a questo strumento è possibile far emergere i soggetti da sottoporre a verifica.

I limiti di questa Direttiva, però, riguardavano:

- 1) mancanza di una cultura amministrativa omogenea che controlli lo scambio d'informazioni;
- 2) assenza di termini temporali di risposta;
- 3) scarso uso dello scambio d'informazioni automatico;
- 4) appello al segreto professionale;
- 5) assenza di guide pratiche sullo scambio d'informazioni.

Nonostante la volontà da parte del legislatore di ovviare tali

dinamiche, in alcune circostanze si verificano dei fenomeni di doppia imposizione quando:

- I due stati adottano un diverso criterio di collegamento;
- I due stati adottano un criterio di collegamento personale;
- I due stati adottano un criterio di collegamento oggettivo.

2.1.2. La Direttiva 2011/16/UE

Lo scopo della Direttiva 2011/16/UE, recepita in Italia con decreto legislativo n.29 del 2014 e che ha sostituito la Direttiva 1977/799/CEE, era quello di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale a fronte della crescita di operazioni finanziarie di carattere internazionale, rendendo difficile accertare l'entità delle imposte dovute e, al tempo stesso, colmare le lacune della disciplina precedente. Attraverso questa direttiva, è stato possibile attribuire la competenza necessaria per la cooperazione amministrativa internazionale grazie all'introduzione di norme più comprensibili e di scambi informativi costanti tra gli stati. L'Unione Europea, inoltre, ha raccomandato lo scambio d'informazioni "prevedibilmente pertinenti" (cd. *foreseeably relevant*) e relativo di qualsiasi tipo di imposta ad eccezione dell'imposta sul valore aggiunto, dei dazi doganali⁵¹ e accise, dei contributi previdenziali obbligatori dovuti ad uno stato membro,

⁵¹ L'intento del legislatore è quello di evitare fenomeni di *fishing expeditions* ossia l'invio di domande d'informazioni generiche senza un concreto collegamento con lo scopo di ottenere informazioni, per uno specifico periodo di tempo, al fine di individuare i potenziali evasori.

dei diritti rilasciati da autorità pubblica e delle tasse di natura contrattuale.

La novità introdotta dalla Direttiva 2011/16/UE è presente nel presupposto soggettivo poiché, a differenza della precedente normativa⁵², “viene esteso a tutte le persone fisiche e giuridiche, ai trust, alle fondazioni, ai fondi di investimento, includendo, altresì, qualsiasi altro (eventuale nuovo) istituto di qualunque natura e forma, dotato o meno di personalità giuridica, in grado di compiere atti giuridici, che possa sorgere in ambito comunitario”. Lo scambio d’informazioni può avvenire nei tre modi precedentemente esposti: su richiesta, automatico oppure spontaneo.

Lo scambio d’informazioni a richiesta prevede la comunicazione da parte dello Stato interpellato delle informazioni necessarie entro e non oltre sei mesi dalla data di ricevimento dell’istanza⁵³.

Lo scambio automatico prevede la trasmissione d’informazioni per ogni periodo d’imposta a partire dal 1° gennaio 2014 e in merito a categorie reddituali prestabilite ossia “redditi da lavoro, compensi per dirigenti, prodotti di assicurazione sulla vita non contemplati in altri strumenti giuridici dell’Unione sullo scambio di informazioni e misure analoghe, pensioni, proprietà e redditi immobiliari”⁵⁴. Il legislatore all’articolo 8, comma 3, afferma la possibilità di permettere lo scambio informativo anche per

⁵² Direttiva 77/799/CEE.

⁵³ La documentazione necessaria deve essere originale a meno che non sia vietata da leggi interne.

⁵⁴ Art. 8 comma 1 Direttiva 2011/16/UE.

categorie supplementari di reddito e capitale grazie ad accordi bilaterali o multilaterali.

Lo scambio d'informazioni spontaneo, invece, si ha quando lo Stato membro comunica le informazioni allo stato interessato "ove ricorra una delle seguenti situazioni:

a) L'autorità competente di uno Stato membro ha fondati motivi di presumere che esista una perdita di gettito fiscale nell'altro Stato membro;

b) Un contribuente ottiene, in uno Stato membro, una riduzione od un esonero d'imposta che dovrebbe comportare per esso un aumento d'imposta od un assoggettamento ad imposta nell'altro Stato membro;

c) Le relazioni d'affari fra un contribuente di uno Stato membro ed un contribuente dell'altro Stato membro sono svolte attraverso uno o più paesi in modo tale da comportare una diminuzione di imposta nell'uno o nell'altro Stato membro o in entrambi;

d) L'autorità competente di uno Stato membro ha fondati motivi di presumere che esista una riduzione d'imposta risultante da trasferimenti fittizi di utili all'interno di gruppi d'impresе;

e) In uno Stato membro, a seguito delle informazioni comunicate dall'autorità competente dell'altro Stato membro, vengono raccolte delle informazioni che possono

essere utili per l'accertamento dell'imposta in quest'altro Stato membro.”⁵⁵

La Direttiva, nel terzo Capo, disciplina la presenza negli uffici amministrativi dell'autorità interpellata con la possibilità, per la stessa, di partecipare alle indagini amministrative condotte sul territorio dello Stato membro interpellato⁵⁶. Tale figura in Italia è rappresentata dal Direttore Generale delle Finanze, il quale designa l'ufficio centrale di collegamento e i servizi di collegamento.⁵⁷ Il quarto capo regola le comunicazioni di informazioni e documenti sottolineando la necessità di copertura dal segreto d'ufficio e afferma la possibilità di sfruttare tale documentazione anche nell'ambito di procedimenti amministrativi e giudiziari, per l'accertamento delle imposte e, a fronte delle dovute autorizzazioni, anche per fini diversi da quelli disciplinati dal legislatore.

La Direttiva è stata modificata nel 2014 dalla n.107 del 16 dicembre 2014 con la quale sono state introdotte delle norme di

⁵⁵ Art. 9, comma 1, Direttiva 2011/16/UE.

⁵⁶ Sono inoltre possibili i controlli simultanei per i quali “L'autorità competente di ciascuno Stato membro individua autonomamente le persone per le quali intende proporre un controllo simultaneo. Essa informa l'autorità competente degli altri Stati membri interessati dei casi per i quali essa propone un controllo simultaneo, indicando i motivi della scelta” (art. 12). Gli articoli successivi, invece, regolano la richiesta di notifica amministrativa, il riscontro e la condivisione delle pratiche ed esperienze.

⁵⁷ L'ufficio centrale di collegamento è responsabile dei contatti tra gli stati membri e si occupa del monitoraggio del corretto funzionamento della piattaforma comune assicurando la corretta trasmissione delle informazioni. Inoltre, è il principale ufficio di comunicazioni con la Commissione Europea e il Direttore Generale delle Finanze. I servizi di collegamento procedono allo scambio d'informazioni e gli incarichi sono distribuiti tra l'Agenzia delle Entrate (per lo scambio automatico, su richiesta e spontaneo), la Guardia di Finanza (scambio di informazioni su richiesta e spontaneo) e il Dipartimento finanze (in merito allo scambio d'informazioni sui tributi locali).

verifica degli intermediari finanziari e di monitoraggio di possibili operazioni di frode ed evasione fiscale. Con le modifiche apportate è stato possibile inserire nel campo d'applicazione gli interessi, i dividendi, altri redditi nonché saldi contabili e proventi delle vendite di attività finanziarie.

2.1.3. La Direttiva sul Risparmio

La Direttiva 2003/48/CE, meglio conosciuta come Direttiva Risparmio, è relativa alla tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi e, pertanto, sono escluse le prestazioni pensionistiche e assicurative. Lo Stato obbligato a pagare deve trasmettere alle autorità fiscali nazionali:

- a) il nome, il cognome, l'indirizzo, la residenza e il codice fiscale attribuito dallo Stato membro di residenza fiscale, o in mancanza, la data e il luogo di nascita del beneficiario effettivo (determinati secondo i criteri indicati all'articolo 3 del Dlg 84/2005)
- b) il codice fiscale, il cognome e il nome o la denominazione, l'indirizzo e i dati del rappresentante legale dei soggetti che effettuano la comunicazione
- c) il numero di conto del beneficiario effettivo o, in mancanza, gli elementi che consentono l'identificazione del credito che produce gli interessi
- d) gli elementi informativi relativi al pagamento di interessi.⁵⁸

⁵⁸ Fonte Agenzia delle Entrate.

Lo scopo di questa norma è quello consentire che i redditi derivanti dal pagamento di interessi in uno Stato membro verso persone fisiche residenti in altro Stato membro siano sottoposti ad un'effettiva imposizione secondo la legislazione di quest'ultimo Stato. In realtà, il funzionamento di tale Direttiva è influenzato notevolmente dalla normativa nazionale. Alcuni Stati, come ad esempio Austria, Belgio e Lussemburgo, non applicano tale regime e al contempo applicano una ritenuta alla fonte sugli interessi pagati a beneficiari non residenti, preservando quindi il segreto bancario.

Nel 2008, e successivamente nel 2012, la Direttiva sul Risparmio è stata aggiornata potenziando le procedure di scambio di informazioni; tale miglioramento procedurale è frutto di sondaggi, proposti sotto forma di questionari alle Amministrazioni fiscali.

2.2. II VIES

Il Regolamento della Comunità Europea n. 218 del 1992 ha istituito il VIES – VAT Information Exchange System -, un procedimento di raccolta e condivisione delle informazioni che consente agli Stati membri di monitorare le transazioni commerciali intra-UE. All'interno del VIES ritroviamo i dati di primo livello (come ad esempio le generalità del contribuente) e dati di secondo livello (informazioni riguardanti l'attività economica svolta). Il processo d'acquisizione di informazioni su singole operazioni deve soddisfare tre condizioni:

- 1) Reciprocità

- 2) Esaurimento potere indagine interno
- 3) Rispetto capacità operativa dell'amministrazione interpellata.

Dal primo gennaio 2012 è entrato in vigore il nuovo regolamento⁵⁹ che si prefigge l'obiettivo di ampliare la responsabilità degli Stati membri in materia di collaborazione amministrativa, di creare un *framework* permanente in grado di garantire uno standard qualitativo. La novità più significativa è rappresentata dall'Eurofisc, un'istituzione il cui scopo principale è quello di combattere le frodi, principalmente in tema IVA in merito alle "frodi carosello", tramite accordi multilaterali, coordinando lo scambio di informazioni e i controlli multilaterali. Al termine del controllo vengono poi diffusi i dati relativi a fornitori e clienti che vengono messi a disposizione delle autorità interessate. L'Eurofisc è costituito da 27 stati membri coordinati da un responsabile il cui compito è quello definire il controllo delle attività

2.3. Gli accordi FACTA

Il 18 marzo 2010 il Congresso americano approvò una legge che obbliga le banche estere (Foreign Financial Institution – FFI) a monitorare e comunicare le movimentazioni dei conti correnti di soggetti intestatari anche di un conto negli USA, con lo scopo di

⁵⁹ Regolamento UE n. 904/2010 che riscrive il regolamento (CE) 1798/2003, che sarà abrogato dal 1° gennaio 2012. <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2010-10-13/task-force-contro-frodi-080023.shtml?uuid=AYmucUZC#continue>

ridurre i costi di *compliance* e incrementare la trasparenza fiscale nei rapporti tra autorità. Gli accordi FACTA⁶⁰ – Foreign Account Tax Compliance Act – prevedono l’obbligo di comunicazione e controllo, da parte di tutte le banche estere, dei clienti titolari anche di un conto corrente americano. La comunicazione deve essere effettuata all’IRS⁶¹ – Internal Revenue Service - ossia l’autorità fiscale americana, con i dati riguardanti le generalità dei correntisti e l’operatività degli stessi attraverso la compilazione dell’apposito modulo.

I singoli paesi hanno la possibilità di:

- 1) Aderire all’accordo FACTA – Modello I pubblicato il 25 giugno 2012;
- 2) Non aderire fermo restando la possibilità per l’intermediario di comunicare in forma autonoma o spontanea con l’IRS a fronte del consenso dei clienti statunitensi – Modello II pubblicato il 14 novembre 2012.

Una delle più grandi differenze tra gli stati del primo e del secondo gruppo è costituita dall’esenzione, per i primi, dal pagamento della ritenuta del 30% sui pagamenti ad intermediari abilitati. In questo modo si è potuto distinguere i *participating financial institution* e i *non participating financial institution* in base all’effettiva *partnership* stabilita. Per *financial institution* si intendono:

- I *depository institution*
- I *custodial institution*

⁶⁰ Gli accordi FACTA vennero siglati a seguito dello scandalo della banca UBS.

⁶¹ L’equivalente dell’Agenzia delle Entrate italiana.

- *Le investment entity*
- *Le specified insurance company*
- Soggetti operanti in conto proprio.⁶²

Il 26 luglio 2012, dopo due anni dall'approvazione della legge, è stato negoziato il primo accordo-quadro tra USA e cinque Paesi Europei⁶³, più precisamente Italia⁶⁴, Francia, Germania, Regno Unito ed infine Spagna, e prevede l'obbligo reciproco⁶⁵ di:

- Recepire l'accordo e adottare la normativa per acquisire e comunicare i dati;
- Accertare ed effettuare le verifiche dei detentori dei conti;
- Scambio d'informazioni in via automatica.

In Italia l'ente responsabile della raccolta delle comunicazioni è l'Agenzia delle Entrate che ha il compito di verificare l'identità del titolare del conto, il numero di conto, il nome dell'istituto finanziario e il valore del conto corrente, di fatti saranno oggetto di monitoraggio solo i conti con saldo aggregato superiore a 50 mila dollari⁶⁶. In questo caso la banca effettuerà un mero controllo all'interno del database elettronico per la ricerca della residenza fiscale; qualora il saldo del conto sia superiore a 1 milione di dollari verrà sottoposta ad analisi tutta la documentazione, anche cartacea dei cinque anni antecedenti compresa documentazione antiriciclaggio. Se al termine del

⁶² Cfr. R. Dolce, *il Fisco*, n. 40 4 novembre 2013.

⁶³ Successivamente altri 12 Stati hanno aderito a tale accordo e tra questi vi ritroviamo: Belgio, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Svezia)

⁶⁴ L'accordo FACTA tra Italia e Stati Uniti è stato siglato il 10 gennaio 2014.

⁶⁵ Lo scambio d'informazioni sarà pertanto reciproco e quindi da e verso gli Stati Uniti

⁶⁶ Nel caso di contratti di assicurazione e contratti di rendita l'importo da comunicare deve essere superiore a 250 mila dollari

controllo l'intestatario del conto non è un soggetto americano non vi è obbligo informativo.⁶⁷

Il 13 agosto 2015 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il Decreto Attuativo del Ministero delle Economie e delle Finanze, numero 187, che recepisce gli accordi FACTA⁶⁸. Tale Decreto è costituito da 11 articoli nel quale emergono i principali istituti che interagiranno con l'Agenzia delle entrate (banche, società di intermediazione mobiliare, la società Poste Italiane Spa, le società di gestione del risparmio, le società finanziarie, le società fiduciarie, e ogni istituzione finanziaria residente in Italia), gli obblighi di acquisizione dati e di verifica. Gli intermediari italiani qualificati dovranno, in linea con quanto previsto dagli accordi, applicare un prelievo alla fonte nella misura del 30% sul pagamento effettuato da un soggetto americano e corrisposto ad un istituto finanziario non partecipante. In caso di mancata verifica, ovvero di omessa o incompleta comunicazione, verrà applicata una sanzione amministrativa che va da 2.065 euro a 20.658 euro.

Il termine per l'invio, da parte degli operatori finanziari interessati, delle informazioni è fissato al 31 agosto 2015 per le movimentazioni di conto corrente dell'anno 2014, per gli anni successivi sarà necessario l'invio della documentazione entro il 30 aprile.

⁶⁷ Fonte: <http://www.fiscooggi.it/dal-mondo/articolo/fatca-modello-made-usaper-controllo-fiscale-avanzato>

⁶⁸ Decreto di attuazione della legge 18 giugno 2015, n. 95, di ratifica dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America finalizzato a migliorare la compliance fiscale internazionale e ad applicare la normativa FATCA, con allegati, fatto a Roma il 10 gennaio 2014. (15A06370) (GU Serie Generale n.187 del 13-8-2015) – Fonte Gazzetta Ufficiale.

2.4. Il modello OCSE

Il primo modello OCSE in materia di redditi venne istituito nel 1955 e più volte aggiornato nel corso degli anni. Uno dei momenti chiave del processo evolutivo della comunicazione tra gli Stati ci fu nel 1963. La versione dell'articolo 26 riguardante lo scambio informativo del modello OCSE affermava che “ le autorità competenti degli Stati contraenti si scambieranno le informazioni necessarie per l'applicazione della presente convenzione e delle leggi interne degli Stati contraenti relative alle imposte previste da questa Convenzione, nella misura in cui la tassazione che tali leggi prevedono è conforme alla Convenzione”. Gli Stati erano quindi in possesso di un ampio margine di discrezionalità nell'individuazione delle informazioni da trasmettere. Un primo cambiamento vi fu nel 1977, anno in cui venne ampliato il campo d'azione anche alla normativa nazionale relativamente “ alle imposte previste dalla convenzione e nella misura in cui la tassazione che tali leggi domestiche stabiliscono non è contraria alla convenzione”.⁶⁹ Con le modifiche avvenute negli anni 2000 è stato possibile estendere l'ambito oggettivo e di comunicazione a tutte le tipologie di imposte applicate agli stati contraenti, anche da enti locali (cd. *major information clause*)⁷⁰.

Nel 2012 l'OCSE ha ulteriormente aggiornato l'articolo 26 ponendo maggiore enfasi sia sull'utilizzo delle informazioni

⁶⁹ Cfr. P. Mastellone, “La cooperazione fiscale internazionale nello scambio d'informazioni”.

⁷⁰ Questa misura venne considerata a fronte della crescente internazionalizzazione.

oggetto di scambio, sia sul concetto di *fishing expedition* e pertinenza, e infine fornendo dei limiti temporali per procedere allo scambio d'informazioni⁷¹.

L'OCSE, sulla scia della legge americana in merito allo scambio d'informazioni e a fronte della volontà di costruire un *framework* di riferimento globale, ha realizzato un nuovo modello che consente di combattere l'evasione fiscale in ambito internazionale migliorando la procedura di scambio "automatico" d'informazioni e per evitare fenomeni distorsivi in merito alle imposte sul patrimonio. Il 13 febbraio 2014 è stato infatti pubblicato lo "*Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information Common Reporting Standard*" costituito da tre blocchi principali:

- a) Il CSR (Common Reporting Standard);
- b) Il CAA (Competent Authority Agreement);
- c) Il Commentario.

Il primo concerne le modalità di comunicazione e *due diligence* segnalando, in fase di *reporting*, tutti i redditi da investimento e, al contempo, anche gli interessi, i dividendi, i saldi dei conti e i proventi di *asset* finanziari. La procedura dichiarativa può seguire due forme: quella dei conti preesistenti e quella dei *new accounts*.⁷²

⁷¹ Il termine breve è di due mesi nel caso in cui l'autorità sia già in possesso della documentazione, sei mesi nel caso contrario.

⁷² Nel primo caso è necessario distinguere l'intestatario del conto. Nel caso in cui venga svolto da persona fisica non vi sarà l'applicazione delle soglie minime e verranno estratti i nominativi dei soggetti con residenza all'estero. Nel caso di *Lower Value Account* è obbligatoria l'esibizione del certificato di residenza ed in assenza di tale documento verrà effettuata la segnalazione a tutti gli Stati in cui il soggetto potrebbe risiedere. Qualora il soggetto detenga

Il CAA è una procedura di comunicazione automatica, messa in pratica dai Paesi aderenti, con cadenza annuale. I dati che vengono trasmessi riguardano:

- Generalità del titolare del conto;
- Il numero di conto;
- L'istituto finanziario;
- Il valore del conto.

Il Commentario, invece, è uno strumento interpretativo delle disposizioni che include sette allegati del *framework*.

Il modello OCSE, a differenza di quello FACTA, ha incluso al suo interno anche le disposizioni definite dall'accordo statunitense con la volontà di migliorare la cooperazione tra gli Stati a livello globale e per prevenire operazioni illecite di capitali.

2.5. Mutua Assistenza Amministrativa in Materia Tributaria – MAAT

La Convenzione MAAT è stata sottoscritta a Strasburgo nel 1988 e recepita in Italia solo nel 2006.⁷³ E' costituita da 32 articoli che si occupano:

un rapporto con valori elevati, *Higher Value Account*, si intensificano i controlli di monitoraggio.

Il controllo delle società o entità giuridiche avviene per depositi pari o superiori a 250 mila dollari.

Il caso dei *new account* la procedura è identica ad eccezione del caso delle società per le quali i controlli vengono effettuati indipendentemente dal raggiungimento della soglia minima e, nel caso di persone fisiche non viene effettuata distinzione tra Lower e *Higher Value Account*.

⁷³ Tale convenzione è stata siglata da 17 Paesi e dal 1988 ha subito 5 retifiche.

- Dello scambio d'informazioni,
- Dell'assistenza nella riscossione delle imposte,
- Assistenza nella notifica di atti.

Costituiscono oggetto di convenzione le imposte sul reddito o sui profitti, le imposte sul *capital gain*, imposte sul benessere, contributi sociali obbligatori e tutte le altre tipologie d'imposte dovute sia agli Stati che ad autorità locali ad eccezione dei dazi doganali.

L'articolo 4 della convenzione richiama il modello OCSE in merito alla "prevedibile rilevanza" e, all'interno dello stesso articolo, viene promossa la trasmigrabilità delle informazioni ottenute. Anche secondo tali accordi, la richiesta di tali informazioni può avvenire con scambio a richiesta, automatico o spontaneo.

Per quanto concerne l'assistenza nella riscossione delle imposte, questa deve essere fornita solo nel caso in cui il titolo esecutivo non venga contestato e se riguarda un soggetto non residente nello Stato interpellato. La documentazione necessaria per avviare tale pratica comprende:

- La dichiarazione da parte del richiedente che il credito sia di un tributo oggetto di convenzione;
- Una copia del titolo esecutivo del richiedente;
- Un atto necessario per ottenere un provvedimento cautelare.

La convenzione MAAT nel corso del 2010 è stata oggetto di modifiche necessarie per adeguarla ai nuovi standard OCSE di trasparenza e gestione del segreto bancario. Le più importanti novità possono essere sintetizzate in cinque punti:

- a) Estensione concetto “prevedibile rilevanza”
- b) Non invocabilità del segreto bancario per rifiutare la cooperazione;
- c) Possibilità di sfruttare le informazioni ottenute nelle udienze pubbliche;
- d) “Principio della prevalenza dello strumento di cooperazione maggiormente efficace nel caso concreto”.

2.6. Strumenti a confronto

Nella tabella seguente ripropongo i punti chiave della Direttiva 2011/16/UE, degli accordi FACTA e dello standard OCSE facendo emergere le principali differenze.

	Dir. N. 2011/16/UE	FACTA	OCSE
Ambito oggettivo applicazio ne (imposte)	Imposte di qualsiasi tipo escluso IVA, dazi contributi previdenziali	Imposte dirette	Imposte dirette, contributi previdenziali, IVA
Ambito oggettivo di applicazio ne (tipologie)	<ul style="list-style-type: none"> • Interessi • Redditi lavoro dipendente • Compensi ai dirigenti • Assicurazioni 	<ul style="list-style-type: none"> • Interessi • Dividendi • Altri redditi 	<ul style="list-style-type: none"> • Interessi • Dividendi • Royalties • Altri redditi di natura finanziaria

di redditi) sulla vita

- Pensioni
- Proprietà
- Redditi immobiliari

Ambito geografico	Unione Europea	Accordo Bilaterale ITA-USA	Accordi multilaterali cui possono aderire i Paesi del mondo
Tipologia di scambio	<ul style="list-style-type: none"> • Spontaneo • Su richiesta • Automatico (per alcuni) 	Automatico	<ul style="list-style-type: none"> • Spontaneo • Su richiesta • Automatico (per alcuni)
Elemento rilevante	Residenza fiscale	Cittadinanza	Residenza fiscale
Normativa nazionale	In vigore (D.lgs n. 29/2014)	Decreto di attuazione della legge 18 giugno 2015, n. 95	CRS da approvare entro il 2017 tramite Legge

Fonte: Carlo Galli – Clifford Chance, La Voluntary disclosure, evoluzione del contesto fiscale internazionale, S.A.F. Scuola di alta formazione Luigi Martino, slides.

Capitolo 3

La voluntary disclosure

3. LA VOLUNTARY DISCLOSURE

Come esaminato nei precedenti capitoli, la *voluntary disclosure* è la procedura di collaborazione volontaria in materia fiscale recepita in Italia con la legge 15 dicembre 2014, n.186. L'obiettivo di tale norma è quello di regolarizzare la situazione reddituale dei contribuenti ed evitare la violazione della disciplina sul monitoraggio fiscale nonché di contrasto dei paradisi fiscali.

3.1 Le linee guida OCSE

L'OCSE ha avuto un ruolo chiave sin dal 2010 nella definizione delle linee guida per l'implementazione di un meccanismo di collaborazione volontaria. Attraverso l'*Offshore Voluntary Disclosure – Comparative Analysis*⁷⁴ si è cercato di

⁷⁴ “Nell'*Offshore Voluntary Disclosure – Comparative analysis guidance and policy advice* del settembre 2010, l'OCSE ha sottolineato l'efficacia dei programmi di *voluntary compliance* adottati da diversi paesi, i quali hanno facilitato la collaborazione dei soggetti passivi coinvolti, conseguendo al contempo notevoli risparmi, anche in termini di contenzioso (ivi compreso il contenzioso penale). L'Organizzazione ha tuttavia sottolineato che le norme devono fornire ai contribuenti incentivi sufficienti ad incoraggiare l'adesione ai programmi di collaborazione, ma allo stesso tempo non devono costituire misure di ricompensa o di incoraggiamento alla commissione di illeciti fiscali. Di conseguenza, è stato elaborato un insieme di principi guida per i Paesi che non hanno adottato ancora programmi di collaborazione volontaria. Tra questi, l'OCSE ha individuato la necessità che i programmi siano chiari nelle finalità e nei termini di completamento; essi dovrebbero consentire di ottenere un maggior gettito, nel breve periodo, che sia dimostrabile ed economicamente vantaggioso; dovrebbero essere coerenti con le regole generali di collaborazione con l'erario e di applicazione dei tributi. Un programma di collaborazione volontaria portato avanti dallo Stato dovrebbe inoltre avere lo scopo di migliorare il tasso di adesione all'obbligo tributario presso i contribuenti che possono accedere al programma stesso. Infine, un'efficace *voluntary disclosure* è finalizzata a migliorare l'adesione

combattere l'evasione fiscale suggerendo l'introduzione di "meccanismi non occasionali di regolarizzazione delle disponibilità, frutto di evasione fiscale, detenute in forma occulta oltreconfine, attraverso l'integrale pagamento delle imposte dovute e degli interessi, ma con un'importante riduzione delle sanzioni"⁷⁵. Le linee guida OCSE sono state recepite da circa quaranta Paesi OCSE e da circa l'85% dei Paesi appartenenti all'Unione Europea. Gli aspetti in comune che contraddistinguono tale procedura sono:

- Pagamento delle imposte dovute in via integrale
- Riduzione sanzioni fiscali
- Attenuanti in ambito di processo penale.

Si denota come ogni Stato, al di là dei tre punti appena elencati, abbia recepito la normativa adattandola alle esigenze nazionali.

In Spagna, ad esempio, dopo il recepimento nel 2012 della *tax amnesty*, adottata in via temporanea, è stata introdotta la *ley general tributaria*. Tale norma prevede il rimpatrio delle azioni senza il pagamento di sanzioni. Il contribuente dovrà infatti versare una sovrattassa in misura variabile dal 5 al 20%. In Francia, invece, è stata prevista la *tax amnesty* con la quale il Fisco richiede il pagamento della tassa, delle addizionali, delle sanzioni nonché gli interessi. A differenza della normativa spagnola si parla di sanzione pecuniaria, e non sovrattassa, nella

spontanea agli obblighi fiscali nel lungo periodo, presentandosi come un'opportunità specifica; non deve infatti rafforzare negli evasori la convinzione di poter perpetrare le condotte illecite, in attesa della successiva opportunità di sanare i rapporti con l'erario". Scheda di lettura n.166 del 10 febbraio 2014.

⁷⁵ Cfr D. Soprzzetti, *Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure*. 2015, Giuffrè

misura del 15-30% delle sanzioni ordinarie e, qualora si detengano illegalmente dei conti bancari all'estero verrà applicata un'ulteriore sanzione tra l'1,5% e il 3% del capitale detenuto. In Belgio, invece, il contribuente dovrà pagare le imposte dei redditi non dichiarati e sanzioni in misura ridotta, per una percentuale del 15% oppure del 35% per le annualità precedenti. In Gran Bretagna nel 2012 venne costituito il *contractual disclosure facility* attraverso il quale il contribuente sancisce un accordo con il Fisco in cambio della comunicazione di ogni attività illecita detenuta all'estero. La contropartita è costituita dalla completa esenzione dalla responsabilità penale. L'Inghilterra ha inoltre sottoscritto degli accordi chiamati *memorandum of understanding* con diversi paesi che stabiliscono il pagamento di una sanzione che varia dal 10 e il 40% per il periodo successivo al 1999. Per periodi d'imposta precedenti, invece, non sono dovute imposte, sanzioni o interessi. Negli Stati Uniti vige *l'offshore voluntary disclosure initiative* secondo la quale sono previste delle sanzioni addizionali del 25%. Dal 2012 si è deciso di ritornare al programma di rimpatrio precedente, ossia *l'offshore voluntary disclosure program* con *additional penalty* al 27,5%⁷⁶.

⁷⁶ L'OVDP del 2009 prevedeva delle additional penalty al 20%.

3.2. I presupposti

3.2.1 L'ambito di applicazione soggettivo

Rispetto allo strumento dello scudo fiscale, la *voluntary disclosure* disciplina due istituti ossia l'emersione dei capitali detenuti illegalmente all'estero e la procedura di *voluntary* domestica. Così facendo si è assistito ad un ampliamento dell'ambito sia soggettivo che oggettivo.

La procedura di *voluntary disclosure* è destinata a:

- persone fisiche
- enti non commerciali
- società semplici e associazioni equiparate ex art. 5 TUIR
- enti di previdenza obbligatoria in forma associativa o di fondazione.

Si denota come i soggetti passivi siano gli stessi sin dal 1990, anno in cui, come già scritto, è stata emanata la legge in materia di monitoraggio fiscale. Dal decreto legge 167/1990 sono state introdotte delle nuove figure che possono partecipare alla procedura di collaborazione volontaria come:

- ✓ Il beneficiario effettivo
- ✓ Il titolare effettivo
- ✓ I soggetti collegati
- ✓ Interposta persona
- ✓ I trust

Il *beneficial owner*, ossia il beneficiario effettivo, è il soggetto che ha disponibilità non solo di fatto, ma anche di movimentazione di

capitali non di sua proprietà, al di fuori del territorio nazionale. Tale definizione è stata fornita dalla Suprema Corte di Cassazione con sentenza n. 9320 dell'11 giugno 2003 attraverso la quale si è voluto sottolineare la legittimità del possessore e non del titolare delle attività di procedere alla richiesta di collaborazione volontaria.⁷⁷ I giudici della Cassazione con sentenza del 18 dicembre 2014, numero 26848, hanno espresso che “l’obbligo di dichiarazione di cui all’art. 4 del d.l. 28 giugno 1990, n. 167 (...) riguarda non solo l’intestatario formale e il beneficiario effettivo di investimenti o attività di natura finanziaria all’estero, ma anche colui che, all’estero, abbia la disponibilità di fatto di somme di denaro non proprie, con il compito fiduciario di movimentarle a beneficio dell’effettivo titolare, atteso che, tenuto conto della “ratio” della previsione, rileva una nozione onnicomprensiva di detenzione, che include anche le situazioni di detenzione nell’interesse altrui”.

Come già evidenziato nel primo capitolo in tema di monitoraggio fiscale, è ammesso alla procedura di *voluntary disclosure* il titolare effettivo nel caso in cui non sia nota l’identità del possessore diretto ma si conosce unicamente il soggetto che controlla le attività. Sono inoltre ammessi alla procedura i soggetti che non hanno adempiuto all’obbligo di dichiarazione in merito ad uno stesso investimento estero o stessa attività estera di natura finanziaria.

Il modello di “Richiesta di accesso alla procedura di collaborazione volontaria” prevede la possibilità persino per i

⁷⁷ La giurisprudenza ha richiamato pertanto l’articolo 1140 c.c. sul possesso poiché la detenzione si concretizza con la disponibilità della cosa.

soggetti collegati di partecipare alla procedura di *voluntary disclosure*. I soggetti collegati sono, in base a quanto previsto dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate, n. 10/E/2015, "coloro che hanno una posizione rilevante ai fini del monitoraggio fiscale rispetto alle attività finanziarie e patrimoniali oggetto di emersione o che presentino un collegamento con il reddito sottratto ad imposizione evidenziato". Questa nuova figura, introdotta con la circolare di marzo, è assimilabile a quella dei *beneficial owner* in riferimento ad un procuratore o a chi, tramite procura o mandato, movimentata i conti altrui.

Altra categoria di soggetto al quale è concessa la partecipazione alla procedura di collaborazione volontaria è il soggetto interposto, disciplinato dall'articolo 4, comma 1 del decreto legge 167/1990 e dunque persona fisica, ente non commerciale, nonché il soggetto indicato nell'articolo 5 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi residente all'interno del territorio nazionale, come ad esempio il prestanome.

L'articolo 5-*quinquies*, comma 1, disciplina i capitali detenuti all'estero contro la disciplina sul monitoraggio fiscale. Al comma successivo, invece, è rubricata la normativa sulla violazione degli obblighi di comunicazione di imposte su redditi, addizionali, imposte sostitutive, IRAP, IVA e sostituto d'imposta. I contribuenti intenzionati a sanare la posizione illecita, dovranno presentare domanda all'Amministrazione finanziaria entro il 30

novembre 2015⁷⁸ a patto che non siano state avviate nei confronti del contribuente delle procedure d'accesso, ispezione e verifiche⁷⁹.

La procedura può anche riguardare attività illecitamente detenute all'estero e cointestate a più soggetti, i quali dovranno presentare domanda per le quote di loro competenza.^{80 81} Le sanzioni saranno pertanto ripartite in base alla quota detenuta.

Per poter avviare la procedura è non necessario il requisito della residenza fiscale per il maggior periodo d'imposta, come espresso nel primo capitolo al quale si fa rinvio. Questa definizione è in linea con il pensiero del legislatore secondo il quale “per aderire alla presente procedura non è necessario che il soggetto sia interessato sia fiscalmente residente nel territorio dello Stato al momento della presentazione della richiesta di accesso alla procedura, ma è sufficiente che questi fosse fiscalmente residente

⁷⁸ Il 14 settembre 2015 è stata concessa una proroga temporale di un mese rispetto ai termini dettati dalla legge n. 186 del 15 dicembre 2014. Il 29 settembre 2015 è stata concessa un'ulteriore proroga di un mese ma ci si aspetta l'ennesimo prolungamento dei termini di scadenza fino alla fine dell'anno solare, il 31 dicembre 2015 per via della mole di procedimenti pendenti.

⁷⁹ Legge n. 186, 15 dicembre 2014, articolo 1 comma 2 “ la collaborazione volontaria non è ammessa se la richiesta è presentata dopo che l'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, abbia avuto formale conoscenza di accessi, ispezioni, verifiche o dell'inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali, per violazione di norme tributarie, relativi all'ambito oggettivo di applicazione della procedura di collaborazione volontaria indicato al comma 1 del presente articolo”.

⁸⁰ L'articolo 5-*quinquies* al nono comma afferma che, ai fini della collaborazione volontaria “la disponibilità delle attività finanziarie e patrimoniali oggetto di emersione si consideri, salva prova contraria, ripartita, per ciascun periodo d'imposta, in quote eguali tra tutti coloro che al termine degli stessi ne avevano la disponibilità” Fonte circolare n.10/E Agenzia delle Entrate.

⁸¹ Un caso particolare si manifesta nella circostanza in cui uno dei coniugi sia intestatario del conto mentre l'altro coniuge detiene la delega per la visura del conto stesso. In questo caso la richiesta deve essere effettuata dal coniuge intestatario del conto.

in Italia in almeno uno dei periodi d'imposta per i quali è attivabile la procedura". Di seguito si ricordano i criteri per l'attribuzione della residenza fiscale:

Contribuente	Requisiti
Persone fisiche	Per il maggior periodo d'imposta: <ul style="list-style-type: none"> • Sono iscritti all'anagrafe della popolazione • Hanno il domicilio • Hanno la residenza
Eestero residenti fittizi	<ul style="list-style-type: none"> • Iscritti all'AIRE • Hanno il domicilio • Hanno la residenza
Società semplici, associazioni ed enti non commerciali	<ul style="list-style-type: none"> • Hanno sede legale • Hanno sede amministrativa • Hanno oggetto principale nel territorio dello Stato

3.2.2 Ambito oggettivo di applicazione

L'ambito oggettivo può essere distinto tra:

1. attività oggetto degli obblighi dichiarativi relativi al monitoraggio fiscale di natura finanziaria;

2. attività oggetto degli obblighi dichiarativi relativi al monitoraggio fiscale di natura patrimoniale⁸²;

3. altre attività che possono essere oggetto di comunicazione⁸³.

I punto 1 e 2 richiamano esattamente tutte le attività oggetto di monitoraggio fiscale trattate nel capitolo 1 al quale si fa rinvio. Sono esclusi dalla procedura di *voluntary disclosure* i casi riportati dall'articolo 5-quater, comma 2, del decreto legge 167/1990. Nel riquadro sottostante sono elencate le operazioni che possono essere oggetto di procedura.

Investimenti	<ul style="list-style-type: none">• Immobili situati all'estero o diritti reali immobiliari
	<ul style="list-style-type: none">• Oggetti preziosi e le opere d'arte che si trovano al di fuori dello Stato• Le imbarcazioni o le navi da diporto o altri beni mobili detenuti all'estero e/o iscritti nei pubblici registri esteri• Attività i cui redditi sono corrisposti a soggetti non residenti (es. partecipazioni al capitale o al patrimonio di soggetti non residenti)• Obbligazioni estere e titoli simili
Attività estere natura finanziaria	

⁸² “Gli investimenti da indicare nel quadro RW sono costituiti da beni patrimoniali collocati all'estero e che sono suscettibili di produrre reddito imponibile in Italia”.

⁸³ Ad esempio i maggiori imponibili derivanti dalla detenzione di attività all'estero per i quali non sono scaduti i termini per l'accertamento o la contestazione della violazione degli obblighi di dichiarazione. Tali maggiori imponibili possono essere stati esclusi da tassazione sia dai soggetti sui quali gravano obblighi di monitoraggio, che da altri soggetti (articolo 1, comma 2, legge n. 186/2014).

- Titoli pubblici italiani e titoli equiparati emessi all'estero
- Titoli non rappresentativi di merce e certificati di massa emessi da non residenti
- Valute estere, depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero indipendentemente dalle modalità di alimentazione
- Contratti di natura finanziaria stipulati con controparti non residenti (finanziamenti, riporti, pronti contro termine e prestito titoli)
- Polizze di assicurazione sulla vita e di capitalizzazione stipulate con compagnie di assicurazione estere
- Contratti derivati e altri rapporti finanziari stipulati al di fuori del territorio dello Stato
- Metalli preziosi allo stato grezzo o monetato detenuti all'estero
- Diritti all'acquisto o alla sottoscrizione di azioni estere o strumenti finanziari assimilati
- Forme di previdenza complementare organizzate o gestite da società ed enti di diritto estero

Dalle ultime circolari dell'Agenzia delle Entrate non sembra emergere l'iscrizione di marchi, brevetti o opere d'ingegno

nell'elencazione delle attività patrimoniali, pertanto, è possibile iscriverle all'interno delle altre attività residuali.⁸⁴

Con il modello Unico 2014 per la dichiarazione dei redditi sono state apportate delle modifiche concernenti l'individuazione sia del valore delle attività finanziarie che degli immobili situati all'estero. La prassi comune prevede l'iscrizione delle attività finanziarie al valore di quotazione al 31 dicembre o al momento della comunicazione dell'attività illecitamente detenuta. Se non vi è la possibilità di risalire al valore della quotazione si sfrutta il valore nominale o il valore di rimborso.

Sul fronte delle attività patrimoniali come quelle immobiliari situate al di fuori del confine nazionale, invece, viene iscritto il costo storico al momento dell'acquisizione del bene ovvero il valore di mercato al termine dell'esercizio. Se l'immobile viene ottenuto tramite donazione o a seguito della successione *mortis causa*, il valore del bene è quello iscritto nell'atto di successione o, quando non disponibile, il costo di acquisto o di realizzazione.

Per le attività patrimoniali immobiliari situate all'interno dell'Unione Europea si farà invece riferimento al valore iscritto all'interno del registro catastale ovvero il costo d'acquisto o, ancora, il valore di mercato rilevabile e certificato da un esperto.

Ai fini della procedura è necessario determinare il luogo in cui hanno sede tali attività per l'attribuzione di eventuali riduzioni

⁸⁴ “Per le attività patrimoniali detenute all'estero, diverse dagli immobili, per le quali non è dovuta l'Ivie, il contribuente deve indicare il costo d'acquisto, risultante dalla relativa documentazione probatoria, ovvero il valore di mercato all'inizio di ciascun periodo d'imposta (ovvero al primo giorno di detenzione) e al termine dello stesso (ovvero al termine del periodo di detenzione dello stesso).

nella sanzione.⁸⁵ Il contribuente dovrà indicare il valore complessivo delle attività detenute all'estero alla data di presentazione della domanda e indicarle all'interno del quadro RW.

Pertanto, l'Amministrazione finanziaria dovrà:

- Determinare i redditi patrimoniali e finanziari detenuti all'estero e stabilire le sanzioni,
- Determinare la provenienza dei redditi necessari per l'acquisizione delle suddette attività,
- Determinare i maggiori imponibili anche relativi all'IVIE e IVAFE e applicare le sanzioni.

Si ricorda che l'IVIE e l'IVAFAE devono essere indicati all'interno del quadro RW anche nella circostanza in cui il contribuente sia esonerato dall'obbligo di monitoraggio. Inoltre, nel caso in cui venga utilizzato un veicolo per occultare i beni si ritiene la sede di questo come luogo di detenzione dell'attività⁸⁶.

3.2.3 Cause di inammissibilità

La procedura di collaborazione volontaria, in base a quanto previsto dall'articolo 5-*quater*, comma 2, del decreto legge n.167/1990, richiamato nell'articolo 1 della legge n.186/2014, non

⁸⁵ Il paragrafo 5 del decreto legge n.167/1990 stabilisce il contribuente deve fornire "le informazioni necessarie" per beneficiare della riduzione di sanzione.

⁸⁶ "anche in presenza di una detenzione effettiva dell'attività presso un paese collaborativo, quello che rileva ai fini del regime applicabile è lo stato in cui ha la sede il veicolo interposto" Fonte: Circolare Agenzia delle Entrate n.10/E 13 marzo 2015.

verrà attivata nel caso in cui il contribuente sia stato informato dell'inizio di procedimenti tributari di accesso, ispezione o verifica. Il contribuente è escluso dalla procedura anche se tali informazioni siano state acquisite da soggetti “solidalmente obbligati in via tributaria o da soggetti concorrenti nel reato”.⁸⁷

La “conoscenza formale” presuppone la notifica dell'atto tributario e si concretizza, pertanto, l'acquisizione delle informazioni da parte del contribuente. Il soggetto è quindi escluso dalla procedura solo nel caso in cui proponga la partecipazione alla procedura successivamente alla notifica dell'atto.

La *voluntary disclosure* diverrebbe, in caso contrario, non più uno strumento di autodenuncia verso il comportamento illecito del contribuente, bensì una procedura coattiva per evitare il pagamento di sanzioni abnormi.

3.3. La collaborazione volontaria nazionale

La particolarità della nuova *disclosure* consiste nella possibilità per il contribuente di aderire alla *voluntary* nazionale, procedura alla quale si applicano le disposizioni introdotte dalla legge n.186/2014. Così facendo è stata riconosciuta la facoltà di regolarizzare la posizione reddituale anche a quei soggetti che hanno commesso delle violazioni indipendentemente dalla

⁸⁷ Articolo 5-*quater* D.L. 167/1990.

detenzione di capitali all'esterno del confine italiano. I soggetti che possono aderire a tale procedura sono:

- tutti i soggetti che si avvalgono della procedura di collaborazione internazionale,
- contribuenti diversi da quelli indicati all'articolo 4, comma 1, della legge istitutiva del monitoraggio fiscale,
- violazioni commesse dai contribuenti, anche non residenti.

Il presupposto oggettivo per l'applicazione di tale procedura è la violazione delle seguenti imposte:

- a) imposte sui redditi e addizionali,
- b) imposte sostitutive delle imposte sui redditi,
- c) imposta regionale sulle attività produttive e dell'imposta sul valore aggiunto,
- d) violazioni riguardanti la dichiarazione dei sostituti d'imposta commesse entro il 30 settembre 2014.

Il comma due dell'articolo 5-*quater* del decreto legge afferma la possibilità di esclusione dalla procedura quando ricorrono i seguenti presupposti:

- il contribuente ha avuto conoscenza di accessi, verifiche o ispezioni,
- sono state avviate della procedure di accertamento amministrativo,

- il contribuente è indagato o imputato in procedimenti penali per violazione di norme tributarie
- limiti imposti dall'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica n.633 del 26 ottobre 1972, richiamato successivamente nel decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, articolo 32
- consegna di un processo verbale di constatazione ovvero la notifica di un avviso di accertamento ai fini IRPEF, IRES, IVA, IRAP,
- invito al contraddittorio in base a quanto sancito dall'articolo 5 del decreto legislativo n.218 del 19 giugno 1997⁸⁸.

Le indagini finanziarie ad intermediari, nonché la comunicazione della liquidazione d'imposte da parte dell'Agenzia delle Entrate non costituiscono delle cause di esclusione o inammissibilità della procedura di collaborazione volontaria nazionale. Inoltre, la procedura di collaborazione non è preclusa se l'istruttoria attiene ad un tributo differente rispetto a quello oggetto della procedura. La circolare n.10/E dell'Agenzia delle Entrate del 13 marzo 2015 afferma che “nel caso il contribuente abbia intenzione di attivare la procedura di collaborazione volontaria internazionale ma sia stato interessato all'avvio di attività di accertamento amministrativo relative ad imponibili non connessi agli investimenti e alle attività di natura finanziaria illecitamente detenuti all'estero, sarà preclusa la procedura con riferimento al

⁸⁸ Le cause di inammissibilità devono essere note non solo al soggetto che ha compiuto la violazione normativa, ma anche ai soggetti solidalmente obbligati all'interno delle controversie tributarie o nell'ambito del procedimento penale.

solo ambito derivato nazionale della stessa, ferma restando la possibilità di accedere con riguardo all'ambito oggettivo proprio”.

L'iter da seguire per la procedura domestica prevede *in primis* la comunicazione da parte del contribuente degli illeciti commessi entro il 30 settembre 2014 tramite una relazione da comunicare all'Agenzia delle Entrate. L'Agenzia verificherà la veridicità dei fatti e delle informazioni ottenute e notificherà l'invito al contraddittorio ovvero procederà con l'accertamento con adesione.

Le sanzioni inflitte coincidono con il minimo edittale determinato dalla *voluntary* internazionale e sono dunque pari al 25%; se il contribuente accetta l'invito al contraddittorio vedrà ridursi la sua sanzione di un sesto, con l'accertamento con adesione, invece, ci sarà una riduzione solo di un terzo.

3.4. La procedura

In base a quanto sancito dall'articolo 5-quater del decreto-legge n.167/1990, modificato dalla legge n.186/2014, il contribuente deve comunicare all'Amministrazione finanziaria, in via telematica, “tutti gli investimenti e tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, fornendo i relativi documenti e le informazioni per la determinazione dei redditi che servono per costituirli o acquistarli, nonché dei redditi che derivano dalla loro dismissione o utilizzazione a qualunque titolo, unitamente ai documenti e alle informazioni per la determinazione degli

eventuali maggiori imponibili agli effetti delle imposte sui redditi e le relative addizionali, delle imposte sostitutive, dell'imposta regionale sulle attività produttive, dei contributi previdenziali, dell'imposta sul valore aggiunto e delle ritenute, connessi con le attività costituite e detenute all'estero, relativamente a tutti i periodi d'imposta per i quali, alla data di presentazione della richiesta, non sono scaduti i termini per l'accertamento o la contestazione della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma⁸⁹. La richiesta di ammissione alla procedura deve essere effettuata entro il 30 novembre 2015 sfruttando il modello presente sul sito dell'Agenzia delle entrate. Il contribuente dovrà allegare alla documentazione principale una relazione contenente l'ammontare degli investimenti o delle attività finanziarie detenute illegalmente all'estero, la determinazione dei redditi che servono per acquisire i beni e i redditi derivanti dalla loro dismissione, ma anche la determinazione dei maggiori imponibili delle imposte oggetto di procedura.⁹⁰ Questa fase è fondamentale per la procedura di autodenuncia in quanto la diffusione di dati errati o incompleti potrebbe dimostrarsi un'arma a doppio taglio per il contribuente. Il legislatore ha previsto la possibilità di integrare la domanda⁹¹ entro trenta giorni dall'invio della richiesta riconoscendo la complessità sia della procedura che della mole di documenti da fornire, anche provenienti dall'estero. E' bene ricordare che la responsabilità sulla correttezza, tempestività e veridicità delle

⁸⁹ Legge n.186/2014 articolo 1, comma 1.

⁹⁰ Il provvedimento, all'interno dell'allegato 4, fornisce uno schema utile per la realizzazione della relazione.

⁹¹ Cosiddetta istanza integrativa.

informazioni è in capo al contribuente e non ad intermediari abilitati o professionisti che svolgono un ruolo ausiliario.

Nel caso di decesso del soggetto che ha violato la normativa tributaria si applica la disciplina contenuta all'interno dell'articolo 65 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973⁹², e dunque viene concessa una proroga di sei mesi a favore degli eredi. Qualora l'erede non effettui il pagamento entro il termine stabilito dalla procedura vi sarà una deroga ai termini di notifica degli avvisi di accertamento.

Una volta ricevuti tutti i documenti da parte del contribuente, l'Agenzia delle entrate ha l'obbligo di attestare l'avvenuta ricezione inviando al richiedente la ricevuta contenente il file con il codice di autenticazione Entratel o Fiscoline.⁹³

⁹² “Gli eredi rispondono in solido delle obbligazioni tributarie il cui presupposto si è verificato anteriormente alla morte del dante causa. Gli eredi del contribuente devono comunicare all'ufficio delle imposte del domicilio fiscale del dante causa le proprie generalità e il proprio domicilio fiscale. La comunicazione può essere presentata direttamente all'ufficio o trasmessa mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, nel qual caso si intende fatta nel giorno di spedizione. Tutti i termini pendenti alla data della morte del contribuente o scadenti entro quattro mesi da essa, compresi il termine per la presentazione della dichiarazione e il termine per ricorrere contro l'accertamento, sono prorogati di sei mesi in favore degli eredi. ((I soggetti incaricati dagli eredi, ai sensi del comma 2 dell'articolo 12, devono trasmettere in via telematica la dichiarazione entro il mese di gennaio dell'anno successivo a quello in cui è scaduto il termine prorogato.)) La notifica degli atti intestati al dante causa può essere effettuata agli eredi impersonalmente e collettivamente nell'ultimo domicilio dello stesso ed è efficace nei confronti degli eredi che, almeno trenta giorni prima, non abbiano effettuato la comunicazione di cui al secondo comma.

⁹³ La ricevuta è disponibile al più tardi entro il quinto giorno lavorativo successivo all'invio della documentazione e riporta l'indirizzo PEC delle Direzioni Regionali e della Provincia di Trento e Bolzano.

La fase successiva prevede la verifica, da parte dell'Amministrazione finanziaria, dei requisiti sia oggettivi che soggettivi e, qualora sussistano, si procederà con l'accesso alla procedura di *voluntary disclosure*. Esaminata la documentazione fornita dal contribuente, l'Agenzia delle Entrate avrà il compito di determinare le imposte e le sanzioni che dovranno essere pagate dal soggetto passivo. Per far questo sarà necessario effettuare la procedura di accertamento tramite invito al contraddittorio⁹⁴ ovvero con accertamento con adesione.⁹⁵

Nel primo caso si può prestare adesione entro il quindicesimo giorno precedente la data di udienza ottenendo una riduzione della sanzione di un sesto; nel secondo caso, alternativo rispetto al primo, si procedere con l'accertamento con adesione che prevede la riduzione delle sanzioni nella misura di un terzo. In questa circostanza il pagamento dovrà essere corrisposto in un'unica soluzione entro venti giorni oppure in tre rate mensili di pari importo tenendo presente che il mancato pagamento di una sola rata determinerà la perdita di tutti i benefici acquisiti. Una volta avvenuto il pagamento e saldato l'importo dovuto la procedura potrà ritenersi completata e l'Agenzia delle entrate dovrà comunicare all'Autorità giudiziaria la conclusione della procedura di collaborazione volontaria.

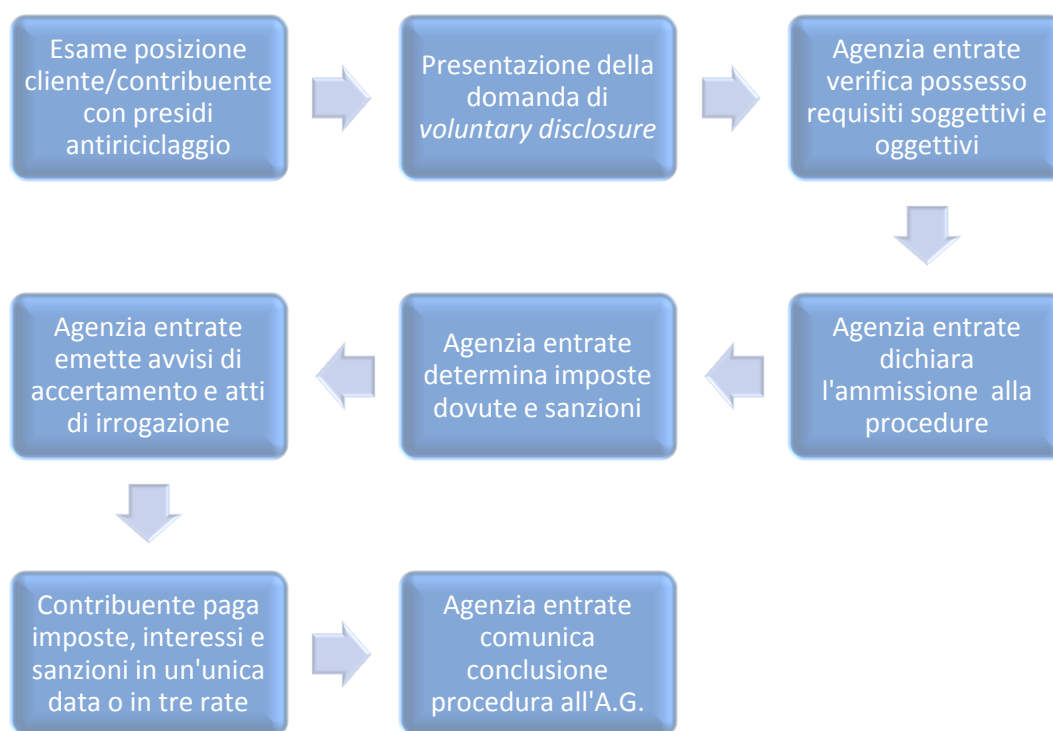
Nel caso in cui il contribuente non ha provveduto al pagamento entro i termini stabiliti l'Agenzia delle entrate potrà notificare un secondo avviso di accertamento fino al 31 dicembre dell'anno

⁹⁴ Si fa riferimento al decreto legislativo n. 218/1997, articolo 5

⁹⁵ Tra la data di ricevimento della richiesta di partecipazione alla procedura e l'ultima data possibile per l'accertamento delle imposte devono intercorrere almeno novanta giorni.

successivo a quello di notificazione e non si manifestano gli effetti sia amministrativi che penali della *voluntary disclosure*⁹⁶.

Nei riquadri sottostanti sono iscritte le principali fasi della *voluntary disclosure*⁹⁷.



⁹⁶ Non sarà più possibile ottenere la riduzione nelle sanzioni sulla violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale e dei tributi, il rimpatrio “favorevole” dei capitali detenuti in Paesi di *black list*, nonché la clausola di esclusione sulla punibilità dei reati tributari e dei reati di riciclaggio.

Cfr D. Sopranzetti, *Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure*, Giuffrè, 2015

⁹⁷ Lo schema riportato è tratto dal libro di Sopranzetti: *Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure*.

3.5. Raddoppio dei termini di decadenza

L'Amministrazione finanziaria potrà emettere gli avvisi di accertamento entro il 31 dicembre del quarto anno successivo rispetto a quello di presentazione o, al più tardi, entro il quinto anno successivo rispetto a quello di presentazione della domanda. Tuttavia i termini di presentazione possono essere raddoppiati nei seguenti casi:

- i. Sussistono i presupposti espressi dall'articolo 331 c.p.p. per i reati definiti dal decreto legge 74/2000 in materia di reati tributari,
- ii. Qualora i capitali illecitamente detenuti siano stati acquisiti o realizzati tramite redditi sottratti alla giusta tassazione.

La legge 186/2014 definisce all'articolo 5-*quater* la non applicazione del raddoppio dei termini quando ricorrano le seguenti situazioni:

- Il contribuente ha trasmesso gli atti agli intermediari finanziari italiani confermando la volontà di adesione alla procedura,
- Le attività sono detenute all'interno di Stati con i quali sono stati stipulati degli accordi al fine di prevenire la doppia tassazione.

3.6. Le sanzioni

3.6.1 La determinazione della sanzione

Il vantaggio della *voluntary disclosure* in capo al contribuente consiste nella riduzione delle sanzioni amministrative nonché riduzione delle pene in ambito processuale. La collaborazione volontaria ammette dei diversi trattamenti a seconda della violazione commessa:

- Violazione obblighi di monitoraggio fiscale in Paesi *white list*,
- Violazione obblighi di monitoraggio fiscale in Paesi *black list*,
- In ambito di imposte sui redditi o IVA.

Nel primo caso il contribuente sarà soggetto ad una sanzione amministrativa in misura variabile tra il 3 e il 15% dell'importo non dichiarato. In realtà, con la *voluntary disclosure* si è introdotta un'aliquota addirittura inferiore rispetto a quanto previsto dalla legge Europea e pari all'1,5% se e solo se ricorre almeno uno dei seguenti presupposti:

- 1) Le attività verranno rimpatriate all'interno del confine nazionale ovvero nell'Unione europea ovvero in Paesi con i quali sono stati sanciti degli accordi di collaborazione inclusi nella lista degli Stati previsti dal decreto del Ministero delle Finanze nel 1996,
- 2) Le attività trasferite sono detenute nel medesimo stato,

3) Il soggetto che ha violato la normativa consente la trasmissione, tramite intermediario finanziario, delle informazioni utili per la procedura all'Amministrazione finanziaria nazionale⁹⁸⁹⁹.

Si denota come la procedura in questione risulti piuttosto snella prevedendo la possibilità di rimpatrio delle attività illegalmente detenute all'estero e la comunicazione dei dati sensibili per combattere l'evasione fiscale. Qualora non vengano rispettate tali clausole vi sarà la riduzione della sanzione pari al 2.25%¹⁰⁰. Se il contribuente, invece, comunica i dati all'Agenzia delle Entrate entro il termine stabilito dall'articolo 16 del decreto legislativo 472/1997, allora la sanzione verrà ridotta di un terzo e quindi sarà pari a 0,5%.

**CALCOLO SANZIONE ANNUA VIOLAZIONE MONITORAGGIO
FISCALE (Paesi non *black list*)**

Capitale	1.000.000
Sanzione minima	3%
Riduzione alla metà procedura in determinati casi	1.5%
Importo annuo sanzione	15.000
Definizione agevolata della sanzione (riduzione a 1/3)	0.5%

⁹⁸ Articolo 5-*quinquies* comma 4 decreto legge 167/1990

⁹⁹ La circolare n.10/2015 afferma che “la disposizione è finalizzata a permettere all'Amministrazione finanziaria di controllare la veridicità delle informazioni indicate dal contribuente nella dichiarazione dei redditi per i periodi d'imposta successivi a quello di adesione alla collaborazione volontaria (cd. monitoraggio rafforzato)”.

¹⁰⁰ E' la sanzione dovuta a chi non beneficia del minimo edittale.

Importo annuo da pagare	5.000
Annualità ancora accertabile	Dal 2009 (Unico 2010)

Fonte: D. Sopranzetti, *Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure*

Nel caso in cui i capitali siano detenuti in un Paese di *black list* la sanzione verrà raddoppiata con aliquote variabili dal 6 al 30%¹⁰¹ sia per persone fisiche che società estere controllate e collegate. Anche in questa circostanza, proprio come per i Paesi di *white list*, è possibile dimezzare le aliquote se ricorrono i presupposti stabiliti dall'articolo 5-*quinquies*, comma 4 del decreto legge 167/1990 ovvero se sussistono degli accordi atti ad evitare la doppia tassazione tra gli Stati.. Nella seguente tabella si riportano gli stati appartenenti alla *black list*.

ELENCO STATI O TERRITORI BLACK LIST

D.M. 4 maggio 1999 (Stati e territori aventi un regime fiscale privilegiato ai fini della tassazione del reddito delle persone fisiche)	Alderney, Andorra, Anguilla, Antigua e Barbuda, Antille Olandesi, Aruba, Bahama, Bahrein, Barbados, Belize, Bermuda, Brunei, Costa Rica, Dominica, Emirati Arabi Uniti, Ecuador, Filippine, Gibilterra, Gibuti, Grenada, Guernsey, Hong Kong, Isola di Man, Isole Cayman, Isole Cook, Isole Marshall, Isole Vergini
--	---

¹⁰¹ “o nella diversa misura compresa tra il 5 per cento e il 25 per cento, applicabile per le violazioni commesse fino al 4 agosto 2009 per effetto delle modifiche apportate dal decreto legge n.78 del 2009” Cfr: Tabellini, *Voluntary disclosure*,2015.

	<p>Britanniche, Jersey, Libano, Liberia, Liechtenstein, Macao, Malaysia, Maldive, Maurizio, Monserrat, Nauru, Niue, Oman, Panama, Polinesia Francese, Monaco, Sark, Seicelle, Singapore, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Svizzera, Taiwan, Tonga, Turks e Caicos, Tuvalu, Uruguay, Vanuatu, Samoa</p>
<p>D.M. 21 novembre 2001 (Stati e territori aventi un regime fiscale privilegiato ai fini della disciplina delle Cfc)</p>	<p>Alderney (Isole del Canale), Andorra, Anguilla, Antille Olandesi, Aruba, Bahamas, Barbados, Barbuda, Belize, Bermuda, Brunei, Filippine, Gibilterra, Gibuti (ex Afar e Issas) Grenada, Guatemala, Guernsey (Isole del Canale), Herm (Isole del Canale), Hong Kong, Isola di Man, Isole Cayman, Isole Cook, Isole Marshall, Isole Turks e Caicos, Isole Vergini britanniche, Isole Vergini statunitensi, Jersey (Isole del Canale), Kiribati (ex Isole Gilbert), Libano, Liberia, Liechtenstein, Macao, Maldive, Malesia, Montserrat, Nauru, Niue, Nuova Caledonia, Oman, Polinesia francese, Saint Kitts e Nevis, Salomone, Samoa, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Sant'Elena, Sark (Isole del Canale),</p>

	Seychelles, Singapore, Tonga, Tuvalu (ex Isole Ellice), Vanuatu
Art. 2	Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Monaco Angola, Antigua, Costa Rica,
Art.3	Dominica, Ecuador, Giamaica, Kenia, Lussemburgo, Mauritius, Portorico, Panama, Svizzera, Uruguay

Fonte: D. Sopranzetti, *Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure*.

Il presupposto del legislatore è che le attività oggetto di *disclosure* e detenute in Paesi a fiscalità privilegiata, siano state realizzate sfruttando i redditi sottratti illecitamente a tassazione e, pertanto, possono essere oggetti di duplice tassazione: sia per la violazione della normativa sul monitoraggio fiscale, che per l'accertamento presuntivo. Se le attività oggetto di collaborazione volontaria sono state detenute in Stati con i quali è stato stipulato un accordo di collaborazione¹⁰² entro il 2 marzo 2015 si assiste ad una riduzione della sanzione nella misura del 3%, andandosi quindi ad uniformare alla disciplina adottata per i Paesi di *white list*. Se i contribuenti effettuano il pagamento entro i termini stabiliti dall'articolo 16, comma 3 del decreto legislativo 472 del 1997, e dunque entro 60 giorni dal momento della notificazione dell'atto, sarà possibile un'ulteriore riduzione della sanzione inflitta nella misura di un terzo.

¹⁰² L'accordo deve consentire lo scambio di informazioni tra gli Stati in base a quanto previsto dall'articolo 26 OCSE..

Si ricorda che l'Italia entro il 2 marzo 2015 ha stipulato tre accordi con tre Paesi di *black list*:

- Svizzera
- Principato di Liechtestein
- Principato di Monaco.

In realtà, in base a quanto previsto dalla circolare dell'Agenzia delle entrate, la numero 10 del 2015, si producono i medesimi effetti anche grazie ad accordi già stipulati e conformi a quanto sancito dallo standard OCSE.

Il contribuente che decide di trasferire le attività oggetto di *disclosure* in un altro Stato *white list* dovrà autorizzare la nuova trasmissione dei dati al nuovo intermediario, residente nello Stato in cui vuole trasferire il reddito non dichiarato, entro 30 giorni dalla data di trasferimento delle attività, ed inoltre ha l'obbligo di inviare l'autorizzazione all'Agenzia delle Entrate entro 60 giorni dalla data di trasferimento delle attività.

Nella seguente tabella vengono riassunti i requisiti principali per il calcolo della sanzione nei Paesi *black list*.

CALCOLO SANZIONE ANNUA VIOLAZIONE MONITORAGGIO FISCALE (Paesi black list)	
Ipotesi più sfavorevole (contribuente non trasparente e Paese black list non collaborativo)	
Capitale	1.000.000
Sanzione minima	6%
Riduzione di un quarto della	4.5%

sanzione per la procedura	
Importo annuo sanzione	45.000
Definizione agevolata della sanzione (riduzione a 1/3)	1.5%
Importo annuo da pagare	15.000
Annualità ancora accertabile	Dal 2004 (Unico 2005)
Ipotesi più favorevole (contribuente trasparente e Paese black list collaborativo)	
Capitale	1.000.000
Sanzione minima	6%
Riduzione al 3% nel caso di Paese collaborativo	3%
Riduzione alla metà della sanzione per la procedura	1.5%
Importo annuo sanzione	15.000
Definizione agevolata della sanzione (riduzione a 1/3)	0.5%
Importo annuo da pagare	5.000
Annualità ancora accertabile	Dal 2004 (Unico 2005)
Fonte: D. Sopranzetti, <i>Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure</i>	

E' possibile evidenziare dei casi limite per i quali vengono applicate delle aliquote intermedie nella misura del 0.75% e 1% ed inoltre, per i periodi d'imposta dal 2004 al 2007 si applica l'aliquota del 5%.

SCHEMA RIASSUNTIVO SANZIONI

	Paese <i>white list</i>	Paese <i>black list</i> collaborativo	Paese <i>black list</i> non collaborativo
Sanzione minima	3%	6%	6%
Riduzione requisiti art 5-quinquies	1,5%	3%	3%
Definizione agevolata sanzione	0,5%	1,5%	0,5%

La terza classe di sanzioni che possono essere inflitte riguardano i maggiori imponibili agli effetti:

- Delle imposte sui redditi e addizionali,
- Delle imposte sostitutive delle imposte sui redditi.
- Dell'imposta regionale sulle attività produttive,
- Dell'imposta sul valore aggiunto.

In questo caso il contribuente non solo dovrà versare l'intero ammontare sottratto alla tassazione, ma anche la sanzione ad esso connessa nella misura del minimo edittale ridotto di un quarto. La stessa misura è prevista nel caso di collaborazione volontaria nazionale.¹⁰³

CALCOLO DELLE IMPOSTE EVASE E DELLE RELATIVE

SANZIONI (Paesi non *black list*)

Ipotesi più onerosa (redditi impresa formatisi nel 2010)

¹⁰³ Si sottolinea come l'errata comunicazione comporti una sanzione del 75% mentre l'omessa dichiarazione il 90%.

Reddito non dichiarato	1.000.000
IRPEF e addizionali al 45%	450.000
IRAP al 3.9%	39.000
IVA al 20% (ove dovuta)	200.000
Totale imposte da pagare (IRPEF,IRAP,IVA)	689.000
Sanzione minima per dichiarazione infedele (100%)	689.000
Riduzione di un quarto per la procedura (75%)	516.750
Riduzione a 1/6 per adesione all'invito al contraddittorio (12.5%)	86.125
Riduzione a 1/3 per accertamento con adesione (25%)	172.250
Importo da pagare (IRPEF+IRAP+IVA+sanzione) per il 2010	775.125
	Dal 2010 (Unico 2011) o dal
Annualità ancora accertabile	2009 in caso di omessa dichiarazione
<i>(Paesi black list)</i>	
Sanzione minima per dichiarazione infedele (200%)	1.378.000
Riduzione di un quarto per la procedura (150%)	1.033.500
Riduzione a 1/6 per adesione all'invito al contraddittorio (25%)	172.250
Riduzione a 1/3 per accertamento con adesione (50%)	344.500
Importo da pagare	861.250

(IRPEF+IRAP+IVA+sanzione) per il
2010

Annualità ancora accertabile	Dal 2006 (Unico 2007) o dal 2004 in caso di omessa dichiarazione
------------------------------	--

Fonte: D. Sopranzetti, *Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure*.

3.6.2 Gli interessi

Per quanto concerne il calcolo degli interessi il contribuente può adottare due metodologie per la loro determinazione: il metodo analitico oppure quello forfettario. Il contribuente detentore di capitale inferiore a 2 milioni di euro potrà scegliere alternativamente tra i due metodi sopraelencati, mentre per importi superiori potrà essere adottato solo il primo.

Il metodo analitico consente di determinare in modo puntuale i componenti positivi e negativi di reddito e la relativa sanzione con il pagamento di un'imposta sostitutiva pari al 12,5%, 20% oppure del 27%.

Il metodo forfettario, invece, prevede il calcolo semplificato sfruttando la media delle consistenze delle attività di fine anno

sul quale verrà applicata l'aliquota del 5% sulla quale poi verrà pagata l'imposta per il 27%.¹⁰⁴

3.6.3. Le sanzioni penali

Il nuovo articolo 5-*quinquies* del decreto legge n. 167/1990, modificato dalla legge n. 186/2014, prevede l'esclusione dalla punibilità¹⁰⁵ dei seguenti reati in ambito penale per:

- Dichiarazione fraudolenta,
- Dichiarazione infedele,
- Omessa dichiarazione,
- Omesso versamento di ritenute certificate,
- Omesso versamento IVA.

Il legislatore non ha voluto includere nella lista degli atti non punibili l'emissione di fatture false, che costituisce uno dei metodi prevalentemente utilizzati per occultare i redditi realizzati, il reato di riciclaggio e di impiego di denaro di proveniente da attività illecita. Tali esclusioni di punibilità operano nei soggetti che hanno commesso atti illeciti, ma anche nei soggetti che hanno concorso alla loro realizzazione¹⁰⁶. La non punibilità viene determinata dall'Autorità giudiziaria a fronte della comunicazione, da parte dell'Amministrazione finanziaria entro

¹⁰⁴ Con il metodo forfettario si pagherà quindi l'1,35% sull'importo emerso alla fine dell'anno.

¹⁰⁵ Si può parlare di "non punibilità" quando sussistano le giuste motivazioni; in questo caso il legislatore ritiene una giusta motivazione il ripristino della legalità in operazioni effettuate in modo illecito.

¹⁰⁶ Si è così tutelata la figura del professionista, del fiduciario e dell'intermediario dall'incriminazione per concorso in reati tributari.

30 giorni dal pagamento dell'importo dovuto, della conclusione della procedura di *voluntary disclosure*.

3.7. Voluntary disclosure vs. scudo fiscale

3.7.1 Lo scudo fiscale

Nel corso degli anni 2000 si è notato un forte uso dello strumento di dichiarazione volontaria per il rimpatrio di attività illecitamente detenute all'estero. Infatti, negli anni 2001, 2003 e 2009 venne utilizzato lo strumento dello scudo fiscale che consentiva la regolarizzazione delle attività finanziarie e patrimoniali non dichiarate allo Stato italiano. Lo scopo del legislatore era quello di combattere l'evasione fiscale e recuperare una parte del gettito fiscale per i beni non dichiarati. Nel corso dei seguenti paragrafi analizzerò lo strumento dello scudo fiscale-*ter*, il più recente, e le principali differenze con la *voluntary disclosure*.

Il procedimento di collaborazione volontaria nel 2009 è stato introdotto con il decreto legge n. 78/2009, istitutivo dello scudo fiscale, con il quale si cercava di sanare i comportamenti illeciti con il pagamento dell'importo dovuto e la relativa sanzione. Il decreto legge venne approvato dalla Camera dei Deputati il 28 luglio 2009 e successivamente, il primo agosto dello stesso anno, dal Senato della Repubblica diventando ufficialmente legge.

I contribuenti interessati alla suddetta procedura dovevano comunicare agli intermediari finanziari tutte le attività possedute al di fuori del territorio dello Stato fino al 31 dicembre 2008 e regolarizzarle entro il 31 dicembre del 2009.¹⁰⁷

Tramite lo scudo fiscale è stato possibile il rimpatrio delle attività detenute all'estero entro il 31 dicembre 2008 per i seguenti soggetti passivi:

- 1) Persone fisiche,
- 2) Enti commerciali,
- 3) Società semplici e associazioni equiparate,
- 4) Imprese estere come ad esempio quelle situate nei paesi di

black list il cui controllo è detenuto da soggetti italiani

fiscalmente residenti in Italia¹⁰⁸ anche per il tramite di interposta persona.

L'ambito oggettivo presupponeva le seguenti attività:

- Somme di denaro;
- Azioni quotate e non quotate, quote di società non rappresentate da titoli;
- Titoli obbligazionari;
- Certificati di massa;
- Quote di partecipazione a organismi d'investimento collettivo a prescindere dalla residenza del soggetto emittente;
- Immobili;

¹⁰⁷ In realtà il termine per la presentazione della domanda previsto dal decreto legge 79/2009 era fissato per il 15 settembre 2009.

¹⁰⁸ All'interno della circolare n.49 del 2009 dell'Agenzia delle entrate si afferma l'esclusione degli enti commerciali, società ad eccezione delle società semplici, che non siano residenti fiscalmente nel territorio italiano.

- Quote di diritti reali multiproprietà;
- Oggetti preziosi;
- Opere d'arte.

Le disposizioni dello scudo fiscale-*ter* consentivano la possibilità di rimpatrio delle attività detenute all'estero ovvero la loro regolarizzazione.

Nel primo caso il contribuente doveva fornire tutte le informazioni necessarie agli intermediari abilitati, ossia banche, SIM, società fiduciarie, agenti di cambio e Poste Italiane. Il ruolo degli intermediari era quello di verificare la veridicità dei dati contenuti all'interno della dichiarazione spontanea del contribuente con l'obbligo di comunicazione delle operazioni sospette. L'imposta veniva calcolata a partire dall'importo oggetto di emersione, circa il 50% del presunto.

Nel caso di regolarizzazione, invece, si procedeva sempre con la dichiarazione da parte del soggetto, ma non era possibile mantenere pienamente la riservatezza. In queste circostanze il segreto "tributario" poteva essere mantenuto solo nel caso in cui le attività illecite erano detenute nei Paesi SEE¹⁰⁹ – Scambio Economico Europeo - ed inoltre la regolarizzazione della posizione fiscale era possibile solo verso questi Paesi. A seguito del rimpatrio l'Amministrazione finanziaria non poteva più effettuare accertamenti sulle attività emerse, fermo restando la

¹⁰⁹ I Paesi SEE erano: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria. A questi si unirono i Paesi "collaborativi" come Australia, Canada, Corea del Sud, Giappone, Islanda, Messico, Nuova Zelanda, Stati Uniti e Turchia.

possibilità di effettuare operazioni di accesso, ispezione e verifica delle attività non connesse con la procedura.

La sanzione inflitta con lo scudo fiscale-*ter* ammontava al 5% dell'importo non dichiarato, cifra superiore rispetto a quella attualmente prevista dalla *voluntary disclosure*.

Con lo scudo fiscale il contribuente era esonerato dalla compilazione del quadro RW ad eccezione dei seguenti casi:

1. Siano state detenute somme superiori a euro 10.000,00 entro il 31 dicembre dell'anno fiscale considerato¹¹⁰;
2. Siano state detenuti investimenti all'estero, ovvero attività estere di natura finanziaria per valori superiori a 10 mila euro;
3. Siano stati effettuati trasferimenti da e per l'estero con l'ausilio di intermediari finanziari non residenti in Italia per importi superiori a 10 mila euro;
4. Siano stati effettuati trasferimenti da e per l'estero con l'ausilio di intermediari finanziari residenti in Italia, sempre per importi superiori a 10 mila euro.¹¹¹

I dati diffusi dalla Banca d'Italia nel febbraio 2010 hanno evidenziato l'emersione di 97 miliardi di euro tra il 2009 e 2010, prevalentemente rimpatriati dalla Svizzera (68,8% del totale). L'analisi svolta dalla Banca Centrale Italiana evidenzia non solo la provenienza dei capitali, ma anche la tipologia di reddito detenuta denotando la prevalenza di depositi in conto corrente

¹¹⁰ Non era necessaria alcuna comunicazione se l'importo di 10 mila euro era cumulativo dei redditi detenuti in diversi Paesi.

¹¹¹ Fonte:

<http://archivio.sndmae.it/Cosa%20facciamo/patate%20bollenti/scudo%20fiscal e/SCUDO%20FISCALE%20Vademecum%20Loreti-Parlagreco.htm>

(47,2% sul totale) e strumenti finanziari come azioni (14,8%) oppure obbligazioni (23%). Si denota come l'84% dei capitali detenuti oltre confine fosse in paesi *black list* segno evidente della tendenza all'evasione fiscale in paesi a fiscalità privilegiata.

DATI RIASSUNTIVI DELLO SCUDO FISCALE 2009-2010 (miliardi di euro a valori correnti o valori percentuali) ¹¹²				
Tipo di attività	A)Rimpatrio con liquidazione	B)Rimpatrio senza liquidazione o regolarizzazioni	Totale A + B	In % del totale complessivo
Denaro	-	5,2	5,2	5,4%
Depositi in conto corrente	38,1	7,7	45,8	47,2%
Titoli – azioni	0,1	14,1	14,2	14,6%
Titoli – Strumenti di debito	1,1	21,2	22,3	23%
Strumenti derivati	-	-	-	-
Altre attività finanziarie	-	8,1	8,1	8,4%
Immobili, quote diritti reali e multiproprietà	-	1,4	1,4	1,4%
Totale	39,4	57,6	97	100%
Paese di	A)Rimpatrio	B)Rimpatrio	Totale	In % del

¹¹² Fonte Banca d'Italia. V. Pellegrini, E. Tosti, *Questioni di Economia e Finanza, Alla ricerca dei capitali perduti: una stima delle attività all'estero non dichiarate dagli italiani. Luglio 2010*

ubicazione	con liquidazione	senza liquidazione o regolarizzazioni	A + B	totale complessivo
Svizzera	27,7	39,1	66,8	68,8%
Lussemburgo	1,4	6,2	7,6	7,9%
San Marino	2,4	2,2	4,6	4,8%
Principato di Monaco	2,9	1,5	4,4	4,5%
Austria	0,9	0,6	1,5	1,6%
Liechtenstein	0,4	1,1	1,5	1,6%
Jersey	0	1,2	1,2	1,3%
Francia	0,5	0,7	1,2	1,2%
Regno Unito	0,6	0,5	1,2	1,2%
Irlanda	0,0	0,9	0,9	1,0%
Germania	0,7	0,1	0,8	0,9%
USA	0,4	0,4	0,8	0,8%
Singapore	0,4	0,1	0,5	0,5%
Altri Paesi	1,0	3,0	4,0	4,1%
Totale	39,4	57,6	97,0	100%

Fonte Banca d'Italia: *V. Pellegrini, E. Tosti, Questioni di Economia e Finanza, Alla ricerca dei capitali perduti: una stima delle attività all'estero non dichiarate dagli italiani. Luglio 2010*

3.7.2 Differenze tra le procedure

Sul fronte dei presupposti si iniziano pertanto a delineare le prime differenze tra i due strumenti. Con lo scudo fiscale potevano essere regolarizzate unicamente le attività detenute oltre confine e non vennero considerati i soggetti passivi IRES.

Inoltre, non era soggetto passivo il titolare effettivo, figura subentrata con la legge Europea del 2013 e diventata fondamentale nella procedura di *voluntary disclosure*.

Il rimpatrio fisico dei beni con lo scudo fiscale-*ter* divenne obbligatorio solo per i beni detenuti in Paesi extra-europei; infatti per attività illecitamente detenute nei Paesi SEE - Spazio Economico Europeo – non vige l’obbligo di rimpatrio bensì una mera facoltà. Il contribuente aveva il compito di comunicare all’Amministrazione finanziaria i beni non dichiarati tramite una dichiarazione di natura riservata da presentare all’intermediario abilitato entro il 30 aprile 2010¹¹³.

Le differenze principali si possono denotare nel campo sia dei benefici che della copertura penale. Dal lato dei benefici la procedura dello scudo fiscale prevedeva l’esenzione dalla compilazione del quadro RW, la riservatezza delle informazioni e l’anonimato, ma anche l’esclusione delle segnalazioni antiriciclaggio. La *voluntary disclosure*, invece, è nata con l’intento di combattere l’evasione fiscale e la sua procedura affianca quella volta a contrastare il riciclaggio del denaro sporco. Per questo motivo non è stato possibile mantenere l’anonimato e la riservatezza delle informazioni, ma, sono state ridotte le aliquote delle sanzioni al fine di incentivare il contribuente a partecipare alla procedura di collaborazione volontaria, in ambito penale si denota come la copertura per la recente procedura attenga unicamente all’omessa o infedele dichiarazione. Durante

¹¹³ In realtà anche nel caso dello scudo fiscale-*ter* si è assistito ad una proroga in quanto il termine per la presentazione delle domande di ammissione alla procedura era fissato al 15 settembre 2009.

il 2009, invece, la copertura penale toccava, oltre ai casi presenti anche nell'attuale *disclosure*, anche la dichiarazione fraudolenta, l'occultamento o la distruzione delle scritture contabili, la falsità dei documenti forniti agli intermediari (scritture contabili, atto pubblico, registri contabili, documenti informatici ecc.).

DIFFERENZE

<i>Scudo fiscale-ter</i>	<i>Voluntary disclosure</i>
La dichiarazione di emersione, da presentare all'intermediario, era riservata;	Il contribuente si deve palesare all'Agenzia delle entrate e deve fornire tutti i documenti utili alla ricostruzione della provvista. E' la prima volta in cui la confessione ha un ruolo centrale in una procedura di emersione;
La procedura garantiva l'anonimato e l'Agenzia delle entrate non era a conoscenza dei nominativi dei soggetti che si erano avvalsi dello scudo;	L'Agenzia delle entrate sarà a conoscenza di tutti i soggetti che hanno presentato la domanda e le relative attività possedute;
L'ambito soggettivo è limitato alle persone fisiche, gli enti non commerciali, società semplici e associazioni equiparate, talune imprese estere;	L'ambito soggettivo comprende anche soggetti IRES;
Si applicava alle attività detenute all'estero;	Si applica anche alle violazioni domestiche;
Si pagava un'imposta sostitutiva <i>una tantum</i> ;	Si pagano tutte le imposte effettivamente evase e le sanzioni

	in misura ridotta;
Le attività potevano restare all'estero;	Le attività potranno ugualmente restare all'estero;
Esclusione della punibilità per i principali reati tributari;	Esclusione della punibilità per i principali reati tributari;
Non operava l'obbligo di segnalazione di operazione sospetta ai fini antiriciclaggio.	Si applicano gli obblighi di antiriciclaggio.
Fonte: D. Sopranzetti, <i>Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure</i> .	

Conclusioni

Il 29 settembre scorso la direttrice dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi, ha comunicato, nel corso di un'intervista televisiva, gli ultimi dati attinenti la *voluntary disclosure*. Le domande sinora pervenute all'Amministrazione finanziaria sono circa 45 mila e, in virtù della proroga concessa, si presume si possa toccare la cifra di 70-80 mila entro il mese di novembre 2015. Dal punto di vista dell'incremento del gettito fiscale, si denota l'aumento delle casse dello stato nella misura di un miliardo e mezzo di euro, che, presumibilmente potrebbe raddoppiare.

Ma è davvero utile lo strumento di *voluntary disclosure*?

L'analisi dei pro evidenzia degli enormi vantaggi in capo al contribuente che non solo potrà pagare una sanzione notevolmente ridotta, ma potrà anche ottenere la non punibilità, in ambito penale, dei reati commessi. Le casse dello Stato si gonfieranno per via delle sanzioni pagate dai cittadini e ci sarà una riduzione dell'economia sommersa. E' indubbio che i benefici siano anche d'immagine internazionale per via dell'implementazione di politiche di collaborazione volontaria in analogia con le altre grandi potenze mondiali. Tali benefici, tuttavia, derivano soprattutto dalla stipulazione di accordi che consentono lo scambio d'informazioni tra gli Stati, a mio avviso uno strumento più efficiente per combattere da un lato l'evasione fiscale e dall'altro la valorizzazione dei paradisi fiscali.

Lo strumento di collaborazione volontaria non è di fatto sufficiente per contrastare la fuga di capitali in Paesi di *black list* e tale dato viene confermato dalle ultime informazioni rivelate dalla direttrice Orlando. La Svizzera, infatti, continua ad essere il luogo prediletto per occultare i redditi non dichiarati, esattamente come nel 2009 con lo scudo fiscale-*ter*.¹¹⁴ Si può dunque notare che la precedente collaborazione volontaria ha indubbiamente permesso un notevole gettito fiscale (quasi 5 miliardi di euro all’Erario con il rimpatrio di 97 miliardi di euro), ma non ha estirpato alla radice la problematica dell’evasione. I contribuenti dal 2009 ad oggi hanno infatti continuato a trasferire illecitamente le somme di denaro all’estero. Nel contesto attuale si potrebbe sperare in una prospettiva più rosea in virtù degli accordi stipulati che consentono il trasferimento totale delle informazioni acquisite con sanzioni più elevate nei confronti dei contribuenti che non rispettano la normativa tributaria. Così facendo, potrebbe risultare meno costoso e più snello permettere la lotta all’evasione fiscale.

¹¹⁴ Rossella Orlandi, nell’intervista a “Otto e mezzo” ha evidenziato che i principali Stati in cui vengono detenuti i redditi siano Svizzera, San Marino e Liechtenstein.

Bibliografia

AA.VV *Il nuovo scudo fiscale* , 2009

AA.VV, *Voluntary disclosure*, IL FISCO, 2015

AA.VV, *Voluntary Disclosure e Autoriciclaggio*, Ipsoa, 2015

Capolupo S., Carbone M., Sturzo G., Battaglia S. M.,
Antiriciclaggio. 6 dicembre 2012. IPSOA

Circolare n. 49/E del 2009

Circolare n. 45/E del 2010

Circolare n. 25/E del 2013

Circolare n. 38/E del 2013

Circolare n. 10/E del 2015

Circolare n. 27/E del 2015

Circolare n. 30/E del 2015

Circolare n. 31/E del 2015

Decreto legge n. 4/2014

Decreto legge n. 78/2009

Decreto legge n. 476/1956

Decreto legge n. 168/1990

Decreto legislativo n. 461/1997

Decreto legislativo n. 231/2007

Decreto Legislativo n.195/2008

Decreto Presidente della Repubblica n. 600/1973

De Rosa L., Russo A., Lo Presti A. e Cavallaro, F. *Voluntary Disclosure - Guida al rientro di capitali*

Direttiva 77/799/CEE

Direttiva 2003/48/CEE

Direttiva comunitaria 2011/16/UE

Dolce R., il Fisco, n. 40 4 novembre 2013 Felling V., Vedana F., *Patrimoni. Strumenti di amministrazione e protezione. I patrimoni italiani all'estero e la voluntary disclosure*, Egea

Giambanco C., Santarelli P., Cicciù M., *Expatriates.*, Ipsoa

Il sole 24 ore, *Voluntary Disclosure*, 2015

Il Sole 24 Ore, La circolare sullo scudo fiscale, Norme & Tributi, 2009

Il Sole 24 Ore, “Sulla “voluntary” un patto con il Fisco.” , 2014

Legge n. 186/2014

Legge europea n. 97/2013

Loconte S., *Voluntary disclosure. Come regolarizzare i capitali illecitamente detenuti all'estero*, Ipsoa

Longoni M., *Voluntary disclosure – guida fiscale*, Italia Oggi, n.18, 2014

Mazzocchi S., Benvenuto G., *Voluntary disclosure. 3. Elementi internazionali di diritto tributario svizzero*, Mediabit

Mazzocchi S., Benvenuto G., *Voluntary disclosure. 4. Il monitoraggio fiscale*, Mediabit

Mazzocchi S., Benvenuto G., *Voluntary disclosure. 5. Il rientro dei capitali*, Mediabit

Nuzzolo A., Pezzuto G., *Il monitoraggio fiscale*.

Parisi G., Giannino O., Atusi S., *Adempimenti dichiarativi e monitoraggio fiscale*, Sagep

Pellegrini V., Tosti E., *Questioni di Economia e Finanza, Alla ricerca dei capitali perduti: una stima delle attività all'estero non dichiarate dagli italiani*. Luglio 2010, Banca d'Italia

Piacentini V., Dragonetti A., Sfondrini A., *Manuale di fiscalità internazionale*. 2008, Ipsoa.

Regolamento della Comunità Europea n. 218 del 1992

Santamaria B., *La nuova disciplina valutaria*, 1990.

Tabellini P. M., *Rientro dei capitali e scudo fiscale*, 2009

Tabellini P. M., *Voluntary disclosure. Emersione di capitali e redditi non dichiarati*, Il Sole 24 Ore, 2015

Testo Unico della Finanza

Weisz B., *Voluntary Disclosure e Autoriciclaggio*, Maggioli Editore, 2015

.

