

**Dipartimento di Impresa e Management**

**Cattedra di Diritto Tributario Progredito**

**VOLUNTARY DISCLOSURE: STORIA DELLA COLLABORAZIONE  
VOLONTARIA, ALLA RICERCA DI UN MODELLO IDEALE**

**RELATORE**

**Chiar.mo Prof. Fabio Marchetti**

**CORRELATORE**

**Chiar.mo Prof. Giuseppe Napoli**

**CANDIDATO**

**Agnese Gorgoglione**

**Matricola 662861**

**ANNO ACCADEMICO 2015/2016**

# INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>3</b>
---------------------------	----------

<b>CAPITOLO I – EVOLUZIONE NORMATIVA: DAL MONITORAGGIO FISCALE ALLA PRIMA “VOLUNTARY DISCLOSURE” .....</b>	<b>6</b>
--	----------

1.1) RAGIONI ALLA BASE DEI PROGRAMMI DI “VOLUNTARY DISCLOSURE” .....	6
1.2) L’ORIGINE DEL MONITORAGGIO FISCALE IN EUROPA E IL D.L. 167/1990.....	13
1.3) ORIGINI E PROGRESSI DEL PRIMO SCUDO FISCALE.....	20
1.4) LA SPINTA DELL’OCSE: “OFFSHORE VOLUNTARY DISCLOSURE COMPARATIVE ANALYSIS, GUIDANCE AND POLICY ADVICE” .....	24
1.5) ADEMPIMENTO DELL’ITALIA ALLA DIRETTIVA 2011/16/UE CON LA LEGGE N.97 DEL 2003 .....	26
1.6) LE BASI PER LA FUTURA VOLUNTARY DISCLOSURE: D.L. 28 GENNAIO 2014, N.4.....	31

<b>CAPITOLO II – GLI ACCORDI BILATERALI E CONVENZIONI INTERNAZIONALI .....</b>	<b>37</b>
--	-----------

2.1) REDDITI TRANSNAZIONALI, PAESI WHITE LIST E BLACK LIST .....	37
2.2) IL SEGRETO BANCARIO .....	44
2.3) ACCORDO ITALIA – SVIZZERA .....	53
2.4) LA NUOVA CONFIGURAZIONE DELL’ART. 26 DEL MODELLO OCSE COME STRUMENTO AMMINISTRATIVO GENERALE.....	61
2.5) GLI ACCORDI FACTA .....	67

<b>CAPITOLO III – VOLUNTARY DISCLOSURE: ORIGINE E SVILUPPO .....</b>	<b>70</b>
--	-----------

3.1) INQUADRAMENTO GENERALE DELLA LEGGE DEL 15 DICEMBRE 2014, N. 186 .....	70
3.2) PROCEDURA DI COLLABORAZIONE VOLONTARIA INTERNAZIONALE .....	72
3.2.1) PROFILI SOGGETTIVI.....	73

3.2.2)	L'OGGETTO DELLA PROCEDURA DI COLLABORAZIONE VOLONTARIA INTERNAZIONALE .....	77
3.2.3)	LE CAUSE DI INAMMISSIBILITA' ALLA PROCEDURA DI VOLUNTARY DISCLOSURE .....	81
3.2.4)	PERIODI D'IMPOSTA ACCERTABILI .....	83
3.2.5)	CALCOLO DEI MAGGIORI IMPONIBILI, DELLE IMPOSTE E DEI VALORI RW .....	87
3.2.6)	INTERESSI E SANZIONI .....	94
3.3)	VOLUNTARY NAZIONALE .....	100
3.4)	GLI ASPETTI PENALI DELLA VOLUNTARY DISCLOSURE E ALTRE MISURE INTRODOTTE PER CONTRASTARE I FENOMENI DI EVASIONE FISCALE.....	102
3.4.1)	IL NUOVO REATO DI AUTORICICLAGGIO .....	106
3.5)	BILANCIO DELLA VOLUNTARY DISCLOSURE 1.0 .....	109
3.6)	VOLUNTARY 2.0 .....	110
3.7)	VOLUNTARY PERMANENTE .....	112
	<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>116</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>118</b>
	<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>124</b>
	<b>RIASSUNTO.....</b>	<b>126</b>

## **INTRODUZIONE**

*L'elaborato intende affrontare le dinamiche che hanno portato lo Stato italiano ad attuare la procedura di voluntary disclosure, la regolarizzazione delle violazioni tributarie che rende possibile il rientro dei capitali sottratti a tassazione. Queste violazioni vengono sanate con il beneficio della cospicua riduzione delle sanzioni e quello dell'estinzione delle responsabilità penali per reati fiscali come, ad esempio, dichiarazioni omesse, fraudolente, infedeli o per i reati di riciclaggio ed autoriciclaggio. Abbiamo affrontato l'analisi delle varie manovre che si sono susseguite negli anni con lo scopo di favorire il rientro dei capitali dall'estero.*

*Gli organismi internazionali e le istituzioni comunitarie hanno focalizzato, la loro azione, sull'esigenza prioritaria di garantire l'affidabilità dei bilanci nazionali. Al fine di raggiungere tale obiettivo, è comprensibile come sia stata fondamentale l'emanazione di normative volte a regolare il sistema di disclosure di cui potessero usufruire sia grandi multinazionali che, in generale, contribuenti che sfruttino le strutture offshore.*

*Queste esigenze rappresentano il tessuto all'interno del quale sono intervenute nel tempo le modifiche della c.d. voluntary disclosure disciplinate dal D.L. 28 gennaio 2014, n. 4 "Disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi" Il decreto impone uno scambio costante di informazioni tra stati e spinge l'Italia ad introdurre strumenti di ravvedimento spontaneo al fine di far rientrare le somme di denaro detenute all'estero e sottratte alla normativa sul monitoraggio fiscale.*

*Il nostro elaborato si divide in tre parti principali, in tre diversi capitoli.*

*Il primo capitolo tratta le disposizioni dettate dal legislatore in tema di monitoraggio fiscale. Il monitoraggio fiscale è il mezzo più indicato per disciplinare le transazioni finanziarie e i movimenti di capitale transfrontalieri; la focalizzazione sui flussi monetari mette in evidenza eventuali rapporti con il riciclaggio. Le origini dell'istituto del monitoraggio si possono far risalire al D.L. 167/1990, convertito nella legge 227/1990, istituita con l'intento di disincentivare l'evasione fiscale messa in atto mediante operazioni transfrontaliere. Questo intervento legislativo diede ufficialmente inizio alla concretizzazione dello strumento di monitoraggio fiscale in Italia. Il decreto (su impronta della Direttiva 361/CEE) si prefiggeva da una parte di contrastare l'esportazione di capitali all'estero ma nello stesso tempo non*

*voleva essere di ostacolo a legittimi movimenti di capitale. Questo provvedimento rappresenta il pilastro su cui si erge il corpus di tutto il monitoraggio fiscale odierno.*

*Provvedimento che è stato sottoposto negli anni a ricorrenti modifiche, volte ad ampliare l'ambito soggettivo e oggettivo, nonché gli obblighi di adempimento per i contribuenti, tali modifiche sono proficuo frutto del processo di collaborazione volontaria portato avanti dai governi internazionali in tema di scambio di informazione.*

*La seconda parte dell'elaborato, identifica i requisiti necessari affinché uno Stato o territorio venga considerato dal nostro ordinamento, a sistema fiscale privilegiato e come si diversifichi il trattamento fiscale a seconda che si tratti di un paese appartenente alla white list o black list. Un "paradiso fiscale" è uno Stato che prevede oltre ad un'imposizione tributaria ridotta rispetto agli altri Stati, anche l'assenza di trasparenza in ambito normativo, rifiutando politiche volte a favorire lo scambio di informazioni con altri paesi. E' chiaro che è necessario contrastare i comportamenti fraudolenti del contribuente e per fare questo in maniera efficace sono state istituite differenti norme antielusive relative alla regolamentazione di operazioni economiche intercorrenti tra le imprese residenti e quelle situate in Paesi fiscalmente agevolati. L'elaborato analizza le convenzioni e gli accordi internazionali fra Autorità Fiscali dei vari stati. E' fondamentale rilevare che questi accordi hanno avuto l'importante conseguenza dell'uscita dalla c.d. black list di molti paesi. Uno Stato che non voglia rientrare fra i paesi black list sarà obbligato a rispettare degli standard qualitativi in materia di assistenza amministrativa e scambio di informazioni in ambito fiscale. Anche l'Italia sulla scia delle disposizioni di organizzazioni sovranazionali ha introdotto efficaci ed efficienti strumenti fondamentali per l'applicazione della Voluntary Disclosure.*

*L'elaborato analizza in materia di trasparenza e scambio di informazioni, l'art. 26 della Convenzione contro le doppie imposizioni che si ispira al Modello OCSE, e costituisce il pilastro su cui si erge la cooperazione internazionale in materia tributaria e tutti i successivi, logici sviluppi.*

*Si è approfondita, perché molto emblematica e con notevoli attinenze con l'attualità, la recente capitolazione della Svizzera in materia di segreto bancario grazie all'Accordo con l'Italia. Sono state riportate le fasi principali che hanno portato a tale successo e le conseguenze che tale accordo potrebbe avere sul nostro ordinamento e sulla condotta dei nostri contribuenti. L'ultima parte del secondo capitolo, guarda oltreoceano agli Accordi FACTA, analizzando alcune differenze fra questi e lo standard di riferimento OCSE.*

*L'ultimo capitolo, il nucleo di questo elaborato, riepiloga i cambiamenti introdotti dalla Legge 186 del 2014 al D.L.160 del 1990. La Legge 186/2014 ha il merito di aver istituito in Italia la procedura di Voluntary Disclosure per il rientro dei capitali dall'estero, fraudolentemente sottratti ad imposizione da parte del Fisco. La Voluntary cerca di incentivare il contribuente reo a regolarizzare la propria posizione, grazie alla previsione di clausole premiali nel caso in cui decidesse di aderire alla procedura. Ricordiamo che attraverso la Voluntary si possono regolarizzare anche evasioni domestiche perpetrate in Italia, emblematico a riguardo il problema delle cassette di sicurezza.*

*Lo scopo dell'elaborato, è quello di stabilire se la Voluntary Disclosure, così come è stata adottata nel nostro paese, sia effettivamente efficace a contrastare i fenomeni elusivi o debba richiedere delle modifiche che la possano rendere più attraente per il contribuente e più vantaggiosa per il Fisco.*

*Ricordiamo infine che sembra imminente l'avvento di una nuova Voluntary, con un impianto abbastanza simile alla precedente, si apre quindi un nuovo capitolo per favorire il rientro dei capitali sottratti alla tassazione sia nazionale che estera.*

## **CAPITOLO I – EVOLUZIONE NORMATIVA: DAL MONITORAGGIO FISCALE ALLA PRIMA “VOLUNTARY DISCLOSURE”**

### **1.1) RAGIONI ALLA BASE DEI PROGRAMMI DI “VOLUNTARY DISCLOSURE”**

“Un buco nero difficile da esplorare e rimuovere<sup>1</sup>” così descrive l’economia sommersa Schilirò D. L’economia sommersa non è altro che l’insieme di attività e operazioni economiche che concorrono al processo di formazione del reddito e della ricchezza di un paese ma che sfuggono alle statistiche ufficiali.

Secondo Eurispes<sup>2</sup> il sommerso in Italia varrebbe 540 miliardi di euro, circa un terzo del PIL.

Nella categoria delle operazioni economiche elusive, rientra la macro classe del capital flight (fuga dei capitali). Varie sono le motivazioni che vengono comunemente indicate come causa dell’esportazioni dei capitali all’estero. Vanno dalla volontà di celare profitti ottenuti tramite una gestione opaca di investimenti e finanziamenti alla possibilità di fuggire dalla congiuntura economica del paese di origine e quindi ad un’imposizione fiscale eccessivamente onerosa.

In un periodo di crisi economica e ancor più politica, citiamo il paradosso provocatorio di Luigi Einaudi «Gli esportatori illegali di capitale sono benefattori della Patria, perché i capitali scappano quando i governi dissennati e spendaccioni li dilapidano, e allora portandoli altrove li salvano dallo scempio e li preservano per una futura utilizzazione, quando sarà tornato il buon senso». In tema di evasione fiscale il primo presidente eletto della nostra Repubblica nonché governatore della Banca d’Italia che presiedette l’inizio della ripresa economica negli anni del dopoguerra ammoniva di «non giocare d’astuzia contro i contribuenti, non pigliarli di sorpresa, come troppo spesso si è fatto sin qui... Le leggi d’imposta debbono essere, sostanzialmente e non solo formalmente, diritte e oneste. Solo a questa condizione possono riscuotere l’ubbidienza volenterosa dei cittadini...».

Ricorrenti interventi normativi, accordi internazionali di trasparenza, concessione di condoni fiscali, fino ad arrivare agli scudi fiscali, hanno cercato di scoraggiare il valersi di trasferimenti all’estero per ottenere un risparmio d’imposta, sia a livello nazionale che internazionale.

---

<sup>1</sup> SCHILIRO’ D. shadoweconomy and black labor. MPRA Paper No. 44107 / Marzo 2004

<sup>2</sup> L’**Eurispes** (dal 1982 al 1993 chiamato **Ispes**) è un ente privato italiano che si occupa di studi politici, economici e sociali, ed operante nel campo della ricerca politica, economica, sociale e della formazione.

Nonostante l'utilizzo combinato e coordinato di questo ventaglio di strumenti ancora non si è riusciti ad ottenere gli obiettivi preventivati.

I costanti mutamenti globali economici e politici rappresentano il tessuto connettivo entro cui sono intervenute le modifiche della c.d. Voluntary Disclosure disciplinate dal D.L. 28 gennaio 2014, n. 4 recante le "Disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi" Il decreto impone un scambio costante di informazioni tra gli Stati ed introduce strumenti di ravvedimento spontaneo al fine di far rientrare le somme di denaro detenute all'estero e sottratte alla normativa sul monitoraggio fiscale.

Analizzando in particolare gli ultimi cinque anni, notiamo che le azioni degli organismi internazionali e delle istituzioni comunitarie hanno focalizzato in particolar modo, le loro attività sull'esigenza prioritaria di garantire l'affidabilità dei bilanci nazionali. Al fine di raggiungere tale obiettivo, sono state emesse normative volte a regolare il sistema di disclosure di grandi multinazionali e anche di singoli contribuenti che abusano delle strutture offshore. E' interessante riportare lo studio condotto nel 2012 dal quotidiano britannico, The Guardian in collaborazione con Duedil Ltd (società che raccoglie ed elabora informazioni aziendali, finanziarie e giuridiche su imprese e professionisti attivi nel Regno Unito) che denunciava le multinazionali Starbucks, Google e Facebook per non aver versato alcuna imposta nelle casse dello Stato britannico.

E nel nostro paese è davvero così diffuso il ricorso all'evasione?

Secondo uno studio basato sul confronto dei dati di Bankitalia con le informazioni pubblicate dalla Sogei (la società che gestisce l'anagrafe tributaria) relative all'evasione dell'Irpef<sup>3</sup>, emerge che la propensione all'evasione è del 13.5%.

Tale percentuale si ottiene pesando il reddito netto pro capite registrato dalla Banca d'Italia (15.440 euro) con quello effettivamente dichiarato da Sogei (13.356 euro). In media ogni contribuente sottrae al fisco annualmente un imponibile di 2.093 euro pro capite.

Non tutte le categorie di contribuenti hanno la stessa propensione all'evasione (si veda i pensionati e gli stipendiati la cui possibilità di evasione è praticamente inesistente).

---

<sup>3</sup> Imposta sulle persone fisiche

Le classi di contribuenti che evadono di più sono:

- ✓ Soggetti che vivono di rendita: con un reddito effettivo pro-capite di 21.286 euro, contro un reddito dichiarato di appena 3.462 euro. Ben l'83,7 % del reddito è sottratto alla tassazione;
- ✓ Gli imprenditori e i lavoratori autonomi con una propensione all'evasione del 56,3% pari a 15.222 euro di reddito pro-capite sottratto al fisco (studio condotto solo sul pagamento dell'Irpef, non considera la propensione alla frode fiscale che riguardano: l'Iva, l'Irap e l'Ires)<sup>4</sup>.

L'evasione fiscale resta uno dei problemi più gravi che affliggono il Paese.

Volendo limitare il nostro studio ai soli capitali esportati all'estero, riportiamo lo studio condotto da Banca d'Italia a cura di Pellegrini-Tosti e riportato nella pubblicazione "Alla ricerca dei capitali perduti: una stima delle attività all'estero non dichiarate dagli italiani". Tale studio, si propone di appurare l'esistenza di un sintomatico under-reporting delle attività di portafoglio sull'estero e di stimarne l'ordine di grandezza. Nella tavola A sono riportate le stime, a partire dal 2001 fino al 2013, fondate sul confronto tra le statistiche bilaterali pubblicate dall'FMI ed integrate con altre fonti (BRI per i depositi) in merito alle attività finanziarie detenute all'estero e non dichiarate. "A livello globale, la sotto-dichiarazione delle attività di portafoglio, raggiungerebbe un importo di quasi 5.000 miliardi di dollari alla fine del 2013, circa il 7 per cento del PIL mondiale; questa cifra sarebbe determinata soprattutto da quote di fondi comuni investiti in centri finanziari (in particolare il Lussemburgo) e paesi offshore (soprattutto le isole Cayman)"<sup>5</sup>.

Sommando a tale importo la stima dei depositi bancari esteri non dichiarati dagli investitori si ottiene uno stock complessivo di capitali il cui ammontare oscilla tra i 6.000 e 7.000 miliardi di dollari.

---

<sup>4</sup> <http://www.financialounge.com/azienda/financialounge/news/identikit-dellevasore-tipo/>

<sup>5</sup> V. PELLEGRINI, A. SANELLI e E. TOSTO, What do external statistics tell us about undeclared assets held abroad and tax evasion?, contributo presentato alla conferenza The Bank of Italy's analysis of household finances. Fifty years of the Survey on household income and wealth and the Financial accounts, Roma, Banca d'Italia, 3-4 dicembre 2015.

**Tavola A**

**Attività sull'estero non dichiarate (titoli di portafoglio e depositi bancari)**  
(migliaia di miliardi di dollari)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Azioni e fondi	1,1	1,2	1,5	1,8	2,1	2,5	3,4	2,4	2,6	2,7	2,6	2,9	3,0
Titoli di debito	0,9	1,1	0,9	1,1	1,0	0,9	1,1	1,3	1,1	0,5	1,6	2,0	1,9
Depositi (min)	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	1,0	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2
Depositi (max)	1,0	1,2	1,4	1,6	1,6	2,0	2,5	2,5	2,4	2,3	2,2	2,3	2,3
<b>Totale (min)</b>	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>	<b>3,1</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>	<b>4,4</b>	<b>5,8</b>	<b>5,0</b>	<b>4,8</b>	<b>4,3</b>	<b>5,2</b>	<b>6,0</b>	<b>6,1</b>
<b>Totale (max)</b>	<b>3,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3,8</b>	<b>4,5</b>	<b>4,7</b>	<b>5,4</b>	<b>7,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,0</b>	<b>5,5</b>	<b>6,3</b>	<b>7,1</b>	<b>7,2</b>

Fonte: elaborazioni su dati FMI, BRI e statistiche nazionali.

Per quanto riguarda le imposte personali sul reddito, l'evasione globale si stima invece essere compresa fra i 1.500 e i 2.100 miliardi di euro (tavola B).<sup>6</sup> Quest'ultima stima misura il livello della potenziale perdita fiscale, legata ai capitali non dichiarati detenuti all'estero. La tavola di seguito riportata illustra inoltre il confronto tra la situazione internazionale e quella italiana. La quota dell'Italia si ipotizza potesse essere compresa tra i 150 e i 200 miliardi di euro a fine 2013, con un'evasione fiscale di quasi un miliardo l'anno per i redditi da capitale e di circa 70 miliardi per l'imposta personale sul reddito<sup>7</sup>.

**Tavola B**

**Stima dell'evasione fiscale internazionale (titoli di portafoglio e depositi bancari)**  
(miliardi di euro)

	Evasione sui redditi da capitale (media annua)			Evasione sui redditi delle persone fisiche (su stock 2013)		
	Minimo	Massimo	Media	Minimo	Massimo	Media
<b>Totale globale</b>	<b>16</b>	<b>33</b>	<b>24</b>	<b>1.551</b>	<b>2.063</b>	<b>1.788</b>
<b>Totale per l'Italia</b>	<b>0,4</b>	<b>1,4</b>	<b>0,8</b>	<b>49</b>	<b>99</b>	<b>72</b>

Fonte: elaborazioni su dati FMI, BRI e statistiche nazionali.

<sup>6</sup> Banca d'Italia. Servizio Statistiche economiche e finanziarie.

<sup>7</sup> <http://www.compliancenet.it/banca-d-italia-voluntary-disclosure-attivita-italiane-all-estero-non-dichiarate-evasione-fiscale-internazionale-1-giugno-2016>

Una volta accertata l'entità dei capitali coinvolti occorre indagare sulle modalità attraverso la quale si verifica l'illecito. Le primarie tipologie di esportazione illecita di capitali e profitti sono:

- 1) La sotto-fatturazione delle esportazioni e la sovra-fatturazione delle importazioni di merci, servizi e attività intangibili (misinvoicing trade). Questa prima tipologia di azioni illegittime riguarda esclusivamente le imprese e consiste nel mostrare nelle scritture contabili l'abbattimento dei ricavi per trasferire profitti a controparti estere corresponsabili, che possono beneficiare di vantaggi tributari in quanto hanno sede in paesi a fiscalità privilegiata. Lo stesso discorso vale per la sovra-fatturazione delle importazioni, la procedura di trasferimento dei capitali si ottiene aumentando il valore dei costi della società importatrice, e di conseguenza le entrate della controparte estera esportatrice. Le persone fisiche userebbero tale meccanismo con dichiarazioni di "false" importazioni di beni o servizi.
- 2) Operazioni di conto finanziario. Appartengono a questa fattispecie tutti i trasferimenti di capitale all'estero, in genere regolarmente dichiarati al momento del primo trasferimento estero. In seguito, sfruttando legislazioni estere meno rigorose, tali trasferimenti divengono attività irregolari, occultate, non più dichiarate a fini contabili, fiscali e statistici (finanziamenti a società fittizie che successivamente dichiarano fallimento, falsi regolamenti estero su estero, etc.). I fondi nascosti vengono poi investiti in altri strumenti finanziari (ad es. titoli di portafoglio).
- 3) Trasferimento di contanti. L'ultimo caso è l'archetipo di illecito spostamento all'estero di capitale e si verifica attraverso il trasferimento di contante oltre la frontiera (ad esempio con l'utilizzo dei così detti "spalloni"<sup>8</sup>); ovviamente non viene registrata la creazione di attività all'estero<sup>9</sup>.

Nei paragrafi successivi vedremo, a livello nazionale, come ha risposto l'Italia agli impulsi in materia promossi dalle altre potenze.

Prima di addentrarci nelle singole normative riportiamo alcuni momenti basilari che hanno influenzato gli interventi del legislatore.

---

<sup>8</sup> Spallone è il termine tipicamente usato per definire quei contrabbandieri dediti ad esportare denaro e merci oltre frontiera.

<sup>9</sup>V. PELLEGRINI e E. TOSTI Alla ricerca dei capitali perduti: una stima delle attività all'estero non dichiarate dagli italiani numero 97 2011, Banca d'Italia.

Il 2 aprile del 2009, durante il summit G20 di Londra si affermò: “l’era del segreto bancario è terminata”. Nello stesso incontro al vertice i più importanti leader mondiali si impegnarono a contrastare i paradisi fiscali. Barack Obama, presidente degli U.S.A dichiarò “individuemo i territori che si rifiutano di cooperare, ivi compresi i paradisi fiscali, e assumeremo misure per difendere il nostro sistema finanziario”<sup>10</sup>. Ricordiamo, al tal proposito, che gli Stati Uniti furono i primi nel 2009 a sperimentare un accordo ad hoc con la Svizzera che permise all’Amministrazione Tributaria americana di ottenere i dati bancari di 4.450 suoi contribuenti evasori. In cambio la Svizzera ottenne il ritiro dell’istanza di esecuzione pendente contra se che l’avrebbe costretta al pagamento di una cospicua sanzione pecuniaria.

Prima di allora l’attenzione degli esperti di politiche economiche, si era focalizzata sull’adeguatezza dei sistemi giuridici tributari dei diversi paesi stabilendo degli standard da adottare. Il rapporto dell’OCSE “Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue” pubblicato nel 1998, delineò i tratti distintivi dei tax havens e collocò ben 41 paesi nella black list, questi paesi si sarebbero dovuti omologare agli standard internazionali rimuovendo eventuali ostacoli normativi. A partire dal 2009 quindi si passa da un approccio astratto, utilizzato fino ad allora dagli istituti internazionali, ad uno basato sulle evidenze. Con le procedure sviluppate dalla Peer Review Grup (PRG), l’OCSE ha potuto verificare che gli Stati membri dell’Organizzazione ma anche quelli non aderenti che si siano sottoposti volontariamente alle procedure, abbiano effettivamente adottato gli standard internazionali e adeguato l’ordinamento giuridico alle linee guida in tema di trasparenza e scambio di informazioni. Tale iter viene replicato annualmente e rendicontato in apposite relazioni sul “Global forum update of effectiveness and ongoing monitoring”.

Lo scambio e la trasparenza delle informazioni sono diventate tematiche fondamentali, nei singoli Stati che hanno iniziato a regolare i rapporti bilaterali con giurisdizioni con interessi economici e politici diffusi.

Gli accordi fra le autorità fiscali finalizzati alla cooperazione hanno portato paesi finora inseriti nella Black list all’essere inclusi nella White list. Questa implementazione dello scambio di informazioni fra amministrazioni, ha consentito di aumentare considerevolmente l’efficacia della lotta all’evasione fiscale.

---

<sup>10</sup> M. CARBONE, M. BOSCO, L. PRETESE, La geografia dei paradisi fiscali 2015, IPSOA

Questi accadimenti internazionali e l'impressionante amplificarsi del fenomeno dell'evasione fiscale internazionale sia a livello di mole monetaria sia a livello di atti dolosi sempre più sofisticati, ha condotto all'emanazione da parte del nostro stato della Legge 186/14, che istituisce la procedura di Voluntary Disclosure, procedura che consente l'emersione dei capitali detenuti all'estero e non, che sono stati nascosti al fisco dai contribuenti. Chi aderisce alla Voluntary deve versare tutte le imposte non pagate, con il beneficio dell'esclusione totale o parziale delle sanzioni. Pagando le sanzioni è prevista anche la depenalizzazione di molti reati collegati all'evasione fiscale.

Occorre chiedersi se le procedure di dichiarazione volontaria siano da sole in grado di combattere il fenomeno dell'evasione, oppure siano necessarie anche politiche che riescano a ridurre un'eccessiva tassazione e che rendano più conveniente investire in Italia rispetto che all'estero. Tali strumenti potrebbero così fornire l'iniezione di capitali necessaria alle aziende italiane in crisi.

## 1.2) L'ORIGINE DEL MONITORAGGIO FISCALE IN EUROPA E IL D.L. 167/1990

Il monitoraggio è l'attività pianificata di osservazione e controllo di un fenomeno attuata mediante l'utilizzo di appositi strumenti. Il monitoraggio fiscale è il mezzo più indicato per disciplinare le transazioni finanziarie e i movimenti di capitale transfrontalieri; inoltre l'attenzione ai flussi monetari dell'attività di monitoraggio coglie meglio eventuali correlazioni con il riciclaggio.

Prima di arrivare alla concezione odierna di monitoraggio fiscale e come venga applicato nel nostro ordinamento, è necessario ripercorrere gli eventi storici che hanno influito sull'emanazione dell'attuale normativa.

Il primo passo verso la realizzazione di un disegno unitario economico e politico fra le potenze comunitarie si ha nel 1957 con il Trattato di Roma, questo trattato sancisce la nascita della Comunità economica europea. Il trattato mira a stabilire le quattro libertà fondamentali,<sup>11</sup> simbolo dell'integrazione europea, per la completa realizzazione del mercato interno e sono:

- la libera circolazione delle merci che prevede la soppressione delle barriere doganali;
- la libera circolazione delle persone che ha abolito tutte le formalità doganali tra gli Stati membri a carico dei cittadini comunitari in transito;
- la libera prestazione di servizi che si riferisce alla possibilità di fornire prestazioni retribuite in uno Stato membro differente da quello di residenza;
- la libera circolazione dei capitali in virtù della quale si è avuta la completa liberalizzazione valutaria e l'integrazione nei servizi finanziari.”

In aggiunta a tali obiettivi principali il trattato volle stabilire le basi per una futura “armonizzazione” fiscale<sup>12</sup>, improntata alla tutela del gettito tributario ed al contenimento della fuga di capitali all'estero.

Fra tutti gli obiettivi posti dal trattato, quello della libera circolazione dei capitali è sempre stato il più difficile da attuare per garantire un'effettiva liberalizzazione in quanto la movimentazione dei capitali era consentita solo nella “misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune”.

---

<sup>11</sup> Art. 3 e 14 del Trattato di Roma, SIMONE Edizioni Giuridiche

<sup>12</sup> Capo 2 in tema di Disposizioni Fiscali, 1957 Trattato di Roma

L'art.67<sup>13</sup> del Trattato di Roma sanciva la possibilità di trasferimenti di capitale senza pregiudicare il diritto degli Stati membri della CEE ad adottare misure difensive contro elusioni di leggi e regolamenti interni, in particolare modo quelle attinenti alla fiscalità.

La spinta a legiferare data dal Trattato di Roma continuò nel 1960, con l'emanazione di direttive europee che liberalizzavano le operazioni finanziarie per dare concreta attuazione all'art. 67 del 1957.

Questo secondo atto da parte della comunità europea, finalizzato alla completa liberalizzazione dei movimenti di capitale, attribuì agli Stati membri “un controllo residuo solo su natura e la realtà dei trasferimenti”<sup>14</sup>.

Negli anni '70, la nascita di squilibri interni fra gli aderenti alla CEE portò a un cambio radicale della situazione economica, coinvolgendo di conseguenza anche l'esportazione dei capitali come strumento per salvaguardare il proprio patrimonio subì una drastica diminuzione poiché considerato un vero e proprio atto illegale perseguibile penalmente.

“L'inversione di tendenza si ebbe nel 1986: la Commissione europea presentò al Consiglio dell'UE un Programma per la liberalizzazione dei movimenti di capitali nella Comunità, che prevedeva due fasi nella ‘liberalizzazione integrale’ del settore.”<sup>15</sup> La prima fase fu caratterizzata dall'emanazione della direttiva 566/1986 il cui l'obiettivo era la liberalizzazione incondizionata ed effettiva delle operazioni su capitali collegate al corretto funzionamento del mercato e l'integrazione dei mercati nazionali di titoli finanziari. La seconda fase portò all'emanazione della direttiva 361/1988 il cui scopo era quello di trasformare il sistema comunitario in “un grande mercato interno dotato della sua piena dimensione finanziaria”.

La Comunità europea nel 1986 impose come dead line per la liberalizzazione integrale dei mercati il 1992. Tale impegno fu formalizzato con la direttiva 88/361/CEE “richiedendo di eliminare le restrizioni ai movimenti di capitali effettuati tra le persone degli residenti negli Stati membri”<sup>16</sup>. L'art. 4 della direttiva infatti dichiarava che “le disposizioni della presente

---

<sup>13</sup> L'art. 67 del Trattato di Roma stabiliva che : “ Gli Stati membri sopprimono gradatamente fra loro, durante il periodo transitorio e nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune, le restrizioni ai movimenti di capitali appartenenti a persone residenti negli Stati membri e parimenti le discriminazioni di trattamento fondate sulla nazionalità o la residenza delle parti o sul luogo di collocamento dei capitali.”

<sup>14</sup> BURATTI, CAMPANA *Contrasto al riciclaggio e misure anti-evasione. Le nuove limitazioni alla circolazione dei capitali.*

<sup>15</sup> <http://www.treccani.it/enciclopedia/libera-circolazione-dei-capitali/>

<sup>16</sup> DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI, Senato della Repubblica XVI legislatura, in *Normativa della Circolazione Transfrontaliera dei Capitali* (D. Lgs. 30 aprile 1997 n. 125)

direttiva non pregiudicano il diritto degli Stati membri di adottare le misure indispensabili per impedire le infrazioni alle leggi ed ai regolamenti interni, specialmente in materia fiscale o della sorveglianza cautelare degli istituti finanziari o di stabilire procedure di dichiarazione dei movimenti di capitale a scopo di informazione amministrativa o statistica.”

Con il Trattato di Maastricht del 1992 il processo di liberalizzazione valutaria si perfezionò. Nel Capo IV, dedicato a “capitali e pagamenti” viene stabilito all'art. 56 che “nell'ambito delle disposizioni previste dal presente capo sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri nonché tra Stati membri e paesi terzi”.

E nella stessa sede, “la Corte di Giustizia ha ritenuto legittimata l'imposizione di un obbligo di dichiarazione in quanto lascia impregiudicata la possibilità per l'Amministrazione di verificare la liceità del trasferimento rispetto a norme fiscali e penali”<sup>17</sup>, legittimando l'autorità amministrativa e finanziaria ad effettuare verifiche, stabilendo da un lato obblighi in capo ai possessori di capitali e dall'altro confermando e favorendo il mercato libero”.

A seguito dell'introduzione delle sopracitate norme di comportamento per il processo di liberalizzazione valutaria, nacque l'esigenza di modellare nuovi strumenti, nei singoli paesi aderenti all'Unione Europea, atti al monitoraggio delle transazioni verso l'estero e a prevenire possibili pregiudizi agli interessi dell'Amministrazione fiscale derivati dal contrasto con il principio del “World Taxation System”.

Tali strumenti di natura fiscale, nel nostro ordinamento, dovevano essere in grado di controllare le transazioni, da e verso l'estero ed intercettare i contribuenti italiani che avevano sottratto al controllo da parte dell'Amministrazione Finanziaria, redditi posseduti all'estero suscettibili di imposizione fiscale nel territorio italiano.

Lo scopo del monitoraggio fiscale era di evitare all'Amministrazione finanziaria le inevitabili conseguenze negative derivanti dall'eliminazione dell'obbligo di canalizzazione delle operazioni. La conseguenza fu una perdita di gettito dovuta all'impossibilità di applicare un'imposta all'origine sui redditi non riscossi dagli intermediari (soggetti abilitati all'effettuazione delle ritenute)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> CAMPANA, BURATTI *Contrasto al riciclaggio e misure antievasione. Le nuove limitazioni alla circolazione dei capitali* pg 154 ss.

<sup>18</sup> G. LOMBARDA, *Manuale di Fiscalità internazionale* 2014

Il D.L. 167/1990, convertito dalla legge 227/1990, fu istituito a tal proposito con l'intento di disincentivare l'evasione fiscale attuata mediante operazioni transfrontaliere e diede attuazione al monitoraggio fiscale in Italia. Il decreto (su impronta della Direttiva 361/CEE) si prefiggeva da una parte di contrastare l'esportazione di capitali all'estero ma allo stesso tempo non voleva essere di ostacolo ai movimenti di capitale. Inoltre si introdusse il concetto che le verifiche sui capitali si attuano mediante, non più controlli di tipo "valutario"<sup>19</sup> bensì controlli di tipo "fiscale".

Questo decreto rappresenta il pilastro su cui si basa il corpus di tutto il monitoraggio fiscale odierno.

Il DL. 167/1990 cercò di tener conto sia degli obiettivi di liberalizzazione valutaria previsti dall'Unione europea, che la necessità di regole che consentissero un maggior controllo ai fini fiscali di trasferimenti di capitali da e verso l'estero. Tale concetto venne ribadito dal Servizio antiriciclaggio del Ministero del Tesoro che ebbe modo di precisare che il "provvedimento non costituisce in alcun modo ostacolo alla libera circolazione di capitali, bensì incide solo sulle modalità del loro trasferimento. Nel rispetto di tali modalità possono essere liberamente importati ed esportati capitali di qualunque entità. Le particolari restrizioni previste per i trasferimenti al seguito sono giustificate dalla 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."

Evidenziamo i principali elementi di novità introdotti dal decreto:

- 1) Tracciava le linee guida per la creazione di un sistema che rendesse più facile l'identificazione dei trasferimenti di ammontare superiore ad una certa soglia, effettuati da soggetti residenti verso l'estero grazie all'intervento di intermediari abilitati. L'art.1 obbliga, nello specifico, tutti i soggetti (ivi comprese le banche, società finanziarie e societarie e società di intermediazione mobiliare) che siano attori nell'esecuzione dei trasferimenti di capitali di importo complessivo superiore ai 10.000 euro, a mantenere in evidenza tali importi anche attraverso sistemi di rilevazione elettronica<sup>20</sup>. Oggetto di

---

<sup>19</sup> Il controllo valutario è un controllo da parte della Banca sull'osservanza da residenti e non residenti degli atti della legislazione in materia di valuta, nonché degli atti degli organi di regolazione valutaria all'effettuazione di operazioni in valuta e di svolgimento dell'attività commerciale con l'estero. -Banca Intesa

<sup>20</sup> 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 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" Art. 4 decreto legge n. 167/199.

comunicazione sono le generalità, il domicilio, il codice fiscale del soggetto a cui è imputabile l'operazione, la data, la causale, l'importo. L'Amministrazione Finanziaria è tenuta a conservare tali evidenze, inviategli secondo le modalità previste dall'art.7, per cinque anni (come evidenzia l'art.3). La norma impone inoltre per gli intermediari finanziari che effettuano trasferimenti da e per l'estero per conto di soggetti non residenti, un limite massimo di importi dislocabili pari alla somma dei trasferimenti dall'estero complessivamente effettuati e ricevuti e dei corrispettivi o altri introiti realizzati in Italia. Tale calcolo deve essere stimato in base a un'ideale documentazione consegnata all'intermediario stesso;

- 2) I soggetti contemplati dall'art. 5 del T.U.I.R.<sup>21</sup> sono obbligati, a norma dell'art 2 del decreto, a manifestare, in sede di dichiarazione dei redditi, le operazioni inerenti i trasferimenti di capitale, effettuate senza l'ausilio di intermediari. I redditi così

---

<sup>21</sup> T.U.I.R, Capo I Disposizioni Generali, Redditi prodotti in forma associata, Art. 5:"1. I redditi delle società semplici, in nome collettivo e in accomandita semplice residenti nel territorio dello Stato sono imputati a ciascun socio indipendentemente dalla percezione, proporzionalmente alla sua quota di partecipazione agli utili. 2. Le quote di partecipazione agli utili si presumono proporzionate al valore dei conferimenti dei soci se non risultano determinate diversamente dall'atto pubblico o dalla scrittura privata autenticata di costituzione o da altro atto pubblico o scrittura autenticata di data anteriore all'inizio del periodo d'imposta; se il valore dei conferimenti non risulta determinato, le quote si presumono uguali. 3. Ai fini delle imposte sui redditi: a) le società di armamento sono equiparate alle società in nome collettivo o alle società in accomandita semplice secondo che siano state costituite all'unanimità o a maggioranza; b) le società di fatto sono equiparate alle società in nome collettivo o alle società semplici secondo che abbiano o non abbiano per oggetto l'esercizio di attività commerciali; c) le associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni sono equiparate alle società semplici, ma l'atto o la scrittura di cui al comma 2 può essere redatto fino alla presentazione della dichiarazione dei redditi dell'associazione; d) si considerano residenti le società e le associazioni che per la maggior parte del periodo di imposta hanno la sede legale o la sede dell'amministrazione o l'oggetto principale nel territorio dello Stato. L'oggetto principale e' determinato in base all'atto costitutivo, se esistente in forma di atto pubblico o di scrittura privata autenticata, e, in mancanza, in base all'attività effettivamente esercitata. 4. I redditi delle imprese familiari di cui all'articolo 230-bis del codice civile, limitatamente al 49 per cento dell'ammontare risultante dalla dichiarazione dei redditi dell'imprenditore, sono imputati a ciascun familiare, che abbia prestato in modo continuativo e prevalente la sua attività di lavoro nell'impresa, proporzionalmente alla sua quota di partecipazione agli utili. La presente disposizione si applica a condizione: a) che i familiari partecipanti all'impresa risultino nominativamente, con l'indicazione del rapporto di parentela o di affinità con l'imprenditore, da atto pubblico o da scrittura privata autenticata anteriore all'inizio del periodo di imposta, recante la sottoscrizione dell'imprenditore e dei familiari partecipanti; b) che la dichiarazione dei redditi dell'imprenditore rechi l'indicazione delle quote di partecipazione agli utili spettanti ai familiari e l'attestazione che le quote stesse sono proporzionate alla qualità e quantità del lavoro effettivamente prestato nell'impresa, in modo continuativo e prevalente, nel periodo di imposta; c) che ciascun familiare attesti, nella propria dichiarazione dei redditi, di aver prestato la sua attività di lavoro nell'impresa in modo continuativo e prevalente. 5. Si intendono per familiari, ai fini delle imposte sui redditi, il coniuge, i parenti entro il terzo grado e gli affini entro il secondo grado."

individuati, se superiori ai 10.000 euro devono essere indicati nel quadro RW<sup>22</sup> della dichiarazione anche se il soggetto non è tenuto a presentare l'UNICO<sup>23</sup>;

3) In materia di esportazione e importazione di certificati in serie o di massa di titoli (o valori mobiliari), l'originario art. 3 del decreto prevedeva rigorose misure al fine di incanalare tali operazioni esclusivamente sotto la giurisdizione degli intermediari abilitati, vincolando l'ammontare dei trasferimenti ad un importo inferiore ai 12.500 da parte dei residenti.<sup>24</sup> In seguito tali restrizioni furono valutate dalla Commissione Europea come esageratamente articolate e in contrasto con i dettami della direttiva n. 88/361/CEE. Con l'impugnazione di tale articolo emersero gli errori commessi dallo Stato italiano che aveva aderito solo formalmente alle raccomandazioni del Parlamento europeo. Infatti l'Italia continuava nella pratica a scoraggiare la libera circolazione dei capitali. A seguito dell'ammonizione da parte della Corte di Giustizia, il governo in carica emanò il D.lgs. del 30 aprile 1997, n. 125, con il quale corresse l'art. 3 e introdusse l'art 3-bis ed il 3-ter riguardanti esenzioni, comunicazione ed utilizzazione dei dati. Il decreto individuò due regimi per le modalità di adempimento dell'onere della dichiarazione:

- Regime ordinario secondo cui la dichiarazione doveva essere redatta secondo un modello conforme a quello allegato al decreto, inoltre nel caso dei trasferimenti in cui anche solo una controparte era un Paese membro dell'Ue, la dichiarazione doveva essere notificata o alla banca, ufficio postale, doganale comando della Guardia di Finanza (per operazioni da e verso paesi non dell'Unione europea, la notifica era rivolta ad appositi uffici doganali).
- Regime generale che non contemplava l'obbligo di presentazione della dichiarazione per le operazioni effettuate tramite intermediari creditizi italiani o Poste Italiane S.p.A.;

4) Il sistema sanzionatorio (sancito dall'art. 5) prevedeva una sanzione amministrativa pecuniaria del 25% sugli importi delle operazioni accusate di violazione delle norme tributarie. In seguito il Decreto 125/1997 ha portato la sanzione al 40% dell'importo

---

<sup>22</sup> 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'estero

<sup>23</sup> Ai fini del monitoraggio fiscale gli adempimenti previsti per soggetti residenti ed intermediari sono disciplinati dettagliatamente nella Circolare 45/E del 2010 dell'Agenzia delle Entrate.

<sup>24</sup> Art.3, Trasferimenti al seguito di denaro, titoli e valori mobiliari; Soppresso da: Decreto legislativo del 19/11/2008 n. 195 Articolo 13

trasferito. Era prevista la reclusione dai sei mesi ad un anno ed una sanzione pecuniaria per i soggetti che omettevano in dichiarazione le proprie generalità;

- 5) Il Direttore dell'Agenzia dell'Entrate è investito del potere di emettere provvedimenti per le modalità e i criteri di applicazione del decreto. Inoltre l'amministrazione può promuovere l'avvio di controlli annuali selettivi verso le persone fisiche, gli enti non commerciali, le società semplici e gli altri soggetti contemplati dall'art. 5 del T.U.I.R.
- 6) Il contribuente era libero di usufruire della tassazione separata per i redditi di capitale di fonte estera, o in alternativa avvalersi del credito d'imposta concesso dagli accordi internazionali per evitare la doppia imposizione<sup>25</sup>.

Il sistema tributario così configurato dal D.L. 167/1990 e in particolare l'art. 9 sul monitoraggio fiscale subiranno significative modifiche con l'emanazione della legge europea 97/2013.

---

<sup>25</sup> I fenomeni di doppia imposizione ostacolano la vita economica dei paesi, per questo motivo le organizzazioni internazionali elaborano modelli per prevenire queste problematiche; l'Italia adotta il modello OCSE come tutti i paesi facenti parte di tale organizzazione. Le convenzioni internazionali, prevalgono sulla normativa interna a meno che come confermato da art. 169 del T.u.i.r. "si applicano, se più favorevoli al contribuente, anche in deroga agli accordi internazionali contro la doppia imposizione". L'art. 23 del Modello prevede che lo Stato della residenza esenti il reddito prodotto all'estero o conceda un credito d'imposta, pari all'imposta pagata all'estero e seguendo un criterio conosciuto come per country limitation secondo il quale si concede un credito diverso per ogni reddito prodotto in differenti stati esteri. Per maggiori approfondimenti vd.: TESAURO, Istituzioni di diritto tributario (Parte Speciale), sezione dedicata alla fiscalità internazionale; C.GAMBARINO, La tassazione del reddito transnazionale, pg: 430-432.

### 1.3) ORIGINI E PROGRESSI DEL PRIMO SCUDO FISCALE

Per scudo fiscale si intende la disciplina predisposta dal Legislatore italiano finalizzata a consentire il rimpatrio o la regolarizzazione, su iniziativa dei contribuenti interessati residenti in Italia, delle attività finanziarie e patrimoniali trasferite o detenute all'estero in violazione degli obblighi di cui al d.lgs. n. 167/1990 (c.d. monitoraggio fiscale)<sup>26</sup>. Poiché il recupero nasce su iniziativa dei contribuenti evasori, a questi ultimi sono concessi benefici, che si sostanziano in una particolare applicazione di un'imposta straordinaria con aliquota estremamente contenuta (unitamente all'estinzione delle sanzioni), e nella inibizione, limitatamente a determinati presupposti, dell'accertamento amministrativo e penale tributario, in un peculiare regime di riservatezza. Inoltre il contribuente non è punibile per i reati fiscali di cui al D.Lgs. n.74/2000<sup>27</sup> e D.L. n.429/1982.

Il primo intervento normativo in tal materia fu l'emanazione del D.L. 25 settembre 2001, n. 350, in seguito convertito nella legge 409/2001 (c.d. Scudo Tremonti). Data la complessità della materia oggetto del presente decreto, fu necessario l'intervento da parte dell'Agenzia delle Entrate con circolari interpretative. Il primo scudo fiscale del nostro ordinamento si adattava al nuovo scenario politico-economico che stava prendendo forma in Europa, a causa del processo di unificazione monetaria e dalla contemporanea intensificazione dei flussi informativi tra gli Stati membri.

Lo Scudo Tremonti prevedeva il pagamento di un'imposta sostitutiva pari al 2.5% sull'importo oggetto della regolarizzazione o del rimpatrio. Inoltre il contribuente per la prima volta era obbligato a presentare la c.d. dichiarazione riservata agli intermediari nella quale venivano indicati la natura e l'ammontare delle attività sottoposte a regolarizzazione o a rimpatrio. La

---

<sup>26</sup> MARTINELLI ALESSANDRO, "Scudo fiscale: effetti estintivi dell'attività di accertamento", in "Pratica fiscale e professionale" n. 39 del 2009, pag. 13.

<sup>27</sup> D.Lgs n. 74/2000: art.4 Dichiarazione infedele:1. Fuori dei casi previsti dagli articoli 2 e 3, e' punito con la reclusione da uno a tre anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, indica in una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo od elementi passivi fittizi, quando, congiuntamente:

a) l'imposta evasa e' superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte, a lire duecento milioni;  
b) l'ammontare complessivo degli elementi attivi sottratti all'imposizione, anche mediante indicazione di elementi passivi fittizi, e' superiore al dieci per cento dell'ammontare complessivo degli elementi attivi indicati in dichiarazione, o, comunque, e' superiore a lire quattro miliardi.

Art.5 Omessa dichiarazione: 1. E' punito con la reclusione da uno a tre anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, non presenta, essendovi obbligato, una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte, quando l'imposta evasa e' superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte a lire centocinquanta milioni.2. Ai fini della disposizione prevista dal comma 1 non si considera omessa la dichiarazione presentata entro novanta giorni dalla scadenza del termine o non sottoscritta o non redatta su uno stampato conforme al modello prescritto.

dichiarazione riservata, sottoscritta dall'intermediario, veniva rilasciata in copia al contribuente così da costituire prova dell'effettuato pagamento dell'imposta straordinaria. Senza questo documento il contribuente non poteva avvalersi degli effetti della regolarizzazione o del rimpatrio. La dichiarazione riservata è stata creata per "opporre" lo scudo ad accertamenti futuri da parte dell'Amministrazione finanziaria.

I beneficiari dello scudo fiscale previsto dal D.L. n.350/2001, erano esonerati dall'indicare nel quadro RW i capitali oggetto di regolarizzazione del periodo di competenza nonché di quello precedente.

Il successivo Scudo Fiscale fu introdotto nel 2009 con la legge n. 78 dall'art. 13bis.

L'Amministrazione finanziaria dell'epoca nella Circ. n. 43/E del 10 ottobre 2009 in merito a tale disposizione la descrisse come "una importante opportunità per regolarizzare la propria posizione fiscale".

La circolare inoltre elogiò la capacità della norma di racchiudere i dettami dell'OCSE e l'impegno dell'amministrazione a farli rispettare, ed assicurare una maggiore trasparenza bancaria su investimenti e depositi<sup>28</sup>.

L'ambito soggettivo di applicazione delle norme contenute nell'art. 13 bis del D.L. n. 78 del 2009 era lo stesso previsto in materia di "monitoraggio fiscale": persone fisiche, enti non commerciali, società semplici ed associazioni equiparate ai sensi dell'art. 5 d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, fiscalmente residenti nel territorio dello Stato. L'Amministrazione finanziaria precisò che fra i destinatari dello scudo erano incluse le persone fisiche titolari di reddito d'impresa o di lavoro autonomo ma non gli enti commerciali, nonché le società di persone o di capitali (ad eccezione delle società semplici), poiché ad essi non si applicava la disciplina sul monitoraggio fiscale.

Le modifiche apportate, dalla legge 78/2009, in materia di rimpatrio e di regolarizzazione sono sintetizzate dalla Circolare del 30 novembre, n.50/E: "i contribuenti, aderendo alle disposizioni contenute nell'art. 13, sono stati esonerati dall'obbligo di indicare le medesime attività nel modulo RW della dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta in corso alla data di presentazione della dichiarazione riservata, nonché per quello precedente qualora la medesima dichiarazione veniva presentata nel corso del 2010. Pertanto, per le attività oggetto di

---

<sup>28</sup> Circ. n. 43/E del 10 ottobre 2009

emersione, la cui dichiarazione riservata era stata presentata all'intermediario nel corso del 2009, non doveva essere compilato il modulo RW relativo alla dichiarazione dei redditi per l'anno 2009, mentre con riferimento alle attività rimpatriate e/o regolarizzate la cui dichiarazione riservata è stata presentata tra il 1° gennaio 2010 e il 30 aprile 2010 non doveva essere compilato il modulo RW relativo alla dichiarazione dei redditi per l'anno 2009 né quello relativo alla dichiarazione dei redditi per l'anno 2010. Nella particolare ipotesi in cui si è verificata la mancata conclusione delle operazioni di emersione per cause oggettive non dipendenti dalla volontà del contribuente, in presenza di una dichiarazione riservata presentata nel 2009 con cause ostative che si risolvono nel 2010, si ritiene che l'esonero dalla compilazione del modulo RW ha effetto con riferimento alla dichiarazione dei redditi da presentare per entrambi gli anni 2009 e 2010. Resta fermo che l'esonero è valido sempreché le cause ostative si siano risolte e il contribuente abbia completato le procedure necessarie a consentire l'effettivo rimpatrio e/o la regolarizzazione entro il termine del 31 dicembre 2010”.

Un nuovo limite oggettivo di applicazione dello scudo fiscale era previsto dal primo comma dell'art. 13-bis d.l. 1 luglio 2009 n. 78, il quale stabiliva che l'imposta straordinaria poteva essere applicata “a condizione che le stesse (attività) siano rimpatriate in Italia da Stati non appartenenti all'Unione europea, ovvero regolarizzate o rimpatriate perché detenute in Stati dell'Unione europea e in Stati aderenti allo Spazio economico europeo che garantiscono un effettivo scambio di informazioni fiscali in via amministrativa”. Era sempre possibile regolarizzare l'attività qualora fosse localizzata in uno Stato appartenente all'Unione Europea, poiché la direttiva 77/799/CEE, mod. dalla direttiva 2003/93/CE, garantiva tra tali Stati adeguati strumenti di collaborazione per dello scambio di informazioni<sup>29</sup>.

Qualora i capitali fossero stanziati in paesi non aderenti all'Unione Europea, era necessario verificare volta per volta il rispetto delle disposizioni dettate nel modello OCSE in materia di scambio di informazioni. Nel caso di mancata conformità non potevano essere oggetto di regolarizzazione<sup>30</sup>. Per prevenire le difficoltà di individuazione dello stato estero a cui era

---

<sup>29</sup> C. GARBARINO, Trasparenza e scambio di informazioni nell'ambito del Global Forum OCSE, in *Fiscalità e commercio internazionale* n. 10, 2011;

P. VALENTE, Lo scambio di informazioni automatico nelle fonti internazionali e sovranazionali, in *il fisco* n. 20, 2010, pp. 1-3160;

F. SAPONARO, Lo scambio di informazioni tra Amministrazioni finanziarie e l'armonizzazione fiscale, in *Rassegna Tributaria* n. 2, 2005, pp. 453;

G. BERNONI, Scudo fiscale. Tassazione dei redditi da capitale detenuti all'estero, in *il fisco* n. 47 del 2001, pp. 14921 ss.

<sup>30</sup> R. MORO VISCONTI, Manovra anti-crisi (D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito) - Il rimpatrio delle holding estere: le novità del decreto anti-crisi, in *il fisco* n. 34, 2009, pp. 1-5640

applicabile tale norma, fu allegata alla circolare n. 43/E del 2009 dell'Amministrazione finanziaria, una lista dei paesi che garantivano un adeguato scambio di informazioni<sup>31</sup>.

Gli intermediari finanziari, che si sono assunti l'incarico di custodire ed amministrare i capitali rimpatriati, sono esonerati dall'obbligo di comunicazione all'Amministrazione Finanziaria delle informazioni previste dal comma 3 dell'art.1 del D.L. 167/1990<sup>32</sup> (rimangono validi gli obblighi di rilevazione sanciti dai commi 1 e 2 dell'art.1). Finalità di tale distinzione di trattamento è quella di garantire la segretezza in merito a determinate operazioni.

---

<sup>31</sup> Gli Stati dai quali è possibile compiere anche la regolarizzazione sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Cipro, Corea del Sud, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Turchia, Ungheria.

<sup>32</sup> Articolo 1: Le banche, le società di intermediazione mobiliare e l'Ente poste italiane mantengono evidenza, anche mediante rilevazione elettronica, dei trasferimenti da o verso l'estero di denaro, titoli o certificati in serie o di massa, di importo superiore a 20 milioni, effettuati, anche attraverso movimentazione di conti o mediante assegni postali, bancari e circolari, per conto o a favore di persone fisiche, enti non commerciali e di società semplici e associazioni equiparate ai sensi dell'art. 5 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, residenti in Italia. Tali evidenze riguardano le generalità o la denominazione o la ragione sociale, il domicilio, il codice fiscale del soggetto residente in Italia per conto o a favore del quale è effettuato il trasferimento, nonché la data, la causale e l'importo del trasferimento medesimo e gli estremi identificativi degli eventuali conti di destinazione. 2. Analoghe evidenze sono mantenute da società finanziarie, fiduciarie, e da ogni altro intermediario, diverso da quelli indicati al comma 1, che per ragioni professionali effettua il trasferimento o comunque si interpone nella sua esecuzione. 3. Le evidenze di cui ai commi 1 e 2 sono tenute a disposizione dell'amministrazione finanziaria per cinque anni e trasmesse alla stessa secondo le modalità stabilite con i provvedimenti di cui all'articolo 7, comma 1. (1)

4. Gli obblighi previsti dal presente articolo si applicano altresì per gli acquisti e le vendite di certificati in serie o di massa o di titoli esteri effettuati da persone fisiche, enti non commerciali e di società semplici e associazioni equiparate ai sensi dell'art. 5 del testo unico delle imposte sui redditi, residenti in Italia, e nei quali comunque intervengono le banche, le società d'intermediazione mobiliare e gli altri soggetti indicati nei commi 1 e 2.

#### **1.4) LA SPINTA DELL'OCSE: “OFFSHORE VOLUNTARY DISCLOSURE COMPARATIVE ANALYSIS, GUIDANCE AND POLICY ADVICE”**

Il ruolo dell'OCSE è stato fondamentale per gettare le basi della collaborazione volontaria e risolvere il problema dell'evasione fiscale.

Nel 2010 con l'Offshore Voluntary Disclosure-Comparative analysis guidance and policy advice, l'organizzazione ha studiato i programmi di voluntary compliance adottati dai diversi paesi aderenti, collaborando con gli Stati anche per la risoluzione di contenziosi (inclusi quelli penali). L'obiettivo era quello di fornire meccanismi non “occasionalni” per la regolarizzazione dei capitali irregolari detenuti all'estero. Questo paper mette a confronto le caratteristiche fondamentali di programmi di divulgazione volontaria off-shore in 39 paesi riflettendo la situazione del 2010. Secondo l'OCSE le norme devono essere strutturate in modo tale da incentivare i contribuenti ad aderire ai programmi di collaborazione, ma senza prevedere incentivi tali da costituire una sorta di ricompensa per la commissione di un illecito fiscale. A tal proposito sono stati redatti dei principi guida per i paesi che intendano aderire ai programmi di collaborazione volontaria.<sup>33</sup>

I programmi di collaborazione volontaria disegnati dall'OCSE, offrono l'opportunità di massimizzare i benefici di miglioramento della trasparenza e scambio di informazioni a fini fiscali, per aumentare le entrate fiscali a breve termine e migliorare la compliance fiscale a medio termine<sup>34</sup>. Per avere successo, come già evidenziato, hanno bisogno di percorrere una linea sottile tra incoraggiare i contribuenti non conformi per migliorare in modo permanente la loro condotta e trattenere a sostegno del rispetto delle norme la stragrande maggioranza dei contribuenti che sono già adempienti. Per far questo, i paesi devono prender parte a più ampie strategie di applicazione volontaria. Devono assicurare che esse siano coerenti con le pertinenti norme in materia non fiscale, come le norme antiriciclaggio<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> <http://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/voluntarydisclosure-208.htm>

<sup>34</sup> <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/46244704.pdf>

<sup>35</sup> Part I. FRAMEWORK FOR SUCCESSFUL OFFSHORE VOLUNTARY COMPLIANCE PROGRAMMES:

- A. A successful programme will be clear about its aims and its terms
- B. A successful programme will have a demonstrable and cost-effective increase in short-term revenues
- C. A successful programme will be consistent with the generally applicable compliance and enforcement regime.
- D. A successful programme needs specifically to improve levels of compliance among the population eligible for the programme
- E. A successful programme will place the short-term boost to revenues in the context of improving compliance across.

Per incoraggiare i diversi Governi, all'adozione e al mantenimento di livelli adeguati di conformità, gli obiettivi preposti dai programmi economici e politici dovrebbero essere chiaramente definiti, anche alla popolazione dei contribuenti in toto.

I termini stabiliti dal programma di solito comportavano un'offerta limitata nel tempo da parte del governo per un gruppo specifico di contribuenti che per un periodo precedente non aveva adempiuto ai propri doveri erariali. In cambio era concessi agli stessi sconti sulle sanzioni. I termini del programma devono essere chiaramente indicati e devono essere accessibili alla popolazione per evitare accuse di ambiguità e di mancanza di imparzialità da parte dell'autorità fiscale.

Riassumendo i programmi di Voluntary Disclosure secondo quanto dettato dall'OCSE devono essere “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 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<sup>36</sup>”.

I paesi che hanno recepito le linee guida dettate dall'OCSE sono stati 39 di cui circa l'85% appartenenti all'UE.

---

<sup>36</sup> Scheda di lettura n.166 del 10 febbraio 2014

## **1.5) ADEMPIMENTO DELL'ITALIA ALLA DIRETTIVA 2011/16/UE CON LA LEGGE N.97 DEL 2003**

A seguito delle numerose contestazioni riguardati il caso Eu Pilot 1711/11/TAXU<sup>37</sup>, lo Stato italiano al fine di evitare la condanna pecuniaria da parte della Commissione Europea emanò una legge che recepisce i principi dettati dall'unione Europea. La legge n. 97 del 2003, recante “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea”, interviene a tal proposito sul sistema tributario retto dalla precedente normativa (D.L. 167/1990) introducendo sostanziali modifiche in materia di monitoraggio fiscale.

Lo scopo della nuova disposizione era quello di ampliare il campo dell'informativa finanziaria obbligatoria e ristabilire un'adeguata proporzionalità del sistema sanzionatorio.

Le principali modifiche apportate dalla legge Europea al sistema tributario sono:

- 1) Introduzione di obblighi informativi per gli intermediari finanziari e per i soggetti esercenti attività finanziarie;
- 2) Concessione di maggior poteri ispettivi supervisionati dalla Guardia di Finanza e dall'Agenzia delle Entrate con la facoltà di richiedere a revisori, professionisti e altri attori informazioni inerenti le operazioni di trasferimento di denaro all'estero;
- 3) Estensione degli obblighi informativi alle persone fisiche, enti non commerciali e società semplici residenti in Italia che detengono investimenti all'estero;
- 4) Variazione della percentuale dovuta come sanzione sull'importo dell'operazioni non dichiarate (il range delle misure sanzionatorie va dal 10% al 25%)
- 5) Introduzione della tassazione presuntiva per gli investimenti esteri, trasferiti o costituiti all'estero.

La legge n. 97 amplia il numero degli intermediari finanziari soggetti ad obblighi informativi per operazioni pari o superiori ai 15.000. In base a quanto sancito dal decreto legislativo n.

---

<sup>37</sup> Il progetto EU-Pilot rappresenta un meccanismo di risoluzione dei problemi di implementazione del diritto dell'Unione europea e di scambio di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri concepito per la fase antecedente all'apertura formale della procedura di infrazione ex art. 258 TFUE. EU Pilot è dunque il mezzo che ha la Commissione per comunicare con gli Stati membri su tematiche che pongono questioni riguardanti la corretta applicazione del diritto dell'UE o la conformità della legislazione nazionale al diritto dell'UE in una fase iniziale

231/2007 rientrano in tale categoria: 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.111 e 112 del TUB e soggetti che effettuano attività di cambio valute.

Qualora il contribuente non abbia usufruito dell'ausilio di intermediari finanziari, è sempre obbligato a dichiarare i propri investimenti e attività estere, anche nel caso in cui l'ammontare sia inferiore ai 10.000 euro.

La suddetta norma determina quali siano i requisiti oggettivi dei trasferimenti per essere soggetti alle disposizioni sul monitoraggio fiscale. I mezzi di pagamento utilizzati per le operazioni finanziarie e conformi alla norma, che si rifanno alle disposizioni in materia di antiriciclaggio, sono: "il denaro contante, gli assegni bancari e postali, gli assegni circolari e gli altri assegni a essi assimilabili o equiparabili, i vaglia postali, gli ordini di accertamento o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative trasferibili, le polizze di pegno e ogni altro strumento che permetta di trasferire, movimentare o acquistare, anche per via telematica fondi, valori o disponibilità finanziarie"<sup>38</sup>.

La legge europea richiama inoltre il concetto, introdotto dalla legge 231/2007 (attuativo della direttiva 2005/60/CE, del titolare effettivo. Per titolare effettivo si intende "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"<sup>39</sup>. L'obiettivo è quello di individuare oltre al soggetto che agisce dietro ai patrimoni illeciti anche gli eventuali soggetti in possesso di patrimoni leciti ma utilizzati per scopi illeciti (finanziamento di associazioni a delinquere). Da ciò, l'art.9 della legge n.97/2013, include fra i contribuenti assoggettati al monitoraggio, le persone fisiche, gli enti non commerciali e società semplici che, nonostante non siano i diretti possessori degli investimenti e delle attività estere di natura finanziaria, de facto sono i titolari effettivi dell'investimento.

L'allegato tecnico del D.lgs. identifica il titolare effettivo come:

---

<sup>38</sup> 2 Disposizione di attuazione dell'art 1 del DL n.167/90 - Prot. 2014/58231 del Direttore dell'Agenzia delle Entrate

<sup>39</sup> Decreto legislativo n. 231, 21 novembre 2007, art. 1 comma 2 lettera u)

“la persona fisica o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedano o controllino un'entità giuridica, attraverso il possesso o il controllo diretto o indiretto di una percentuale sufficiente delle partecipazioni al capitale sociale o dei diritti di voto in seno a tale entità giuridica, anche tramite azioni al portatore, purché non si tratti di una società ammessa alla quotazione su un mercato regolamentato e sottoposta a obblighi di comunicazione conformi alla normativa comunitaria o a standard internazionali equivalenti; tale criterio si ritiene soddisfatto ove la percentuale corrisponda al 25 per cento più uno di partecipazione al capitale sociale; la persona fisica o le persone fisiche che esercitano in altro modo il controllo sulla direzione di un'entità giuridica.<sup>40</sup>”

Si fanno rientrare fra i titolari effettivi le entità giuridiche, ovvero, le fondazioni e gli istituti giuridici equiparabili ai trust<sup>41</sup> che amministrano e distribuiscono fondi. In caso di entità giuridiche si considerano titolari effettivi “i beneficiari, o futuri beneficiari se non ancora determinati, del 25% del patrimonio 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”.

L'introduzione di una più marcata definizione del titolare effettivo, ha portato L'Agenzia delle Entrate ad emettere la circolare n.38/E del 2013, la quale si occupava di chiarire dubbi in merito alla compilazione del quadro RW della dichiarazione.

La circolare in merito recita “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 qualità di “titolari effettivi” delle attività stesse. 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

---

<sup>40</sup> <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/07231dl.htm> (articolo 2 dell'allegato tecnico)

<sup>41</sup> “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

soggetti meramente interposti, il patrimonio deve essere dichiarato dal socio o dal beneficiario indipendentemente dalla verifica del requisito di controllo.”<sup>42</sup>

Come già precedentemente accennato, la legge Europea con lo scopo di rendere più agevole la compilazione del quadro RW, ha eliminato dal suddetto le sezioni I e III.

Prima dell'entrata in vigore della L.97/2013:

- Nella sezione I andavano iscritti i trasferimenti da e verso l'estero in denaro, certificati in serie o di massa o titoli attraverso non residenti, per cause diverse dagli investimenti esteri e dalle attività estere di natura finanziaria;
- Nella sezione III andavano indicati i flussi dei trasferimenti dall'estero verso l'Italia, dall'Italia verso l'estero e dall'estero sull'estero di denaro o titoli, effettuati attraverso intermediari residenti, attraverso non residenti ovvero in forma diretta, che nel corso dell'anno 2012 avevano interessato investimenti esteri ed attività estere di natura finanziaria indicati nella sezione II (attività estere di natura finanziaria al 31.12.12<sup>43</sup>).

Confrontando questa normativa con il D.L. n. 167/1990 si evince che prima erano suscettibili di indicazione nel quadro RW tutti i trasferimenti da e verso l'estero (ivi compresi quelli solo potenzialmente redditizi), mentre adesso sono soggetti a comunicazione i soli investimenti esteri di natura finanziaria.

Riassumiamo dicendo che il nuovo quadro RW permette:

- ✓ 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 correnti 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<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> LOCONTE - Professore a contratto di Diritto Tributario e Diritto dei Trust, Università degli Studi LUM "Jean Monnet" di Casamassima (BA) - Avvocato, e Fabiola Lazzaro - Avvocato, **Loconte & Partners**

<sup>44</sup> 'Imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero (IVAFA) e dell'imposta sul valore degli immobili all'estero (IVIE), istituite rispettivamente dall'articolo 19, commi da 13 a 23, del DL 6 dicembre 2011, n. 201

L'ultima modifica riguarda l'art.5 del D.L. 167/1990, recante le disposizioni in merito alle sanzioni dovute per violazione dell'obbligo di dichiarazione di redditi detenuti all'estero e altrimenti imponibili in Italia. La sanzione è calcolata sull'ammontare degli importi non dichiarati nella misura che va dal 3% al 15% (contro i precedenti 10% e 50%). Se i capitali esportati sono localizzati in territori o Stati a regime fiscale privilegiato, il contribuente dovrà pagare un'ammenda che oscillerà dal 6% al 30% sugli importi non dichiarati.

In tema di sanzioni un'ulteriore novità è la sanzione amministrativa pari a 258 euro applicabile in caso di dichiarazione tardiva (non superiore ai 90 giorni) degli investimenti esteri. Inoltre è stata eliminata la possibilità di confisca dei beni, di ammontare corrispondente al valore delle attività estere non comunicate all'Amministrazione Finanziaria.

## **1.6) LE BASI PER LA FUTURA VOLUNTARY DISCLOSURE: D.L. 28 GENNAIO 2014, N.4**

Il crescente interesse da parte dell'ordine pubblico in tema dei capitali detenuti all'estero, ha creato l'esigenza di attuare misure urgenti per disciplinare tale fenomeno. I deputati del Partito Democratico, con il Dossier n. 61 del 17 ottobre 2014, hanno espresso la propria preoccupazione su tale fenomeno e le sue crescenti dimensioni. Nel suddetto Dossier si rileva che le norme sulla collaborazione volontaria vanno inserite all'interno di un nuovo scenario mondiale "[...] la globalizzazione ha portato a uno scambio intenso e continuo di merci, capitali, risorse umane e informazioni e in questo ambito il settore della fiscalità non poteva non giocare un ruolo strategico; è impensabile oggi ipotizzare di poter continuare a detenere attività finanziarie segretate all'estero, soprattutto in un contesto in cui lo scambio automatico di informazioni finanziarie – e quindi la fine del segreto bancario – sta diventando il nuovo standard globale per effetto dell'azione esercitata dopo la crisi del 2008-2009 da G20, OCSE e Unione Europea (in Europa in particolare con la nuova Direttiva sul risparmio)<sup>45</sup>". Risulta sempre più evidente che la lotta all'evasione fiscale non può prescindere da accordi internazionali.

In questo contesto comunitario e internazionale, viene emanato il D.L. 28 gennaio 2014 n.4 recante le "Disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi".

Attilio Befera<sup>46</sup> affermò che l'obiettivo del decreto era quello di "porre le basi per il rafforzamento della fiducia reciproca tra fisco e contribuenti", sottolineando il ruolo delicato che avrebbe rivestito l'Agenzia delle Entrate.

"La sfida si inserisce in contesto internazionale" – ha detto Befera – "in cui sempre più incisivo è l'impegno nella lotta all'evasione internazionale e ai paradisi fiscali" in linea con le linee guida dettate dall'OCSE. "E' chiaro che una modifica delle sanzioni potrebbe avere la logica di spingere verso la compliance" – ha spiegato Befera- "ma a mio avviso è più importante lo scambio di informazione per far sapere a chi porta fuori denaro che noi siamo in grado di conoscere quel valore, tenendo presente che gran parte dei capitali portati

---

<sup>45</sup> <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/dirittoCivile/2014-12-18/il-rientro-capitali-estero>

<sup>46</sup> BEFERA (Roma, 29 giugno 1946) è un dirigente pubblico e privato italiano. Dal 2008 al 2014 è stato Direttore dell'Agenzia delle entrate.

all'estero non sono più in contanti e il vero trasferimento non è più con lo spallone<sup>47</sup>". Il decreto non intende fornire scorciatoie agli obblighi previsti dal monitoraggio fiscale e antiriciclaggio.

Il suddetto decreto modifica la normativa sul monitoraggio fiscale, inserendo nel D.L. n 167/199:

- Art.5-quater in tema di "Collaborazione volontaria": L'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione può avvalersi della procedura di collaborazione volontaria per l'emersione di attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori dal territorio dello Stato. Per farlo deve indicare spontaneamente all'amministrazione finanziaria 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 ricostruzione dei redditi che servirono per costituirli, acquistarli, relativamente a tutti i periodi d'imposta per i quali, non sono scaduti i termini per l'accertamento o la contestazione della violazione degli obblighi di dichiarazione. La collaborazione volontaria non è ammessa se la richiesta è presentata dopo che l'autore della violazione (ivi compresi i soggetti solidalmente obbligati e gli eventuali soggetti concorrenti nel reato) degli obblighi di comunicazione, 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. La richiesta di accesso alla collaborazione volontaria può essere presentata solo una volta;
- Art.5-quinquies "Effetti della procedura di collaborazione volontaria": al contribuente che aderisce alla procedura di collaborazione volontaria non si applicano le pene

---

<sup>47</sup>[https://www.investireoggi.it/fisco/voluntary-disclosure-rientro-capitali-dallestero-da-rifare-ecco-perche/?refresh\\_ce](https://www.investireoggi.it/fisco/voluntary-disclosure-rientro-capitali-dallestero-da-rifare-ecco-perche/?refresh_ce)

afflittive stabilite dagli articoli 2<sup>48</sup>, 3<sup>49</sup>, 4<sup>50</sup> e 5<sup>51</sup> decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74. Le sanzioni applicabili sono pari, alla metà del minimo edittale se: a) le attività vengono trasferite in Italia o in Stati membri dell'Unione europea e in Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo che consentono un effettivo scambio di informazioni con l'Italia inclusi nella lista dei paesi del decreto del Ministro delle finanze datato il 4 settembre 1996, e successive modificazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 220; ovvero b) le attività trasferite in Italia o nei predetti Stati erano o sono ivi detenute; ovvero c) l'autore delle violazioni di cui all'articolo 5-quater, comma 1, fermi restando gli adempimenti ivi previsti, rilascia all'intermediario finanziario estero presso cui le attività sono detenute, un'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati concernenti le attività oggetto di collaborazione volontaria e allega copia di tale autorizzazione, controfirmata dall'intermediario finanziario estero, alla richiesta di collaborazione volontaria.

- Art. 5-septies riguardante “Esibizione di atti falsi e comunicazione di dati non rispondenti al vero”: il contribuente che nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria, esibisca o trasmetta atti o documenti falsi in tutto o in parte ovvero fornisce

---

<sup>48</sup> Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti 1. E' punito con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, avvalendosi di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, indica in una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte elementi passivi fittizi. 2. Il fatto si considera commesso avvalendosi di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti quando tali fatture o documenti sono registrati nelle scritture contabili obbligatorie, o sono detenuti a fine di prova nei confronti dell'amministrazione finanziaria. 3. Se l'ammontare degli elementi passivi fittizi e' inferiore a lire trecento milioni, si applica la reclusione da sei mesi a due anni.

<sup>49</sup> Art. 3. Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici 1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 2, e' punito con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, sulla base di una falsa rappresentazione nelle scritture contabili obbligatorie e avvalendosi di mezzi fraudolenti idonei ad ostacolarne l'accertamento, indica in una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo od elementi passivi fittizi, quando, congiuntamente: a) l'imposta evasa e' superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte, a lire centocinquanta milioni; b) l'ammontare complessivo degli elementi attivi sottratti all'imposizione, anche mediante indicazione di elementi passivi fittizi, e' superiore al cinque per cento dell'ammontare complessivo degli elementi attivi indicati in dichiarazione, o, comunque, e' superiore a lire tre miliardi.

<sup>50</sup> Art. 4. Dichiarazione infedele 1. Fuori dei casi previsti dagli articoli 2 e 3, e' punito con la reclusione da uno a tre anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, indica in una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo od elementi passivi fittizi, quando, congiuntamente: a) l'imposta evasa e' superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte, a lire duecento milioni; b) l'ammontare complessivo degli elementi attivi sottratti all'imposizione, anche mediante indicazione di elementi passivi fittizi, e' superiore al dieci per cento dell'ammontare complessivo degli elementi attivi indicati in dichiarazione, o, comunque, e' superiore a lire quattro miliardi.

<sup>51</sup> Art. 5. Omessa dichiarazione 1. E' punito con la reclusione da uno a tre anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, non presenta, essendovi obbligato, una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte, quando l'imposta evasa e' superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte a lire centocinquanta milioni. 2. Ai fini della disposizione prevista dal comma 1 non si considera omessa la dichiarazione presentata entro novanta giorni dalla scadenza del termine o non sottoscritta o non redatta su uno stampato conforme al modello prescritto.

dati e notizie non rispondenti al vero è punito con la reclusione da un anno e sei mesi, a sei anni<sup>52</sup>.

La disciplina relativa alla collaborazione volontaria (c.d. "voluntary disclosure"), così come delineata dal D.L. n. 4 del 28 gennaio 2014, prevede che il contribuente (persona fisica, società semplice o ente non commerciale) che intenda regolarizzare la propria situazione debitoria, paghi tutte le imposte sui redditi prodotti negli anni per cui è ancora possibile procedere all'accertamento. La materia imponibile deve essere connessa ad attività patrimoniali e finanziarie detenute all'estero. Le agevolazioni sono, quindi limitate esclusivamente agli aspetti sanzionatori. Difatti le sanzioni relative all'omessa dichiarazione prevista dal quadro RW, vengono ridotte alla metà del minimo edittale, come già precedentemente evidenziato.

Ne consegue che all'aumentare delle ricchezze detenute all'estero, aumenteranno i versamenti dovuti per regolarizzare la situazione del contribuente. L'eventuale convenienza deriva dalla connessione al periodo di imposta in cui si è verificato l'illecito. Se gli investimenti e l'attività finanziarie all'estero sono inerenti ad annualità non più accertabili, la voluntary disclosure potrebbe essere conveniente, "nella misura in cui le imposte scaturenti dalla procedura attengano esclusivamente la tassazione dei rendimenti e degli interessi che gli investimenti e le attività all'estero hanno fruttato negli anni ancora potenzialmente accertabili. Qualora invece tali ricchezze siano state costituite in un periodo ancora accertabile dall'amministrazione finanziaria, l'importo che dovrà essere versato per usufruire della regolarizzazione sarà notevole"<sup>53</sup>. A tal proposito, si ricorda che i periodi accertabili da parte del Fisco, cioè i cinque anni precedenti, sono raddoppiati nel caso in cui i capitali siano detenuti in un c.d. paese "black list" oppure nel caso in cui il contribuente che intende aderire alla procedura di Voluntary Disclosure abbia commesso dei reati punibili penalmente.

Il decreto del 28 gennaio 2014 ideato e voluto dal Governo Letta, ha incontrato numerosi problemi (fra i caratteri essenziali venne eliminato il reato di autoriciclaggio).

L'8 marzo 2014, la Commissione finanze della Camera dei Deputati, ritenne necessario dividere in due parti il decreto, dando seguito alla conversione in legge della sola parte

---

<sup>52</sup> [https://cdn.fiscoetasse.com/upload/DL\\_4\\_2014.pdf](https://cdn.fiscoetasse.com/upload/DL_4_2014.pdf)

<sup>53</sup> <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2014-02-10/voluntary-disclosure-aspetti-fiscali-raggi--194552.shtml>

riguardante i provvedimenti straordinari legati alle calamità e rimandando a nuovo decreto il filone relativo la Voluntary Disclosure.

Il Governo si rese conto che così come era stata strutturata la normativa, avrebbe spinto ben pochi capitali a rientrare nel nostro paese. L'eccessiva onerosità per il contribuente (la cui sanzione poteva essere pari all'intero capitale posseduto all'estero) fece pendere l'ordine pubblico verso la scelta di istituire il pagamento di un'aliquota forfettaria compresa fra il 18% e il 25%.

Inoltre la Guardia di Finanza indicò la necessità di istituire strumenti per combattere il reato di autoriciclaggio che consentirebbe al rimpatriante di ripulire il suo capitale senza l'aiuto di altri.

A seguito dell'approvazione del vecchio decreto legge del 28 marzo 2014 che non prevedeva più la Voluntary Disclosure, Capezzone, presidente della Commissione Finanze della Camera, assicurò la volontà del parlamento di provvedere a rielaborare il nuovo testo sul rientro dei capitali dall'estero.

Il 2 aprile 2014 il sottosegretario Delrio dichiarò ““Il governo italiano ribadisce la sua determinazione a lavorare con il Parlamento al fine di giungere ad una rapida approvazione del provvedimento sul rientro dei capitali, come meccanismo di adesione volontaria e non certo come condono””.

Il 31 marzo 2014 fu presentata una proposta di legge dal deputato Capezzone, che fissava l'obbligo di versamento pari al 50% degli investimenti esteri. Inoltre il presente disegno di legge esonerava i professionisti che assistono i contribuenti e gli intermediari finanziari, a segnalare le operazioni sospette durante l'esecuzione del proprio incarico di assistenza alla valutazione del patrimonio del contribuente.

Quest'ultima disposizione risultava essere in contrasto con quanto disposto dal Gruppo d'Azione Finanza Internazionale (GAFI)<sup>54</sup> per la prevenzione del riciclaggio di denaro. L'esenzione per i professionisti e gli intermediari finanziari era già stata sanzionata dal GAFI al momento dell'adozione di tale provvedimento in Argentina.

Il 12 maggio 2014 la Svizzera firmò gli accordi OCSE per la collaborazione e lo scambio di informazioni. Il sottosegretario Delrio ritenne, alla luce dei precedenti accordi, appropriato

---

<sup>54</sup> Organismo finanziario internazionale per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo

convogliare in un unico decreto legge le disposizioni in tema di reato di autoriciclaggio e di emersione dei capitali dall'estero.

Per vedere a pieno realizzato il processo di adozione da parte dell'Italia della Voluntary Disclosure si dovrà aspettare il 15 dicembre 2014, ovvero la Legge n.186 a cui verrà dedicato un capitolo del nostro elaborato.

## **CAPITOLO II – GLI ACCORDI BILATERALI E CONVENZIONI INTERNAZIONALI**

### **2.1) REDDITI TRANSNAZIONALI, PAESI WHITE LIST E BLACK LIST**

Il XVIII secolo aveva visto affermarsi il “principio di territorialità”, secondo cui ciascuno Stato non teneva conto delle dinamiche impositive avvenute al di fuori dei propri confini. Sulla base di questo principio trovò basi solide la revenue rule, che non contemplava l’obbligo di scambio di informazioni concedendo la massima discrezionalità nell’accertare o rifiutare l’obbligo di collaborazione. Gli Stati non erano limitati nell’esercitare la propria sovranità tributaria e non fornivano alcuna assistenza nell’ambito di accertamenti e riscossioni di tributi stranieri.

Tale ottica non è cambiata fino al periodo successivo alla seconda guerra mondiale, dopoguerra caratterizzato da accordi di pace che portarono anche a collaborazioni in ambito fiscale. Si è assistito così al passaggio dal principio di territorialità a quello di tassazione mondiale tutt’ora vigente.

Il nostro ordinamento impone che i soggetti residenti in Italia siano tassati sulla totalità dei loro redditi ivi compresi quelli prodotti all’estero (tassazione del reddito mondiale). Al fine di stabilire se un reddito debba essere considerato come prodotto all’estero oppure in Italia, il

T.u.i.r. con gli articoli 23<sup>55</sup>, 151<sup>56</sup> e 153, elenca i principi base per determinare il luogo in cui il reddito si considera prodotto.

I criteri di localizzazione possono essere sintetizzati nel seguente modo:

- Per i redditi di origine patrimoniale individua il luogo in cui è situata la fonte reddituale (ad esempio i redditi di capitale sono prodotti in Italia quando corrisposti da soggetti residenti in Italia o da una stabile organizzazione situata in Italia);
- Per i redditi che derivano dallo svolgimento di un'attività, evidenzia il luogo in cui è svolta l'attività (un soggetto non residente che svolge un'attività in Italia mediante una "stabile organizzazione" è soggetto a tassazione per cui redditi d'impresa si considerano prodotti in Italia);

---

<sup>55</sup> Art. 23 T.u.i.r. Applicazione dell'imposta ai non residenti

1. Ai fini dell'applicazione dell'imposta nei confronti dei non residenti si considerano prodotti nel territorio dello Stato:

a) i redditi fondiari;

b) i redditi di capitale corrisposti dallo Stato, da soggetti residenti nel territorio dello Stato o da stabili organizzazioni nel territorio stesso di soggetti non residenti, con esclusione degli interessi e altri proventi derivanti da depositi e conti correnti bancari e postali;

c) i redditi di lavoro dipendente prestato nel territorio dello Stato, compresi i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 50;

d) i redditi di lavoro autonomo derivanti da attività esercitate nel territorio dello Stato;

e) i redditi d'impresa derivanti da attività esercitate nel territorio dello Stato mediante stabili organizzazioni;

f) i redditi diversi derivanti da attività svolte nel territorio dello Stato e da beni che si trovano nel territorio stesso, nonché le plusvalenze derivanti dalla cessione a titolo oneroso di partecipazioni in società residenti, con esclusione: 1) delle plusvalenze di cui alla lettera c-bis) del comma 1, dell'articolo 67, derivanti da cessione a titolo oneroso di partecipazioni in società residenti negoziate in mercati regolamentati, ovunque detenute; 2) delle plusvalenze di cui alla lettera c-ter) del medesimo articolo derivanti da cessione a titolo oneroso ovvero da rimborso di titoli non rappresentativi di merci e di certificati di massa negoziati in mercati regolamentati, nonché da cessione o da prelievo di valute estere rivenienti da depositi e conti correnti; 3) dei redditi di cui alle lettere c-quater) e c-quinqies) del medesimo articolo derivanti da contratti conclusi, anche attraverso l'intervento d'intermediari, in mercati regolamentati;

g) i redditi di cui agli articoli 5, 115 e 116 imputabili a soci, associati o partecipanti non residenti.

2. Indipendentemente dalle condizioni di cui alle lettere c), d), e) f) del comma 1 si considerano prodotti nel territorio dello Stato, se corrisposti dallo Stato, da soggetti residenti nel territorio dello Stato o da stabili organizzazioni nel territorio stesso di soggetti non residenti: a) le pensioni, gli assegni ad esse assimilati e le indennità di fine rapporto di cui alle lettere a), c), d), e) e) del comma 1 dell'articolo 16; b) i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente di cui alle lettere c), c-bis), f), h), h-bis), i) e l) del comma 1 dell'articolo 47; 78 c) i compensi per l'utilizzazione di opere dell'ingegno, di brevetti industriali e di marchi d'impresa nonché di processi, formule e informazioni relativi ad esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico; d) i compensi corrisposti ad imprese, società o enti non residenti per prestazioni artistiche o professionali effettuate per loro conto nel territorio dello Stato.

<sup>56</sup> Art. 151 comma 2 T.u.i.r.: Si considerano prodotti nel territorio dello stato i redditi indicati nell'articolo 23, tenendo conto, per i redditi d'impresa, anche delle plusvalenze e delle minusvalenze dei beni destinati o comunque relativi alle attività commerciali esercitate nel territorio dello Stato, ancorché non conseguite attraverso le stabili organizzazioni, nonché gli utili distribuiti da società ed enti di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 73 e le plusvalenze indicate nell'articolo 23, comma 1, lettera f).

- I redditi diversi prodotti da beni situati nello Stato e da plusvalenze relative a partecipazioni in società residenti si equiparano a redditi prodotti in Italia<sup>57</sup>.

I redditi prodotti all'estero sono soggetti, in linea di principio, alle stesse norme dei redditi prodotti in Italia (salvo ad esempio i redditi di lavoro dipendente prestato all'estero).

I soggetti con residenza fiscale in Italia sono obbligati a dichiarare i beni e i redditi prodotti all'estero (obblighi di c.d. monitoraggio) nell'apposito quadro RW della dichiarazione dei redditi.

Le persone fisiche, gli enti non commerciali e le società semplici, residenti in Italia, devono indicare nell'Unico gli investimenti e le attività di natura finanziaria detenute all'estero a cui è riconducibile un reddito imponibile in Italia. Fra i beni sottoposti ad obbligo di dichiarazione sono compresi anche i beni potenzialmente capaci di produrre reddito (oggetti preziosi, opere d'arte, ecc.).

Inoltre il contribuente deve dichiarare l'ammontare dei trasferimenti effettuati da, e verso, l'estero che nel corso del periodo d'imposta hanno interessato gli investimenti all'estero e le attività di natura finanziaria (anche nel caso in cui alla fine dell'anno non siano più presenti)<sup>58</sup>.

L'omessa dichiarazione comporta una sanzione amministrativa la cui misura è compresa tra il 10 e il 50 per cento del patrimonio detenuto all'estero, ed inoltre porta alla confisca di beni in Italia per un valore equivalente. Si aggiungono a tale importo le imposte dovute sui redditi prodotti all'estero dai capitali non dichiarati e le sanzioni conseguenti alla omessa o infedele dichiarazione dei redditi.

Le sanzioni divengono più afflittive nel caso si tratti di investimenti e attività di natura finanziaria stanziati negli Stati o territori "a regime fiscale privilegiato" non dichiarati. Si presume, salvo prova contraria, che tali beni e attività detenuti in un "paradiso fiscale" scaturiscano da redditi sottratti a tassazione<sup>59</sup>.

Sotto l'aspetto processuale tributario i termini per l'accertamento da parte dell'amministrazione finanziaria sono raddoppiati, come lo sono le sanzioni amministrative per omessa o infedele dichiarazione.

---

<sup>57</sup> TESAURO, Istituzioni di diritto tributario, UTET 2014

<sup>58</sup> Si veda l'art. 4, commi 1, 2 e 3, D.l. 28 giugno 190, n. 167, conv. Dalla L. 4 agosto 1990, n. 227.

<sup>59</sup> Art.12 del D.l. 1 luglio 2009, n.78. conv. Con L. 3 agosto 2009, n. 102.

Sono soggetti al regime di “imprese estere controllate” (regime CFC; Controlled Foreign Companies) le società e i contribuenti residenti, in Italia, in possesso di partecipazioni di controllo in società o altri enti che hanno sede in Stati o territori a fiscalità privilegiata. Secondo questo regime i redditi delle controllate estere sono imputati in base al principio di trasparenza<sup>60</sup> ai soggetti residenti in Italia prescindendo dall’avvenuta o meno distribuzione.

Il CFC ha numerose analogie con il consolidato mondiale<sup>61</sup>; unica rilevante differenza è che il CFC, svolgendo una funzione anti elusiva, deve essere applicato obbligatoriamente, il consolidato mondiale è opzionale.

Come già detto, la tassazione dei redditi prodotti dalle CFC, avviene nel momento in cui vengono prodotti. Lo scopo è quello di contrastare il fenomeno del c.d. tax deferral, ovvero il differimento della tassazione sugli utili realizzati da una società estera che decide di non distribuire redditi, visto che i relativi dividendi sconterebbero, in capo alla controllante, l’imposizione dello Stato a fiscalità ordinaria. Ricordiamo inoltre che, in alcuni “paradisi fiscali” è poco diffuso il rispetto dei principi volti alla formazione del bilancio d’esercizio, ne consegue che gli utili non distribuiti, accantonati in riserve, potrebbero, ad esempio, essere artificialmente “erosi”, negli esercizi successivi, da perdite generate tramite costi fumosi.

La disciplina CFC congiuntamente alla richiesta di esibizione di bilanci certificati da società di revisione (necessari alla prova di effettiva operatività della controllata estera), provano ad arginare tali comportamenti fraudolenti.

Il CFC si applica ad ogni soggetto residente in Italia che detenga “direttamente o indirettamente, anche tramite società fiduciarie o per interposta persona, il controllo di una impresa, di una società o di altro ente, residente o localizzato in Stati o territori diversi da quelli di cui al decreto del Ministero dell’economia e delle finanze emanato ai sensi dell’Art. 168-bis”<sup>62</sup>. I paesi non rientranti nella white list compilata dal Ministero dell’economia e finanze sono considerati a regime fiscale privilegiato. Gli Stati per rientrare nella white list devono rispettare le

---

<sup>60</sup> Il regime di trasparenza fiscale è un sistema in base al quale il reddito della società è tassato imputando direttamente a ciascun socio, in proporzione alla propria quota di possesso, gli utili o le perdite generate dalla società, a prescindere dall’effettiva percezione.

<sup>61</sup> Il consolidato fiscale mondiale si fonda sulla somma algebrica dei redditi conseguiti da tutte le imprese estere controllate, considerati in misura proporzionale alla quota di partecipazione al capitale ed agli utili in esse detenuta dal capogruppo residente

<sup>62</sup> Art.167 del T.u.i.r. “Disposizioni in materia di imprese estere controllate”

disposizioni in materia di adeguato scambio di informazioni e devono presentare un livello di tassazione non sensibilmente inferiore a quello applicato in Italia.

Per avere un quadro d'insieme dell'attuale sistema di individuazione dei paesi a fiscalità privilegiata e delle discipline a cui sono soggette le Controlled Foreign Company è necessario analizzare la Circolare n. 35/E/2016. L'amministrazione finanziaria è intervenuta per fornire chiarimenti sulle novità introdotte dal d.lgs. n.147 del 2015 (Decreto internazionalizzazioni) e dalla legge n. 208/2015 (Legge di stabilità 2016).

La Legge di stabilità 2016 ha deliberato che a partire dal 1 gennaio 2016, in materia di individuazione dei paesi a fiscalità privilegiata, verranno considerati privilegiati quei paesi o territori il cui livello di tassazione nominale risulti inferiore al 50% di quello applicabile in Italia, quindi si prescinde dall'esistenza o meno di un adeguato scambio di informazioni. Ne consegue che il precedente sistema di individuazione dei paesi a tassazione privilegiata fondata sulle black list<sup>63</sup>, non verrà più applicato in tema di CFC. Rimangono esclusi, grazie alle modifiche introdotte dalla legge n. 208/2015, dal novero dei Stati o territori a regime fiscale privilegiato gli Stati UE e SEE, con i quali l'Italia ha provveduto a stipulare un accordo che assicuri un effettivo scambio di informazioni.

Il criterio così riscritto per l'individuazione dei regimi privilegiati è volto a garantire l'automatica corrispondenza tra l'applicazione della CFC rule e l'assoggettamento a un regime fiscale privilegiato della società estera, senza attendere l'aggiornamento della black list ad opera di un apposito decreto ministeriale.

Secondo uno studio effettuato dalla Guardia di Finanza, i paesi mondiali che garantiscono un basso livello di tassazione si stimano essere fra i 40 e gli 80<sup>64</sup>. Oltre a questi vengono considerati offshore quei paesi che per scelte politiche eliminano la doppia imposizione oppure introducono norme fiscali di favore (come ad esempio: Lussemburgo, Irlanda, Olanda e USA).

Un "paradiso fiscale" è uno Stato che prevede oltre ad un'imposizione tributaria ridotta rispetto agli altri Stati, anche l'assenza di trasparenza in ambito normativo, rifiutando politiche volte a favorire lo scambio di informazioni con altri paesi.

---

<sup>63</sup> D.M. 21 novembre 2001

<sup>64</sup> N. ANTIERO – A. D'AGOSTINO, La territorialità fiscale e la globalizzazione dell'economia: il fenomeno dei paradisi fiscali dalle black list alle white list, in "Rivista della Guardia di Finanza" n. 6, 2011, pp. 811;

A tal fine sono state istituite differenti norme antielusive relative alla regolamentazione di operazioni economiche intercorrenti tra le imprese residenti e quelle situate in Paesi fiscalmente agevolati.

Il Decreto Ministeriale 4 settembre 1996 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 220 del 19/09/96) in materia di paradisi fiscali, realizza l'elenco degli Stati appartenenti alla "white list" dove risulta attuabile lo scambio di informazioni. Il Decreto è stato ripetutamente modificato negli anni da altri decreti ministeriali, con l'inserimento di nuovi Stati e l'eliminazione di altri già contemplati. Inoltre non sono mancati gli interventi dell'amministrazione finanziaria che hanno contribuito a chiarire le disposizioni inerenti i paesi a fiscalità privilegiata (come la Circolare dell'Agenzia dell'Entrate n.38 del 2013).

L'ultimo paese ad entrare a far parte della "white list" è stato la Repubblica di San Marino, inserito con Decreto del 29 dicembre 2014, pubblicato in G.U. 6 del 9 gennaio 2015.

Di seguito si riporta un prospetto riepilogativo aggiornato dei paesi appartenenti alla "lista bianca":

Albania	Danimarca	Yugoslavia	Repubblica Slovacca	Turchia
Algeria	Ecuador	Kazakistan	Qatar	Turkmenistan
Argentina	Egitto	Kirghistan	Regno Unito	Ucraina
Armenia	Emirati Arabi Uniti	Kuwait	Repubblica Ceca	Ungheria
Australia	Estonia	Lettonia	San Marino	Uzbekistan
Austria	Federazione Russa	Lituania	Romania	Venezuela
Azerbaijan	Filippine	Lussemburgo	Singapore	Vietnam
Bangladesh	Finlandia	Macedonia	Slovenia	Zambia
Belgio	Francia	Malta	Spagna	
Bielorussia	Georgia	Marocco	Sri Lanka	
Brasile	Germania	Mauritius	Stati Uniti	
Bulgaria	Giappone	Messico	Sud Africa	
Canada	Grecia	Norvegia	Svezia	

Cina	India	Nuova Zelanda	Tadzhikistan
Cipro	Indonesia	Paesi Bassi	Tanzania
Corea del Sud	Irlanda	Pakistan	Thailandia
Costa d'Avorio	Islanda	Polonia	Trinidad e Tobago
Croazia	Israele	Portogallo	Tunisia

Occorre considerare che “alcuni degli Stati più noti che storicamente sono sempre rientrati nella Black list (come Isole Cayman, Hong Kong, Panama) hanno già sottoscritto convenzioni bilaterali sulla base delle quali entrerà in vigore, nei prossimi anni, uno scambio automatico di informazioni tra le rispettive Autorità fiscali”<sup>65</sup>.

Le stesse considerazioni devono essere fatte per la Svizzera, che in virtù della Legge 186/2014 si vincola all’obbligo sullo scambio di informazioni con l’Italia comportando di fatto l’uscita della stessa dai territori black list. Nei paragrafi successivi verrà meglio analizzato tale fenomeno.

---

<sup>65</sup> LAMBARDA, Manuale di Fiscalità Internazionale 2014, cap.26 pag. 167

## **2.2) IL SEGRETO BANCARIO**

La disciplina in tema di segreto bancario, fino ad oggi, si è dovuta scontrare da una parte con il diritto delle banche di tutelare il segreto degli affari conclusi dalla propria clientela e dall'altra con il diritto dell'Amministrazione Finanziaria di effettuare controlli sui redditi dei contribuenti.

Con il termine segreto bancario si indicano l'insieme di notizie relative al cliente che la banca non può in nessun modo comunicare a terzi fatta salva la presenza di circostanze particolari e con il consenso del cliente stesso.

L'originaria configurazione delle banche, sotto l'influenza delle direttive comunitarie, è profondamente mutata. Difatti se prima le banche erano considerate istituzioni sociali, oggi invece sono soggetti giuridici e imprese i cui obiettivi non sono più coincidenti con quelli che si prepone la Banca d'Italia.

In capo al cliente della banca nasce un diritto soggettivo dell'interesse al segreto in esame, da cui scaturisce la responsabilità dei danni causati da parte della banca che violi lo speciale rapporto di fiducia instauratosi con il correntista.

La continua ricerca da parte del potenziale evasore, di paesi che siano in grado di garantire specifici vantaggi (fra cui il segreto bancario) per valorizzare i propri investimenti finanziari, ha portato il contribuente fraudolento ad aumentare il suo flusso di capitali verso i Paesi offshore.

Diametralmente opposta al segreto bancario si colloca l'indagine bancaria che costituisce uno degli strumenti più incisivi, utilizzato dall'Amministrazione Finanziaria contro la lotta all'evasione fiscale. L'indagine bancaria ricostruisce le disponibilità del contribuente e come esse si movimentano presso gli istituti di credito, così facendo l'Amministrazione Finanziaria confronta le reali disponibilità economiche del contribuente con quelle effettivamente dichiarate.

Fino a quindici anni fa questa tipologia di indagine veniva intralciata nella sua attuazione dal segreto bancario. L'istituto era fortemente radicato nelle prassi dei rapporti bancari e trovava il suo fondamento nell'art. 47 della Costituzione che sancisce "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta

coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese”.

Il potere istruttorio relativo alle indagini finanziarie ha accresciuto negli anni la sua efficacia. Se prima era considerato uno strumento con carattere di eccezionalità ora è divenuto parte delle prassi investigative volte a contrastare l’evasione fiscale.

Di seguito analizziamo i principali interventi legislativi sia in materia di segreto bancario sia in tema di accertamento bancario.

L’origine normativa del segreto bancario è stata fatta ricondurre all’art.10 della Legge Bancaria, recepito in seguito dall’art. 7 del Testo Unico Bancario<sup>66</sup>, nel quale viene legittimato il segreto d’ufficio per le informazioni recepite dalla Banca d’Italia in qualità di organo di vigilanza, anche nel caso la controparte sia la Pubblica Amministrazione. Prima di allora sembrerebbe non essere mai stata esplicitata una nozione di “segreto bancario” in ambito tributario, infatti prima di allora il segreto è stato rispettato solo come mera consuetudine e non per una disposizione di legge emanata a tal proposito<sup>67</sup>.

Le ipotesi di deroga al segreto bancario vengono espressamente riconosciute per la prima volta dalla riforma tributaria del 1971/1973, c.d. riforma Preti, che disciplinava i rapporti tra l’Amministrazione Finanziaria e gli istituti di credito.

La legge delega n. 825/1971 in materia di poteri di indagine, non forniva veri e propri principi ma dava indicazioni puntuali in tema di segreto bancario e prevedeva “l’introduzione, limitata ad ipotesi di particolare gravità, di deroghe al segreto bancario nei rapporti con l’Amministrazione finanziaria, tassativamente determinate nel contenuto e nei presupposti”<sup>68</sup>. Esse erano specificate e contenute nell’art. 35 del D.P.R. n. 600/1973, rubricato “Deroghe al

---

<sup>66</sup> Articolo 7 (Segreto d'ufficio e collaborazione tra autorità) 1. Tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Banca d'Italia in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti da segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, a eccezione del Ministro dell'economia e delle finanze, Presidente del CICR. Il segreto non può essere opposto all'autorità giudiziaria quando le informazioni richieste siano necessarie per le indagini o i procedimenti relativi a violazioni sanzionate penalmente.

2. I dipendenti della Banca d'Italia, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, sono pubblici ufficiali e hanno l'obbligo di riferire esclusivamente al Governatore tutte le irregolarità constatate, anche quando assumano la veste di reati.

3. I dipendenti della Banca d'Italia sono vincolati dal segreto d'ufficio. 4. Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici forniscono le informazioni e le altre forme di collaborazione richieste dalla Banca d'Italia, in conformità delle leggi disciplinanti i rispettivi ordinamenti.

<sup>67</sup> Cfr. SERRANO' M.V., La tutela del contribuente nelle indagini bancarie, Messina, 2003, 13 ss

<sup>68</sup> TABET G., Fisco e segreto bancario. Profili procedurali, in Boll. trib., 1986, 1109.

segreto bancario” e, al di fuori dei casi ivi previsti, il legislatore delegato era vincolato a tutelare il segreto.

Il pilastro su cui si ergeva la legge n. 825/1971 e gli altri decreti delegati della riforma tributaria era quello di assicurare che il segreto bancario nei confronti del Fisco non ostacolasse le misure volte a prevenire e reprimere l’evasione e le frodi fiscali.

In questa ottica, le deroghe al segreto bancario introdotte assumevano una connotazione prettamente punitiva nei confronti del contribuente piuttosto che investigativa. Tale ipotesi è avvalorata dall’utilizzo del legislatore del termine “particolare gravità”, quindi l’amministrazione doveva aver già acquisito elementi indicanti violazioni di una certa entità e pericolosità per l’erario<sup>69</sup>.

La scelta di politica legislativa comunque rispettava la volontà di rendere operante il segreto bancario anche nei confronti dell’Amministrazione e di consentire il venir meno della riservatezza che permeava i rapporti tra banche e clienti solo in casi limitati e con modalità rigidamente fissate.

Non si deve pensare che l’art. 10 della Legge Bancaria, in tema del segreto bancario potesse restringere i poteri d’indagine dell’Amministrazione finanziaria. Difatti la Corte Costituzionale riconobbe che tale segreto non potesse ostacolare l’accertamento di illeciti fiscali senza porsi in contrasto con gli artt. 2<sup>70</sup> e 53<sup>71</sup> della Costituzione. Pertanto, con la legge n. 825/1971, si è inteso evitare l’esercizio arbitrario di poteri istruttori che avrebbe comportato a ricondurre a “ipotesi di particolare gravità” ogni fenomeno di evasione<sup>72</sup>.

La disciplina fu sottoposta in seguito ad ulteriori modifiche, in particolare ricordiamo quelle introdotte dall’art. 3 del D.P.R. n. 463/1982, che ampliava i casi di deroga al segreto bancario.

---

<sup>69</sup> Cfr. VIOTTO A., I poteri d’indagine dell’Amministrazione finanziaria, cit., 158; SCHIAVOLIN R., voce Segreto bancario (diritto tributario).

<sup>70</sup> Art.2 Costituzione: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.”

<sup>71</sup> Art. 53 Costituzione: “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”

<sup>72</sup> f SCHIAVOLIN R., voce Segreto bancario (diritto tributario),

Venne concessa la possibilità di inviare questionari per ottenere ulteriori dati e notizie di carattere specifico relativi ai contribuenti ed effettuare accessi presso gli istituti di credito, per rintracciare eventuali dati non forniti o di dubbia esattezza.

Tuttavia, affinché tali richieste potessero essere inoltrate da parte degli organi procedenti, era necessario il parere favorevole dell'Ispettore compartimentale delle imposte dirette e la previa autorizzazione del Presidente della Commissione Tributaria di I° grado. Altro presupposto fondamentale e prettamente sostanziale era la presenza di elementi certi che comprovassero l'esistenza di ricavi e altre entrate (o acquistati beni) che non fossero transitati in dichiarazione o giustificati da una contabilità attendibile.

Con il D.P.R. 15 luglio 1982, n. 463, era quindi concesso agli uffici la possibilità di accedere essi stessi, oltre alla Guardia di Finanza, presso gli sportelli e le sedi degli istituti di credito in funzione ispettiva e per il controllo della posizione riguardante il singolo contribuente. Con questo decreto veniva anche sancita la possibilità di indagine per agli anni successivi a quelli in cui si sono verificate le condizioni di deroga e il controllo si poteva estendere a soggetti diversi dal contribuente (come il coniuge, i figli minori conviventi, ecc).

Infine, il decreto n. 463 consentiva all'Amministrazione di utilizzare i dati bancari anche all'interno di un avviso di accertamento, nel caso in cui il contribuente non fosse stato in grado di fornire prova contraria. Il contribuente doveva dimostrare di aver considerato in dichiarazione le somme accertate soggette ad imposta o che i movimenti dei capitali non mutavano la tassazione avvenuta. Obiettivo: contrastare più efficacemente i comportamenti evasivi e la criminalità economica.

Per quanto il segreto bancario continuasse ad essere la regola nei rapporti tra banche e clienti, anche rispetto all'erario, le deroghe così apportate riducevano la protezione della riservatezza dei rapporti fra il contribuente e gli intermediari.

Da qui ha avuto inizio il graduale smantellamento della fortezza su cui si ergeva il segreto bancario. La distruzione totale di tale edificio è avvenuta con la Legge 30 dicembre 1991, n. 413 (in vigore a partire dal 1° gennaio 1992). Tale legge assume notevole importanza in termini di lotta all'evasione ed elusione fiscale ed è fondamentale per il completamento della trasparenza tributaria portata avanti dal nostro ordinamento.

Il modus operandi costituito dalla legge n. 413/1991 in tema di accesso alle informazioni bancarie è diventato una prerogativa non più straordinaria dell'Amministrazione finanziaria bensì ordinaria.

Tale strumento di indagine è divenuto indispensabile nell'ambito dei procedimenti di accertamento, considerando che non è concepibile il controllo e l'accertamento dei redditi senza la facoltà di guardare all'origine dei patrimoni e flussi finanziari.

Le riforme degli anni Novanta erano concepite per demolire la cultura del segreto bancario ed incentivare la cultura della trasparenza, ovvero una cultura improntata alla chiarezza dei rapporti tra Fisco e contribuente.

L'art. 18 della legge n. 413/1991 è intervenuto ad abrogare l'art. 35 del D.P.R. n. 600 sopprimendo così definitivamente il segreto bancario nei confronti del Fisco, in quanto di ostacolo alle indagini fiscali. Il segreto cadeva, quindi, al verificarsi di determinate fattispecie e sotto l'autorizzazione degli organi dell'Amministrazione finanziaria<sup>73</sup>.

Altra grande modifica della L. n. 413/1991, è stata la previsione, all'art. 20 (secondo comma, lett. b), dell'obbligo per le aziende ed istituti di credito e Amministrazione postale di registrare i dati anagrafici, compreso il codice fiscale, di ogni soggetto che intrattenga con loro rapporti di conto o di deposito. L'esistenza di rapporti di conto o deposito con una banca deve essere comunicata dall'istituto senza che vi sia una richiesta dell'Amministrazione. Così facendo il Fisco può sapere a quali banche o istituti recarsi per l'effettuazione delle indagini con massima efficienza, riducendo i costi e unità operative. Poiché tali informazioni sono inerenti alla sfera di riservatezza dei privati, il legislatore ha disposto alcune garanzie procedurali a tutela degli interessi degli stessi per la partecipazione al procedimento e alla riservatezza dei dati raccolti, ormai di proprietà del Fisco.

Ad esempio, gli organi devono dare disposizioni "per l'utilizzo riservato e corretto dei dati e delle notizie raccolti e rilevanti ai fini dell'accertamento" e impongono ai soggetti che eseguono ispezioni e rilevazioni in sede di accesso o vengono in possesso dei dati raccolti, di assumere direttamente le cautele necessarie alla riservatezza degli stessi; inoltre è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria per chiunque, senza giusta causa, riveli o impieghi, a profitto o a danno altrui, dati e notizie raccolti attraverso richieste o accessi.

---

<sup>73</sup> VERDUCI V., Le presunzioni in base ai dati bancari nel sistema delle prove, in Riv. dir. trib., 2000, II, 624.

La Corte Costituzionale, con la sentenza del 18 febbraio 1992, n. 51, ha chiarito, in via definitiva, che con il termine segreto bancario si intende “il dovere di riserbo cui sono tradizionalmente tenute le imprese bancarie in relazione alle operazioni, ai conti e alle posizioni concernenti gli utenti dei servizi da esse erogati”<sup>74</sup>.

La tesi sostenuta dalla Corte, è quella per cui “a tale dovere, tuttavia, non corrisponde una posizione giuridica soggettiva costituzionalmente protetta, né, tanto meno, un diritto della personalità riferiti ai singoli clienti delle banche, poiché la sfera della riservatezza con la quale vengono tradizionalmente circondati i conti e le operazioni degli utenti dei servizi bancari è direttamente strumentale all’obiettivo della sicurezza e buon andamento dei traffici commerciali”.

Si evince, che l’“abolizione” del segreto bancario in materia di imposte dirette, dei primi anni Novanta, “ha inteso, imporre agli organi dell’Amministrazione finanziaria vari obblighi a tutela dell’interesse privato alla riservatezza, affinché la compressione di questo sia limitata a quanto indispensabile per soddisfare l’interesse pubblico”<sup>75</sup>.

La legge n. 413/1991 e la sentenza n. 51/1992 della Corte Costituzionale hanno, quindi, riconosciuto la posizione sovraordinata dell’obbligo del contribuente di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva rispetto al dovere di riservatezza. Tale struttura costituirà lo base per i successivi provvedimenti che amplieranno i poteri ispettivi dell’Amministrazione<sup>76</sup>.

Uno di questi, la legge 18 febbraio 1999, n. 28, che, con l’art. 25, ha introdotto rilevanti cambiamenti in materia di penalizzazione di comportamenti ostruzionistici da parte dei contribuenti che non adempiano agli inviti e alle richieste girate dagli uffici dell’Amministrazione finanziaria.

Il 4 agosto 2000 viene emanato il D.M. n. 269, recante il “Regolamento istitutivo dell’Anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, previsto dall’articolo 20, comma 4, della legge n. 413/1991”. Emesso dal Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri delle finanze e dell’Interno, il decreto segnava la nascita della cosiddetta Anagrafe tributaria, depositata nel Centro operativo presso

---

<sup>74</sup> . FALSITTA G., Epicedio per il segreto bancario nei confronti del Fisco, in Riv. dir. trib., II, 1992.

<sup>75</sup> SCHIAVOLIN R., voce Segreto bancario (diritto tributario)

<sup>76</sup> Si fa riferimento, ad esempio, alla L. 28 dicembre 1995, n. 549, il D. Lgs. 30 aprile 1997, n. 125, L. 27 dicembre 1997, n. 449, con cui sono stati aggiunti, rispettivamente, il comma 6-bis all’art. 32, D.P.R. 600/1973, il comma 3-ter al D.L. n. 167/1990, convertito in L. n. 227/1990 e il comma 8-ter allo stesso art. 32, D.P.R. 600.

lo stesso ministero; esso disciplinava, inoltre, secondo quanto stabilito nell'art. 20, quarto comma, della legge n. 413/1991, il contenuto, le modalità di accesso e le possibilità di utilizzo, anche ai fini fiscali, dei dati acquisiti. Questo intervento ha permesso di ridurre i tempi per l'individuazione dei conti intestati o nella disponibilità del contribuente sottoposto ad accertamento. Il decreto inoltre contribuì ad aumentare l'efficienza delle indagini bancarie implementando l'efficacia dell'individuazione di suddetti conti.

In un'ottica completamente opposta si inserisce lo "Statuto del contribuente" emanato con la legge 27 luglio 2000, n. 212, il cui obiettivo era quello di migliorare i rapporti fra Fisco e contribuente in armonia con i dettami Costituzionali. Nonostante il diverso intento di tutelare il contribuente, lo statuto non ha portato all'introduzione di restrizioni che limitassero la potenziale efficacia delle attività di indagine del Fisco.

Prerogativa dello Statuto è quella di fornire garanzie al contribuente a fronte dell'aggressività dei poteri istruttori. A tal proposito la Corte di Cassazione dichiara che "il cosiddetto Statuto del contribuente è uno strumento di garanzia del contribuente" che "serve ad arginare il potere dell'Erario nei confronti del soggetto più debole del rapporto d'imposta"<sup>77</sup>.

L'emanazione dello Statuto si configura come un'ulteriore passo verso "il bilanciamento tra contrapposte posizioni, secondo i criteri di necessità e proporzionalità che discendono dai precetti costituzionali degli artt. 2, 13, 14, e 15 Cost. e sovrintendono alle libertà inviolabili"<sup>78</sup>.

E' doveroso nel corso di questa indagine trattare la fase di implementazione dell'Anagrafe tributaria dovuta all'emanazione della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria anno 2005). Al fine di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, si rendeva necessario per il controllo un accurato screening dei flussi finanziari a monte. Questa attività fu permessa dall'implementazione dell'Anagrafe che rese possibile l'accesso a tutti i rapporti bancari e finanziari, a condizione che gli organi (Direttore regionale dell'Agenzia delle Entrate o Comandante regionale della Guardia di Finanza) autorizzassero l'operazione.

Gli unici soggetti abilitati alla consultazione del c.d. "Archivio dei conti e dei rapporti" erano gli intermediari finanziari che detenevano rapporti con il contribuente, nel pieno rispetto della privacy degli stessi.

---

<sup>77</sup> cfr. Cass., 21 aprile 2001, n. 5931

<sup>78</sup> VIOTTO A., I poteri d'indagine dell'Amministrazione finanziaria, cit., 176 ss. 52

La già citata legge 30 dicembre 2004, n. 311, nota come Finanziaria per il 2005, ha ampliato il numero di informazioni ottenibili dall'Amministrazione Finanziaria da soggetti terzi in merito al contribuente sottoposto a controllo. Fra i soggetti interpellati vengono inclusi oltre alle banche e all'amministrazione postale, anche “gli intermediari finanziari, le imprese d'investimento, gli organismi d'investimento collettivo del risparmio, le società di gestione del risparmio e le società fiduciarie<sup>79</sup>”. In sostanza l'Amministrazione Finanziaria si riserva il potere di richiedere dati e notizie a tutti i soggetti operanti nel mondo finanziario<sup>80</sup>.

L'espressione inserita nella Finanziaria 2005, estende l'ampiezza dei poteri inquisitori a “qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata”, ivi comprese le cassette di sicurezza e in generale, a tutte le altre operazioni “fuori conto”, eliminando qualsiasi area opaca di immunità sottratta ad accertamenti bancari.

Assistiamo al passaggio da indagini prettamente bancarie a un concetto più ampio di indagini finanziarie che tengono conto di tutti i cash flow riconducibili al contribuente. L'ambito di operatività dell'indagini finanziarie è stato in seguito arricchito dal D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (Manovra 2011) comprendendo fra i soggetti interpellabili le società ed imprese di assicurazione, limitatamente all'attività finanziaria da essi svolta.

Per effetto dell'art. 23 del D.L. n. 98/2011, l'oggetto delle indagini finanziarie in tema di garanzie si estende oltre che alle garanzie prestate da terzi anche a quelle offerte dalle banche, dalla società Poste Italiane S.p.a., dagli intermediari finanziari, dalle imprese di investimento, dagli organismi di investimento collettivo del risparmio, dalle società di gestione del risparmio, dalle società fiduciarie e dalle società ed enti di assicurazione.

Un ulteriore passo verso la completa trasparenza dei rapporti fra Fisco e contribuente si è avuto con il D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge il 14 settembre 2011, n. 148. Con questo decreto viene costituita una sorta di lista nera dei contribuenti da sottoporre a controllo infatti l'Agenzia delle Entrate può procedere “in deroga a quanto previsto dall'art. 7, comma 11, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 605, [...] all'elaborazione di specifiche liste selettive di contribuenti da sottoporre a controllo, basate sulle informazioni relative ai rapporti ed operazioni di cui al citato art. 7, comma 6, sentite le associazioni di categoria degli operatori finanziari per le tipologie di informazioni da acquisire”<sup>81</sup>. Gli istituti di credito sono obbligati a

---

<sup>79</sup> legge 30 dicembre 2004, n. 311

<sup>80</sup> TOMASSINI A., TORTORA A., Rafforzati i poteri degli Uffici negli accertamenti bancari, in Corr. trib, 2005,

<sup>81</sup> Art. c, comma 36, D.L. 13 agosto 2011, n. 138

comunicare all’Agenzia delle entrate informazioni relative a tutti i potenziali evasori fiscali, individuati in base ad una preventiva analisi del rischio di evasione che dalla titolarità di situazioni finanziariamente anomale.

Nella stessa direzione si pone anche la manovra di cui al D.L. n. 201/2011, convertito in legge il 22 dicembre 2011, n. 214, recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”, (nota come Decreto “Salva Italia”). In particolare, il Titolo III, Capo I, di tale legge, rubricato come “Misure per l’emersione della base imponibile e la trasparenza fiscale”, promuove la trasparenza all’art. 10 e prevede disposizioni per l’emersione della base imponibile all’art. 11. Quest’ultimo enuncia al comma 2, che “gli operatori finanziari sono obbligati a comunicare periodicamente all’anagrafe tributaria le movimentazioni che hanno interessato i rapporti di cui all’articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, ed ogni informazione relativa ai predetti rapporti necessaria ai fini dei controlli fiscali, nonché l’importo delle operazioni finanziarie indicate nella predetta disposizione”.

I dati così raccolti vanno a confluire in un’apposita sezione dell’Archivio dei rapporti finanziari dell’Anagrafe tributaria secondo modalità stabilite dall’Agenzia delle Entrate.

A conclusione di questo argomentare, il notevole ampliamento dell’oggetto delle indagini finanziarie, il potenziamento degli strumenti a disposizione dell’Amministrazione per procedere ai controlli sui conti bancari e il conseguente significativo aumento delle informazioni acquisibili nel nostro ordinamento si deve scontrare con le Leggi Federali di altri paesi la cui fiorente economia si basa su un forte segreto bancario. A tal proposito sono state implementate forme collaborative volte a controllare i flussi di capitali uscenti dal paese d’origine e a risolvere le pretese impositive vantate da Stati diversi sul medesimo capitale.

Nei paragrafi successivi si procederà all’analisi degli accordi di cooperazione amministrativo-fiscale messi in atto dal nostro paese volti a ridurre il fenomeno evasivo.

### **2.3) ACCORDO ITALIA – SVIZZERA**

In tema di accordi di cooperazione internazionale, è emblematica la storia del segreto bancario svizzero.

I banchieri svizzeri hanno un codice sul segreto bancario, riguardo i titolari di conti, antico oltre 300 anni. Il segreto bancario svizzero risale al 1713, quando il Gran Consiglio di Ginevra, obbligò i banchieri a tenere un registro di tutti i loro clienti e contemporaneamente vietò la divulgazione delle relative informazioni legate a loro.

Viene tramandato che furono i nobili francesi ad imporre l'assoluta segretezza sui conti bancari alla Svizzera. Considerevole la reputazione delle banche svizzere come soggetti affidabili a custodire ingenti patrimoni dei nobili in fuga dalla Rivoluzione Francese o di chiunque facesse richiesta di asilo finanziario.

Nei secoli successivi il segreto bancario svizzero continuò ad essere contemplato dal codice civile nazionale, il che assicurava l'intoccabilità dei banchieri in caso di violazione della privacy di un cliente. Successive instabilità nel corso del XX secolo, come il crollo della borsa del 1929, minarono dette normative. Nel 1934, la nuova legge bancaria svizzera, per opporsi alle continue pressioni di Germania e Francia finalizzate a conoscere le operazioni e le disponibilità economiche dei propri cittadini in Svizzera, decretò che i banchieri che avessero infranto il segreto bancario erano punibili con la reclusione. Entrata in vigore nel 1934, la legge sembrava prevedere gli eventi che stavano per dilaniare l'Europa. Durante la dittatura di Hitler, in Germania venne promulgata una legge che puniva ogni tedesco con capitali detenuti all'estero, con la pena di morte. La Gestapo era continuamente alla caccia di informazioni sui clienti delle banche svizzere. In Svizzera crebbe la consapevolezza della necessità e dell'importanza di difendere il segreto bancario.

Durante la Seconda Guerra Mondiale, molti furono gli ebrei europei che depositarono i loro risparmi in Svizzera. Ma terminato il conflitto molti di loro o dei loro eredi non furono in grado di reperire la documentazione necessaria al recupero dei valori depositati. Anche gli stessi nazisti depositarono presso le banche elvetiche beni provenienti dai paesi saccheggianti durante la guerra. Per questo le banche svizzere furono anche accusate di coprire ex-gerarchi nazisti e di non voler restituire i beni di legittima proprietà degli ebrei perseguitati.

Secondo quanto ipotizzato dagli storici, medaglie, monili o altri oggetti d'oro razziati dai nazisti, furono fusi in lingotti con il nome della Reichsbank, per eliminare ogni traccia

sull'origine, e depositati nelle casse svizzere. Secondo alcune stime, il valore dell'oro confiscato da nazisti si aggirava intorno ai 550 milioni di dollari, di cui solo una parte fu restituita ai legittimi proprietari dopo la guerra. La Svizzera non ha mai confermato tale ricostruzione. Anche in queste circostanze, il segreto bancario svizzero ha impedito la divulgazione delle informazioni sui clienti depositanti<sup>82</sup>.

Quindi sin dalla Legge Federale Svizzera dell'8 novembre del 1934 il segreto bancario viene garantito. All'interno dell'ordinamento diviene un vero e proprio diritto della personalità tutelato dagli art. 27 e 28 del Codice Civile svizzero. Secondo l'art. 28 del codice una lesione del suddetto diritto non è giustificabile da un interesse pubblico o privato. La violazione dello stesso comporta sanzioni penali frequentemente associate ad ipotesi di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale per l'intermediario finanziario che dovesse commettere l'infrazione. Non rileva ai fini della punibilità la presenza o meno di un vero rapporto contrattuale poiché vengono assoggettate al segreto bancario tutte le informazioni riconducibili a relazioni d'affari o semplicemente in possesso dell'istituto di credito.

I soggetti obbligati a rispettare il segreto bancario sono: i dipendenti delle banche, i membri del Consiglio di Amministrazione e i revisori (e relativi collaboratori) della banca. Fra questi rientrano anche i soggetti estranei agli intermediari che eseguono un mandato o qualsiasi altro contratto inerente a notizie sottoposte a vincolo di riservatezza (es. avvocati, commercialisti, consulenti etc.).

Il cliente ha il diritto alla riservatezza per tutto il periodo in cui intercorre la relazione d'affari con l'istituto e anche successivamente per la durata di dieci anni ovvero il periodo in cui l'intermediario è obbligato a conservare i documenti e i contratti relativi al rapporto intercorso con il cliente (in questo simile alla disciplina Italiana).

L'art. 47 della legge sulle banche e sulle casse di risparmio della Confederazione Svizzera sancisce che “ chiunque rivela un segreto che gli è confidato o di cui ha notizia nella sua qualità di membro di un organo, impiegato, mandatario o liquidatore di una banca, incaricato di un'inchiesta o incaricato del risanamento della Commissione delle banche, membro di un organo o impiegato di un ufficio di revisione riconosciuto, ovvero tenta di indurre a siffatta

---

<sup>82</sup> [www.metallirari.com](http://www.metallirari.com)

violazione del segreto professionale, è punito con la detenzione fino a sei mesi o con la multa fino a 50.000 franchi”.<sup>83</sup>

La Convenzione sulle doppie imposizioni del 1976, modificata solo recentemente, sanciva per l’Italia e la Svizzera l’obbligo di rispettare il segreto bancario reciprocamente. L’articolo 27 dello stesso consentiva lo scambio di informazioni esclusivamente agli agenti che si occupavano degli accertamenti, della riscossione, della giurisdizione o delle azioni penali per le imposte contemplate dalla presente Convenzione. Le informazioni rivelatrici di segreti commerciali, bancari, industriali o professionali non potevano essere comunicate. Il comma secondo del medesimo articolo specificava che in nessun caso potevano essere stabilite delle disposizioni che avrebbero derogato le prassi amministrative dello Stato di appartenenza.

Molteplici sono stati i tentativi di minare il segreto bancario svizzero. In primis, a muoversi è stata l’Unione Europea che da dieci anni a questa parte ha promosso azioni volte a contrastare l’evasione, il riciclaggio e attività finalizzate al finanziamento del terrorismo internazionale.

Di rilievo, ad esempio, l’Accordo sulla fiscalità del risparmio contemplato all’interno degli Accordi bilaterali II del giugno 2005, che ha introdotto, a seguito del concerto avvenuto fra l’Unione Europea e il Consiglio Federale svizzero, nel territorio svizzero obblighi simili a quelli stabiliti dalla direttiva comunitaria n. 48 nel 2003<sup>84</sup>.

Il primo paragrafo dell’art.10 dell’accordo conteneva il pilastro della disposizione secondo cui le autorità competenti svizzere e degli altri stati membri dovessero scambiarsi informazioni (nell’ambito dei redditi contemplati dall’Accordo) nel momento in cui uno degli stati avesse il ragionevole sospetto che un dato comportamento si configuri come frode fiscale o analoghe violazioni illecite in violazione della legislazione dello stato interpellato.

---

<sup>83</sup> RATTI R. “Leggere la Svizzera. Origini e divenire del modello elvetico, saggio politico economico” Lugano, Casagrande, 2010, p. 41 e ss.

<sup>84</sup>Direttiva risparmio 2003/48/CE relativa alla tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi: “Gli Operatori finanziari devono comunicare all’Agenzia delle Entrate:

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

Secondo il paragrafo 4 del citato articolo ciascuno degli stati membri doveva avviare la stipulazione di accordi bilaterali volti a delimitare le fattispecie rientranti in violazioni assimilabili alla frode fiscale. A tal proposito venne stipulato fra la Svizzera e la Comunità Europea il “Memorandum of Understanding” per regolare le modalità con cui si poteva realizzare la cooperazione amministrativa<sup>85</sup> estendendo tali misure a tutti i redditi di persone fisiche.

La Svizzera non accettò tutte le disposizioni contemplate dall’art. 26 del Modello di convenzione OCSE in merito allo scambio di informazioni fino al 2009. Difatti discordava dal suddetto articolo proponendo di “ limitare l’applicazione di questo articolo alle informazioni che sono necessarie all’applicazione della convenzione [...]” e “[...] si applicherà invece ai casi che implicano atti di frode passibili di detenzione in virtù della legislazione dei due Stati contraenti”<sup>86</sup> invece di permettere l’applicazione del diritto interno dei singoli Stati contraenti che avrebbe comportato la comunicazione obbligatoria delle informazioni funzionali alla tassazione dei propri residenti.

Perfino il sistema così delineato dallo stato elvetico, notevolmente ristretto rispetto a quello configurato originariamente dall’OCSE, fino al 2005 veniva raramente applicato. Lo scambio di informazioni per la Svizzera veniva applicato soltanto nel momento in cui il contribuente richiedesse di avvalersi dei benefici convenzionali. Ne conseguiva che il soggetto evasore, il quale veniva assoggettato anonimamente all’imposta preventiva svizzera, non dichiarava all’autorità fiscale del paese di residenza la percezione dei suoi redditi e così era escluso dall’applicazione dello scambio di informazioni da parte dell’autorità della confederazione, fatto salvo il caso di assistenza giudiziaria internazionale in materia penale per truffa e frode fiscale. Dal 2005 la Svizzera ha iniziato a collaborare allo scambio di informazioni tra i diversi paesi, però escludendo la comunicazione agli altri Stati delle contravvenzioni fiscali al diritto elvetico.

Nel processo che ha portato all’abolizione del segreto bancario, ha avuto importante rilievo la Convenzione di Shengen del 1990 il cui obiettivo era la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere.

---

<sup>85</sup> LOSA F., BIGOTTA M., GONZALEZ O. “Libera circolazione: gioie o dolori?” BELLINZONA, Ufficio statistica, 2012

<sup>86</sup> C(26)-11, in OECD, Model Tax Convention, volume I, Parigi, 1 giugno 2004

Nel 2009 il Consiglio federale sancì la necessità di una maggiore cooperazione amministrativa in campo fiscale per contrastare una crisi finanziaria ed economica sempre più pressante e favorire una corretta comunicazione fra i Paesi.

A tal proposito il Consiglio federale ha rivisto la propria posizione in merito alla non completa adozione dell'art. 26 del Modello di Convenzione OCSE, senza però rinunciare alle tutele offerte dal segreto bancario. Gli sforzi compiuti dal Consiglio federale erano volti ad incontrare il favore della comunità internazionale, rinegoziando la propria posizione in tema di scambio di informazioni anche se limitato a solo alcuni ambiti.

La non applicazione di misure per la condivisione delle informazioni avrebbe portato la Svizzera ad essere inserita nella lista dell'OCSE dei c.d. paesi non collaborativi, ovvero coloro che non avessero sottoscritto almeno dodici Convenzioni contro la doppia imposizione ed essere conforme ai dettami dell'art. 26 del Modello di convenzione OCSE.

Lo scambio di informazioni era ritenuto necessario solo nel caso di richiesta in merito a casi concreti e motivati, veniva così impedita la c.d. fishing expedition. Le fishing expedition sono richieste di informazioni generalizzate su intere categorie di contribuenti, prive di un" nesso chiaro con un'indagine o un accertamento, e hanno quindi finalità più esplorativa che ispettiva. Sono vietate dall'OCSE e sono escluse anche dai recenti accordi siglati dall'Italia con Svizzera, Monaco e Liechtenstein. Per questi ultimi due stati, però, sono possibili richieste di gruppo sui titolari di conti correnti che non abbiano rilasciato alla banca estera l'autorizzazione alla trasmissione alle autorità italiane delle informazioni sui beni oggetto di disclosure."<sup>87</sup>.

Nel settembre 2009 il Dipartimento federale delle finanze elvetico ha reso noto di aver adeguato tutte le Convenzioni, contro la doppia imposizione, agli standard OCSE in materia di scambio di informazioni su richiesta, motivata e circoscritta.

A coronamento della trattazione sul segreto bancario svizzero si pone il comunicato ufficiale del MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze) del 23.05.2015 che mette fine al segreto bancario tra l'Italia e la Svizzera.

Questo accordo si compone di pochi punti chiave basati sugli standard OCSE. Richiamo specifico viene fatto dal MEF al così detto Common Reporting Standard approvato il

---

<sup>87</sup> <http://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/fishing-expedition.html>

21.09.2014 dai paesi membri del G20, che promuove lo scambio automatico di informazioni tributarie, ed entrerà in vigore nel 2017<sup>88</sup>.

La Svizzera entra quindi a far parte della Convenzione sulla mutua assistenza amministrativa in campo fiscale (MAAT), nata a Strasburgo il 25 gennaio 1988 sotto il controllo congiunto del Consiglio d'Europa e dell'OCSE.

“Il MAAT è un accordo multilaterale che rappresenta uno degli strumenti più completi ed efficaci di cui possono disporre le Amministrazioni fiscali nel contrasto dell'evasione a livello internazionale. Gli elementi più rilevanti sono rappresentati infatti, dalle clausole in materia di scambio di informazioni su richiesta, di assistenza alla riscossione e di inopponibilità del segreto bancario<sup>89</sup>”.

In deroga al segreto bancario, gli Stati che decidono di sottoscrivere la convenzione MAAT, forniscono informazioni rilevanti per la corretta applicazione della legislazione fiscale dello Governo contraente che ne faccia richiesta.

Dal momento dell'entrata in vigore del piano Svizzera e Italia, scambieranno in maniera automatica le informazioni finanziarie dettagliate alle istituzioni finanziarie che le richiedano. Oggetto di scambio saranno i conti bancari, compresi saldi, interessi, dividendi e redditi derivanti da cessioni di attività finanziarie in capo sia a soggetti persone fisiche che giuridiche, compresi trust e fondazioni. Ci si pone come obiettivo nei prossimi anni di cancellare l'intracciabilità dei trasferimenti di capitale all'estero.

Nella seconda parte dell'accordo Italia-Svizzera viene spiegata meglio l'essenza dello stesso che porterà alla fine del segreto bancario, e quindi consentirà al governo italiano di richiedere informazioni anche risalenti a un periodo anteriore a quello di entrata in vigore dell'accordo. Tale diritto andrà ad impattare sulla regolarizzazione spontanea dei capitali detenuti illegalmente all'estero (la c.d. voluntary disclosure).

La Svizzera viene, quindi, cancellata dalla lista dei paesi facenti parte della black list. Ciò comporta che i contribuenti italiani potranno sanare le irregolarità pagando integralmente le imposte che sono dovute così come previsto dalla legge sulla voluntary disclosure (quindi usufruiranno di un regime sanzionatorio meno afflittivo e termini di prescrizione più leggeri).

---

<sup>88</sup> “Gli accordi bilaterali Svizzera- Unione Europea”, Berna, Dipartimento federale degli affari esteri, 2014

<sup>89</sup> LOCONTE - Professore a contratto di Diritto Tributario e Diritto dei Trust, Università degli Studi LUM “Jean Monnet” di Casamassima (BA)

Il Governo italiano potrà confutare o fondare i propri sospetti in merito ad operazioni illecite, richiedendo informazioni fino ad un anno prima che le suddette informazioni siano considerate incomunicabili. Il Ministero nell'accordo si riferisce più volte al concetto di voluntary disclosure.

La voluntary disclosure, come si avrà poi modo di analizzare, è una procedura di collaborazione volontaria per il rimpatrio dei capitali detenuti all'estero e la riemersione di quelli non correttamente dichiarati in Italia. I contribuenti a cui si estende tale norma non sono solo quelli i cui capitali sono confluiti verso paesi a fiscalità privilegiata, ma anche tutti quei soggetti sottoposti ad obbligo di monitoraggio che potranno mettere in regola la propria posizione tributaria fino a quel momento nascosta grazie all'ausilio della segretezza dei conti correnti finanziari.

I conti soggetti a trasmissione automatica delle informazioni attengono a voci di custodia, di deposito e i contratti di assicurazione a contenuto finanziario. Soggetti alla trasmissione automatica saranno anche i lavoratori transfrontalieri svizzeri che lavorano in Italia. Subiranno la doppia tassazione, ovvero italiana e svizzera.

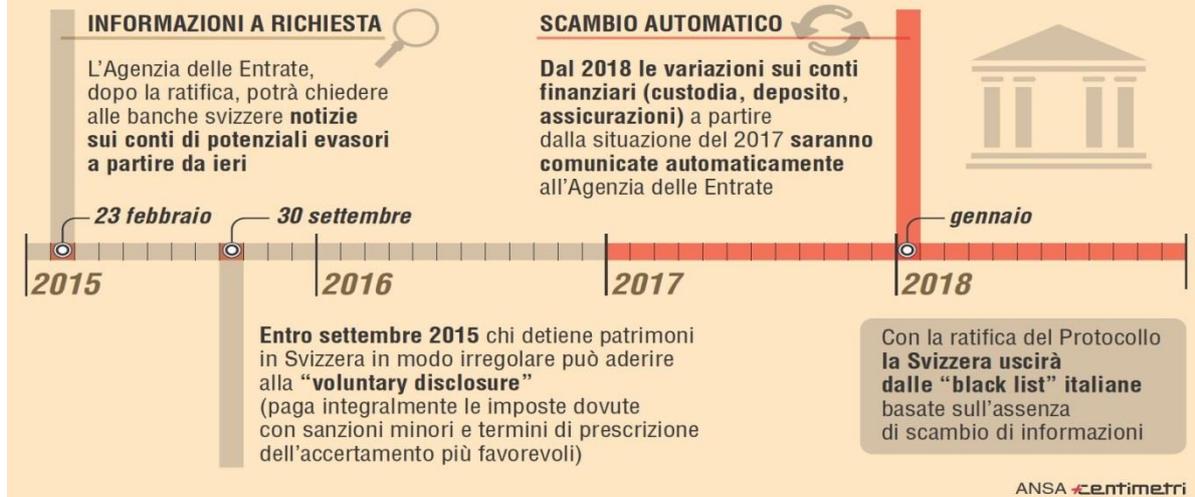
I benefici per l'Italia sono evidenti, in quanto tale accordo porterà a un maggior gettito fiscale poiché verrà meno la possibilità di eludere il fisco e sottoporrà il contribuente in mala fede a conseguenze penali.

Nel successivo schema sono riassunte le fasi che porteranno alla completa abolizione del segreto bancario svizzero<sup>90</sup>:

---

<sup>90</sup> [http://www.lettera43.it/capire-notizie/italia-svizzera-le-problematiche-del-rientro-dei-capitali\\_43675160029.htm](http://www.lettera43.it/capire-notizie/italia-svizzera-le-problematiche-del-rientro-dei-capitali_43675160029.htm)

## La fine del segreto bancario



Secondo alcune stime del MEF-Agenzia delle Entrate, il 70% dei capitali illecitamente espatriati sarebbe diretto nelle banche svizzere, per un ammontare di 41.486,5 migliaia di euro.



Sempre secondo le stime del MEF le regioni italiane che più esporterebbero capitali sono: Lombardia (49% dei capitali italiani esportati) e Piemonte (13,5%).

## **2.4) LA NUOVA CONFIGURAZIONE DELL'ART. 26 DEL MODELLO OCSE COME STRUMENTO AMMINISTRATIVO GENERALE**

Il fenomeno, ormai consolidato, della delocalizzazione<sup>91</sup> verso paesi a fiscalità privilegiata è dovuto all'intensificarsi degli scambi internazionali e delle sempre più diffuse commistioni fra soggetti appartenenti a giurisdizioni diverse. Nasce così l'esigenza di monitorare eventuali fenomeni di migrazione di capitali imponibili, ricorrendo ad accordi di cooperazione internazionale. Uno Stato che non voglia rientrare fra i c.d. black list sarà obbligato a rispettare degli standard qualitativi in materia di assistenza amministrativa e scambio di informazioni in ambito fiscale. Ne deriva che anche l'Italia sulla scia delle disposizioni di organizzazioni sovranazionali<sup>92</sup> ha introdotto efficaci ed efficienti strumenti basilari per la futura Voluntary Disclosure.

In materia di trasparenza e scambio di informazioni, l'art. 26 della Convenzione contro le doppie imposizioni, che si ispira al Modello OCSE, rappresenta il pilastro su cui si erge la cooperazione internazionale in materia tributaria<sup>93</sup> e costituisce il fondamento dei successivi sviluppi.

Il concetto di trasparenza viene definito dal Rapporto OCSE del 2001 e fa riferimento all'"assenza di caratteristiche non trasparenti nel sistema fiscale di una certa giurisdizione"<sup>94</sup>. La trasparenza richiede, secondo l'OCSE, che:

- I bilanci siano redatti secondo principi contabili internazionali e soggetti a revisione (fatto salvo il caso si tratti di operazioni di minor rilevanza e l'entità svolga un'attività esclusivamente domestica senza alcuna connessione con soggetti non residenti);
- Le autorità governative possano accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva su qualsiasi entità (ivi comprese le informazioni bancarie, le partnership, fondi di investimento collettivo, i trust etc.) che possa essere rilevante ai fini fiscali;
- Le informazioni debbono poter essere utilizzate per lo scambio rispettando i meccanismi giuridici esistenti.

---

<sup>91</sup> Trasferimento del processo produttivo, o di alcune fasi di esso, in aree geografiche o Paesi in cui esistono vantaggi competitivi. Enciclopedia Treccani

<sup>92</sup> Come OCSE, il G20 e il Global Forum on Transparency and Exchange of Information

<sup>93</sup> ARDITO F., 2007 La cooperazione internazionale in materia tributaria Cedam

<sup>94</sup> Si veda il paragrafo 37 del rapporto del 2001

Un sistema di trasparenza così concepito è stato redatto con lo scopo di combattere l'evasione e l'elusione fiscale internazionale. Per far sì che questo sistema sia efficace occorre rendere accessibili i dati da scambiare <sup>95</sup>. I paradisi fiscali impediscono la conoscibilità di tali informazioni, salvaguardandone la segretezza.

“E' evidente che gli impegni assunti da tutti i Paesi per implementare gli standard basati su uno scambio di informazioni efficace costituiva una vera e propria vittoria nella battaglia contro l'evasione e l'elusione fiscale internazionale promossa dall'OCSE<sup>96</sup>”.

La formulazione originaria dell'art. 26 della Convenzione OCSE risalente al 1963 valorizzava il ruolo funzionale dello scambio di informazioni senza però imporre alcun obbligo di collaborazione agli Stati stessi. L'area d'azione di quest'ultimi era limitata ai confini geografici degli Stati entro la quale era possibile imporre e riscuotere tributi. Agli Stati membri era concesso un ampio grado di discrezionalità poiché in nessun caso poteva essere imposta l'adozione di provvedimenti amministrativi in deroga alla propria legislazione e alla propria prassi, che comportasse uno scambio di informazioni considerato contrario all'ordine pubblico. Difatti ai tempi la pretesa tributaria dei Governi si poteva estendere, come abbiamo già detto, entro i limiti dei propri confini.

Nel 1977 ci fu il primo cambiamento dell'originale art.26 che ampliò, anche ai soggetti non residenti in uno o in entrambi gli stati membri, la normativa tributaria in merito “alle imposte previste dalla convenzione e nella misura in cui la tassazione che tali leggi domestiche stabiliscono non è contraria alla convenzione”<sup>97</sup>. Tale clausola venne definita “extensive exchange of information clause”.

Le successive modifiche del Modello OCSE del 1992, 1996, e 1998 non vanno a modificare l'art. 26. Nel 2000, a seguito dell'approvazione del Rapporto OCSE, viene esteso il raggio d'azione dell'art. 26, a tutte quelle informazioni riguardanti imposte di ogni genere e denominazione incassate per conto di ciascuno degli Stati contraenti.

---

<sup>95</sup> Il paragrafo 25 del rapporto del 2004 sottolinea: “Exchange of information for tax purposes can only be effective when reliable information, foreseeably relevant to the tax requirements of a requesting jurisdiction, is available or can be made available in a timely manner and there are legal mechanisms that enable the information to be obtained and exchanged”

<sup>96</sup> PIAZZA, GABARDINO, “Voluntari disclosure e autoriciclaggio”, IPSOA 2015

<sup>97</sup> P. MASTELLONE, “La cooperazione fiscale internazionale nello scambio d'informazioni”.

La versione vigente dell'articolo è quella scaturita dalle modifiche del Modello OCSE-2005, con le aggiunte approvate il 17 luglio 2012.

Viene redatto uno standard di riferimento internazionale in tema di trasparenza e scambio di informazioni, indipendente dall'ambito operativo della Convenzione. Lo scambio di informazioni diviene un istituto non attivabile da parte del contribuente al contrario delle Convenzioni contro le doppie imposizioni.

Il paragrafo 9 del Commentario all'art. 26 del Modello di Convenzione OCSE suddivide lo scambio di informazioni in tre tipologie:

- Lo scambio di informazioni su richiesta: finalizzata alla raccolta di informazioni legate a una specifica posizione fiscale del singolo contribuente o a un gruppo di essi;
- Lo scambio di informazioni automatico: che si sostanzia in un flusso sistematico di informazioni su una o più categorie reddituali che hanno origine in uno Stato contraente e vengono corrisposte in un altro
- Lo scambio di informazioni spontaneo: avviene nel momento in cui vi siano informazioni su atti che manifestino tentativi di frodi fiscali o comunque illeciti per cui uno Stato ne dà comunicazioni all'altro interessato.

L'utilizzo di questi scambi di informazione viene combinato dai diversi Stati che sono liberi a loro volta di modellare altre tecniche di condivisione delle informazioni fiscali come le verifiche simultanee, le ispezioni in loco all'estero ecc.

Riguardo alle Convenzioni internazionali bilaterali esse non sono altro che dei trattati volti ad evitare la doppia imposizione e finalizzate ad intercettare, non che ad evitare, fenomeni evasivi ed elusivi<sup>98</sup>.

Il primo paragrafo dell'art. 26 definisce che lo scambio di informazioni soggetto all'applicazione delle disposizioni della Convenzione deve attenersi alle informazioni "foreseeably relevant" ovvero "verosimilmente pertinenti" non più "necessarie". In base a questo nuovo criterio, le informazioni devono essere sottoposte a un giudizio ex ante senza che risulti influente l'effettiva rilevanza una volta scambiate. Secondo quanto chiarito dal Commentario del Modello OCSE, i dati scambiati devono essere rilevanti "to the widest possible extent"<sup>99</sup>, senza però sfociare nelle pratiche di c.d. "fishing expeditions" (ovvero

---

<sup>98</sup> GBARDINO, Manuale di tassazione internazionale, Milano, 2008 pag. 223-224

<sup>99</sup> Si veda, OCSE, Update to article 26 and its Commentary 2012 (n.19), Commentario paragrafo 5

richiedere informazioni che non hanno una comprovata rilevanza per gli affari fiscali di un contribuente). Nel caso in cui sia in dubbio la verosimile pertinenza o uno degli Stati conosca fatti che minino la pertinenza, le autorità competenti sono obbligate a consultarsi.

Lo scambio di informazioni si applica a ogni tipo di imposte nei limiti determinati dal proprio diritto interno e purché non siano contrari alla Convenzione.

L'utilizzo delle informazioni oggetto di scambio per usi diversi da quello per cui sono richieste deve essere consentito dalla legge di entrambi gli Stati interpellati e sia stato espresso dalle autorità delle stesse il consenso favorevole.

Sono imposti dall'art. 26 tre limiti allo scambio di informazioni, nel caso i cui l'adozione del principio di reciprocità comporti:

- L'obbligo per uno Stato contraente di adottare provvedimenti amministrativi in deroga alla propria legislazione o prassi (lo stesso vale per quella dello Stato contraente);
- L'obbligo di fornire informazioni altrimenti non ottenibili in base alla propria legislazione o normale prassi amministrativa (lo stesso vale per quella dello Stato contraente);
- Fornire informazioni suscettibili di rivelare un segreto industriale, commerciale o professionale o la cui divulgazione sarebbe contraria all'ordine pubblico.

Tali limiti sono imposti per evitare il verificarsi di situazioni asimmetriche per cui uno Stato sia costretto a farsi carico della maggior parte delle incombenze rispetto alla parte contraente. Comunque in ogni caso le norme interne a tutela della segretezza non possono costituire un impedimento allo scambio di informazioni.

L'art. 26 disciplina anche gli obblighi di trattamento confidenziale delle informazioni scambiate, sancendo che verranno trattate "in the same manner as information obtained under the domestic laws of the States" e saranno comunicate solo alle autorità incaricate dell'accertamento e della riscossione.

Con le modifiche del 17 luglio 2012, è stato aggiunto un ulteriore limite allo scambio di informazioni, ovvero il c.d. "previo esperimento dei mezzi interni"<sup>100</sup>. In sostanza soltanto a

---

<sup>100</sup> Si veda in proposito il paragrafo 8 del Commentario dell'art. 26

seguito dell'esaurirsi di tutte le misure domestiche per ottenere le informazioni, potrà essere inoltrata la richiesta all'altro stato contraente.

Grazie alla riformulazione dell'art. 26 viene superato l'ostacolo posto dalla c.d. "domestic tax interest" per cui le informazioni potevano essere scambiate da uno Stato solo nel momento in cui vi era un interesse per propri fini interni a reperire tali dati. Difatti con il novellato art. 26 è esclusa la possibilità degli stati di non adempiere agli obblighi di comunicazioni adducendo come legittimo motivo dell'opposizione l'assenza di un proprio "domestic interest". In questo modo vengono chiariti i dubbi per cui se uno Stato dovesse scambiare solo informazioni già in suo possesso oppure dovesse utilizzare i propri poteri di raccolta dell'informazione indipendentemente dall'utilità personale delle stesse. La disposizione volge a favore di questa ultima ipotesi.

Infine, l'ultimo paragrafo (n. 5) dell'art.26, dispone che "non costituisce valido motivo di rigetto di una richiesta di assistenza il fatto che nello stato richiesto vi sia la protezione del segreto bancario, o che le informazioni richieste siano detenute da una qualsiasi istituzione finanziaria, da un mandatario, un agente o da un fiduciario<sup>101</sup>".

La presente disposizione è il frutto della manifesta avversione dell'OCSE nei confronti del segreto bancario, che espressamente non può costituire un motivo legittimo di diniego nello scambiare informazioni.

I paesi che hanno tradizionalmente applicato una versione "ristretta" dell'art. 26 (ovvero ponendo la riserva sul paragrafo 5) sono: Austria, Belgio, Lussemburgo e Svizzera.

L'Austria limita lo scambio di informazione ai soli casi di pendenza di un'indagine penale svolta nello stato richiedente che abbia come oggetto la commissione di una frode fiscale. La Svizzera come precedentemente trattato ha mutato la sua posizione nel corso del tempo concedendo alla fine lo scambio completo di informazioni. Il Belgio poneva la propria riserva sullo scambio di informazioni, limitando lo stesso ai soli dati inerenti a un contribuente o un'istituzione finanziaria specifica.

Tali riserve sono venute meno nel 2009, quando l'OCSE decise di promuovere l'applicazione dello standard sulla trasparenza e sullo scambio di informazione; Austria, Belgio, Lussemburgo e Svizzera applicarono per intero l'art.26 del modello di convenzione.

---

<sup>101</sup> PIAZZA, GABARDINO, "Voluntary disclosure e autoriciclaggio", IPSOA 2015

Per completezza espositiva elenchiamo le principali aggiunte apportate al commentario 2012 dell'OCSE:

- “Ampliamento delle possibilità di utilizzo delle informazioni oggetto di scambio;
- Interpretazione dell'espressione “verosimilmente pertinente”;
- Definizione del concetto “fishing expeditions”;
- Previsione di termini temporali entro cui procedere allo scambio di informazioni;
- Utilizzo dell'informazione scambiata per scopi diversi dall'accertamento o dalla riscossione;
- Chiarimenti in materia dei limiti dello scambio di informazioni;
- Ampliamento dei poteri di raccolta delle informazioni richieste<sup>102</sup>”.

Il 13 febbraio 2014 viene pubblicato lo “Standard for Automatic Exchange of Financial Account information Common Reporting Standard” suddiviso in tre parti:

- Common Reporting Standard (disciplina le modalità di comunicazione, le due diligence, la fase di reporting);
- Competent Authority Agreement (procedura di comunicazione automatica annuale dei dati del titolare del conto corrente);
- Commentario (strumento interpretativo delle disposizioni allegato al framework).

Il Modello OCSE a differenza di quello FACTA (che in seguito analizzeremo), ha inserito anche le disposizioni dell'accordo statunitense con l'obiettivo di intensificare la cooperazione tra gli stati a livello globale per contrastare operazioni illecite perpetuate con i trasferimenti di capitale.

---

<sup>102</sup> PIAZZA, GABARDINO, “Voluntari disclosure e autoriciclaggio”, IPSOA 2015

## 2.5) GLI ACCORDI FACTA

Il discorso in materia di cooperazione amministrativa internazionale e comunicazione delle informazioni rilevanti in materia di evasione, non può essere completo senza la trattazione degli Accordi FACTA.

Approvata dal Congresso americano nel 2010 (a seguito dello scandalo della banca UBS), la normativa FACTA<sup>103</sup> “è una normativa Usa finalizzata al contrasto dell'evasione fiscale dei contribuenti statunitensi che effettuano investimenti per il tramite di intermediari finanziari esteri”<sup>104</sup>. In virtù di tale legge, gli istituti bancari esteri (Foreign Financial Institutions) sono tenuti a monitorare e comunicare periodicamente all'IRS<sup>105</sup> i movimenti dei conti correnti intestati a soggetti statunitensi. Ad esempio, gli intermediari finanziari italiani si impegnano a identificare i titolari dei conti detenuti in Italia da cittadini residenti negli Stati Uniti e a segnalare le relative informazioni all'agenzia delle Entrate, che le trasmetterà a sua volta all'Autorità fiscale Usa (IRS). Prima di comunicare dette informazioni, è necessario il consenso del titolare del conto corrente, che nel caso neghi l'autorizzazione, verrà considerato come recalcitrant account holder.

Attualmente l'ambito soggettivo di adozione della normativa FACTA si applica ai: cittadini statunitensi, residenti negli Stati Uniti senza cittadinanza americana, stranieri non residenti che scelgano di presentare una dichiarazione dei redditi congiunta al coniuge americano e stranieri non residenti che effettivamente vivano a Porto Rico o nelle isole Samoa<sup>106</sup>.

I paesi che sottoscrivono l'accordo, vincolano le istituzioni finanziarie non americane a:

- Svolgere attività di due diligence per ottenere informazioni specifiche;
- Comunicare annualmente i risultati acquisiti sui contribuenti statunitensi;
- Applicare una ritenuta del 30% sugli intermediari finanziari che non abbiano sottoscritto l'accordo con l'Agenzia delle Entrate americana;
- Comunicare informazioni aggiuntive eventualmente richieste dall'IRS;
- Conseguire la rinuncia dell'applicazione della suddetta normativa o chiudere il rapporto nel caso la legislazione locale preveda restrizioni allo scambio di informazioni.

---

<sup>103</sup> Foreign Account Tax Compliance Act

<sup>104</sup> <http://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/fatca.html>

<sup>105</sup> L'Agenzia delle Entrate americana

<sup>106</sup> WhitePaperFATCA

Le nazioni che inizialmente hanno partecipato alla negoziazione degli accordi FACTA sono state: Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna. In seguito si aggiungeranno: Belgio, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo; Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Svezia.

La normativa consente di distinguere gli Stati in base alla loro effettiva partnership: participating financial institution e in non participating financial institution.

Le istituzioni finanziarie a cui si riferisce l'accordo sono:

- I depository institution;
- I custodial institution;
- Le investment entity;
- Le specified insurance company;
- I soggetti operanti per conto proprio<sup>107</sup>.

L'Accordo FACTA rimodellato il 26 luglio 2012, consente oggi la tax compliance transfrontaliera e rende concreta la trasparenza fiscale nei rapporti fra le amministrazioni finanziarie implicate. Tali adattamenti consentono di ridurre i costi di compliance per gli intermediari e un automatico scambio di informazioni.

L'OCSE parte dall'Accordo FACTA per sviluppare il proprio Common Reporting Standard (del 17 gennaio 2014).

Il soggetto che si occupa in Italia di raccogliere e in seguito inviare le comunicazioni in merito alle informazioni anagrafiche dei titolari dei conti corrente che superino i 50 mila dollari, nonché l'ammontare dei movimenti sugli stessi, è l'Agenzia delle Entrate. Se il valore del conto supera il milione di dollari da un mero controllo della residenza fiscale nei database si passerà ad una analisi completa della documentazione del contribuente (ivi compresa quella cartacea), degli ultimi 5 anni. Qualora risulti che il soggetto sottoposto a controllo non sia americano, l'obbligo di comunicazione non sussiste.

Il decreto del ministero dell'Economia e delle Finanze, che ratifica l'accordo tra il governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2015, n. 186<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Cfr R. DOLCE, Il Fisco, n. 40 del 40 novembre 2013

<sup>108</sup> <http://www.fiscooggi.it/dal-mondo/articolo/fatca-informazioni-fiscalidal-2016-scambio-dati-completo>

Il decreto si compone di 11 articoli che elencano gli istituti di credito<sup>109</sup> con il quale l'Agenzia delle Entrate interagirà per adempiere agli obblighi di acquisizione dei dati e di verifica degli stessi. Inoltre gli istituti dovranno attuare la ritenuta alla base del 30% sui pagamenti effettuati da residenti americani e corrisposti verso gli istituti finanziari non partecipanti all'Accordo FACTA. L'eventuale sanzione in caso di omessa o incompleta comunicazione, andrà dai 2.065 euro ai 20.658 euro.

Dalle norme trattate risulta evidente l'intento delle nazioni mondiali, di intensificare i rapporti diretti fra gli Stati così da salvaguardare lo scambio di informazioni che consenta di contrastare il dilagante fenomeno della fuga di capitali.

---

<sup>109</sup> 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.

## CAPITOLO III – VOLUNTARY DISCLOSURE: ORIGINE E SVILUPPO

### 3.1) INQUADRAMENTO GENERALE DELLA LEGGE DEL 15 DICEMBRE 2014, N. 186

La legge del 15 dicembre 2014, n. 186 ha finalmente introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della Voluntary Disclosure (o collaborazione volontaria) che va a modificare il D.L. 28 giugno 1990, n. 167 inserendo gli artt. da 5-quater a 5-septies.

Come già analizzato, le origini di questa procedura nel sistema italiano si possono far ricondurre alla Direttiva europea n. 16 del 2011, (incentrata sullo scambio di informazioni tra Autorità Fiscali) e alle successive leggi internazionali volte a far cadere l'ostacolo costituito dal segreto bancario.

Ad oggi l'Italia è “in grado di scambiare informazioni con 127 giurisdizioni, attraverso 103 convenzioni contro le doppie imposizioni, 7 TIEA<sup>110</sup> e uno strumento multilaterale, la convenzione UE/OCSE sulla mutua assistenza amministrativa”<sup>111</sup>.

Quindi, la procedura fortemente caldeggiata dall'OCSE<sup>112</sup> e dalla Commissione Greco<sup>113</sup>, rappresenta una buona occasione, per il contribuente di regolarizzare la propria situazione fiscale per i capitali trasferiti all'estero in violazione della legge sul monitoraggio fiscale (D.L. 167/1990).

La “Voluntary” come la stiamo conoscendo è un istituto mediante il quale chi detiene illecitamente capitali all'estero può procedere alla regolarizzazione della propria posizione “autodenunciandosi”, ossia denunciando spontaneamente al fisco del proprio Stato di appartenenza le violazioni commesse in materia di “monitoraggio” fiscale.

---

<sup>110</sup> “Le cosiddette TIEA (Tax Information Exchange Agreement) sono accordi sullo scambio d'informazioni in materia fiscale con i Paesi a fiscalità privilegiata siglati dall'Italia. Per essere operativi questi accordi devono essere ratificati dal Parlamento dei paesi firmatari. L'ultimo accordo ratificato è stato quello tra Italia e Isole Cayman. La Gazzetta Ufficiale del 9 luglio ha pubblicato la legge di ratifica 18 giugno 2015, n. 100”, Il Sole 24Ore.

<sup>111</sup> LOCONTE, Voluntary Disclosure, IPSOA, pag.32

<sup>112</sup> Si veda l'Offshore Voluntary Disclosure- Comparative analysis guidance and policy advice del settembre 2010

<sup>113</sup> Con decreto del Ministro della Giustizia dell'8 gennaio 2013 si costituiva il Gruppo per lo studio sull'autoriciclaggio o “Commissione Greco” per la ricognizione, sistematizzazione e analisi critica e organica del complesso degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle convenzioni e trattati internazionali in materia di “prevenzione e contrasto del riciclaggio”, inclusa la previsione di fattispecie di illecito connesse alla violazione di adempimenti contabili e finanziari nonché il c.d. autoriciclaggio.

E' doveroso chiarire che tale istituto non è assimilabile allo scudo fiscale, nello specifico ci riferiamo a quello costituito con la Legge n. 141 del 3 ottobre 2009 (anche detto “scudo fiscale-ter). Lo scudo fiscale, infatti, garantiva l’anonimato e l’Agenzia delle Entrate non conosceva i nominativi dei soggetti che si avvalevano di tale strumento, poiché le dichiarazioni di emersione venivano presentate dal contribuente all’intermediario finanziario e rimanevano protette all’interno di questo rapporto. Inoltre lo scudo fiscale non comprendeva nel suo ambito soggettivo di applicazione i soggetti IRES<sup>114</sup>. ed ancora la voluntary disclosure, ha trovato applicazione anche alle violazioni domestiche, mentre lo scudo fiscale veniva applicato alle sole attività detenute all’estero. Nella pratica infatti si fa una distinzione fra “voluntary internazionale” e “voluntary nazionale”.

Inoltre l'esborso per il contribuente è molto diverso fra le due procedure. Lo scudo fiscale consentiva di pagare un’imposta sostitutiva una tantum, mentre la procedura di collaborazione volontaria obbliga a versare in misura piena tutte le maggiori imposte dovute e i relativi interessi consentendo solo uno sconto (seppur notevole) sulle sanzioni amministrative nonché quelle di natura penale-tributaria<sup>115</sup>. Ultima differenza, la Legge n.186/2014, prevede l’obbligo di segnalazione di operazioni sospette ai fini antiriciclaggio<sup>116</sup>che lo scudo fiscale non prevedeva.

Il vantaggio economico della procedura della voluntary disclosure rispetto allo scudo fiscale, deve essere valutato dal contribuente in relazione al suo patrimonio.

Un contribuente che abbia trasferito all’estero capitali in anni non più soggetti ad accertamento, trarrà maggior beneficio dalla regolarizzazione tramite autodenuncia. In caso di evasione recente, il costo dell’operazione potrebbe erodere l’intero capitale o addirittura superare lo stesso. In seguito provvederemo a stimare nel dettaglio la convenienza economica di tale procedura.

In ogni caso occorre specificare, che i capitali illecitamente detenuti all’estero sono stati accantonati nell’arco di diversi anni. In anni ante 2008, e quindi in tempi in cui ancora non si era manifestata la crisi internazionale, era più semplice trasferire e occultare patrimoni esteri e questo ha portato i contribuenti più “avveduti” a cogliere l’occasione. Ne consegue che il costo della regolarizzazione di questi contribuenti sarà un mix fra le casistiche sopra elencate. Si

---

<sup>114</sup> Lo scudo fiscale si applica: persone fisiche, enti non commerciali, società semplici, associazioni equiparate.

<sup>115</sup> E' prevista l’esclusione da punibilità della maggior parte dei reati di natura fiscale previsti dal d.lgs. 74/2000 e di quelli di riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio ad essi connessi.

<sup>116</sup> SOPRANZETTI, Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure” Giuffrè 2015

pagheranno percentuali molto basse sulla parte dei capitali costituita in anni più remoti, e percentuali molto alte per la parte di patrimonio di più recente costituzione.

E' necessario indicare altre due variabili, oltre a quella economica, che il contribuente dovrà considerare per determinare la convenienza dell'accordo, ovvero:

- L'elevato rischio che il Fisco scopra la non adesione alla procedura di collaborazione volontaria, attivando così ben più gravi sanzioni economiche e penali. A questo proposito ricordiamo i processi di collaborazione internazionale, di cui abbiamo già diffusamente trattato, volti a garantire un più efficiente scambio di informazioni, che renderanno più difficile celare conti all'estero. Oltre agli accordi internazionali ricordiamo l'enorme mole di dati raccolti dall'Agenzia delle Entrate a seguito dei Rapporti finanziari dal 2011 in avanti, e le informazioni scambiate con gli intermediari in materia di antiriciclaggio questi avranno un maggior potere di controllo<sup>117</sup>;
- L'introduzione<sup>118</sup> del reato di auto riciclaggio che "rende imprescrittibili le condotte penalmente rilevanti del contribuente che ha commesso, fra l'altro, reati fiscali (anche se ampiamente prescritti) e prova a ostacolare l'identificazione dei proventi"<sup>119</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, sembrerebbe che, a prescindere dal costo dell'operazione, la voluntary disclosure sia un'occasione da cogliere per il contribuente.

Saremo in grado di valutare, alla fine di questa trattazione, la convenienza complessiva della procedura sia dal punto di vista del contribuente, sia da quella del Fisco e avizzeremo delle ipotesi in merito ai futuri sviluppi della stessa.

### **3.2) PROCEDURA DI COLLABORAZIONE VOLONTARIA INTERNAZIONALE**

La legge n. 186/2014 oltre a istituire la possibilità di regolarizzare le attività finanziarie detenute all'estero, offre una speciale procedura di collaborazione anche ai soggetti destinatari dell'obbligo di monitoraggio<sup>120</sup> e quindi non più ai soli soggetti che hanno omesso la compilazione del quadro RW. Detta procedura viene definita come procedura di "emersione

---

<sup>117</sup> La legge 97/2013 consente all'Amministrazione finanziaria di fare richieste mirate a intermediari finanziari e professionisti per le operazioni con l'estero poste in essere dai clienti.

<sup>118</sup> A partire dal 1 gennaio 2015

<sup>119</sup> FASANO, ZINGARI, Guida alla voluntary disclosure, Maggioli Editore 2015 pag.11

<sup>120</sup> Si tratta dei soggetti destinatari degli obblighi di monitoraggio fiscale così come indicati all'art.4, comma 1, del Decreto n. 167/1990, vale a dire: persone fisiche, società semplici ed equiparate ed enti non commerciali fiscalmente residenti in Italia che hanno costituito o detengono direttamente attività finanziarie o patrimoniali al di fuori del territorio dello Stato.

nazionale” (o collaborazione volontaria nazionale) per tenerla distinta dalla procedura di “emersione internazionale” (o collaborazione volontaria internazionale). Questa suddivisione ha permesso di ampliare l’ambito di applicazione sia oggettivo che soggettivo.

Nei paragrafi seguenti studieremo la voluntary internazionale.

### **3.2.1) PROFILI SOGGETTIVI**

Coloro che hanno violato gli obblighi relativi al monitoraggio fiscale possono accedere alle procedure di voluntary disclosure internazionale. Di conseguenza la procedura è destinata a:

- “I soggetti tenuti agli obblighi di monitoraggio fiscale:
  - persone fisiche<sup>121</sup>;
  - enti non commerciali (inclusi trusts, fondazioni e associazioni);
  - società non commerciali (società semplici)
- residenti in Italia ai fini fiscali per almeno uno degli anni accertabili:
- i contribuenti che detengono o hanno detenuto beni esteri in violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale:
  - direttamente;
  - tramite soggetti interposti (come società di comodo, trusts, fondazioni, fiduciarie);
  - ivi inclusi tutti i diritti reali vantati dal contribuente (ad es. usufrutto, nuda proprietà);
- I contribuenti che possono altrimenti disporre dei beni (ad es. in forza di una procura che consenta i prelievi)”<sup>122</sup>.

Rimangono escluse le società commerciali (di persone o di capitali) che, ricorrendone le condizioni potranno applicare la voluntary nazionale.

In merito alla residenza fiscale non è necessario che il contribuente sia fiscalmente residente nel territorio italiano al momento della presentazione della richiesta di accesso alla procedura,

---

<sup>121</sup> Ivi compresi gli eredi del de cuius che in violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale abbia detenuto investimenti e attività di natura finanziaria all’estero.

<sup>122</sup> <http://voluntary-disclosure.it/it/a-chi-interessa-voluntary-disclosure>

ma è sufficiente che questi fosse fiscalmente residente nello Stato in almeno uno di periodi d'imposta per i quali è avviabile la procedura<sup>123</sup>.

La residenza fiscale per le persone fisiche si individua facendo riferimento all'art.2, comma 2 del TUIR, secondo il quale un soggetto si considera residente in Italia se per la maggior parte del periodo d'imposta se:

- E' iscritto all'anagrafe della popolazione residente, o;
- Ha nel territorio dello Stato il domicilio, o;
- Ha la residenza ai sensi del codice civile<sup>124</sup>.

Per le società semplici, le associazioni e gli enti non commerciali, ai fini di stabilire la residenza fiscale, si tiene conto degli art. 5, comma 3, lettera d), e 73 comma 3, del TUIR; ovvero si considerano residenti i soggetti che per la maggior parte del periodo d'imposta hanno la sede legale o la sede amministrativa o l'oggetto principale della propria attività nel territorio italiano.

Come già detto, la procedura è applicabile anche alle attività detenute illecitamente che siano cointestate a più soggetti o ne possano disporre più soggetti. In questo caso la richiesta d'accesso alla procedura deve essere presentata in maniera autonoma e distinta dai cointestatari e produrrà effetti, al termine della procedura, solo nei confronti dei soggetti che hanno presentato la richiesta. Ai sensi dell'art. 5-quinquies, comma 9, del D.L. 167/1990, l'ammontare del capitale in comunione dovrà essere suddiviso in quote uguali, per ogni periodo d'imposta, fra tutti coloro che ne hanno potuto disporre<sup>125</sup>.

La presunzione non si applica per quei redditi secondo cui la titolarità spetta a chi ne abbia il possesso (regola di carattere generale). Se su un conto operano, oltre agli intestatari, anche dei delegati il valore del conto ai fini del monitoraggio deve essere suddiviso fra tutti i precedenti soggetti.

I soggetti che non hanno aderito alla procedura, ma continuano ad avere delle disponibilità patrimoniali all'estero, sono comunque sottoposti alle disposizioni generali in materia di

---

<sup>123</sup> Si veda la circolare 10/E/2015

<sup>124</sup> Art.43 c.c. "Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi [14 Cost., artt. 45 e 46 c.c.]. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale.

<sup>125</sup> E' fatta salva la possibilità del contribuente di presentare prova contraria in sede di procedura di collaborazione volontaria per far valere ripartizioni differenti.

monitoraggio fiscale (così come chiarito dalla circolare n. 457E/2010 e la circolare n. 38/E/2013).

Possono servirsi della procedura di voluntary disclosure, anche i soggetti italiani che pur non iscritti all'AIRE<sup>126</sup>, continuano a mantenere in Italia il proprio domicilio o continuano ad avere nel territorio dello Stato la dimora abituale (soggetti in modo fittizio residenti all'estero).

Inoltre, così come stabilito dall'art.2 comma 2-bis del TUIR, si considerano residenti, salvo prova contraria, anche i contribuenti italiani cancellati dall'anagrafica della popolazione residente e che si sono trasferiti in uno dei territori black list, ovvero a fiscalità privilegiata.

La richiesta di accesso alla procedura, da parte dei soggetti fittiziamente residenti all'estero, comporta la riaffermazione dello status di residente in Italia per i periodi d'imposta interessati dalla voluntary.

Sono inclusi nell'applicazione della procedura anche i soggetti c.d. esterovestiti, ovvero società semplici, associazioni, enti non commerciali che pur in assenza del requisito formale di ubicazione in Italia della sede legale, hanno comunque di fatto svolto l'attività di amministrazione e hanno il proprio centro d'affari nel territorio italiano per la maggior parte del periodo d'imposta interessato dalla procedura<sup>127</sup>.

E' chiaro che per questi soggetti il costo di applicazione della procedura sarà più alto poiché verrà applicato il criterio della tassazione mondiale dovendo pagare le imposte su tutti i redditi, indipendentemente da dove siano stati prodotti.

Anche il soggetto che non sia formalmente intestatario di un conto detenuto all'estero, ma ricorra a un soggetto interposto o a intestazioni fiduciarie estere, può aderire alla procedura di dichiarazione spontanea.

La circolare n. 99/E del 4 dicembre 2001 ha chiarito cosa si debba intendere per soggetto fittiziamente interposto, ovvero "una società localizzata in un Paese avente fiscalità privilegiata, non soggetta ad alcun obbligo di tenuta delle scritture contabili, in relazione alla quale lo schermo societario appare meramente formale e ben si può sostenere che la titolarità dei beni intestati alla società spetti in realtà al socio che effettua il rimpatrio".

---

<sup>126</sup> Anagrafe degli italiani residenti all'estero

<sup>127</sup> Stesso discorso è applicabile ai "trust esterovestiti"

All'interno di questo rapporto, secondo la giurisprudenza, può partecipare alla procedura, anche il soggetto interposto che rispetti i presupposti soggettivi. In quanto questi ha la disponibilità di movimentare i capitali, e più in generale le attività, e quindi è sottoposto agli obblighi di monitoraggio fiscale.

Non dobbiamo dimenticare un ulteriore figura soggetta all'applicazione della voluntary disclosure, il titolare effettivo (c.d. beneficial owner). Il titolare effettivo, così come definito dai giudici della Cassazione con la sentenza del 18 dicembre 2014, numero 26848, è “ 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 prevenzione, rileva una nozione onnicomprensiva di detenzione, che include anche le situazioni di detenzione dell'interesse altrui”. Il beneficial owner è ammesso alla procedura nel caso i cui non sia nota l'identità del diretto interessato, ma si conosca solo il soggetto adibito a controllare l'attività.

Ultima figura rimasta da approfondire è il “soggetto collegato” al contribuente esportatore. Chiarimenti su questa figura sono stati forniti dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 10/E/2015. Secondo tale circolare i “soggetti collegati” sono “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”. In sostanza si può ritenere tale figura assimilabile al beneficial owner.

Dall'analisi dei contribuenti contemplati dalla voluntary, ricaviamo in negativo i soggetti non sottoposti a tale disciplina, con un'unica aggiunta ovvero i soggetti non obbligati a compilare il quadro RW in forza della residenza fiscale in Italia stabilita ex lege ovvero quelli che in base ad accordi internazionali ratificati in Italia svolgano in via continuativa attività all'estero<sup>128</sup> (ad esempio persone fisiche che lavorano all'estero presso l'ONU, la NATO, l'OCSE ecc.).

L'esonero dura fintanto che il lavoratore presta la propria attività all'estero.

Esaminiamo ora l'ambito oggettivo di applicazione della procedura.

---

<sup>128</sup> Gli esonerati sono stabiliti dall'art. 13 del d.l. 78/2010

### **3.2.2) L'OGGETTO DELLA PROCEDURA DI COLLABORAZIONE VOLONTARIA INTERNAZIONALE**

L'articolo 5-quater, comma 1, del d.l. 167/1990 definisce i requisiti oggettivi per l'applicazione delle procedure di voluntary disclosure internazionale, divisi a seconda che si tratti di attività di natura finanziaria, di natura patrimoniale o altre attività che possono essere oggetto di comunicazione.

Sono, quindi oggetto di collaborazione volontaria:

- “Tutti gli investimenti e tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, in violazione degli obblighi di dichiarazione in materia di monitoraggio fiscale;
- I redditi connessi ovvero i redditi che servono per costituire o acquistare tali investimenti e attività finanziarie nonché quelli derivanti dalla loro utilizzazione a qualunque titolo o dismissione, che sono stati sottratti a tassazione;
- Tutti gli imponibili non connessi con gli investimenti e le attività illecitamente detenute all'estero, agli effetti delle imposte sui redditi e relative addizionali, delle imposte sostitutive, dell'imposta regionale sulle attività produttive, dei contribuenti previdenziali dell'imposta sul valore aggiunto e delle ritenute”<sup>129</sup>.

Nella circolare 10/E/2015 l'Agenzia delle Entrate ha voluto chiarire che la procedura di collaborazione volontaria ha quindi un ambito di attivazione non solo nell'ambito oggettivo “proprio” (investimenti, attività finanziariamente illecite ecc.) ma anche nel caso in cui l'ambito oggettivo sia “indotto”. L'ambito oggettivo “indotto” comprende imponibili non connessi con gli investimenti e le attività di natura finanziaria illecitamente costituiti<sup>130</sup>.

Ad esempio, ipotizziamo che un contribuente erediti un immobile all'estero mai dichiarato e che intenda presentare richiesta per la voluntary disclosure. Il presente soggetto dovrà provvedere prima a regolarizzare le eventuali violazioni interne da esso commesse (ad esempio compensi guadagnati in nero in Italia e depositati in cassette di sicurezza italiane). Quindi secondo l'Agenzia delle Entrate dovranno essere regolarizzate tutte le violazioni “nazionali” anche se non connesse alla formazione e detenzione dei capitali all'estero.

---

<sup>129</sup> FASANO, ZINGARI, “Guida alla voluntary disclosure” Maggioli Editore, 2015, pag.29

<sup>130</sup> Distinzione a cura di Fasano e Zingari, Guida alla voluntary disclosure” Maggioli Editore, 2015, pag.29

La mancata regolarizzazione delle violazioni “nazionali” comporta la denuncia all’autorità giudiziaria per falsa o non corrispondente al vero dichiarazione, fornita in sede di voluntary disclosure, e la notifica di nuovi accertamenti e/o atti di contestazione per le violazioni nuove (le sanzioni saranno maggiorate).

Qualora le violazioni interne siano strettamente connesse alle violazioni internazionali è ovvio che voluntary nazionale e internazionale costituiranno un tutt’uno della dichiarazione (esempio: fondi costituiti all’estero grazie alla sottofatturazione in Italia).

Particolare attenzione è richiesta per gli investimenti e le attività estere di natura finanziaria che possono essere oggetto della procedura di collaborazione volontaria nel caso in cui il contribuente non li abbia inseriti nel quadro RW<sup>131</sup> della dichiarazione.

All’interno di questa categoria ricadono:

- Gli immobili situati all’estero<sup>132</sup> o i diritti reali immobiliari<sup>133</sup> o quote di essi;
- Gli oggetti preziosi e le opere d’arte che si trovino fuori dall’Italia<sup>134</sup>;
- Le imbarcazioni o le navi da riporto o altri beni mobili detenuti all’estero e/o iscritti nei pubblici registri esteri, nonché quelli, che pur non essendo iscritti nei predetti registri, avrebbero i requisiti per essere iscritti nel territorio dello stato italiano.

Secondo la circolare n. 43/E del 10 ottobre 2009, gli elementi oggetto di inserimento all’interno del quadro RW, non sono solo quelli che effettivamente hanno prodotto redditi imponibili in Italia ma anche gli investimenti per i quali “sussista una capacità produttiva di reddito meramente potenziale e quindi eventuale e lontana nel tempo derivante dall’alienazione, dall’utilizzo nonché dallo sfruttamento del bene, anche senza organizzazione d’impresa”.

Il valore da inserire nel quadro RW della dichiarazione dovrà essere stabilito secondo le regole vigenti nel periodo d’imposta in cui è avvenuta la violazione applicando il principio “ora per allora”<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> Secondo la circolare n. 43/E del 10 ottobre 2009 gli investimenti detenuti all’estero da indicare nel quadro RW sono quelli “attraverso cui possono essere conseguiti redditi di fonte estera imponibili in Italia”.

<sup>132</sup> La Circolare n. 134/E del 30 aprile 2002 ha compreso fra gli immobili ubicati in Italia anche quelli posseduti tramite fiduciarie estere o di un soggetto interposto residente all’estero.

<sup>133</sup> Es. usufrutto e nuda proprietà

<sup>134</sup> Sono comprese le cassette di sicurezza

<sup>135</sup> Gli anni precedenti al 2013 le modalità di compilazione del quadro RW sono specificate dalla circolare 45/E/2010, mentre le modalità di redazione relative: all’UNICO 2014 redditi 2013 sono stabilite dalla circolare 38/E/2013 e l’UNICO 2015 redditi 2014 sono stabilite nella circolare n. 31/E/2015.

A partire dalla dichiarazione UNICO 2014 il quadro RW comprende anche la liquidazione sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero (IVAFE)<sup>136</sup> e la liquidazione dell'imposta sul valore degli immobili all'estero (IVIE)<sup>137</sup> istituite dal d.l.201/2011 (entrate in vigore a partire dal 2012)<sup>138</sup>. Quindi di conseguenza i valori oggetto di dichiarazione sono quelli applicabili ai fini IVAFE e IVIE. Il "valore iniziale" corrisponderà alla consistenza degli investimenti e delle attività valorizzate all'inizio di ogni periodo d'imposta e il "valore finale" sarà quello restante al termine del periodo oppure al termine del periodo di detenzione. La sanzione in tema di voluntary disclosure, viene applicata proprio su questo "valore finale".

Le attività finanziarie vengono iscritte al valore di quotazione al 31 dicembre di ciascun anno o al momento della comunicazione dell'attività illecitamente detenuta. Se tale valore non è ricostruibile, in alternativa si può usare il valore di rimborso o il valore nominale. In mancanza sia del valore di rimborso sia di quello nominale è concesso utilizzare il costo d'acquisto. Le attività patrimoniali immobiliari sono iscritte al costo storico al momento dell'acquisizione del bene o in alternativa al valore di mercato al termine di esercizio<sup>139</sup>.

Come specificato dalla circolare 28/E/2012 le attività immobiliari situate in paesi appartenenti all'Unione Europea o in paesi aderenti allo spazio economico europeo (SEE) che garantiscono un appropriato livello di trasparenza delle informazioni, il valore di tali attività da inserire in dichiarazione è calcolato su base catastale. Verrà quindi trascritto il valore risultante dal registro catastale del Paese dove l'immobile è registrato. In mancanza di questo criterio verrà compilato il quadro RW con il costo storico a cui è avvenuto l'acquisto o in alternativa il valore di mercato accertato da un esperto. Per beneficiare delle riduzioni nelle sanzioni il contribuente secondo il paragrafo 5 del decreto legge n. 167/1990, deve fornire "le informazioni necessarie". Senza una

---

<sup>136</sup> Le persone fisiche residenti in Italia che detengono all'estero prodotti finanziari, conti correnti e libretti di risparmio, devono versare un'imposta sul loro valore: l'IVAFAE. L'oggetto del tributo è stato determinato in questo modo dalla legge europea 2013-bis (legge del 30 ottobre 2014 n. 161), in vigore dal 25 novembre 2014. Precedentemente, il riferimento era costituito dalle "attività finanziarie detenute all'estero". Fonte sito Agenzia delle Entrate.

<sup>137</sup> Le persone fisiche residenti in Italia che possiedono immobili all'estero, a qualsiasi uso destinati, hanno l'obbligo di versare l'IVIE (Imposta sul valore degli immobili situati all'estero). L'imposta è dovuta dai: proprietari di fabbricati, aree fabbricabili e terreni a qualsiasi uso destinati, compresi quelli strumentali per natura o per destinazione destinati ad attività d'impresa o di lavoro autonomo titolari dei diritti reali di usufrutto, uso o abitazione, enfiteusi e superficie sugli stessi concessionari, nel caso di concessione di aree demaniali locatari, per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria. Fonte, sito dell'Agenzia delle Entrate

<sup>138</sup> Circolare n. 28/E del 2 luglio 2012

<sup>139</sup> Se l'immobile è ottenuto tramite donazione o a seguito di successione mortis causa, il valore del bene è quello iscritto nell'atto di successione, e nel caso non fosse disponibile si iscrive al costo di acquisto o realizzazione

corretta individuazione del luogo in cui hanno sede le attività patrimoniali o finanziarie, non potranno essere attribuite eventuali riduzioni.

Il contribuente che vorrà spontaneamente regolarizzare la propria posizione dovrà rivolgersi a un professionista che a seguito della predisposizione del mandato professionale volto a regolare i rapporti con il cliente, rappresenterà lo stesso durante tutta la procedura con il Fisco. Il professionista deve documentare in che modo siano stati trasferiti o siano detenuti i capitali all'estero al fine di ricostruire i redditi che siano stati sottratti a tassazione.

Ricordiamo che la normativa sulla voluntary disclosure è strettamente connessa alle problematiche in tema di antiriciclaggio. A tal proposito richiamiamo il d.lgs. 231/2007 che recepisce le direttive comunitarie per la prevenzione di fenomeni di riciclaggio<sup>140</sup> nel sistema finanziario. I professionisti dell'area economico, giuridico-contabile, e gli intermediari finanziari, in virtù del decreto legislativo, dovranno:

- Adeguatamente verificare la clientela;
- Registrare e conservare dati e informazioni del cliente;
- Segnalare operazioni sospette, o presunte, in corso, compiute o tentate<sup>141</sup>.

Il professionista che violi le precedenti disposizioni, sarà sottoposto ad una sanzione amministrativa particolarmente afflittiva in percentuali fra 1% e il 40% sull'operazione non segnalata. Sono contemplati dalla disciplina, anche, risvolti di natura penale.

Nel paragrafo successivo verranno analizzate le cause di inammissibilità alla procedura di collaborazione volontaria.

---

<sup>140</sup> Riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo

<sup>141</sup> Sono sospette quelle operazioni che rientrano nella fattispecie contemplata dall'art. 2 del decreto legislativo 231/2007 che in questa sede include sin dall'origine il c.d. "autorriciclaggio"

### **3.2.3) LE CAUSE DI INAMMISSIBILITÀ ALLA PROCEDURA DI VOLUNTARY DISCLOSURE**

Fondamento della procedura di voluntary disclosure, è la spontaneità dello strumento: deve essere lo stesso contribuente ad autodenunciarsi ed a dare l'impulso al Fisco per attivare la procedura, l'esatto opposto di come avviene normalmente.

Ne consegue che a seguito dell'avvio di controlli sostanziali di natura amministrativa o indagini penali, tale procedura non possa essere attivata dal contribuente.

Il legislatore, al comma 2 dell'art. 5-quater del d.l. 167/1990, ha elencato le cause di inammissibilità del contribuente alla procedura. L'utilizzo di questo strumento è quindi precluso al soggetto che ha commesso l'illecito che abbia avuto formale conoscenza:

- Dell'inizio di accessi, ispezioni o verifiche;
- Dell'inizio di altre attività amministrative di accertamento;
- Della propria condizione di indagato o di imputato in procedimenti penali per violazioni di norme tributarie.

Il presupposto alla base, è che il contribuente e gli eventuali soggetti "solidalmente obbligati in via tributaria o concorrenti nel reato"<sup>142</sup>, abbiano acquisito la "conoscenza formale" dei procedimenti pendenti su di essi al momento della dichiarazione. La data di notifica delle misure di accertamento rileva ai fini di ammissibilità o meno alla procedura.

La circolare 10/E/2015 chiarisce che l'attività di accertamento deve essere quindi già avviata e debba avere come oggetto della controversia il patrimonio o le attività detenute illecitamente all'estero.

Il divieto di richiesta di adesione alla procedura di collaborazione volontaria può invece essere richiesto per gli anni che non sono stati soggetti ad accessi, verifiche e ispezioni, anche se il bene oggetto del controllo non cambia fra gli anni accertati e quelli non accertati.

---

<sup>142</sup> Si veda Articolo 5-quater D.L. 167/1990: "coloro che in relazione all'obbligo tributario riconducibile ai maggiori imponibili accertati o alle dichiarazioni omesse assumono la qualifica di coobbligati solidali d'imposta ovvero di responsabili d'imposta "

Con il termine “altre attività amministrative di accertamento” la legge chiarisce, che debbano intendersi gli “inviti”, le “richieste” e “questionari” di cui all’articolo 51 del D.p.r. n. 633/1972 e all’art. 32 del D.p.r. n. 600/1973<sup>143</sup>.

Fra le preclusioni imposte all’adozione di tale strumento, la circolare 10/E/2015, chiarisce non debbano rientrare le indagini finanziarie rivolte agli intermediari finanziari ai sensi dell’art. 32, comma 1, numero 7 del D.p.r. n. 600/1973 tenuto conto di quanto chiarito al paragrafo 8 della circolare n. 49/E/2009.

Qualora la causa di inammissibilità venga celata dal contribuente e successivamente scoperta prima della conclusione della procedura, comporterà la risoluzione della stessa con una sanzione orientata verso il massimo edittale. Nel caso in cui invece tale occultamento venga scoperto in seguito alla chiusura della voluntary, sarà l’Ufficio a fare ricorso all’autorità giudiziaria che emetterà nuovi accertamenti a patto che i termini base<sup>144</sup> sul periodo di accertamento non siano scaduti.

---

<sup>143</sup> Per l’adempimento dei loro compiti gli uffici possono:1) procedere all’esecuzione di accessi, ispezioni e verifiche ai sensi dell’art. 52; 2) invitare i soggetti che esercitano imprese, arti o professioni, indicandone il motivo, a comparire di persona o a mezzo di rappresentanti per esibire documenti e scritture, ad esclusione dei libri e dei registri in corso di scritturazione, o per fornire dati, notizie e chiarimenti rilevanti ai fini degli accertamenti nei loro confronti anche relativamente ai rapporti ed alle operazioni

<sup>144</sup> Quindi non si considerano raddoppiati i termini come invece avviene in caso di voluntary disclosure.

### **3.2.4) PERIODI D'IMPOSTA ACCERTABILI**

Come detto precedentemente, il periodo di imposta accertabile rileva anche per il costo dell'intera operazione. Generalmente per i periodi d'imposta ancora accertabili, le imposte sono dovute in misura piena, mentre le sanzioni in virtù della voluntary disclosure sono notevolmente ridotte.

Ricordiamo che la richiesta di collaborazione volontaria internazionale, deve avere come oggetto le violazioni degli obblighi dichiarativi di monitoraggio fiscale nonché le infedeli dichiarazioni attinenti agli imponibili che impattano sulle imposte sul reddito, sulle addizionali, sulle imposte sostitutive ed imposte regionali. Per quanto riguarda l'ambito temporale di applicazione, sia la Legge n. 186/2014, all'art. 5-quater, comma 1, lettera a), che la circolare 10/E, hanno previsto l'applicazione della procedura "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, comma 1".

I termini ordinari per l'avvio di azione di accertamento da parte dell'Amministrazione sono disciplinati dall'art. 43 del D.P.R. n.600/1973, per le imposte sui redditi, e dall'art. 57 D.P.R. n.633/1972, per l'IVA.

Termini ordinari presumono una doppia strada a seconda del tipo di contestazione, infatti, nel caso di contestazione di "omessa presentazione della dichiarazione" è previsto che l'avviso di accertamento o l'atto impositivo debbano essere notificati, a pena di decadenza, entro l'ultimo giorno del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata.

Altra strada è invece quella percorsa nel caso, in cui, ad essere contestata non sia una mancanza ma l'infedeltà della dichiarazione. Per tale fattispecie infatti viene stabilito quale termine ultimo per la notifica dell'atto impositivo, a pena di decadenza, l'ultimo giorno del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione, salvo diverso termine previsto per l'accertamento dei singoli tributi, ai sensi dell'art. 20 del Decreto Legislativo n. 472/1997.

I termini di decadenza sopracitati valgono anche per la notificazione dell'atto di contestazione delle violazioni in materia di monitoraggio con il quale vengono irrogate le sanzioni o l'avviso di accertamento in caso di violazione di norme sul monitoraggio e l'accertamento di maggiori imponibili conseguiti (infatti sono considerate sia come omissioni, sia come infedeli dichiarazioni).

Conseguentemente, le violazioni sono sanabili per tutti quei periodi che, alla data di presentazione della richiesta, non siano decaduti i termini per l'accertamento o per le contestazioni delle violazioni in materia di monitoraggio fiscale.

Ad esempio, come anche chiarito nella circolare n.10/E/2015, sono comprese nella procedura di collaborazione volontaria internazionale, le violazioni degli obblighi dichiarativi in materia di monitoraggio fiscale commesse nell'anno di imposta 2009, presentato per le attività illecitamente detenute all'estero dalla data del 31 dicembre 2009, fino a quelle contenute nella dichiarazione dei redditi presentata con riferimento alle attività illecitamente detenute all'estero nel corso del 2013 (semprech  il contribuente non abbia regolarizzato tale ultimo anno entro il 29 dicembre 2014).

La legge n. 186/2014 originariamente consentiva di sanare gli illeciti commessi fino al 30 settembre 2014. In seguito con il Decreto legge n. 153, del 30 settembre 2015, recante "Misure urgenti per la finanza pubblica - Disposizioni in materia di collaborazione volontaria - Voluntary disclosure", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 227 del 30 settembre 2015,   stato previsto uno slittamento dei termini. Si parler  nei paragrafi successivi della voluntary-bis 2.0 ipotizzata dal nostro legislatore.

E' necessario richiamare la disciplina specifica che i suddetti termini ordinari subiscono nel caso in cui i patrimoni o attivit  finanziarie siano detenute in Paesi inclusi nella lista di cui al Decreto Ministeriale 4 maggio 1999 ("black list"). Per questi paesi   previsto che il termine di accertamento quinquennale sia raddoppiato, in applicazione dell'art. 12 del D.L. n. 78/2009, per le consistenze occultate al Fisco e detenute in tali Paesi.

Inoltre il tal caso opera anche la presunzione legale secondo cui i patrimoni e le attivit  detenute all'estero sono stati costituiti tramite redditi non dichiarati (art. 12, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2009), con conseguente applicazione della sanzione per la violazione di infedele (o omessa) dichiarazione.

Al comma 4, dell'art. 5-quater, della Legge n. 186/2014 vengono disciplinati i casi per cui tale raddoppio dei termini non opera. Si legge, infatti, che "Ai soli fini della procedura di collaborazione volontaria, per la determinazione dei periodi d'imposta per i quali non sono scaduti i termini di accertamento, non si applica il raddoppio dei termini di cui all'articolo 12, comma 2-bis, del decreto-legge 1  luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge

3 agosto 2009, n. 102, qualora ricorrano congiuntamente le condizioni previste dall'articolo 5-quinquies, commi 4, primo periodo, lettera c), 5 e 7 del presente decreto”.

Chiarisce in dettaglio la circolare 10/E/2015, affinché non operi il raddoppio dei termini di cui sopra, devono verificarsi congiuntamente le seguenti condizioni:

- “Il paese black list presso il quale erano o sono detenuti gli investimenti e le attività estere oggetto della collaborazione volontaria, abbia stipulato con l'Italia, entro il 2 marzo 2015, un accordo che consente un effettivo scambio di informazioni conforme all'articolo 26 del Modello di convenzione contro le doppie imposizioni elaborato dall'OCSE, anche con riferimento al periodo tra la data della stipula e quella dell'entrata in vigore dell'accordo (articolo 5-quinquies, comma 7);
- Il contribuente che ha attivato la procedura e che vuole mantenere le attività oggetto di collaborazione volontaria nel Paese black list ove già le deteneva deve rilasciare all'intermediario estero presso cui le attività erano e sono detenute, l'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati concernenti le attività oggetto di procedure (c.d. waiver<sup>145</sup>) ed allegare copia di tale autorizzazione, controfirmata dall'intermediario finanziario estero, alla richiesta di collaborazione volontaria- articolo 5-quinquies, comma 4 primo periodo, lettera c)-, in relazione ai periodi d'imposta successivi a quello di adesione alla collaborazione volontaria, fino all'effettiva operatività dello scambio di informazioni conforme al predetto articolo 26 del Modello di convenzione contro le doppie imposizioni elaborato dall'OCSE;
- Nel caso in cui il contribuente trasferisca, successivamente all'attivazione della procedura, le attività oggetto di collaborazione volontaria presso un altro intermediario localizzato fuori dall'Italia o dagli Stati membri dell'Unione europea o aderenti all'accordo sullo Spazio economico europeo, deve rilasciare all'intermediario finanziario estero presso cui le attività sono trasferite l'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati concernenti le attività oggetto della

---

<sup>145</sup> Il waiver è l'autorizzazione rilasciata dai contribuenti che intendono avvalersi della procedura di collaborazione volontaria e continuare a detenere le proprie attività finanziarie fuori dall'Italia o dagli Stati membri dell'UE o aderenti al SEE, agli intermediari finanziari esteri per l'invio all'Agenzia delle Entrate di tutti i dati e delle informazioni riguardanti le attività oggetto della procedura. Sul sito delle Entrate è già disponibile il testo del fac-simile definitivo e delle relative istruzioni che tengono conto delle osservazioni degli operatori del settore e dei professionisti. Grazie alla collaborazione con l'autorità bancaria Svizzera e quella del Canton Ticino, il contribuente potrà utilizzare anche il modello apposito delle banche svizzere.

procedura a partire dal periodo d'imposta nel corso del quale avviene il trasferimento (articolo 5-quinquies, comma 5).”<sup>146</sup>

Tale circostanza, nel momento dell'introduzione della Legge, aveva suscitato un forte clamore in quanto nel dicembre 2014, l'Italia non aveva ancora raggiunto un vero e proprio accordo con i paesi black list sopracitati, con i quali vengono intrattenuti la maggior parte delle condotte elusive ed evasive. Infatti i professionisti del settore temevano di dover affrontare una procedura assai più complessa dovendo ricostruire ben dieci anni di movimentazioni bancarie<sup>147</sup>.

Di seguito riportiamo uno schema riepilogativo dei periodi d'imposta oggetto di contestazione ai fini del quadro RW:

Anno	Termine ordinario (anche black list con accordo)	Termine con raddoppio (black list senza accordo)
2004	Prescritto	31.12.2015
2005	Prescritto	31.12.2016
2006	Prescritto	31.12.2017
2007	Prescritto	31.12.2018
2008	Prescritto	31.12.2019
2009	Prescritto	31.12.2020
2010	31.12.2016	31.12.2021
2011	31.12.2017	31.12.2022
2012	31.12.2018	31.12.2023
2013	31.12.2019	31.12.2024

<sup>146</sup> FASANO, ZINGARI, “Guida alla voluntary disclosure”, Maggioli Editore, 2015, pag 55

<sup>147</sup> La disciplina di favore prevista dalla procedura, sia con riguardo al raddoppio dei termini che alla determinazione delle sanzioni, trova applicazione anche nel caso di investimenti e attività finanziarie detenuti a Singapore, così come a Cipro, Malta, San Marino, Lussemburgo e Corea del Sud e comunque nei Paesi dell'Ocse che non hanno posto riserve alla possibilità di scambiare informazioni bancarie (ad esempio, gli Stati Uniti).

### **3.2.5) CALCOLO DEI MAGGIORI IMPONIBILI, DELLE IMPOSTE E DEI VALORI RW**

Dopo aver individuato i periodi d'imposta accertabili da regolarizzare, è necessario calcolare il maggior imponibile relativo ad ogni anno e le connesse imposte (sul quali poi calcoleremo le sanzioni), nonché il valore del quadro RW (che si determina come già detto dettagliatamente nei paragrafi precedenti<sup>148</sup>).

La circolare 10/E/2015 consente al contribuente di non dover spiegare l'origine degli eventuali investimenti e attività finanziarie detenute all'estero, senza soluzione di continuità e costituite in periodi non accertabili, ma lo obbliga a presentare soltanto la documentazione idonea ad attestarne l'esistenza.

Per gli anni sottoposti a regolarizzazione, il contribuente dovrà fornire spiegazioni in merito agli incrementi degli apporti. In particolar modo se i capitali esportati saranno diretti verso paesi appartenenti ai territori black list. Ricordiamo che a tal proposito, opera la presunzione sancita dall'art.12 del d.l. n. 78/2009, per cui si considerano costituiti con redditi sottratti a tassazione gli investimenti e le attività finanziarie detenute, in violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale, in Stati o territori a fiscalità privilegiata<sup>149</sup>.

La fattispecie così delineata comporta numerosi problemi, poiché se tali investimenti sono avvenuti in anni soggetti ad accertamento, le sanzioni e gli interessi da questo scaturenti potrebbero portare ad erodere completamente il capitale costituito.

Secondo quanto disposto dall'articolo 5-quater, gli imponibili con riferimento a ciascuno degli investimenti e a ciascuna delle attività, devono essere rilevati analiticamente secondo le regole in vigore per il periodo d'imposta al quale si fa riferimento<sup>150</sup>.

Gli obblighi di monitoraggio devono, quindi, essere coordinati con le regole fiscali di determinazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi.

Per i redditi di capitali rilevano esclusivamente i proventi realizzati, senza alcuna deduzione di spese ed oneri accessori. Ai sensi dell'art. 18 del TUIR (cd. "tassazione separata"): "i redditi di

---

<sup>148</sup> Ci riferiamo alle regole di determinazione dei relativi valori delineate dalla circolare 45/E/2010 per il periodo d'imposta 2012 e circolare 38/E/2013 per il periodo d'imposta 2013

<sup>149</sup> Indicati nel d.m. 4 maggio 1999 e nel d.m. 21 novembre 2001

<sup>150</sup> Vale il principio "ora per allora" sia con riferimento agli aspetti legati al monitoraggio fiscale che a quelli inerenti agli imponibili alle imposte.

capitale corrisposti da soggetti non residenti a soggetti residenti nei cui confronti in Italia si applica la ritenuta a titolo di imposta o l'imposta sostitutiva di cui all'articolo 2, c. 1-bis, del decreto legislativo 1° aprile 1996, n. 239, sono soggetti ad imposizione sostitutiva delle imposte sui redditi con la stessa aliquota della ritenuta a titolo d'imposta”.

Il contribuente ha la facoltà di non aderire al regime di imposizione sostitutiva (tranne nel caso di dividendi da partecipazioni non qualificate - non Black List – e di interessi provenienti da obbligazioni e titoli simili che rientrano nell’ambito del D.Lgs. 239/1996 per i quali il regime sostitutivo è obbligatorio): per cui compete il credito d'imposta per i redditi prodotti all'estero.

Nella realtà si evidenzia come, l'imposizione sostitutiva sia più favorevole rispetto alle aliquote inferiori a quelle progressive IRPEF. Inoltre deve essere rilevata la possibilità di non poter usufruire del credito per imposte estere ottenuto con la tassazione ordinaria

Di seguito riportiamo le tabelle riepilogative utili per il calcolo analitico sui redditi di capitali estrapolati dalla modulistica provvisoria pubblicata sul sito dell’agenzia delle Entrate in occasione della prima versione di voluntary varata con il D.l. 4/2014 (poi non convertito):

<b>TIPOLOGIE</b>	<b>Aliquota vigente fino al 31.12.2011</b>	<b>Aliquota vigente dal 01.01.2012 al 30.06.2014</b>
<b>Azioni (e Quote) relative a partecipazioni non qualificate NO paradisi fiscali</b>	12,5%	20% (ora 26%)
<b>Azioni (e Quote) relative a partecipazioni qualificate emesse NO paradisi fiscali</b>	49,72% per aliquota marginale IRPEF	49,72% per aliquota marginale IRPEF
<b>Azioni estere relative a partecipazioni non qualificate QUOTATE in mercati regolamentati =&gt; paradisi fiscali</b>	12,5%	20% (ora 26%)
<b>Azioni estere relative a partecipazioni qualificate o</b>	100% per aliquota marginale IRPEF	100% per aliquota marginale IRPEF

<b>non qualificate NON QUOTATE in mercati regolamentati =&gt; paradisi fiscali</b>		
<b>Titoli pubblici italiani ed equiparati</b>	12,50% se durata > 18 mesi 27% se durata inferiore	12,50%
<b>Titoli pubblici emessi da Stati white list</b>	12,50% se durata > 18 mesi 27% se durata inferiore	12,50%
<b>Titoli di stato emessi da soggetti diversi dai precedenti</b>	12,50% se durata > 18 mesi 27% se durata inferiore	20% (ora 26%)
<b>Obbligazioni estere</b>	12,50% se durata > 18 mesi 27% se durata inferiore	20% (ora 26%)
<b>Obbligazioni di banche e di società residenti quotate</b>	12,50% se durata > 18 mesi 27% se durata inferiore 20% (ora 26%)	20% (ora 26%)
<b>Obbligazioni di società residenti non quotate &gt; 18 mesi</b>	12,50% in mercati regolamentati degli Stati UE e SEE White List	20% (ora 26%) in mercati regolamentati degli Stati UE e SEE White List
<b>Obbligazioni di società residenti non quotate &lt; 18 mesi</b>	27%	20% (ora 26%)
<b>OICR italiani (diversi dagli immobiliari)</b>	12,50%	20% (ora 26%)
<b>OICVM comunitari armonizzati e non armonizzati equiparati</b>	12,50%	20% (ora 26%)
<b>Altri OICR esteri</b>	100% per aliquota marginale IRPEF	100% per aliquota marginale IRPEF
<b>Fondi immobiliari italiani (eccezione: tassazione per trasparenza per investitori qualificati non istituzionali)</b>	12,50% 20% per fondi a ristretta base partecipativa	20% (ora 26%)

<b>Polizze vita e di capitalizzazione</b>	12,50%	20% (ora 26%)
<b>Pronti contro termine</b>	12,50%	20% (ora 26%)
<b>Conti correnti, depositi vincolati e certificati di deposito</b>	27%	20% (ora 26%)
<b>Titoli atipici</b>	27%	20% (ora 26%)
<b>Fonte: Studio Tavecchio e Associati<sup>151</sup></b>		

I redditi diversi sono calcolati ai sensi dell'art. 68 del TUIR come differenza tra il corrispettivo percepito ed il costo aumentato di ogni onere inerente alla loro produzione esclusi gli interessi passivi.

Il capital gain di partecipazioni, titoli, strumenti finanziari, contratti, certificati e diritti, nonché di valute e metalli preziosi è calcolato secondo il metodo LIFO (art. 67 c. 1-bis TUIR). Mentre il capital gain dei fondi è calcolato secondo il metodo del "Costo medio ponderato" (art. 26-quinquies c. 3 DPR 600/73 e art. 10-ter L. 77/1983); come conseguenza delle modifiche introdotte dal D.Lgs.44/2014 in caso di riscatto, liquidazione, cessione, solo l'eventuale differenza negativa rientra nei "redditi diversi", mentre l'eventuale differenza positiva è qualificata come "reddito di capitale".

Le plusvalenze di cui alle lettere c-bis), diverse da quelle di cui al c. 4 e c-ter) del c. 1 dell'articolo 67 sono sommate algebricamente alle relative minusvalenze, nonché ai redditi ed alle perdite di cui alla lett. c-quater) e alle plusvalenze ed altri proventi di cui alla lett. c-quinquies) del c. 1 dello stesso articolo 67; se l'ammontare complessivo delle minusvalenze e delle perdite è superiore all'ammontare complessivo delle plusvalenze e degli altri redditi, l'eccedenza può essere portata in deduzione, fino a concorrenza, dalle plusvalenze e dagli altri redditi dei periodi d'imposta successivi ma non oltre il quarto, a condizione che sia indicata nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel quale le minusvalenze e le perdite sono state realizzate.<sup>152</sup>

<sup>151</sup> [http://www.odcec.bg.it/wp-content/uploads/2015/06/slides\\_2015\\_05\\_28\\_Voluntary-disclosure\\_CALDARA.pdf](http://www.odcec.bg.it/wp-content/uploads/2015/06/slides_2015_05_28_Voluntary-disclosure_CALDARA.pdf)

<sup>152</sup> [http://www.odcec.bg.it/wp-content/uploads/2015/06/slides\\_2015\\_05\\_28\\_Voluntary-disclosure\\_CALDARA.pdf](http://www.odcec.bg.it/wp-content/uploads/2015/06/slides_2015_05_28_Voluntary-disclosure_CALDARA.pdf)

Riassumiamo nella tabella successiva le aliquote vigenti in materia di capital gain:

<b>TIPOLOGIE</b>	<b>Aliquota vigente fino al 31.12.2011</b>	<b>Aliquota vigente dal 01.01.2012 al 30.06.2014</b>
<b>Partecipazioni qualificate o non qualificate da paesi Black List</b>	100% per aliquota marginale IRPEF	100% per aliquota marginale IRPEF
<b>Partecipazioni non qualificate</b>	12,50%	20% (ora 26%)
<b>Partecipazioni qualificate</b>	49,72% per aliquota marginale IRPEF	49,72% per aliquota marginale IRPEF
<b>Titoli di Stato Italia e White List</b>	12,50%	12,50%
<b>Titoli di Stato diversi dai precedenti</b>	12,50%	20% (ora 26%)
<b>Obbligazioni</b>	12,50%	20% (ora 26%)
<b>Derivati</b>	12,50%	20% (ora 26%)
<b>Valute (se la giacenza ha superato € 51.645,69 per almeno 7 gg consecutivi)</b>	12,50%	20% (ora 26%)
<b>Fonte: Studio Tavecchio e Associati<sup>153</sup></b>		

L'articolo 5-quinquies, comma 8, del d.l. 167/1990<sup>154</sup>, consente al contribuente, nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria, di avvalersi di una determinazione forfettaria per il calcolo dei rendimenti delle attività finanziarie detenute all'estero in violazione delle regole sul monitoraggio fiscale.

L'applicazione del sistema forfettario, rispetto al regime ordinario, deve avvenire su specifica richiesta del contribuente nell'apposito modello per la voluntary disclosure.

La circolare 10/E/2015, precisa che una volta scelto il regime forfettario, esso verrà applicato per tutti i periodi d'imposta oggetto di collaborazione volontaria internazionale. Se il

<sup>153</sup> [http://www.odcec.bg.it/wp-content/uploads/2015/06/slides\\_2015\\_05\\_28\\_Voluntary-disclosure\\_CALDARA.pdf](http://www.odcec.bg.it/wp-content/uploads/2015/06/slides_2015_05_28_Voluntary-disclosure_CALDARA.pdf)

<sup>154</sup> Ricordiamo che è stato così introdotto dall'art. 1 della legge 186/2014

contribuente potesse scegliere anno per anno il regime, ovviamente sceglierebbe quello più conveniente per lui, ma lo scopo della normativa non è questo, bensì quello di rendere più agevole la determinazione del reddito imponibile.

Si potrà usufruire di tale agevolazione solo nel caso in cui la media della consistenza delle attività finanziarie risultanti al termine di ciascuno dei periodi d'imposta, soggetti a regolarizzazione, sia inferiore ai 2 milioni di euro. Non vengono invece rilevate eventuali attività diverse da quelle di natura finanziaria<sup>155</sup>.

Le regole per la determinazione del valore delle attività finanziarie sono le stesse stabilite per la compilazione annuale del quadro RW. Ricordiamo che si considera il valore di tali attività al 31 dicembre di ciascun anno, non si rilevano le cessioni avvenute in corso d'anno<sup>156</sup>.

Il calcolo della suddetta media aritmetica sarà determinato solo sugli anni in cui sono state commesse le violazioni in merito alla compilazione del quadro RW. La formula per il calcolo vedrà quindi:

- Al numeratore la sommatoria delle consistenze rilevate al termine di ciascun periodo d'imposta oggetto di applicazione della voluntary disclosure, in cui si rilevano le attività finanziarie detenute all'estero;
- Al denominatore il numero dei periodi d'imposta sottoposti a controllo.

“Il regime forfettario opzionale prevede che i rendimenti siano qualificati applicando la percentuale del 5% al valore della consistenza del totale delle attività finanziarie, puntualmente rilevato alla fine di ogni anno. Sui redditi così determinati, le imposte dovute saranno calcolate applicando l'aliquota fissa del 27%”<sup>157</sup>.

Nel calcolo della media dei valori annuali del quadro RW dovranno essere compresi anche gli anni non più accertabili, fatto salvo la non assoggettabilità degli stessi alle imposte che saranno dovute solo per gli anni soggetti ad accertamento.

---

<sup>155</sup> Non si estende ai redditi che servono per acquistarle o costituirle né quelli derivanti da attività diverse da quelle di natura finanziaria (ad esempio: immobili imbarcazioni ecc.) che conseguentemente dovranno essere determinate analiticamente.

<sup>156</sup> Salvo il caso che gli obblighi di monitoraggio siano stati estesi anche alle attività detenute in corso d'anno

<sup>157</sup> FASANO, ZINGARI, 2Guida alla voluntary disclosure”, Maggioli editore, 2015, pag 65

Ovviamente, la scelta del regime forfettario non legittima il contribuente a non presentare la documentazione richiesta per accertare la massa attiva che risulta da ciascun periodo d'imposta, e il suo eventuale incremento da un anno all'altro.

Occorre ora valutare la convenienza di tale strumento rispetto al regime ordinario di tassazione.

Il regime forfettario in alcuni casi risulterà di dubbia convenienza per le seguenti ragioni:

- Per i periodi dal 2008 in poi, a causa della crisi, il rendimento "presunto" dal regime forfettario del 5% sugli investimenti finanziari sembra assai poco verosimile;
- Considerando sempre il periodo della crisi, negli anni in evidenza sono state realizzate numerose minusvalenze che nel regime ordinario sarebbero compensabili con plusvalenze di analoga natura;
- Alcune attività finanziarie indicate nel quadro RW potrebbero non aver prodotto un'effettiva ricchezza tassabile (ad esempio una polizza assicurativa sui cui non sia stato effettuato il riscatto);
- L'aliquota forfettaria del 27% è l'aliquota massima che verrebbe applicata anche nel regime ordinario, infatti fino al 2011 l'imposta sostitutiva poteva essere o pari al 12.5% o pari al 27% a seconda della tipologia di investimento, mentre dal 2012 al 2014 l'aliquota addirittura diminuirebbe per la maggior parte delle rendite finanziarie, fino al 20%. Se, invece la maggior parte dei proventi derivasse da investimenti soggetti a tassazione ordinaria, il regime risulterebbe conveniente.

### 3.2.6)INTERESSI E SANZIONI

Una volta determinati i maggiori imponibili, bisogna procedere con il calcolo delle sanzioni e degli interessi.

Gli interessi sono dovuti nella misura del 3,5% annuo, sulle imposte non dichiarate in precedenza applicando le disposizioni previste dalla circolare 28/E/2011, punto 2.16.

Più di lunga indagine è il calcolo delle sanzioni che in applicazione di questa procedura scontano un tasso decisamente inferiore rispetto a quelle ordinarie previste in materia di monitoraggio fiscale e di omessa o infedele dichiarazione di maggiori imponibili.

I requisiti necessari ad accedere a tali agevolazioni sono disciplinati dall'art. 5-quinquies del d.l. 167/1990.

Le sanzioni in corrispondenza alle violazioni in materia di monitoraggio fiscale sono previste all'art. 5, comma 2, del d.l. 167/1990 nelle seguenti misure:

- Misura generica dal 3 al 15% dell'ammontare degli importi non dichiarati per le attività detenute in paesi white list;
- Dal 6 al 30% degli importi non dichiarati<sup>158</sup> per la detenzione di investimenti all'estero ovvero di attività estere di natura finanziaria negli Stati o territori a fiscalità privilegiata<sup>159</sup>;

Tuttavia, in virtù del comma 7 dell'art. 5 quinquies del d.l. 167/1990, riguardante unicamente la procedura di collaborazione volontaria, "la misura delle sanzioni minime prevista per le citate violazioni in materia di monitoraggio fiscale, nei casi di detenzione di investimenti all'estero ovvero di attività estere di natura finanziaria nei c.d. Paesi black list, è fissata al 3% dell'ammontare degli importi non dichiarati, se le attività oggetto della collaborazione volontaria erano o sono detenute in stati che stipulino con l'Italia, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, accordi che consentano un effettivo scambio di informazioni ai sensi dell'articolo 26 del Modello OCSE, anche su elementi riconducibili al periodo intercorrente tra la data della stipulazione e quella di entrata in vigore dell'accordo"<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> In alternativa può essere applicata la misura previgente, tra il 5% e il 25% in virtù del principio di legalità

<sup>159</sup> Si veda il d.m. 4 maggio 1999, e il d.m. 21 novembre 2001 (c.d. paesi black list)

<sup>160</sup> FASANO, ZINGARI, 2Guida alla voluntary disclosure", Maggioli editore, 2015, pag 73

A tal proposito, la circolare 10/E/2015, ha precisato che la riduzione al 3% delle sanzioni applicabili, si ha anche nel caso in cui gli accordi stipulati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge, con gli Stati sopracitati, i quali prevedano uno scambio di informazioni trasparente secondo lo standard OCSE (a partire dall'entrata in vigore ovvero il 1 gennaio 2015), compresi gli accordi conformi allo standard OCSE entrati in vigore prima dell'emanazione della legge sulla voluntary<sup>161</sup>.

Inoltre come ulteriore “premio” per l'adesione alla voluntary disclosure, il legislatore ha previsto all'art. 5-quinquies, comma 4, del d.l. 167/1990, che le sanzioni siano determinate in misura pari alla metà del minimo edittale<sup>162</sup> in presenza, alternativamente delle seguenti condizioni:

- I trasferimenti delle attività avvengono verso l'Italia o verso Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'accordo sullo Spazio economico europeo che consentono un effettivo scambio di informazioni con l'Italia, inclusi nella lista di cui al d.m. 4 settembre 1996 e successive modificazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 220 del 19 settembre 1996;
- Le attività trasferite in Italia o nei predetti Stati erano o sono ivi detenute;
- Il contribuente che ha commesso la violazione rilascia all'intermediario abilitato il c.d. waiver, di cui abbiamo già trattato, come autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane (che provvederà a verificarne la veridicità) tutte le informazioni attinenti alle attività oggetto di collaborazione volontaria.

L'Amministrazione fiscale italiana, nella circolare n 10/E/2015, ha precisato che ai fini della verifica delle condizioni per usufruire della riduzione delle sanzioni in misura pari alla metà del minimo edittale, ai sensi dell'articolo 5-quinquies, comma 4 della legge 186/2014, “si considerano trasferite in Italia anche le attività per le quali, in alternativa al rimpatrio fisico, sia intervenuto o interverrà, entro termini che consentano di tener conto di detti effetti sulla riduzione delle sanzioni nei corrispondenti atti dell'Agenzia delle Entrate, l'affidamento delle attività finanziarie (per esempio conto corrente, deposito titoli, gestione patrimoniale, polizze assicurative) e patrimoniali (per esempio immobili, cassette di sicurezza, partecipazioni) in gestione o in amministrazione agli intermediari residenti (tipicamente le società fiduciarie),

---

<sup>161</sup> E' il caso di Singapore (accordo 2012), San Marino e Lussemburgo (2014)

<sup>162</sup> Si applica quindi l'art. 7, comma 4, del decreto legislativo n.472 del 1997

sempre che i flussi finanziari e i redditi derivanti da tali attività vengano assoggettati a ritenuta o imposta sostitutiva dagli intermediari stessi”<sup>163</sup>.

La stessa Amministrazione ha poi specificato che il rimpatrio, anche se solo giuridico, si considera eseguito nel momento in cui l’intermediario assume l’incarico formale di amministrare e gestire, gli investimenti e le attività finanziarie detenute all’estero. Infatti il professionista incaricato dal contribuente, deve provvedere a comunicare all’Agenzia delle Entrate l’avvenuta consegna del mandato alla fiduciaria ai fini dell’ottenimento del rimpatrio giuridico.

Al contribuente che decide di collaborare si aprono, pertanto, quattro possibili alternative:

- Trasferire fisicamente in Italia le attività soggetta alla voluntary disclosure;
- Trasferire le attività in altro Stato dell’Unione Europea o dello Spazio Economico europeo;
- Lasciare le attività nello Stato estero in cui si trovano e detenerle in via diretta;
- Lasciare le attività nello Stato estero ma intestandole ad una fiduciaria italiana che fungerà da sostituto d’imposta (cosiddetto rimpatrio giuridico).

In funzione della scelta effettuata dal contribuente, diversi saranno anche i soggetti che interverranno nell’ambito dell’operazione di voluntary disclosure.

“Se le attività finanziarie verranno trasferite fisicamente in Italia un ruolo centrale verrà assunto dalla banca o dall’intermediario italiano nonché dall’eventuale consulente o promotore finanziario del contribuente; se le attività verranno trasferite in Italia ma solo giuridicamente ovvero rimarranno all’estero, assumerà invece un ruolo centrale la società fiduciaria italiana che ne diverrà sostituto d’imposta pur mantenendo la relativa gestione finanziaria in capo alla banca estera; rilevante sarà, infine, il ruolo del professionista allorché le attività, in specie patrimoniali (per esempio immobili), rimarranno all’estero e direttamente intestate al contribuente che dovrà esporle nella sua dichiarazione dei redditi (quadro RW) e versare le relative imposte dovute (IVIE o IVAFE a seconda della natura dei beni)”<sup>164</sup>.

Riportiamo di seguito, una tabella riepilogativa dei vantaggi e degli svantaggi che avranno le diverse scelte del contribuente:

---

<sup>163</sup> <http://www.ecnews.it/fiduciaria-con-il-rimpatrio-giuridico-sanzioni-rw-ridotte-anche-senza-weiver/>

<sup>164</sup> <http://www.ecnews.it/fiduciaria-con-il-rimpatrio-giuridico-sanzioni-rw-ridotte-anche-senza-weiver/>

Scelta del contribuente	Vantaggi	Svantaggi
<b>Trasferimento fisico in Italia</b>	<p>Facilità e rapidità d'uso del denaro</p> <p>Possibilità di usare la stessa banca italiana</p> <p>Riduzione del 50% delle sanzioni monitoraggio fiscale</p>	<p>Aggredibilità</p> <p>Rischio Bail-In banca<sup>165</sup></p>
<b>Trasferimento in altro Paese UE o SPE</b>	<p>Diversificazione rischio Paese</p> <p>Riduzione del 50% delle sanzioni monitoraggio fiscale</p>	<p>Incognite legate al Paese</p> <p>Spostamenti</p> <p>Lingua</p>
<b>Mantenimento nel Paese in cui si trovano in via diretta (senza intervento della fiduciaria) ovvero regolarizzazione</b>	<p>Continuità di gestione del portafoglio</p>	<p>Calcolo (non semplice) delle imposte.</p> <p>Compilazione quadro RW</p> <p>Pagamento diretto IVIE/IVAFE</p> <p>Costo del professionista</p> <p>Riduzione del solo 25% delle sanzioni monitoraggio fiscale</p>
<b>Mantenimento nel Paese in cui si trovano (con la</b>	<p>Continuità di gestione del portafoglio.</p>	<p>Costo del mandato fiduciario</p>

<sup>165</sup> Il bail in prevede che in caso di gravi difficoltà finanziarie delle banche siano gli azionisti, obbligazionisti e correntisti della banca stessa a contribuire al salvataggio della propria banca e con i propri soldi. Eccezione solo per i clienti delle banche che detengono un deposito inferiore a 100 mila euro, che viene integralmente protetto dal Fondo di Garanzia dei Depositi.

<b>fiduciaria che fa da sostituto d'imposta) ovvero Rimpatrio giuridico</b>	Fiduciaria fa calcoli e versamento imposte.  No RW  Riduzione del 50% delle sanzioni monitoraggio fiscale (anche senza Weiver)	
<b>Fonte:</b> <a href="http://www.ecnews.it">http://www.ecnews.it</a>		

Inoltre se il contribuente rispetta i termini stabiliti dall'art. 16 comma 3 del d.lgs. n. 472/1997<sup>166</sup>, e dunque entro 60 giorni dalla notifica dell'atto, a una ulteriore riduzione pari ad 1/3 della sanzione inflitta. Una ulteriore riduzione pari a 1/6 della sanzione inflitta è concessa in caso di adesione all'invito al contraddittorio.

Illustriamo nel seguente schema il regime sanzionatorio suddiviso fra paesi white list, black list collaborativi (con accordi) e black list non collaborativi (senza accordi)<sup>167</sup>:

	Paese white list	Paese black list collaborativo	Paese black list non collaborativo
<b>Sanzione minima</b>	3%	6%	6%
<b>Riduzione requisiti art. 5-quinquies</b>	1,5%	3%	3%
<b>Definizione agevolata</b>	0.5%	1,5%	0,5%

<sup>166</sup> La disciplina reca le disposizioni in merito all'irrogazione delle sanzioni non collegate al tributo

<sup>167</sup> Si evidenzia che per i periodi d'imposta dal 2004 al 2007 si applica una sanzione minima del 5%.

Altro tipo di sanzioni che possono essere inflitte al contribuente, sono quelle derivanti dai maggiori imponibili ai fini:

- 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 oltre a dover versare l'intero ammontare delle imposte non versate, dovrà versare anche la sanzione a esso connessa nella misura del minimo edittale ridotta di  $\frac{1}{4}$ .

Si ricorda la differenza in termini di sanzioni fra "errata comunicazione" ed "omessa dichiarazione". Difatti in caso di "errata comunicazione" la sanzione sarebbe del 100% che ridotta di  $\frac{1}{4}$  ammonterebbe al 75%. Mentre nel caso di "omessa dichiarazione" la sanzione ammonterebbe al 120% dell'importo, che grazie alla riduzione ammonterebbe al 90% dell'importo dovuto.

### 3.3) VOLUNTARY NAZIONALE

Nei paragrafi precedenti ci siamo soffermati sullo studio della c.d. “voluntary internazionale” che potrebbe essere definita la “madre nobile”<sup>168</sup>della procedura che ha generato la c.d. “voluntary nazionale” destinata a una platea più ampia rispetto alla prima. La procedura di collaborazione volontaria nazionale è disciplinata dall’articolo 1, commi da 2 a 4, della legge 186/2014<sup>169</sup>, attraverso il richiamo all’art.1 del medesimo articolo e si applica anche ai contribuenti diversi da quelli assoggettati agli obblighi sul monitoraggio fiscale (quindi possono accedervi anche le società).

Possono, infatti avvalersi della procedura di collaborazione volontaria anche contribuenti diversi da quelli sottoposti agli obblighi di monitoraggio fiscale e i contribuenti sottoposti agli obblighi dichiarativi sanciti dall’art. 5 septies comma 2, del Decreto n. 167/1990<sup>170</sup>.

La volontà del legislatore è quella di agevolare l’emersione del così detto “nero”, relativamente alle attività detenute in Italia. Ne consegue che la voluntary nazionale non dipende dalla detenzione all’estero delle attività di natura finanziaria, bensì riguarda violazioni degli obblighi di dichiarazione per le imposte sui redditi e relative addizionali, delle imposte sostitutive, regionali e sull’IVA, dichiarazione dei sostituti d’imposta commesse entro il 30 settembre 2014.

I casi di esclusione all’accesso alla procedura sono gli stessi stabiliti dalla voluntary internazionale.

Le sanzioni imposte al contribuente saranno pari al 25% ovvero il minimo edittale, se il contribuente accetta l’invito al contraddittorio vedrà ridursi la sanzione di 1/6, con l’accertamento con adesione invece ci sarà una riduzione solo di 1/3.

---

<sup>168</sup> Cfr. FASANO-ZINGARI

<sup>169</sup> Si applicano quindi:

- Art.5 quater comma 2 (inammissibilità), 3 (termine per la comunicazione) e 5 (termine per l’attivazione della procedura);
- Art.5-quinquies, commi 1,2,3,4, terzo periodo, e 10 in materia di effetti della procedura di collaborazione volontaria ivi compresi le riduzioni delle sanzioni e reati penali;
- Art. 5- sexies (modalità di presentazione dell’istanza);
- Art. 5 septies (falsa comunicazione e dati non corrispondenti al vero).

<sup>170</sup> I soggetti interessati a questa forma di dichiarazione sono” le persone fisiche, gli enti non commerciali e i soggetti di cui all’art. del TUIR, i contribuenti non tenuti agli obblighi di monitoraggio fiscale (come società di capitali e di persone che svolgono attività commerciali, contribuenti, non residenti), quelli che sono tenuti agli obblighi di monitoraggio fiscale che non hanno violato gli obblighi (per esempio, persona fisica che non ha dichiarato redditi di fonte italiana senza trasferire all’estero le relative somme di denaro” cfr. Stefano Loconte, voluntary disclosure, IPSOA, pag. 38

Come previsto per la voluntary internazionale, la voluntary domestica deve riguardare tutti i periodi d'imposta non ancora scaduti alla data di presentazione della domanda di accesso alla procedura, Ai sensi dell'art 43 del D.p.r. n. 600/1973 e art.57 del D.p.r. n. 633/1972 scadono al 31 dicembre 2015. Quindi nel caso in cui la domanda viene presentata nell'anno 2015 è possibile retroagire fino al 2010 per le situazioni ordinarie, e fino al 2009 in caso di omessa dichiarazione ed in presenza di violazioni penali fino al 2006-2004.

Infine è concesso al contribuente di combinare la voluntary nazionale e internazionale, ma ciò non comporta un obbligo in capo allo stesso ma soltanto una mera facoltà.

### **3.4) GLI ASPETTI PENALI DELLA VOLUNTARY DISCLOSURE E ALTRE MISURE INTRODOTTE PER CONTRASTARE I FENOMENI DI EVASIONE FISCALE**

L'ultimo aspetto ma certo non marginale da considerare sull'opportunità o meno di aderire alla voluntary disclosure, è quello delle conseguenze penali.

Lo scopo della voluntary, come già detto diffusamente nei paragrafi precedenti, è quello di consentire a tutti i contribuenti, anche coloro che hanno commesso illeciti fiscali internazionali, di ripristinare la “legalità fiscale”<sup>171</sup>. Infatti rimediando alle infedeltà dichiarative si pongono le basi “per un futuro rapporto col fisco basato sulla reciproca fiducia” che si attua mediante una serie di benefici di carattere penale.

Il decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2014, non convertito in legge, non prevedeva in materia penale nessun tipo di agevolazione, limitandosi ad attenuanti per alcuni reati fiscali senza prevedere una fattispecie di non punibilità.

In poco meno di un anno si sono compiuti passi avanti per la realizzazione di riforme epocali nel contrasto ai fenomeni di evasione. In primis, con la previsione del “reato di autoriciclaggio”, strumento netto di contrasto al riciclaggio e all'utilizzo del patrimonio derivante da reati commessi dall'autore dell'illecito. A tale strumento si accostano gli accordi internazionali con Paesi “strategici” (vedi la Svizzera), che rendono sempre meno sicuri i “porti franchi” per coloro che intendono proseguire sulla via dell'illegalità.

Il nuovo spirito con cui nasce la legge 186, è esplicitamente espresso dalla circolare n. 10/E/2015, che alla pari di un manifesto afferma “nel futuro prossimo la lotta alla << fuga delle imposte nazionali>> assumerà un carattere strategico e lo scambio di informazioni fiscali costituirà il mezzo determinante per combatterla. Il nostro Paese, come molti altri Paesi, europei e non, si è impegnato sul piano del potenziamento, della razionalizzazione e dell'allargamento dei meccanismi di scambio di informazioni fiscali”

I successivi “sconti della pena” concessi al contribuente che aderisce alla procedura di collaborazione volontaria, rappresentano un'ulteriore motivazione per il contribuente ad utilizzare questo strumento, anche in previsione della creazione di strumenti maggiormente incisivi per contrastare l'evasione.

---

<sup>171</sup> Circolare n. 10/E/2015

La legge n. 186 del 2014, in particolare all'art. 5-quinquies in materia di "Effetti della procedura di collaborazione volontaria" esclude dalla punibilità buona parte delle fattispecie di reato in materia tributaria di cui al d.lgs. 74 del 2000. E' esclusa la punibilità solo per i reati connessi all'oggetto della procedura di voluntary disclosure.

In particolare prevede la non punibilità in materia di "dichiarazione" e di "documenti e pagamenti di imposte":

- Art. 2 Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti;
- Art. 3 Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici;
- Art. 4 Dichiarazione infedele;
- Art. 5 Omessa dichiarazione;
- Art. 10-bis. Omesso versamento di ritenute certificate;
- Art. 10-ter. Omesso versamento IVA.

Il legislatore ha voluto limitare le cause di non punibilità ai reati tributari strettamente connessi alle attività propedeutiche alla costituzione dei capitali sottratti all'imposizione fiscale.

Sottratti all'esenzione sono invece i reati in materia di: indebita compensazione e sottrazione fraudolenta al pagamento dell'imposte<sup>172</sup>. Vengono sanzionati anche i reati di false comunicazioni sociali, la loro presentazione di fatti non corrispondenti al vero può determinare la costituzione dei c.d. "fondi neri". Allo stesso modo non sono coperti da disciplina favorevole i reati connessi all'appropriazione indebita e fattispecie di reato a contenuto patrimoniale la cui ammissione equivarrebbe a un'autodenuncia<sup>173</sup>.

Il legislatore ha previsto all'art. 1, comma 5 della legge n. 186 del 2014 che estende la non punibilità anche a tutti quei soggetti che hanno commesso o concorso a commettere i delitti sopra indicati. Tale disciplina è coerente con i principi generali in materia penale con riferimento all'art. 119 c.p.p. secondo cui "le circostanze oggettive che escludono la pena hanno effetto per tutti coloro che sono concorsi nel reato". Così facendo si offre copertura anche ai

---

<sup>172</sup> Si veda articoli 10-quater e 11 del medesimo decreto legislativo

<sup>173</sup> Reati di cui all'art. 648-bis del codice penale relativo al riciclaggio, l'art. 648-ter relativamente all'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita se connessi in relazione ai reati tributari.

professionisti che hanno aiutato alla creazione e successiva movimentazione del capitale sottratto a controllo del fisco. Una chiave di lettura differente renderebbe inaccettabile la punizione inflitta al professionista e l'esclusione del contribuente dalla stessa.

In coerenza con le disposizioni già viste in tema di accesso alla procedura di collaborazione volontaria, il contribuente non può usufruire dei benefici in ambito penale nel caso in cui, a norma dell'art. 5-quater, comma 2, sia venuto a formale conoscenza di accessi, ispezioni, verifiche o di qualsiasi attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali, per violazioni di norme tributarie. Tale disposizione è volta a premiare solo il contribuente che autonomamente abbia voluto porre rimedio alla propria situazione irregolare. Ovviamente se l'accertamento riguarda un oggetto diverso da quello della procedura tale causa ostativa non si applica.

La circolare 10/E/2015 ha inoltre chiarito “la preclusione rileva solo con riguardo alla singola procedura interessata. In particolare, nel caso di contribuente abbia intenzione di attivare la procedura di collaborazione volontaria internazionale ma sia stato interessato dall'avvio di attività di accertamento amministrativo relativo ad imponibili non connessi agli investimenti e alle attività di natura finanziaria illecitamente detenuti all'estero, sarà preclusa la procedura con riferimento al solo ambito derivato nazionale della stessa, ferma restando la possibilità di accedere con riguardo all'ambito oggettivo <<proprio>> (gli investimenti e dalle attività di natura finanziaria illecitamente detenuti all'estero e i redditi non dichiarati connessi a tali investimenti ad attività)”.

La causa ostativa trova applicazione solo nei confronti dei procedimenti penali che ipotizzano o contestano reati connessi all'ambito tributario.

La giurisprudenza si è interrogata su cosa il legislatore intendesse per “formale conoscenza di un procedimento penale” a proprio carico per un reato tributario. A tal proposito la sovraccitata circolare chiarisce che la conoscenza da parte del contribuente viene raggiunta con “la notificazione della c.d. informazione di garanzia ai sensi dell'articolo 369 c.p.p. o di un c.d. <<atto equipollente>>, quali ad esempio l'invito a presentarsi a norma dell'art. 375 c.p.p. o l'avviso di conclusione delle indagini preliminari ai sensi dell'art. 415-bis c.p.p.”

Nel caso in cui un soggetto nasconda intenzionalmente l'esistenza di una causa ostativa, verrà sottoposto a denuncia in quanto la sua condotta “denota una volontà di utilizzare illecitamente

le procedure stesse per godere indebitamente dei vantaggi premiali connessi al loro perfezionamento”<sup>174</sup>.

Tra le modifiche al decreto legge n. 167/1990, introdotte con la legge n. 186/2014, troviamo l'introduzione all'art. 5-septies del “reato di esibizione di atti falsi e comunicazione di dati non rispondenti al vero”. Anche in questo ambito trova attuazione il principio base della nuova normativa di improntare il rapporto tra Fisco e contribuente, alla trasparenza, sanzionando di fatto ogni comportamento verso l'amministrazione finanziaria che non rispetti i “principi della spontaneità, della completezza e della veridicità”<sup>175</sup>.

L'Avv. Massimo Dinoia, ha evidenziato però che il nuovo regime sanzionatorio risulta particolarmente afflittivo, soprattutto se paragonato agli articoli che disciplinano le sanzioni per i reati di “dichiarazione infedele” e “omessa dichiarazione” previsti agli articoli 4 e 5 del d.lgs 74/200. Difatti per i reati di cui sopra è prevista la reclusione da 1 a 3 anni, mentre per il reato disciplinato dall'art. 5-septies<sup>176</sup> della legge n.167/1990, è prevista una reclusione da 1 e sei mesi, fino a 6 anni.

Nel paragrafo successivo ci soffermeremo esclusivamente sul reato di autoriciclaggio.

---

<sup>174</sup> Circolare n. 10/E cit. pag.29

<sup>175</sup> Circolare n. 10/E/2015 pag.3

<sup>176</sup> Art. 5-septies “1. L'autore della violazione di cui all'articolo 4, comma 1, che, nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria di cui all'articolo 5-quater, esibisce o trasmette atti o documenti falsi, in tutto o in parte, ovvero fornisce dati e notizie non rispondenti al vero è punito con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni.”

### 3.4.1) IL NUOVO REATO DI AUTORICICLAGGIO

Un' importante innovazione apportata dalla legge 186 del 2014, è l'introduzione del reato di autoriciclaggio, ora previsto dall'art. 648- ter. c.p.

Varie proposte di legge, prima della legge in esame, hanno tentato di disciplinare il reato di autoriciclaggio fra cui: la legge Grasso<sup>177</sup>, il progetto Fiandaca<sup>178</sup> e l'ultimo progetto elaborato dalla commissione GRECO<sup>179</sup>. Per non parlare dell'impulso all'emanazione di una disciplina ad hoc, proveniente, negli anni, dall'Unione europea con: le direttive n. 2006/70/CE e n. 2005/60/CE, gli standard per lo scambio d'informazioni dell'OCSE e dalla Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo del 1999<sup>180</sup>.

Nel nostro ordinamento, la non punibilità del reato di autoriciclaggio, è stata garantita dalla c.d. formula di riserva "fuori dai casi di concorso nel reato", contenuta anche nell'art. 648-bis c.p., e nel reato di "Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita" disciplinato dall'art.648-ter c.p.

In virtù di tale clausola (tuttora vigente) il soggetto attivo di tali delitti può essere chiunque, tranne l'autore o il concorrente nel reato presupposto, cioè nel reato da cui derivano i beni o le altre utilità oggetto della condotta tipica. Sfuggiva così alla norma il c.d. "riciclatore professionale"<sup>181</sup> che avesse dato un qualsiasi tipo di contributo al reato contestato.

“ La ratio sottesa alla suddetta clausola di riserva è quella che condotta di riciclaggio (o di reimpiego) posta in essere da chi ha commesso il reato principale da cui deriva il denaro, beni, utilità da riciclare o da reimpiegare, è sempre stata considerata, sia dal legislatore, ma anche dalla giurisprudenza e dalla dottrina, come un post factum non punibile, in quanto rappresenterebbe la naturale prosecuzione dell'originaria condotta criminosa, finalizzata ad ostacolarne la provenienza e assicurarne il profitto. In applicazione del principio del ne bis in idem sostanziale, secondo cui nessuno può essere punito due volte per lo stesso fatto, il reato presupposto, veniva quindi assorbito e punito solo dall'autore concorrente”.<sup>182</sup>

---

<sup>177</sup> Recante le "Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio", legge 12/2013

<sup>178</sup> Il progetto per la riforma delle sanzioni patrimoniali della Commissione Fiandaca.

<sup>179</sup> Istituita nel 2013, che in materia ha avuto il compito di valutare i punti focali sui cui si doveva basare la futura normativa in tema di reato di autoriciclaggio.

<sup>180</sup> Ratificata in Italia con la legge 110/2012

<sup>181</sup> STEFANO LOCONTE, Voluntary Di

<sup>182</sup> PIAZZA, GABARDINO, "Voluntary disclosure e autoriciclaggio" IPSOA, 2015, PAG. 148

Ma allora cosa si intende per autoriciclaggio?

Una prima definizione viene data dalla Commissione GRECO nella relazione del 23 aprile 2013, ossia si intende “la condotta di riciclaggio posta in essere dall’autore, anche in concorso, del reato presupposto. Essa rappresenta, quindi, la condotta tipica non solo di chi, dopo aver compiuto autonomamente il reato presupposto, provvede a sostituire, trasferire od occultare i proventi per investirli e/o immetterli in attività produttive o finanziarie, senza avvalersi dei servizi di riciclaggio prestati da un terzo soggetto “riciclatore”, ma anche la condotta dello stesso soggetto “riciclatore” il quale, prima di prestare i servizi di riciclaggio, apporta un contributo rilevante al compimento del reato presupposto, concorrendo quindi in quest’ultimo con l’autore principale”.

La nuova normativa in tema di rientro dei capitali dall’estero ha finalmente posto una norma chiara in merito. La legge 186/2014 ha apportato modifiche all’art. 648-ter del codice penale, introducendo il nuovo reato di autoriciclaggio “il quale sanziona il comportamento di chi abbia commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, provvedendo successivamente alla sostituzione, trasferimento, impiego in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, del denaro, beni o altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare l’identificazione della loro provenienza delittuosa”<sup>183</sup> .

Assume rilevanza, nel reato di autoriciclaggio, la consapevolezza del soggetto che ha messo in atto azioni di riciclaggio, dell’origine delittuosa del denaro. A differenza del reato di riciclaggio è chiamato a rispondere qualsiasi soggetto abbia commesso o concorso a commettere un delitto non colposo.

Tuttavia vengono introdotti dei limiti quantitativi per la assoggettabilità a tale disciplina poiché non a tutte le attività volte a “riciclare” denaro illecito sono contemplate dall’articolo 648-ter del c.p.. Sono sanzionabili quelle operazioni di impiego che siano state concretamente idonee ad ostacolare l’identificazione della provenienza delittuosa.

Il reato di autoriciclaggio viene punito con la reclusione da due a otto anni, e un’ammenda che varia dai 5 mila ai 25 mila euro. Se la fattispecie delittuosa rientra nei reati non colposi che prevedono una reclusione inferiore ai 5 anni, la multa sarà compresa fra i 2.500 e 12.500 euro.

---

<sup>183</sup> STEFANO LOCONTE, Voluntary Disclosure, IPSOA, pag, 59

Ai fini della determinazione delle sanzioni, si considera un aggravante l'aver commesso il fatto nell'esercizio di un'attività bancaria, finanziaria o di un'altra attività professionale.

Altra novità introdotta è l'applicabilità della confisca, introdotta dall'art. 648-quater c.p. al delitto di autoriciclaggio. L'ipotesi di confisca così delineata avviene in maniera automatica nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 c.p.p. per i delitti previsti dagli articoli 648-bis e 648-ter c.p.

La confisca comprende, in un primo momento, i prodotti e i profitti dei citati delitti di autoriciclaggio o di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, salvo che gli stessi appartengano a persona estranea al reato. Nel caso non sia possibile provvedere alla confisca di tali beni, formeranno oggetto della confisca le somme di denaro, i beni o le altre utilità nella disponibilità del reo, anche nel caso in cui manchi un nesso di pertinenza tra i beni sottoposti al vincolo ablativo e il reato commesso. La confisca, su ordine del giudice, avviene fino a concorrenza di un valore equivalente a quello realizzato dal reo.

### **3.4) BILANCIO DELLA VOLUNTARY DISCLOSURE 1.0**

Il bilancio della Voluntary Disclosure secondo il comunicato stampa del Ministero dell'Economia e delle Finanze Roma, datato 9 dicembre 2015 – “Ammonta a oltre 3,8 miliardi di euro il gettito stimato della voluntary disclosure, la procedura di collaborazione volontaria per l'emersione dei capitali detenuti all'estero. Tale cifra, stimata al netto degli interessi, si ricava applicando aliquote medie prudenziali agli oltre 59 miliardi e 500 milioni di euro di attività per le quali è stata chiesta la regolarizzazione. Il gettito effettivo sarà determinato dall'attività di accertamento, ad opera dell'Agenzia delle Entrate, sulle istanze presentate. Considerando gli interessi l'introito finale potrà facilmente raggiungere circa 4 miliardi”.

I dati sono stati esposti nel corso di una conferenza stampa tenutasi al Ministero dell'Economia e delle Finanze a cui hanno partecipato il viceministro, Luigi Casero, il Consigliere del Ministro per le politiche fiscali, Vieri Ceriani, il Direttore generale del Dipartimento Finanze del Mef, Fabrizia Lapecorella, il Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Rossella Orlandi.

Le istanze inviate all'Agenzia delle Entrate entro il termine del 30 novembre scorso ammontano a un totale di 129.565. Le attività estere per le quali si richiede la regolarizzazione provengono per la maggior parte da: Svizzera (69,6%), Principato di Monaco (7,7%), Bahamas (3,7%), Singapore (2,3%), Lussemburgo (2,2%) e San Marino (1,9%).

Il comunicato ribadisce che la voluntary disclosure “non è un condono, non c'è l'anonimato e si pagano tutte le imposte”, ma come ribadito dal viceministro Casero la procedura di collaborazione volontaria per l'emersione dei capitali rientra nel piano internazionale per contrastare fenomeni elusivi ed evasivi. In termini di numeri il comunicato sottolinea i risultati soddisfacenti, raggiunti dalla disciplina che manifestano un segnale positivo per la futura collaborazione fra contribuente e Fisco.<sup>184</sup>

### 3.5) VOLUNTARY 2.0

La “Voluntary 2.0” è di prossima emanazione, si tratterà di un procedimento sostanzialmente “gemmato”<sup>185</sup> dalla legge 186/2014, ma comporterà l’inserimento di alcune modifiche soprattutto in merito alla voluntary nazionale.

La Voluntary 2.0 non comporterà un aumento delle sanzioni ma estenderà l’arco temporale di applicazione, ovvero si ipotizza l’estensione per il rientro dei capitali al 30 settembre 2015 (la precedente versione arrivava fino al 30 settembre 2014). Inoltre si ipotizza di estendere fino a 6 gli anni accertabili (ne consegue che l’accertamento per il 2009 non cadrebbe più in prescrizione), ovviamente nei casi esclusi dal raddoppio dei termini<sup>186</sup>.

Ai fini della nuova procedura dovranno essere considerati dal legislatore i mutamenti intervenuti sullo scenario internazionale che porteranno entro il 2018 allo scambio automatico delle informazioni tra autorità fiscali.

Continuano gli incontri fra il Ministero dell’Economia e delle Finanze e i rappresentanti dei Paesi e territori a fiscalità privilegiata (fra i più recenti ricordiamo quello con Panama dopo lo scoppio del caso “Panama papers”).

I continui accordi volti ad implementare la rete dei controlli e degli scambi di informazione fra paesi fino ad ora considerati “porti franchi” per lo stanziamento dei capitali, hanno portato a incrementare i costi di trasferimento e a far venire meno la convenienza di tali operazioni. Oltretutto, la maggiore sicurezza in merito alla trasparenza di informazioni ha portato i tassi di rendimento di questi paesi a diminuire drasticamente, arrivando a posizionarsi addirittura sotto lo zero.

Secondo quanto stabilito dall’Agenzia delle Entrate, le istanze presentate per l’emersione domestica ammonterebbero solo all’ 1,7 % dell’istanze totali per valore complessivo di circa 1 miliardo. La Voluntary 2.0 vorrebbe rendere attraente anche la voluntary domestica, mediante l’utilizzo sempre di una soglia forfettaria allargata (che nella prima versione ammontava a 2 milioni di euro), ma con uno snellimento della procedura e un’aliquota fiscale fissa. La Voluntary nazionale è stata spesso definita come procedura di “emersione delle cassette di sicurezza”, ne consegue che la nuova disciplina deve stabilire un piano per arrivare al denaro,

---

<sup>185</sup> Sole 24 Ore “Voluntary 2.0, caccia al contante”, 27.07.2016

<sup>186</sup> Invariate rimarranno le regole, le procedure e i modelli

oro e altri oggetti preziosi che fino ad oggi sono stati custoditi dentro i caveaux delle banche. Sotto questo aspetto, il legislatore dovrebbe prevedere che l'assoggettabilità alla nuova procedura non si debba limitare al rendimento del capitale immobilizzato (particolarmente difficile da attuare in caso del contante detenuto nelle cassette di sicurezza), ma debba estendere il suo raggio di applicazione anche al montante finale stesso. Tale procedura così riscritta comporterebbe un innalzamento dei costi per il contribuente, che però allo stesso tempo avrebbe la possibilità di investire denaro (in oro e gioielli) fino ad oggi congelato. Sicuramente un aspetto da considerare è che l'eventuale denaro sporco ottenuto con le operazioni di riciclaggio, con l'accesso a questa procedura verrebbe "pulito" e riammesso nell'economia reale. Rammentiamo il problema di stabilire la titolarità dei patrimoni contenuti nelle cassette di sicurezza. Ricordiamo, a tal proposito, che a differenza dello scudo fiscale non è concesso al contribuente di rimanere nell'anonimato, una disposizione in senso contrario andrebbe contro gli standard stabiliti dall'OCSE e violerebbe il principio cardine della trasparenza alla base della voluntary disclosure.

In ambito politico è stato escluso che la Voluntary 2.0 possa essere attuata con una legge delega, per questioni di rapidità, mentre risulta più verosimile che il governo proponga un decreto di urgenza che sintetizzi le semplificazioni da apportare per gli adempimenti alle procedure tributarie e per l'appunto la nuova voluntary disclosure. "L'omogeneità dei temi trattati nel decreto metterebbe il provvedimento al sicuro da questioni di costituzionalità e, allo stesso tempo, potrebbe garantire la compattezza del voto di conversione del Parlamento, perché tocca temi molto sentiti e da tempo dibattuti sul miglioramento del rapporto tra contribuenti e fisco"<sup>187</sup>.

---

<sup>187</sup> Sole 24 Ore "Voluntary 2.0, caccia al contante", 27.07.2016

### 3.7) VOLUNTARY PERMANENTE

Nella Relazione annuale del Governatore della Banca d'Italia, pubblicata il 26 maggio 2015, con riferimento alle attività non dichiarate, si evidenzia che l'ammontare delle suddette dovrebbe avere un valore stimato fra i 150 e i 200 miliardi. Comparando tale dato, con risultati ottenuti dalla voluntary disclosure, si sottolinea che la totalità dei capitali emersi grazie alla procedura ammonterebbe a solo il 30% (per un valore stimato di circa 62 miliardi) su totale effettivamente non dichiarato. Da ciò si deduce che rimarrebbero fuori dal controllo italiano capitali non denunciati per un ammontare compreso fra i 100 e i 150 miliardi<sup>188</sup>.

A comprovare la relativa efficacia dello strumento di collaborazione volontaria è intervenuto il "caso Panama papers", scoppiato successivamente alla scadenza stabilita per presentare la richiesta di collaborazione volontaria. Tale scandalo ha riaperto il dibattito all'interno del Ministero dell'Economia, sulla necessità di stabilire una procedura di regolarizzazione permanente accessibile in maniera continuativa.

I Panama papers sono i milioni di documenti provenienti dallo studio legale panamense, Mossack Fonseca, con sedi in tutto il mondo (precisamente in 42 Paesi), che offre servizi finanziari offshore. Mossack esercita la sua attività in vari paradisi fiscali tra i quali spiccano Svizzera, Cipro e le Isole Vergini Britanniche.

I documenti raccolti riguardano oltre 210 mila posizioni fra società, fondazioni e trust off-shore potenzialmente riconducibili a vari soggetti come sovrani, leader mondiali, vip, artisti e calciatori. Lo studio è stato reso pubblico dal Consorzio internazionale dei giornalisti investigativi, grazie ad un informatore anonimo appartenente allo studio legale Mossack Fonseca. I soggetti italiani coinvolti nello scandalo, non hanno potuto usufruire della procedura di collaborazione volontaria, non usufruiranno degli effetti premiali concessi dalla normativa e derivanti dalla partecipazione alla voluntary (in particolare ci riferiamo a quello introdotto all'art. 648-ter. 1 che ha espressamente escluso, per i soggetti aderenti alla voluntary, la punibilità per i reati fiscali anche quelli in materia di riciclaggio e reimpiego di denaro sporco).

Inoltre ad influenzare la futura disciplina è l'imminente avvicinarsi (2018) dell'uscita della Svizzera dai paesi black list a seguito della ratifica dell'Accordo Italia-Svizzera.

---

<sup>188</sup> MF, 29.6.2016, Loconte & Partners

Occorre domandarsi se la voluntary disclosure, così come impostata dall'Italia sia il modello migliore a cui possiamo aspirare.

A differenza dell'Italia, molti paesi fra cui Germania, America e Francia, hanno provveduto, seguendo le linee tracciate dall'OCSE, a comprendere nel proprio ordinamento, una norma che mettesse a disposizione dei contribuenti una serie di strumenti permanenti per la regolarizzazione delle attività detenute all'estero.

Ad esempio negli USA, l'istituto dell'Offshore Voluntary Disclosure Program, nato nel 2009 e modificato nel 2011 e nel 2015, è stato dichiarato permanente. Il commissario dell'IRS<sup>189</sup>, John Koskinen ha infatti, recentemente dichiarato che il OVD Program "rimarrà in vigore a tempo indeterminato se non diversamente annunciato". Tale procedura pur rimanendo nettamente più costosa rispetto al sistema italiano, rimane comunque vantaggiosa sotto il profilo penale per i reati fiscali rendendo i contribuenti aderenti non perseguibili. Gli Stati Uniti inoltre combinano programmi di disclosure volontaria permanente e programmi a breve termine, che mirano a migliorare la compliance off-shore. Le scadenze dei programmi a breve termine sono diventati meno generosi di volta in volta, creando un senso di urgenza, così i contribuenti possono constatare che le opportunità per fare una comunicazione volontaria sono in costante riduzione, mentre i rischi di rilevamento sono in aumento a causa dei continui accordi di Collaborazione stretti fra gli stati e l'USA.

In maniera analoga anche la Germania ha reso l'istituto della dichiarazione volontaria permanente.

Di seguito si analizza il procedimento corretto che, nel parere di chi scrive, il legislatore Italiano dovrebbe seguire nella redazione di una nuova voluntary disclosure.

Decidere di realizzare un programma di voluntary disclosure permanente o temporanea dipende dalle esigenze, i poteri e le opportunità disponibili dall'amministrazione fiscale. I programmi temporanei sono generalmente rivolti a contribuenti selezionati (cioè i contribuenti con attività off-shore non dichiarate), per una durata definita al fine di affrontare un problema specifico. Tali procedure sono a disposizione dei contribuenti che soddisfano determinati criteri e devono essere presentate entro un periodo di tempo delimitato. I programmi permanenti sono generalmente progettati per dare alla maggior parte dei contribuenti la possibilità di partecipare, in qualsiasi momento, e non hanno un fine-data determinato. Come primo passo, un paese

---

<sup>189</sup> Agenzia delle entrate americana

dovrebbe individuare il motivo alla base del programma da cui poi si stabilirà se la procedura sarà di natura temporanea o di natura permanente. In seconda battuta, il paese deve considerare la portata del programma. Sarà a disposizione di tutti i contribuenti? Oppure l'amministrazione fiscale cercherà di renderlo disponibile solo per i contribuenti che soddisfano criteri specifici? In genere, quando si sceglie un programma rivolto a un gruppo specifico di contribuenti, deve avere anche un fine-data determinata. La decisione successiva è quella di stabilire i termini del programma ovvero qual è l'incentivo per il contribuente che decide di aderire alla procedura? I paesi devono considerare di ridurre tutti o alcuni dei vantaggi fiscali, penali ed eventualmente stabilire casi eccezionali per l'esercizio di azioni penali. Quando si assume questa decisione, gli stati dovrebbero prendere in considerazione il potenziale impatto su tutta la popolazione contribuente. Come è già stato notato, i termini devono camminare su una linea sottile tra fornire incentivi sufficienti per coloro che sono nella situazione di non conformità a farsi avanti e non premiare o favorire tale condotta in prima istanza.

Come passo finale del processo decisionale per i programmi di collaborazione volontaria, le amministrazioni fiscali hanno bisogno di creare una buona strategia di comunicazione. Questa strategia deve comprendere:

- la comunicazione con il contribuente bersaglio al fine di attrarlo e incoraggiarlo a partecipare;
- la comunicazione con i contribuenti target per creare una comprensione del programma e per evitare che si produca una percezione di ingiustizia che pregiudicherebbe la conformità.<sup>190</sup>

Alla luce di queste considerazioni, il nuovo sistema impostato dall'Italia per la procedura della voluntary disclosure, appare non soddisfacente come misura contro l'evasione.

Il mero prolungamento dell'efficacia della procedura, veicola il messaggio che il nostro Stato operi col solo fine di mettere una "toppa" temporanea a dei comportamenti oggettivamente fraudolenti. Un sistema misto ispirato a quello americano sarebbe, a parere di chi scrive, più idoneo a contrastare l'evasione.

Si suggerisce una misura di voluntary domestica permanente, che consentirebbe di contenere l'evasione sistematica e di provocare uno shock economico positivo derivante dalla possibilità di investimento dei capitali emersi.

---

<sup>190</sup> <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Voluntary-Disclosure-Programmes-2015.pdf>

Mentre, sarebbe più indicato per la voluntary internazionale, un approccio di tipo temporaneo, stante che con i nuovi accordi internazionali, per il soggetto esportatore di capitali si riducono drasticamente le possibilità di non essere scoperto e quindi la voluntary rappresenterebbe, veramente, l'unica occasione per regolarizzare la propria posizione e accedere alle disposizioni premiali in tema di sanzioni pecuniarie e penali.

Gli importi raccolti potrebbero essere utilizzati per allentare la pressione fiscale complessiva o promuovere piani di investimento che rendano appetibile per gli investitori nazionali, e magari anche internazionali, il nostro Paese.

## CONCLUSIONI

*Giunti alla conclusione di questa trattazione in tema di voluntary disclosure occorre fare delle considerazioni finali.*

*Con l'avvento di un'economia sempre più interconnessa e globale, si è reso necessario configurare un quadro normativo che fosse in grado di monitorare la quantità di capitali in uscita da uno Stato e soprattutto monitorarne la destinazione. Il compito del legislatore deve essere la continua ricerca di intercettare e eliminare eventuali comportamenti illegittimi da parte del contribuente che intenda sottrarsi a tassazione.*

*Fra i primi interventi normativi in Italia, in tema di monitoraggio fiscale, troviamo il D.L. 167/1990 che cercò di bilanciare gli obiettivi di liberalizzazione valutaria previsti dall'Unione europea, con la necessità di regole che consentissero un maggior controllo ai fini fiscali di trasferimenti di capitali da e verso l'estero. A tale disciplina si sono affiancati negli anni i c.d. scudi fiscali, volti a consentire il rimpatrio o la regolarizzazione, su iniziativa dei contribuenti interessati, residenti in Italia, delle attività finanziarie e patrimoniali trasferite o detenute all'estero in violazione degli obblighi di cui al d.lgs. n. 167/1990. Lo scudo fiscale, però, operava sempre nell'anonimato, compromettendo la possibilità di un rapporto trasparente fra Fisco e contribuente.*

*In realtà, lo scambio d'informazioni tra nazioni rimane lo strumento più efficiente per la lotta all'evasione fiscale internazionale. Infatti i recenti sviluppi normativi, sia a livello comunitario che internazionale sono stati finalizzati alla realizzazione di un disegno unitario di collaborazione in tema di monitoraggio fiscale e di condivisione di informazioni. La cooperazione amministrativo-fiscale tra gli Stati ha, infatti, consentito di ridurre il fenomeno evasivo internazionale.*

*Si pensi, ad esempio, alla notevole importanza per il nostro paese del recente accordo con la Svizzera, accordo che ha portato la confederazione elvetica a uscire dall'elenco dei paesi black list grazie alla caduta del segreto bancario.*

*Con i nuovi accordi di collaborazione, il contribuente che evade le imposte se da una parte vede aumentare notevolmente la probabilità di essere smascherato, d'altra parte si rende conto che i rendimenti frutto dei suoi illeciti sono sempre più bassi e non compensano il rischio affrontato.*

*Il sistema di voluntary disclosure introdotto finalmente in Italia, con la Legge 186/2014, si sostanzia in un'offerta a cui il contribuente avveduto non dovrebbe dire di no.*

*Fra i "premi" offerti al contribuente che si autodenuncia, vi sono notevoli sconti sia sul piano delle sanzioni penali che pecuniarie. Inoltre il sistema di voluntary nazionale offre la possibilità di far emergere e rimettere sul mercato somme a volte modeste, a volte cospicue, dei contribuenti custodite nelle cassette di sicurezza. Il gettito della prima voluntary disclosure, in Italia, ha battuto le aspettative. Coloro che guardavano con scetticismo alla riuscita di tale strumento, hanno dovuto ricredersi. I risultati positivi, sono comprovati anche dalla volontà del legislatore di emanare una nuova normativa, sostanzialmente simile alla precedente (se non addirittura del tutto uguale).*

*A proposito del sistema di voluntary ideato dal legislatore italiano, possono sorgere delle perplessità in merito ad alcune caratteristiche dello stesso. Guardando anche agli altri paesi che hanno adottato la procedura di collaborazione volontaria, come Francia, Germania e USA, risulta evidente come quella italiana potrebbe essere resa più proficua ed efficace.*

*La normativa di nuova emanazione, dovrebbe essere più stringente e vantaggiosa in tema di voluntary nazionale. La nuova direttiva potrebbe anche essere concepita per divenire un istituto permanente del nostro ordinamento.*

*Mentre, al contrario sul fronte della voluntary internazionale, si ritiene che la scelta di rendere lo strumento accessibile solo per un determinato periodo di tempo, possa essere preferibile. Il contribuente provando la pressione della, si fa per dire, "offerta limitata" sarà più invogliato ad usufruire della stessa temendo che possa essere l'ultima occasione da cogliere.*

*In conclusione, non rimane che ribadire che il nuovo sistema di Voluntary 2.0 potrebbe armonizzare normative a uso permanente con quelle ad uso temporaneo. La ratio alla base di un modello simile risiede nella necessità che tali rimedi temporanei, rappresentino l'eccezione in ambito internazionale. Il continuo succedersi di manovre essenzialmente di carattere speciale non deve poter incidere sul futuro comportamento dei potenziali evasori, i quali si vedrebbero quasi incentivati a rimanere fuori dalle frontiere della legalità avendo la certezza che in futuro potranno riproporsi nuove opportunità per regolarizzare la propria posizione. Invece in ambito domestico potere in maniera ininterrotta sanare un'inadempienza potrebbe garantire l'emersione di un flusso costante di capitali nascosti.*

## BIBLIOGRAFIA

### Dottrina

- ❖ “Gli accordi bilaterali Svizzera- Unione Europea”, Berna, Dipartimento federale degli affari esteri, 2014
- ❖ ARDITO F., 2007 La cooperazione internazionale in materia tributaria Cedam
- ❖ Banca d’Italia. Servizio Statistiche economiche e finanziarie.
- ❖ BURATTI, CAMPANA Contrasto al riciclaggio e misure anti-evasione. Le nuove limitazioni alla circolazione dei capitali.
- ❖ C(26)-11, in OECD, Model Tax Convention, volume I, Parigi, 1 giugno 2004
- ❖ C. GARBARINO, Trasparenza e scambio di informazioni nell’ambito del Global Forum OCSE, in *Fiscalità e commercio internazionale* n. 10, 2011;
- ❖ C.GAMBARINO, La tassazione del reddito transnazionale, pg: 430-432.
- ❖ CAMPANA, BURATTI Contrasto al riciclaggio e misure antievasione. Le nuove limitazioni alla circolazione dei capitali pg 154 ss.
- ❖ DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI, Senato della Repubblica XVI legislatura, in *Normativa della Circolazione Transfrontaliera dei Capitali (D. Lgs. 30 aprile 1997 n. 125)*
- ❖ E. CAPPA- L.D. CERQUA, *Il riciclaggio del denaro. Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, Milano 2012
- ❖ Enciclopedia Treccani
- ❖ F. SAPONARO, Lo scambio di informazioni tra Amministrazioni finanziarie e l’armonizzazione fiscale, in *Rassegna Tributaria* n. 2, 2005, pp. 453;
- ❖ FASANO, ZINGARI, “Guida alla voluntary disclosure” Maggioli Editore, 2015,
- ❖ file:///C:/Users/Asus/Downloads/1072595WhitePaperFATCA.pdf
- ❖ FISCO OGGI, “Monitoraggio dei contribuenti e sostituzione degli intermediari”, 23 dicembre 2013
- ❖ FISCO OGGI, *La fiscalità europea tra armonizzazione e collegialità*, *Rivista telematica*, 28 marzo 2014
- ❖ G. BERNONI, Scudo fiscale. Tassazione dei redditi da capitale detenuti all'estero, in *il fisco* n. 47 del 2001, pp. 14921 ss.
- ❖ G.ESCALAR, *Monitoraggio Fiscale* , in *Enciclopedia del Diritto*, Treccani , vol. XX.
- ❖ GABRIELE LOMBARDA, *Manuale di Fiscalità internazionale* 2014
- ❖ GARBARINO, *Manuale di tassazione internazionale*, Milano, 2008

- ❖ GIOVANNI CASTALDI, Operazioni sospette di riciclaggio e reati fiscali e corruttivi, 2012
- ❖ IL MESSAGERO 16 maggio 2014, Voluntary Disclosure: rientro capitali dall'estero da rifare. Ecco perchè.
- ❖ Il Sole 24 Ore 11 Ottobre 2009, La circolare sullo scudo fiscale, Sezione Norme & Tributi
- ❖ Il Sole 24 Ore, 1 novembre 2013, l'Antiriciclaggio. Tutte le novità con esempi e casi risolti nella pratica.
- ❖ Il Sole 24 Ore, 11 febbraio 2014, “Voluntary disclosure, gli aspetti fiscali ai raggi”
- ❖ Il Sole 24 Ore, 11 ottobre 2009, La Circolare sullo scudo fiscale
- ❖ Il Sole 24 Ore, 17 febbraio 2014, Corriere Economia “Capitali all'estero, usiamoli per crescere (insieme)”.
- ❖ Il Sole 24 Ore, 3 gennaio 2014, “Sulla “voluntary” un patto con il Fisco.” Il Sole 24 Ore, 3 maggio 2014, “Disclosure spunta l'ipotesi estensione ai capitali in Italia” - Insetto Italia & Mondo
- ❖ Il Sole 24 Ore, 5 giugno 2014, Emersione anche per l'Italia per cassette di sicurezza ed oro. La relazione della Commissione greco per lo studio sull'autoriciclaggio (23 aprile 2013)
- ❖ Il Sole 24 Ore, 8 maggio 2014, “Un solo Ddl per capitali e autoriciclaggio”- Insetto Norme & Tributi.
- ❖ Il Sole 24Ore.
- ❖ LAMBERTINI, ROVELLI, 2003, “Monetary and fiscal policy coordination and macroeconomic stabilization. A theoretical analysis” legge 27 dicembre 2006, n. 296
- ❖ LONGHI, 3 aprile 2014, “Voluntary Disclosure: la proposta di legge ignora il GAFFI” in Ipsos Quotidiano.
- ❖ LOSA F., BIGOTTA M., GONZALEZ O. “Libera circolazione: gioie o dolori?” BELLINZONA, Ufficio statistica, 2012
- ❖ LUPI, STEVANATO, CARPENTIERI, Il Diritto Tributario nei rapporti internazionali, Milano 2003
- ❖ M. CARBONE, M. BOSCO, L. PRETESE, La geografia dei paradisi fiscali 2015, IPSOA
- ❖ M.CARBONE, M.TOLLA, Elementi normativi internazionali e nazionali in materia di riciclaggio

- ❖ MARCO PIAZZA, per Il Sole 24 Ore, 17 settembre 2010 estratto da pg. 33 , “ Lotta all'evasione. Chiarimenti della circolare. Per investimenti e conti correnti un RW più semplice”
- ❖ MARTINELLI ALESSANDRO, “Scudo fiscale: effetti estintivi dell'attività di accertamento”, in "Pratica fiscale e professionale" n. 39 del 2009, pag. 13.
- ❖ MF, 29.6.2016, Loconte & Partners
- ❖ N. ATIERO – A. D’AGOSTINO, La territorialità fiscale e la globalizzazione dell’economia: il fenomeno dei paradisi fiscali dalle black list alle white list, in “Rivista della Guardia di Finanza”n. 6, 2011, pp. 811;
- ❖ OCSE, Update to article 26 and its Commentary 2012 (n.19), Commentario paragrafo 5
- ❖ Offshore Voluntary Disclosure- Comparative analysis guidance and policy advice del settembre 2010
- ❖ P. MASTELLONE, “La cooperazione fiscale internazionale nello scambio d’informazioni”.
- ❖ P. VALENTE, Lo scambio di informazioni automatico nelle fonti internazionali e sovranazionali, in il fisco n. 20, 2010, pp. 1-3160;
- ❖ Part I. FRAMEWORK FOR SUCCESSFUL OFFSHORE VOLUNTARY COMPLIANCE PROGRAMMES:
- ❖ PIAZZA, GARBARINO, “Voluntary disclosure e autoriciclaggio” IPSOA, 2015,
- ❖ R. DOLCE, Il Fisco, n. 40 del 40 novembre 2013
- ❖ R. MORO VISCONTI, Manovra anti-crisi (D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito) - Il rimpatrio delle holding estere: le novità del decreto anti-crisi, in il fisco n. 34, 2009, pp. 1-5640
- ❖ RATTI R. “Leggere la Svizzera. Origini e divenire del modello elvetico, saggio politico economico” Lugano, Casagrande, 2010, p. 41 e ss.
- ❖ Scheda di lettura n.166 del 10 febbraio 2014
- ❖ SCHIAVOLIN R., voce Segreto bancario (diritto tributario),
- ❖ SCHIAVOLIN R., voce Segreto bancario (diritto tributario).
- ❖ SCHIRILIRO’ Shadow economy and black labor. MPRA Paper No. 44107 / Marzo 2004
- ❖ SERRANO’ M.V., La tutela del contribuente nelle indagini bancarie, Messina, 2003,
- ❖ Sole 24 Ore “Voluntary 2.0, caccia al contante”, 27.07.2016

- ❖ SOPRANZETTI, Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure” Giuffrè 2015
- ❖ STEFANO LOCONTE, Voluntary Disclosure, IPSOA, pag, 59
- ❖ T.U.I.R, Capo I Disposizioni Generali, Redditi prodotti in forma associata
- ❖ TABET G., Fisco e segreto bancario. Profili procedimentali, in Boll. trib., 1986, 1109.
- ❖ TESAURO, Istituzioni di diritto tributario (Parte Speciale), sezione dedicata alla fiscalità internazionale;
- ❖ Tesauro, Istituzioni di diritto tributario, UTET 2014
- ❖ TOMASSINI A., TORTORA A., Rafforzati i poteri degli Uffici negli accertamenti bancari, in Corr. trib, 2005,
- ❖ V. PELLEGRINO, A. SANELLI e E. TOSTI, “Alla ricerca dei capitali perduti: una stima delle attività all’estero non dichiarate dagli italiani numero 97 2011”, Banca d’Italia.
- ❖ VERDUCI V., Le presunzioni in base ai dati bancari nel sistema delle prove, in Riv. dir. trib., 2000, II, 624. FALSITTA G., Epicedio per il segreto bancario nei confronti del Fisco, in Riv. dir. trib., II, 1992.
- ❖ VIOTTO A., I poteri d’indagine dell’Amministrazione finanziaria, cit., 158;
- ❖ VIOTTO A., I poteri d’indagine dell’Amministrazione finanziaria, cit., 176 ss. 52

## Normativa

- ❖ Art. 1 del DL n.167/90 - Prot. 2014/58231 del Direttore dell’Agenzia delle Entrate
- ❖ Art. 13 del d.l. 78/2010
- ❖ Art. 151 comma 2 T.u.i.r
- ❖ Art. 23 T.u.i.r. Applicazione dell'imposta ai non residenti
- ❖ Art. 3 e 14 del Trattato di Roma, SIMONE Edizioni Giuridiche
- ❖ Art. 4 decreto legge n. 167/199.
- ❖ Art. 4, commi 1, 2 e 3, D.l. 28 giugno 190, n. 167, conv. Dalla L. 4 agosto 1990, n. 227.
- ❖ Art. 5, comma 36, D.L. 13 agosto 2011, n. 138
- ❖ Art. 53 Costituzione
- ❖ Art.12 del D.l. 1 luglio 2009, n.78. conv. Con L. 3 agosto 2009, n. 102.
- ❖ Art.167 del T.u.i.r. “Disposizioni in materia di imprese estere controllate”
- ❖ Art.2 Costituzione

- ❖ Art.3, Trasferimenti al seguito di denaro, titoli e valori mobiliari; Soppresso da: Decreto legislativo del 19/11/2008 n. 195 Articolo 13
- ❖ Articolo 5-quater D.L. 167/1990
- ❖ Capo 2 in tema di Disposizioni Fiscali ,1957 Trattato di Roma
- ❖ Cass., 21 aprile 2001, n. 5931
- ❖ Circ. n. 43/E del 10 ottobre 2009
- ❖ Circolare 13 settembre 2010, n. 45/E
- ❖ Circolare n. 35/E/2016
- ❖ Circolare 38/E/2013
- ❖ Circolare n. 10/E/2015
- ❖ Circolare n. 134/E del 30 aprile 2002
- ❖ Circolare n. 28/E del 2 luglio 2012
- ❖ Circolare n. 31/E/2015.
- ❖ Circolare n. 38/E del 23 dicembre 2013, Agenzia delle Entrate, pag. 11.
- ❖ Circolare n. 38/E/2013
- ❖ Circolare n. 43/E del 10 ottobre 2009
- ❖ Circolare n. 45/E/2010
- ❖ D. Lgs. 30 aprile 1997, n. 125
- ❖ D.L. 6 dicembre 2011, n. 201
- ❖ D.Lgs n. 74/2000
- ❖ D.lgs. 74/2000
- ❖ D.M. 21 novembre 2001
- ❖ D.m. 4 maggio 1999 e nel d.m. 21 novembre 2001
- ❖ D.m. 4 maggio 1999, e il d.m. 21 novembre 2001
- ❖ Decreto del Ministro della Giustizia dell'8 gennaio 2013
- ❖ Decreto legislativo n. 231, 21 novembre 2007, art. 1 comma 2 lettera u)
- ❖ Decreto legislativo n.472 del 1997
- ❖ Direttiva risparmio 2003/48/CE
- ❖ L. 27 dicembre 1997, n. 449
- ❖ L. 28 dicembre 1995, n. 549
- ❖ La risoluzione n. 134/E del 30 aprile 2002
- ❖ Legge 12/2013
- ❖ Legge 186/2014
- ❖ Legge 30 dicembre 2004, n. 311

- ❖ Legge 6 agosto 2013, n. 97 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013.
- ❖ Legge 97/2013
- ❖ Legge del 30 ottobre 2014 n. 161
- ❖ Legge di conversione 4 agosto 1990, n. 227 e poi sostituito dal comma 4 dell'articolo 6, D.l. 24 dicembre 2002, n. 282 e dell'art. 20, L. 27 dicembre 2002, n. 289

## SITOGRAFIA

- ❖ <http://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/fatca.html>
- ❖ <http://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/fishing-expedition.html>
- ❖ <http://voluntary-disclosure.it/it/a-chi-interessa-voluntary-disclosure>
- ❖ <http://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/voluntarydisclosure-208.htm>
- ❖ <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/07231dl.htm> (articolo 2 dell'allegato tecnico)
- ❖ <http://www.compliancenet.it/banca-d-italia-voluntary-disclosure-attivita-italiane-all-estero-non-dichiarate-evasione-fiscale-internazionale-1-giugno-2016>
- ❖ <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/dirittoCivile/2014-12-18/il-rientro-capitali-estero>
- ❖ <http://www.ecnews.it/fiduciaria-con-il-rimpatrio-giuridico-sanzioni-rw-ridotte-anche-senza-weiver/>
- ❖ <http://www.ecnews.it/fiduciaria-con-il-rimpatrio-giuridico-sanzioni-rw-ridotte-anche-senza-weiver/>
- ❖ <http://www.financialounge.com/azienda/financialounge/news/identikit-dellevasore-tipo/>
- ❖ <http://www.fiscooggi.it/dal-mondo/articolo/fatca-informazioni-fiscalidal-2016-scambio-dati-completo>
- ❖ <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2014-02-10/voluntary-disclosure-aspetti-fiscali-raggi--194552.shtml>
- ❖ [http://www.lettera43.it/capire-notizie/italia-svizzera-le-problematiche-del-rientro-dei-capitali\\_43675160029.htm](http://www.lettera43.it/capire-notizie/italia-svizzera-le-problematiche-del-rientro-dei-capitali_43675160029.htm)
- ❖ [http://www.odcec.bg.it/wp-content/uploads/2015/06/slides\\_2015\\_05\\_28\\_Voluntary-disclosure\\_CALDARA.pdf](http://www.odcec.bg.it/wp-content/uploads/2015/06/slides_2015_05_28_Voluntary-disclosure_CALDARA.pdf)
- ❖ [http://www.odcec.bg.it/wp-content/uploads/2015/06/slides\\_2015\\_05\\_28\\_Voluntary-disclosure\\_CALDARA.pdf](http://www.odcec.bg.it/wp-content/uploads/2015/06/slides_2015_05_28_Voluntary-disclosure_CALDARA.pdf)
- ❖ [http://www.odcec.bg.it/wp-content/uploads/2015/06/slides\\_2015\\_05\\_28\\_Voluntary-disclosure\\_CALDARA.pdf](http://www.odcec.bg.it/wp-content/uploads/2015/06/slides_2015_05_28_Voluntary-disclosure_CALDARA.pdf)
- ❖ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/46244704.pdf>
- ❖ <http://www.treccani.it/enciclopedia/libera-circolazione-dei-capitali/>
- ❖ [https://cdn.fiscoetasse.com/upload/DL\\_4\\_2014.pdf](https://cdn.fiscoetasse.com/upload/DL_4_2014.pdf)

- ❖ [https://www.investireoggi.it/fisco/voluntary-disclosure-rientro-capitali-dallestero-darificare-ecco-perche/?refresh\\_ce](https://www.investireoggi.it/fisco/voluntary-disclosure-rientro-capitali-dallestero-darificare-ecco-perche/?refresh_ce)
- ❖ <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Voluntary-Disclosure-Programmes-2015.pdf>
- ❖ [www.metallirari.com](http://www.metallirari.com)

## **RIASSUNTO**

Da uno studio basato sul confronto dei dati Bankitalia con le informazioni Sogei (la società che gestisce l'anagrafe tributaria) relative all'evasione dell'Irpef, emerge che la propensione all'evasione nel nostro paese è del 13.5%. Non tutte le categorie di contribuenti hanno la stessa propensione all'evasione (si veda i pensionati e gli stipendiati la cui propensione all'evasione è inesistente).

Volendo limitare il nostro studio ai soli capitali coinvolti nella migrazione verso l'estero, riportiamo lo studio condotto da Banca d'Italia a cura di Pellegrini-Tosti e riportato nella pubblicazione "Alla ricerca dei capitali perduti: una stima delle attività all'estero non dichiarate dagli italiani". Tale studio, si propone di appurare l'esistenza di un sintomatico under-reporting delle attività di portafoglio sull'estero e di stimarne l'ordine di grandezza. Vengono riportate le stime, a partire dal 2001 fino al 2013, in merito alle attività finanziarie detenute all'estero e non dichiarate. "A livello globale, la sotto-dichiarazione delle attività di portafoglio, raggiungerebbe un importo di quasi 5.000 miliardi di dollari alla fine del 2013, circa il 7 per cento del PIL mondiale; questa cifra sarebbe determinata soprattutto da quote di fondi comuni investiti in centri finanziari (in particolare il Lussemburgo) e paesi offshore (soprattutto le isole Cayman)". Sommando a tale importo la stima dei depositi bancari esteri non dichiarati dagli investitori si ottiene uno stock complessivo che oscilla tra i 6.000 e 7.000 miliardi di dollari.

Il monitoraggio è l'attività pianificata di osservazione e controllo di un fenomeno attuata mediante l'utilizzo di appositi strumenti. Il monitoraggio fiscale è il mezzo più indicato per disciplinare le transazioni finanziarie e i movimenti di capitale transfrontalieri; inoltre la sua attenzione ai flussi monetari coglie eventuali correlazione con il riciclaggio.

Il primo passo verso la realizzazione di un disegno unitario fra le potenze comunitarie si ha nel 1957 con il Trattato di Roma che sancisce la nascita della Comunità economica europea. Nel 1960 furono emanate direttive che liberalizzavano le operazioni finanziarie per dare concreta attuazione all'art. 67 del 1957. Questo attribui agli Stati membri "un controllo residuo solo sulla natura e la realtà dei trasferimenti". Negli anni '70, squilibri interni fra gli aderenti alla CEE portarono a un cambio radicale della situazione economica, con limitate esportazioni di capitali considerate azioni illegali perseguibili penalmente.

"L'inversione di tendenza si ebbe nel 1986: la Commissione europea presentò al Consiglio dell'UE un Programma per la liberalizzazione dei movimenti di capitali nella Comunità, che prevedeva due fasi nella 'liberalizzazione integrale' del settore." La prima fase parti

dall'emanazione della direttiva 566/1986 il cui l'obiettivo era la liberalizzazione incondizionata ed effettiva delle operazioni su capitali collegate al corretto funzionamento del mercato e l'integrazione dei mercati nazionali di titoli finanziari. La seconda fase portò all'emanazione della direttiva 361/1988 il cui scopo era quello di portare il sistema comunitario ad "un grande mercato interno dotato della sua piena dimensione finanziaria". La Comunità europea del 1986 impose come dead line per la liberalizzazione integrale dei mercati il 1992. Con il Trattato di Maastricht del 1992 il processo di liberalizzazione valutaria si perfezionò.

Nacque l'esigenza di modellare nuovi strumenti, nei paesi aderenti all'Unione Europea, atti al monitoraggio delle transazioni verso l'estero e a prevenire possibili pregiudizi agli interessi dell'Amministrazione fiscale derivati dal contrasto con il principio del "World Taxation System".

Lo scopo del monitoraggio fiscale in Italia, fu evitare all'Amministrazione finanziaria le inevitabili conseguenze negative dovute all'eliminazione dell'obbligo di canalizzazione delle operazioni a cui consegue una perdita di gettito a causa dell'impossibilità di applicare un'imposizione all'origine.

Il D.L. 167/1990, convertito dalla legge 227/1990, fu istituito a tal proposito con l'intento di disincentivare l'evasione fiscale attuata mediante operazioni transfrontaliere e diede attuazione al monitoraggio fiscale in Italia. Il decreto (su impronta della Direttiva 361/CEE) si prefiggeva di contrastare l'esportazione di capitali all'estero ma non voleva essere di ostacolo ai movimenti di capitale. Le verifiche sui capitali si attuarono mediante, non più controlli di tipo "valutario" bensì a controlli di tipo "fiscale". Questo decreto rappresenta la base su cui si erge il corpus di tutto il monitoraggio fiscale odierno.

Il D.L. 167/1990 cercò di bilanciare gli obiettivi di liberalizzazione valutaria previsti dall'Unione europea, con la necessità di regole che consentissero un maggior controllo ai fini fiscali di trasferimenti di capitali da e verso l'estero. Le particolari restrizioni previste per i trasferimenti introdotte dalla normativa, sono giustificate dalla 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." Il sistema tributario così modellato dal D.L. 167/1990 e in particolare l'art. 9 sul monitoraggio fiscale subirà significative modifiche con l'emanazione della legge europea 97/2013. Si affianca alla normativa in tema di monitoraggio quella che ha introdotto lo scudo fiscale.

Per scudo fiscale si intende la disciplina predisposta dal Legislatore italiano finalizzata a consentire il rimpatrio o la regolarizzazione, su iniziativa dei contribuenti interessati residenti in Italia, delle attività finanziarie e patrimoniali trasferite o detenute all'estero in violazione degli obblighi di cui al d.lgs. n. 167/1990 (c.d. monitoraggio fiscale). Poiché il recupero nasce su iniziativa dei contribuenti evasori, a questi ultimi sono concessi benefici, che si sostanziano in una particolare applicazione di un'imposta straordinaria con aliquota estremamente contenuta (unitamente all'estinzione delle sanzioni), e nella inibizione, limitatamente a determinati presupposti, dell'accertamento amministrativo e penale tributario, e in un peculiare regime di riservatezza. Inoltre il contribuente non è punibile per i reati fiscali di cui al D.Lgs. n.74/2000 e D.L. n.429/1982.

Il primo intervento normativo in materia fu l'emanazione del D.L. 25 settembre 2001, n. 350, in seguito convertito nella legge 409/2001 (c.d. Scudo Tremonti). Data la complessità della materia, fu necessario l'intervento da parte dell'Agenzia delle Entrate con circolari interpretative.

Il successivo Scudo Fiscale fu introdotto nel 2009 con la legge n. 78 dall'art. 13bis. L'Amministrazione finanziaria dell'epoca nella Circ. n. 43/E del 10 ottobre 2009 descrisse il nuovo scudo come “una importante opportunità per regolarizzare la propria posizione fiscale”.

Nel susseguirsi di questi mutamenti legislativi, il ruolo dell'OCSE è stato fondamentale per gettare le basi della collaborazione volontaria e risolvere il problema dell'evasione fiscale.

Nel 2010 con l'Offshore Voluntary Disclosure-Comparative analysis guidance and policy advice, l'organizzazione ha studiato i programmi di voluntary compliance adottati dai diversi paesi aderenti, collaborando con gli Stati anche per la risoluzione di contenziosi (inclusi quelli penali). L'obiettivo è quello di fornire meccanismi non “occasionalmente” per la regolarizzazione dei capitali irregolari detenuti all'estero. Questo paper mette a confronto le caratteristiche fondamentali di programmi di divulgazione volontaria off-shore in 39 paesi riflettendo la situazione del 2010. Secondo l'OCSE le norme devono essere strutturate in modo tale da incentivare i contribuenti ad aderire ai programmi di collaborazione, ma senza prevedere incentivi tali da costituire una sorta di ricompensa per la commissione di un illecito fiscale. Sono stati redatti dei principi guida per i paesi che intendano aderire ai programmi di collaborazione volontaria.

I programmi di collaborazione volontaria disegnati dall'OCSE, offrono l'opportunità di massimizzare i benefici di miglioramento della trasparenza e scambio di informazioni a fini fiscali, per aumentare le entrate fiscali a breve termine e migliorare la compliance fiscale a medio termine. In conformità con le norme antiriciclaggio.

Riassumendo i programmi di Voluntary Disclosure secondo l'OCSE devono essere “chiari nelle finalità e nei termini di completamento; 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. Infine, un'efficace Voluntary Disclosure è finalizzata a migliorare l'adesione spontanea agli obblighi fiscali nel lungo periodo, presentandosi come un'opportunità specifica; non deve rafforzare negli evasori la convinzione di poter perpetrare le condotte illecite, in attesa della successiva opportunità di sanare i rapporti con l'erario”.

I paesi che hanno recepito le linee guida dettate dall'OCSE sono stati 39 di cui circa l'85% appartenenti all'UE.

A seguito delle numerose contestazioni riguardanti il caso Eu Pilot 1711/11/TAXU, lo Stato italiano per evitare la condanna pecuniaria da parte della Commissione Europea emanò una legge che recepisce i principi dettati dall'unione Europea. La legge n. 97 del 2003, recante “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea”, interviene sulla precedente normativa (D.L. 167/1990) introducendo sostanziali modifiche in materia di monitoraggio fiscale. Lo scopo della nuova disposizione era quello di ampliare il campo dell'informativa finanziaria obbligatoria e ristabilire un'adeguata proporzionalità del sistema sanzionatorio. Questa norma rileva i requisiti oggettivi dei trasferimenti per essere soggetti alle disposizioni sul monitoraggio fiscale. In conformità ai mezzi di pagamento, enumerati dalle norme antiriciclaggio, rientrano in tale ambito di applicazione le operazioni effettuate tramite: “il denaro contante, gli assegni bancari e postali, gli assegni circolari e gli altri assegni a essi assimilabili o equiparabili, i vaglia postali, gli ordini di accertamento o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative trasferibili, le polizze di pegno e ogni altro strumento a disposizione che permetta di trasferire, movimentare o acquistare, anche per via telematica fondi, valori o disponibilità finanziarie” .

La legge europea richiama inoltre il concetto, introdotto dalla legge 231/2007 (attuativo della direttiva 2005/60/CE, del titolare effettivo. Per titolare effettivo si intende “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” . L'obiettivo è quello di individuare oltre al soggetto che agisce dietro ai patrimoni illeciti anche gli eventuali soggetti in possesso di patrimoni leciti ma utilizzati per scopi illeciti (finanziamento di associazioni a delinquere).

Il crescente interesse in tema dei capitali detenuti all'estero, ha creato l'esigenza di attuare misure urgenti per disciplinare tale fenomeno. I deputati del Partito Democratico, con il Dossier n. 61 del 17 ottobre 2014, hanno espresso la propria preoccupazione su tale fenomeno e le sue dimensioni. Risulta sempre più evidente che la lotta all'evasione fiscale non può prescindere da accordi internazionali.

Viene così emanato il D.L. 28 gennaio 2014 n.4 recante le “Disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi”. La disciplina relativa alla collaborazione volontaria (c.d. "voluntary disclosure"), così come delineata dal D.L. n. 4 del 28 gennaio 2014, prevede che il contribuente (persona fisica, società semplice o ente non commerciale) che intende regolarizzare la propria situazione debitoria, paghi tutte le imposte sui redditi prodotti negli anni per cui è ancora possibile procedere all'accertamento. La materia imponibile deve essere connessa ad attività patrimoniali e finanziarie detenute all'estero. Le agevolazioni sono, quindi limitate esclusivamente agli aspetti sanzionatori. Difatti le sanzioni relative all'omessa dichiarazione prevista dal quadro RW, vengono ridotte alla metà del minimo edittale, come già precedentemente evidenziato. Si ricorda che i periodi accertabili da parte del Fisco, cioè i cinque anni precedenti, sono raddoppiati nel caso in cui i capitali siano detenuti in un c.d. Paese "black list" oppure nel caso in cui il contribuente che intende aderire alla procedura di Voluntary Disclosure abbia commesso dei reati punibili penalmente. Il decreto ideato e voluto dal Governo Letta, del 28 gennaio 2014 ha incontrato numerosi problemi (ad esempio venne di fatto eliminato il reato di autoriciclaggio).

L'8 marzo, la Commissione finanze della Camera dei Deputati, ritenne necessario dividere in due parti il decreto, dando seguito alla conversione in legge della sola parte riguardante i

provvedimenti straordinari legati alle calamità e rimandando a nuovo decreto il filone relativo la Voluntary Disclosure. Per l'adozione da parte dell'Italia della Voluntary Disclosure dovremmo aspettare il 15 dicembre 2014, ovvero la Legge n.186.

Il nostro ordinamento impone che i soggetti residenti in Italia siano tassati sulla totalità dei loro redditi ivi compresi quelli prodotti all'estero (tassazione del reddito mondiale). Al fine di stabilire se un reddito debba essere considerato come prodotto all'estero oppure in Italia il T.u.i.r. con gli articoli 23 , 151 e 153, elenca i principi base per determinare il luogo in cui il reddito si considera prodotto.

I redditi prodotti all'estero sono soggetti, in linea di principio, alle stesse norme dei redditi prodotti in Italia (salvo ad esempio i redditi da lavoro dipendente prestato all'estero). I soggetti con residenza fiscale in Italia sono obbligati a dichiarare i beni e i redditi prodotti all'estero (obblighi di c.d. monitoraggio) nell'apposito quadro RW della dichiarazione dei redditi. Inoltre il contribuente deve dichiarare l'ammontare dei trasferimenti effettuati da, e verso, l'estero che nel corso del periodo d'imposta hanno interessato gli investimenti all'estero e le attività di natura finanziaria

Sono soggetti al regime di "imprese estere controllate" (regime CFC; Controlled Foreign Companies) le società e i contribuenti residenti, in Italia, in possesso di partecipazioni di controllo in società o altri enti che hanno sede in Stati o territori a fiscalità privilegiata. Secondo questo regime i redditi delle controllate estere sono imputati in base al principio di trasparenza ai soggetti residenti in Italia prescindendo dall'avvenuta o meno distribuzione. Come già detto, la tassazione dei redditi prodotti dalle CFC, avviene nel momento in cui vengono prodotti. Lo scopo è quello di contrastare il fenomeno del c.d. tax deferral, ovvero il differimento della tassazione sugli utili realizzati da una società estera che decide di non distribuire redditi, visto che i relativi dividendi sconterebbero, in capo alla controllante, l'imposizione dello Stato a fiscalità ordinaria. Ricordiamo inoltre che, in alcuni "paradisi fiscali" è poco diffuso il rispetto dei principi volti alla formazione del bilancio d'esercizio, ne consegue che gli utili non distribuiti, accantonati in riserve, potrebbero, ad esempio, essere artificialmente "erosi", negli esercizi successivi, da perdite generate tramite costi fumi.

Per avere un quadro d'insieme dell'attuale sistema di individuazione dei paesi a fiscalità privilegiata e delle discipline a cui sono soggette le Controlled Foreign Company è necessario analizzare la Circolare n. 35/E/ 2016 . L'amministrazione finanziaria è intervenuta per fornire chiarimenti sulla novità introdotte dal d.lgs. n.147 del 2015 (Decreto internazionalizzazioni) e

dalla legge n. 208/2015 (Legge di stabilità 2016). La Legge di stabilità 2016 ha deliberato che a partire dal 1 gennaio 2016, in materia di individuazione dei paesi a fiscalità privilegiata, verranno considerati privilegiati quei paesi o territori il cui livello di tassazione nominale risulti inferiore al 50% di quello applicabile in Italia, quindi si prescinde dall'esistenza o meno di un adeguato scambio di informazioni. Ne consegue che il precedente sistema di individuazione dei paesi a tassazione privilegiata fondata sulle black list, avviene in base al livello di tassazione nominale. Rimangono esclusi, grazie alle modifiche introdotte dalla legge n. 208/2015, dal novero gli Stati o territori a regime fiscale privilegiato gli Stati UE e SEE, con i quali l'Italia ha provveduto a stipulare un accordo che assicuri un effettivo scambio di informazioni. Un "paradiso fiscale" è uno Stato che prevede oltre ad un'imposizione tributaria ridotta rispetto agli altri Stati, anche l'assenza di trasparenza in ambito normativo, rifiutando politiche volte a favorire lo scambio di informazioni con altri paesi. Sono state istituite differenti norme antielusive relative alla regolamentazione di operazioni economiche intercorrenti tra le imprese residenti e quelle situate in Paesi fiscalmente agevolati.

Il Decreto Ministeriale 4 settembre 1996 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 220 del 19/09/96) in materia di paradisi fiscali, evidenzia l'elenco degli Stati appartenenti alla "white list" dove risulta attuabile lo scambio di informazioni. Il Decreto è stato modificato più volte negli anni da altri decreti ministeriali, con l'inserimento di nuovi Stati e l'eliminazione di altri già contemplati. Occorre considerare che "alcuni degli Stati più noti che storicamente sono sempre rientrati nella Black list (come Isole Cayman, Hong Kong, Panama) hanno già sottoscritto convenzioni bilaterali sulla base delle quali entrerà in vigore, nei prossimi anni, uno scambio automatico di informazioni tra le rispettive Autorità fiscali" Le stesse considerazioni devono essere fatte per la Svizzera, che in virtù della Legge 186/2014 si vincola all'obbligo sullo scambio di informazioni con l'Italia comportando di fatto l'uscita della stessa dai territori black list.

La disciplina in tema di segreto bancario, fino ad oggi, si è dovuta scontrare da una parte con il diritto delle banche di tutelare il segreto degli affari conclusi dalla propria clientela e dall'altra con il diritto dell'Amministrazione Finanziaria di effettuare controlli sui redditi dei contribuenti.

Con il termine segreto bancario si indicano l'insieme di notizie relative al cliente che la banca non può in nessun modo comunicare a terzi fatta salva la presenza di circostanze particolari e con il consenso del cliente stesso. La continua ricerca da parte del potenziale evasore, di paesi

che siano in grado di garantire specifici vantaggi (fra cui il segreto bancario) per valorizzare i propri investimenti finanziari, ha portato il contribuente fraudolento ad aumentare il suo flusso di capitali verso i Paesi offshore.

L'origine normativa del segreto bancario è stata fatta ricondurre all'art. 10 della Legge Bancaria, recepito in seguito dall'art. 7 del Testo Unico Bancario, nel quale viene legittimato il segreto d'ufficio per le informazioni recepite dalla Banca d'Italia in qualità di organo di vigilanza, anche nel caso la controparte sia la Pubblica Amministrazione. Prima di allora sembrerebbe non essere mai stata esplicitata una nozione di "segreto bancario" in ambito tributario, infatti prima di allora il segreto è stato rispettato solo come mera consuetudine e non per una disposizione di legge emanata a tal proposito. Nel corso degli anni nel nostro ordinamento si è provveduto ad implementare l'impianto normativo che regolasse il segreto bancario. L'Amministrazione finanziaria deve avere il potere di verificare alcune informazioni senza però valicare il limite della c.d. fishing expedition.

Il notevole ampliamento dell'oggetto delle indagini finanziarie, il potenziamento degli strumenti a disposizione dell'Amministrazione per procedere ai controlli sui conti bancari e il conseguente significativo aumento delle informazioni acquisibili nel nostro ordinamento si deve scontrare con le Leggi di altri paesi la cui fiorente economia si basa su un importante segreto bancario. Sono state implementate forme collaborative volte a controllare i flussi di capitali uscenti dal paese d'origine e a risolvere le pretese impositive vantate da Stati diversi sul medesimo capitale.

In tema di accordi di cooperazione internazionale, è emblematica la storia del segreto bancario svizzero. Sin dalla Legge Federale Svizzera dell'8 novembre del 1934 il segreto bancario viene garantito. All'interno dell'ordinamento diviene un vero e proprio diritto della personalità tutelato dagli art. 27 e 28 del Codice Civile svizzero. Secondo l'art. 28 del codice una lesione del suddetto diritto non è giustificabile da un interesse pubblico o privato. La violazione dello stesso comporta sanzioni penali frequentemente associate ad ipotesi di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale per l'intermediario finanziario che dovesse commettere l'infrazione. Molteplici sono stati i tentativi di minare il segreto bancario svizzero. In primis, a muoversi è stata l'Unione Europea che da dieci anni a questa parte ha promosso azioni volte a contrastare l'evasione, il riciclaggio e le attività finalizzate al finanziamento del terrorismo internazionale.

Di rilievo, ad esempio, l'Accordo sulla fiscalità del risparmio contemplato all'interno degli Accordi bilaterali II del giugno 2005, che ha introdotto, a seguito del concerto avvenuto fra l'Unione Europea e il Consiglio Federale svizzero, nel territorio svizzero obblighi simili a quelli stabiliti dalla direttiva comunitaria n. 48 nel 2003. Fino al 2009 la Svizzera non ha accettato tutte le disposizioni contemplate dall'art. 26 del Modello di convenzione OCSE in merito allo scambio di informazioni. A tal proposito il Consiglio federale ha rivisto con il tempo, la propria posizione in merito alla non completa adozione dell'art. 26 del Modello di Convenzione OCSE, senza però rinunciare alle tutele offerte dal segreto bancario. Gli sforzi compiuti dal Consiglio federale erano volti ad incontrare il favore della comunità internazionale, rinegoziando la propria posizione in tema di scambio di informazioni anche se limitatamente ad alcuni ambiti. Lo scambio di informazioni era ritenuto necessario solo nel caso di richiesta in merito a casi concreti e motivati, veniva così impedita la c.d. fishing expedition.

Nel settembre 2009 il Dipartimento federale delle finanze elvetico ha reso noto di aver adeguato tutte le Convenzioni, contro la doppia imposizione, agli standard OCSE in materia di scambio di informazioni su richiesta, motivata e circoscritta. Infine il comunicato ufficiale del MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze) del 23.05.2015 mette fine al segreto bancario tra l'Italia e la Svizzera. La Svizzera entra quindi a far parte della Convenzione sulla mutua assistenza amministrativa in campo fiscale (MAAT), nata a Strasburgo il 25 gennaio 1988 sotto il controllo congiunto del Consiglio d'Europa e dell'OCSE. La Svizzera è così cancellata dalla lista dei paesi black list ed i contribuenti italiani potranno sanare le irregolarità pagando integralmente le imposte che sono dovute come previsto dalla legge sulla voluntary disclosure (quindi usufruiranno di un regime sanzionatorio meno afflittivo e termini di prescrizione più leggeri).

In materia di trasparenza e scambio di informazioni, l'art. 26 della Convenzione contro le doppie imposizioni, che si ispira al Modello OCSE, rappresenta il pilastro alla base della cooperazione internazionale in materia tributaria e costituisce il fondamento dei successivi sviluppi. Ricordiamo che la versione vigente dell'articolo è quella scaturita dalle modifiche del Modello OCSE-2005, con le aggiunte approvate il 17 luglio 2012. Viene redatto uno standard di riferimento internazionale in tema di trasparenza e scambio di informazioni, indipendente dall'ambito operativo della Convenzione. Lo scambio di informazioni diviene un istituto non attivabile da parte del contribuente al contrario delle Convenzioni contro le doppie imposizioni. Lo scambio di informazioni si applica a ogni tipo di imposte nei limiti determinati dal proprio diritto interno e purché non siano contrari alla Convenzione. L'utilizzo delle informazioni

oggetto di scambio per usi diversi da quello per cui sono richieste deve essere consentito dalla legge di entrambi gli Stati interpellati e deve essere stato il consenso dalle rispettive Autorità. Con le modifiche del 17 luglio 2012, è stato aggiunto un ulteriore limite allo scambio di informazioni, ovvero il c.d. “previo esperimento dei mezzi interni”. In sostanza soltanto a seguito dell’esaurirsi di tutte le misure domestiche per ottenere le informazioni, potrà essere inoltrata la richiesta all’altro stato. Questa disposizione è il frutto della manifesta avversione dell’OCSE nei confronti del segreto bancario, che non può costituire un motivo legittimo di diniego allo scambiare informazioni.

Il Modello OCSE a differenza di quello FACTA, ha inserito anche le disposizioni dell’accordo statunitense con l’obiettivo di intensificare la cooperazione tra gli stati a livello globale e contrastare operazioni illecite perpetuate con i trasferimenti di capitale. Approvata dal Congresso americano nel 2010 (a seguito dello scandalo della banca UBS), la normativa FACTA “è una normativa Usa finalizzata al contrasto dell’evasione fiscale dei contribuenti statunitensi che effettuano investimenti per il tramite di intermediari finanziari esteri”. In virtù di tale legge, gli istituti bancari esteri (Foreign Financial Institutions) sono tenuti a monitorare e comunicare periodicamente all’IRS i movimenti dei conti correnti intestati a soggetti statunitensi. Ad esempio, gli intermediari finanziari italiani si impegnano a identificare i titolari dei conti detenuti in Italia da cittadini residenti negli Stati Uniti e a segnalare le relative informazioni all’agenzia delle Entrate, che le trasmetterà a sua volta all’Autorità fiscale Usa (IRS). Prima di comunicare dette informazioni, è necessario il consenso del titolare del conto corrente, che nel caso neghi l’autorizzazione, verrà considerato come recalcitrant account holder. Attualmente l’ambito soggettivo di adozione della normativa FACTA si applica ai: cittadini statunitensi, residenti negli Stati Uniti senza cittadinanza americana, stranieri non residenti che scelgano di presentare una dichiarazione dei redditi congiunta al coniuge americano e stranieri non residenti che effettivamente vivano a Porto Rico o nelle isole Samoa.

L’Accordo FACTA rimodellato il 26 luglio 2012, consente oggi la tax compliance transfrontaliera e rende concreta la trasparenza fiscale nei rapporti fra le amministrazioni finanziarie implicate. Tali adattamenti consentono di ridurre i costi di compliance per gli intermediari e un automatico scambio di informazioni. L’OCSE parte dall’Accordo FACTA per sviluppare il proprio Common Reporting Standard (del 17 gennaio 2014).

La legge del 15 dicembre 2014, n. 186 ha finalmente introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della Voluntary Disclosure (o collaborazione volontaria) che va a modificare il D.L. 28 giugno 1990, n. 167 inserendo gli artt. da 5-quater a 5-septies.

Le origini di questa procedura nel sistema italiano si possono ricondurre alla Direttiva europea n. 16 del 2011, (incentrata sullo scambio di informazioni tra Autorità Fiscali) e alle successive leggi internazionali volte a far cadere l'ostacolo costituito dal segreto bancario. La procedura fortemente caldeggiata dall'OCSE e dalla Commissione Greco , rappresenta una buona occasione, per il contribuente di regolarizzare la propria situazione fiscale per i capitali trasferiti all'estero in violazione della legge sul monitoraggio fiscale (D.L. 167/1990).

La "Voluntary" come la stiamo conoscendo è un istituto mediante il quale chi detiene illecitamente capitali all'estero può procedere alla regolarizzazione della propria posizione "autodenunciandosi", ossia denunciando spontaneamente al fisco del proprio Stato di appartenenza le violazioni commesse in materia di "monitoraggio" fiscale. E' doveroso chiarire che tale istituto non è assimilabile allo scudo fiscale, nello specifico ci riferiamo a quello costituito con la Legge n. 141 del 3 ottobre 2009 (anche detto "scudo fiscale-ter). Lo scudo fiscale, infatti, garantisce l'anonimato e l'Agenzia delle Entrate non conosce i nominativi dei soggetti che si avvalgono di tale strumento, poiché le dichiarazioni di emersione vengono presentate dal contribuente all'intermediario finanziario e rimangono protette all'interno di questo rapporto. Inoltre lo scudo fiscale non comprende nel suo ambito soggettivo di applicazione i soggetti IRES. E poi la voluntary disclosure, ha trovato applicazione anche alle violazioni domestiche, mentre lo scudo fiscale viene applicato alle sole attività detenute all'estero. Quindi si parla di "voluntary internazionale" e "voluntary nazionale". L'esborso per il contribuente è molto diverso fra le due procedure. Lo scudo fiscale consente di pagare un'imposta sostitutiva una tantum, mentre la procedura di collaborazione volontaria obbliga a versare in misura piena tutte le maggiori imposte dovute e i relativi interessi consentendo solo uno sconto, seppur notevole, sulle sanzioni amministrative nonché quelle di natura penale-tributaria. Ultima differenza, la Legge n.186/2014, prevede l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette ai fini antiriciclaggio che lo scudo fiscale non prevede.

La legge n. 186/2014 oltre a istituire la possibilità di regolarizzare le attività finanziarie detenute all'estero, offre una speciale procedura di collaborazione anche ai soggetti destinatari dell'obbligo di monitoraggio e quindi non più ai soli soggetti che hanno omesso la compilazione del quadro RW. I soggetti tenuti agli obblighi di monitoraggio fiscale sono persone fisiche,

enti non commerciali (inclusi trusts, fondazioni e associazioni), società non commerciali (società semplici). I soggetti devono essere residenti in Italia ai fini fiscali per almeno uno degli anni accertabili. I contribuenti assoggettabili alla procedura devono detenere o hanno detenuto beni esteri in violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale direttamente o tramite soggetti interposti (come società di comodo, trusts, fondazioni, fiduciarie). I soggetti che non hanno aderito alla procedura, ma continuano ad avere delle disponibilità patrimoniali all'estero, sono comunque sottoposti alle disposizioni generali in materia di monitoraggio fiscale (così come chiarito dalla circolare n. 457E/2010 e la circolare n. 38/E/2013). Non dobbiamo dimenticare di menzionare un'ulteriore figura il titolare effettivo (c.d. beneficial owner). Il titolare effettivo, così come definito dai giudici della Cassazione con la sentenza del 18 dicembre 2014, numero 26848, è "il beneficiario effettivo di investimenti o attività di natura finanziaria all'estero ed è 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. Il beneficial owner è ammesso alla procedura nel caso in cui non sia nota l'identità del diretto interessato, ma si conosca solo il soggetto adibito a controllare l'attività.

L'articolo 5-quater, comma 1, del d.l. 167/1990 definisce i requisiti oggettivi per l'applicazione delle procedure di voluntary disclosure internazionale a seconda che si tratti di attività finanziaria, di natura patrimoniale o altre attività che possono essere oggetto di comunicazione. Sono oggetto di collaborazione volontaria: "Tutti gli investimenti e tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, in violazione degli obblighi di dichiarazione in materia di monitoraggio fiscale, i redditi connessi ovvero i redditi che servono per costituire o acquistare tali investimenti e attività finanziarie nonché quelli derivanti dalla loro utilizzazione a qualunque titolo o dismissione, che sono stati sottratti a tassazione, tutti gli imponibili non connessi con gli investimenti e le attività illecitamente detenute all'estero, agli effetti delle imposte sui redditi e relative addizionali, delle imposte sostitutive, dell'imposta regionale sulle attività produttive, dei contribuenti previdenziali dell'imposta sul valore aggiunto e delle ritenute".

Nella circolare 10/E/2015 l'Agenzia delle Entrate ha voluto chiarire che la procedura di collaborazione volontaria ha quindi un ambito di attivazione non solo nell'ambito oggettivo "proprio" (investimenti, attività finanziariamente illecite ecc.) ma anche nel caso in cui l'ambito oggettivo sia "indotto". L'ambito oggettivo "indotto" comprende imponibili non connessi con gli investimenti e le attività di natura finanziaria illecitamente costituiti. Ad esempio, ipotizziamo che un contribuente erediti un immobile all'estero mai dichiarato e che intenda

presentare richiesta per la voluntary disclosure. Il soggetto dovrà provvedere prima a regolarizzare le eventuali violazioni interne da esso commesse (ad esempio compensi guadagnati in nero in Italia e depositati in cassette di sicurezza italiane). Quindi secondo l'Agenzia delle Entrate dovranno essere regolarizzate tutte le violazioni "nazionali" anche se non connesse alla formazione e detenzione dei capitali all'estero. La mancata regolarizzazione delle violazioni "nazionali" comporta la denuncia all'autorità giudiziaria per falsa o non corrispondente al vero dichiarazione, fornita in sede di voluntary disclosure, e la notifica di nuovi accertamenti e/o atti di contestazione per le violazioni nuove (le sanzioni saranno maggiorate). Qualora le violazioni interne siano strettamente connesse alle violazioni internazionali è ovvio che voluntary nazionale e internazionale costituiranno un tutt'uno della dichiarazione. Secondo la circolare n. 43/E del 10 ottobre 2009, gli elementi oggetto di inserimento all'interno del quadro RW, non sono solo quelli che effettivamente hanno prodotto redditi imponibili in Italia ma anche gli investimenti per i quali "sussista una capacità produttiva di reddito meramente potenziale e quindi eventuale e lontana nel tempo derivante dall'alienazione, dall'utilizzo nonché dallo sfruttamento del bene, anche senza organizzazione d'impresa". Il contribuente che vorrà spontaneamente regolarizzare la propria posizione dovrà rivolgersi a un professionista che lo rappresenterà durante tutta la procedura con il Fisco. Il professionista deve documentare in che modo siano stati trasferiti o siano detenuti i capitali all'estero al fine di ricostruire i redditi che siano stati sottratti a tassazione.

La normativa sulla voluntary disclosure è strettamente connessa alle problematiche in tema di antiriciclaggio. Ricordiamo il d.lgs. 231/2007 che recepisce le direttive comunitarie per la prevenzione di fenomeni di riciclaggio nel sistema finanziario. Fondamento della procedura di voluntary disclosure, è la spontaneità dello strumento: deve essere lo stesso contribuente ad autodenunciarsi ed a dare l'impulso al Fisco per attivare la procedura, l'esatto opposto di come avviene normalmente. Ne consegue che a seguito dell'avvio di controlli sostanziali di natura amministrativa o indagini penali, tale procedura non possa essere attivata dal contribuente. Il legislatore, al comma 2 dell'art. 5-quater del d.l. 167/1990, ha elencato le cause di inammissibilità del contribuente alla procedura. L'utilizzo di questo strumento è quindi precluso al soggetto che ha commesso l'illecito che abbia avuto formale conoscenza: dell'inizio di accessi, ispezioni o verifiche; dell'inizio di altre attività amministrative di accertamento; della propria condizione di indagato o di imputato in procedimenti penali per violazioni di norme tributarie. La circolare 10/E/2015 chiarisce che l'attività di accertamento deve essere quindi già avviata e debba avere come oggetto della controversia il patrimonio o le attività

detenute illecitamente all'estero. Qualora la causa di inammissibilità venga celata dal contribuente e successivamente scoperta prima della conclusione della procedura, comporterà la risoluzione della stessa con una sanzione orientata verso il massimo edittale. Nel caso in cui tale occultamento venga scoperto in seguito alla chiusura della voluntary, sarà l'Ufficio a fare ricorso all'autorità giudiziaria che emetterà nuovi accertamenti a patto che i termini non siano scaduti. Il periodo di imposta accertabile rileva anche per il costo dell'intera operazione. Per i periodi d'imposta ancora accertabili, le imposte sono dovute in misura piena, mentre le sanzioni in virtù della voluntary disclosure sono notevolmente ridotte.

Per quanto riguarda l'ambito temporale di applicazione, sia la Legge n. 186/2014, all'art. 5-*quater*, comma 1, lettera a), che la circolare 10/E, hanno previsto l'applicazione della procedura "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, comma 1". I termini ordinari per l'avvio di azione di accertamento da parte dell'Amministrazione sono disciplinati dall'art. 43 del D.P.R. n.600/1973, per le imposte sui redditi, e dall'art. 57 D.P.R. n.633/1972, per l'IVA. La legge n. 186/2014 originariamente consentiva di sanare gli illeciti commessi fino al 30 settembre 2014. In seguito con il Decreto legge n. 153, del 30 settembre 2015, recante "Misure urgenti per la finanza pubblica - Disposizioni in materia di collaborazione volontaria - Voluntary disclosure", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 227 del 30 settembre 2015, è stato previsto uno slittamento dei termini. E necessario richiamare la disciplina specifica che i suddetti termini ordinari subiscono nel caso in cui i patrimoni o attività finanziarie siano detenute in Paesi inclusi nella lista di cui al Decreto Ministeriale 4 maggio 1999 ("black list"). Per questi paesi è previsto che il termine di accertamento quinquennale sia raddoppiato, in applicazione dell'art. 12 del D.L. n. 78/2009, per le consistenze occultate al Fisco e detenute in tali Paesi.

Per il calcolo delle imposte dovute sul valore evidenziato del quadro RW, possono essere adottati due regimi: forfettario e ordinario. "Il regime forfettario opzionale prevede che i rendimenti siano qualificati applicando la percentuale del 5% al valore della consistenza del totale delle attività finanziarie, puntualmente rilevato alla fine di ogni anno. Sui redditi così determinati, le imposte dovute saranno calcolate applicando l'aliquota fissa del 27%. Il regime ordinario sottoporrà ogni fonte reddituale alle regole specifiche del tipo di investimento fatto, quindi le aliquote saranno diverse per ogni sottovoce che compone il quadro RW. Una volta determinati i maggiori imponibili, bisogna procedere con il calcolo delle sanzioni e degli

interessi. Questi sono dovuti nella misura del 3,5% annuo, sulle imposte non dichiarate in precedenza applicando le disposizioni previste dalla circolare 28/E/2011, punto 2.16.

Illustriamo nello schema successivo il regime sanzionatorio suddiviso fra paesi white list, black list collaborativi (con accordi) e black list non collaborativi (senza accordi):

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

Precedentemente ci siamo soffermati sullo studio della c.d. “voluntary internazionale” che potrebbe essere definita la “madre nobile” della procedura che ha generato la c.d. “voluntary nazionale” destinata a una platea più ampia rispetto alla prima. La procedura di collaborazione volontaria nazionale è disciplinata dall’articolo 1, commi da 2 a 4, della legge 186/2014, attraverso il richiamo all’art.1 del medesimo articolo e si applica anche ai contribuenti diversi da quelli assoggettati agli obblighi sul monitoraggio fiscale (quindi possono accedervi anche le società). Possono, infatti avvalersi della procedura di collaborazione volontaria anche contribuenti diversi da quelli sottoposti agli obblighi di monitoraggio fiscale e i contribuenti sottoposti agli obblighi dichiarativi sanciti dall’art. 5 septies comma 2, del Decreto n. 167/1990. La volontà del legislatore è quella di agevolare l’emersione del così detto “nero”, relativamente alle attività detenute in Italia. Gli “sconti della pena” concessi al contribuente che aderisce alla procedura di collaborazione volontaria, rappresentano un ulteriore motivazione ad utilizzare questo strumento. La legge n. 186 del 2014, in particolare all’art. 5-quinquies in materia di “Effetti della procedura di collaborazione volontaria” esclude dalla punibilità buona parte delle fattispecie di reato in materia tributaria di cui al d.lgs. 74 del 2000. E’ esclusa la punibilità solo per i reati connessi all’oggetto della procedura di voluntary disclosure.

Un’ importante innovazione apportata dalla legge 186 del 2014, è l’introduzione del reato di autoriciclaggio, ora previsto dall’art. 648- ter. c.p. La nuova normativa in tema di rientro dei capitali dall’estero ha finalmente posto una norma chiara in merito. La legge 186/2014 ha apportato modifiche all’art. 648-ter del codice penale “il quale sanziona il comportamento di chi abbia commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, provvedendo successivamente alla sostituzione, trasferimento, impiego in attività economiche, finanziarie,

imprenditoriali o speculative, del denaro, beni o altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa". Nel reato di autoriciclaggio, è contemplata la consapevolezza del soggetto che ha messo in atto azioni di riciclaggio, dell'origine delittuosa del denaro. A differenza del reato di riciclaggio è chiamato a rispondere qualsiasi soggetto abbia commesso o concorso a commettere un delitto non colposo. Altra novità introdotta è l'applicabilità della confisca, l'art. 648-quater c.p., al delitto di autoriciclaggio. L'ipotesi di confisca avviene in maniera automatica nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 c.p.p. per i delitti previsti dagli articoli 648-bis e 648-ter c.p.

Il bilancio della Voluntary Disclosure secondo il comunicato stampa del Ministero dell'Economia e delle Finanze Roma, datato 9 Dicembre 2015 – “Ammonta a oltre 3,8 miliardi di euro il gettito stimato della voluntary disclosure, la procedura di collaborazione volontaria per l'emersione dei capitali detenuti all'estero. Tale cifra, stimata al netto degli interessi, si ricava applicando aliquote medie prudenziali agli oltre 59 miliardi e 500 milioni di euro di attività per le quali è stata chiesta la regolarizzazione. Il gettito effettivo sarà determinato dall'attività di accertamento, ad opera dell'Agenzia delle Entrate, sulle istanze presentate. Considerando gli interessi l'introito finale potrà facilmente raggiungere circa 4 miliardi”. Le istanze inviate all'Agenzia delle Entrate entro il termine del 30 novembre scorso ammontano a un totale di 129.565. Le attività estere per le quali si richiede la regolarizzazione provengono per la maggior parte da: Svizzera (69,6%), Principato di Monaco (7,7%), Bahamas (3,7%), Singapore (2,3%), Lussemburgo (2,2%) e San Marino (1,9%).

La “Voluntary 2.0” è di prossima emanazione, si tratterà di un procedimento sostanzialmente “gemmato” dalla legge 186/2014, ma comporterà l'inserimento di alcune modifiche soprattutto in merito alla voluntary nazionale. La Voluntary 2.0 non comporterà un aumento delle sanzioni ma estenderà l'arco temporale di applicazione, si ipotizza l'estensione per il rientro dei capitali al 30 settembre 2015 (la precedente versione arrivava fino al 30 settembre 2014). Si ipotizza di estendere fino a 6 gli anni accertabili (ne consegue che l'accertamento per il 2009 non cadrebbe più in prescrizione), ovviamente nei casi esclusi dal raddoppio dei termini.

Secondo quanto stabilito dall'Agenzia delle Entrate, le istanze presentate per l'emersione domestica ammonterebbero solo all' 1,7 % dell'istanze totali per valore complessivo di circa 1 miliardo. La Voluntary 2.0 vorrebbe rendere attraente anche la voluntary domestica, mediante l'utilizzo sempre di una soglia forfettaria allargata (che nella prima versione ammontava a 2

milioni di euro), ma con uno snellimento della procedura e un'aliquota fiscale fissa. La Voluntary nazionale è stata spesso definita come procedura di "emersione delle cassette di sicurezza", ne consegue che la nuova disciplina deve stabilire un piano per arrivare al denaro, oro e altri oggetti preziosi che fino ad oggi sono stati custoditi dentro i caveaux delle banche. Sotto questo aspetto, il legislatore dovrebbe prevedere che l'assoggettabilità alla nuova procedura non si debba limitare al rendimento del capitale immobilizzato (particolarmente difficile da attuare in caso del contante detenuto nelle cassette di sicurezza), ma debba estendere il suo raggio di applicazione anche al montante finale stesso. Tale procedura così riscritta comporterebbe un innalzamento dei costi per il contribuente, che però allo stesso tempo avrebbe la possibilità di investire denaro (in oro e gioielli) fino ad oggi congelato. Sicuramente un aspetto da considerare è che l'eventuale denaro sporco ottenuto con le operazioni di riciclaggio, con l'accesso a questa procedura verrebbe "pulito" e riammesso nell'economia reale. Rammentiamo il problema di stabilire la titolarità dei patrimoni contenuti nelle cassette di sicurezza. Ricordiamo, a tal proposito, che a differenza dello scudo fiscale non è concesso al contribuente di rimanere nell'anonimato, una disposizione in senso contrario andrebbe contro gli standard stabiliti dall'OCSE e violerebbe il principio cardine della trasparenza alla base della voluntary disclosure.

Occorre domandarsi se la voluntary disclosure, così come impostata dall'Italia sia il modello migliore a cui possiamo aspirare. A differenza dell'Italia, molti paesi fra cui Germania, America e Francia, hanno provveduto, seguendo le linee tracciate dall'OCSE, a comprendere nel proprio ordinamento, una norma che mettesse a disposizione dei contribuenti una serie di strumenti permanenti per la regolarizzazione delle attività detenute all'estero. Ad esempio negli USA, l'istituto dell'Offshore Voluntary Disclosure Program, nato nel 2009 e modificato nel 2011 nel 2015, è stato dichiarato permanente. Il commissario dell'IRS, John Koskinen ha infatti, recentemente dichiarato che il OVD Program "rimarrà in vigore a tempo indeterminato se non diversamente annunciato". Tale procedura pur rimanendo nettamente più costosa rispetto al sistema italiano, rimane comunque vantaggiosa sotto il profilo penale per i reati fiscali rendendo i contribuenti aderenti non perseguibili. Gli Stati Uniti inoltre combinano programmi di disclosure volontaria permanente e programmi a breve termine, che mirano a migliorare la compliance off-shore. Le scadenze dei programmi a breve termine sono diventati meno generosi di volta in volta, creando un senso di urgenza, così i contribuenti possono constatare che le opportunità per fare una comunicazione volontaria sono in costante riduzione, mentre i rischi di rilevamento sono in aumento a causa dei continui accordi di Collaborazione

stretti fra gli stati e l'USA. In maniera analoga anche la Germania ha reso l'istituto della dichiarazione volontaria permanente.

Di seguito si analizza il procedimento corretto che, nel parere di chi scrive, il legislatore Italiano dovrebbe seguire nella redazione di una nuova voluntary disclosure. Decidere di realizzare un programma di voluntary disclosure permanente o temporanea dipende dalle esigenze, i poteri e le opportunità disponibili dall'amministrazione fiscale. I programmi temporanei sono generalmente rivolti a contribuenti selezionati (cioè i contribuenti con attività off-shore non dichiarate), per una durata definita al fine di affrontare un problema specifico. Tali procedure sono a disposizione dei contribuenti che soddisfano determinati criteri e devono essere presentate entro un periodo di tempo delimitato. I programmi permanenti sono generalmente progettati per dare alla maggior parte dei contribuenti la possibilità di partecipare, in qualsiasi momento, e non hanno un fine-data determinato. Come primo passo, un paese dovrebbe individuare il motivo alla base del programma da cui poi si stabilirà se la procedura sarà di natura temporanea o di natura permanente. In seconda battuta, il paese deve considerare la portata del programma. Sarà a disposizione di tutti i contribuenti? Oppure l'amministrazione fiscale cercherà di renderlo disponibile solo per i contribuenti che soddisfano criteri specifici? In genere, quando si sceglie un programma rivolto a un gruppo specifico di contribuenti, questo deve avere anche un fine-data determinata. La decisione successiva è quella di stabilire i termini del programma ovvero qual è l'incentivo per il contribuente che decide di aderire alla procedura? I paesi devono considerare di ridurre tutti o alcuni dei vantaggi fiscali, penali ed eventualmente stabilire casi eccezionali per l'esercizio di azioni penali. Quando si assume questa decisione, gli stati dovrebbero prendere in considerazione il potenziale impatto su tutta la popolazione contribuente. Come è già stato notato, i termini devono camminare su una linea sottile tra fornire incentivi sufficienti per coloro che sono nella situazione di non conformità a farsi avanti e non premiare o favorire tale condotta in prima istanza. Come passo finale del processo decisionale per i programmi di collaborazione volontaria, le amministrazioni fiscali hanno bisogno di creare una buona strategia di comunicazione. Questa strategia deve comprendere sia la comunicazione con il contribuente bersaglio al fine di attrarlo e incoraggiarlo a partecipare che la comunicazione con i contribuenti target per creare una comprensione del programma e per evitare che si produca una percezione di ingiustizia che pregiudicherebbe la conformità.

Alla luce di queste considerazioni, il nuovo sistema impostato dall'Italia per la procedura della voluntary disclosure, appare non soddisfacente come misura contro l'evasione. Il mero

prolungamento dell'efficacia della procedura, veicola il messaggio che il nostro Stato operi col solo fine di mettere una "toppa" temporanea a dei comportamenti oggettivamente fraudolenti. Un sistema misto ispirato a quello americano sarebbe, a parere di chi scrive, più idoneo a contrastare l'evasione. Si suggerisce una misura di voluntary domestica permanente, che consentirebbe di contenere l'evasione sistematica e di provocare uno shock economico positivo derivante dalla possibilità di investimento dei capitali emersi. Mentre, sarebbe più indicato per la voluntary internazionale, un approccio di tipo temporaneo, stante che con i nuovi accordi internazionali, per il soggetto esportatore di capitali si riducono drasticamente le possibilità di non essere scoperto e quindi la voluntary rappresenterebbe, veramente, l'unica occasione per regolarizzare la propria posizione e accedere alle disposizioni premiali in tema di sanzioni pecuniarie e penali. Gli importi raccolti potrebbero essere utilizzati per allentare la pressione fiscale complessiva o promuovere piani di investimento che rendano appetibile per gli investitori nazionali, e magari anche internazionali, il nostro Paese.