

Dipartimento di *Impresa e management*

Cattedra: *Diritto processuale tributario*

***La collaborazione fra contribuenti e fisco: dalla
voluntary disclosure alla cooperative compliance***

RELATORE

Prof. Fabio Marchetti

CORRELATORE

Prof. Giuseppe Napoli

CANDIDATO

Vittorio Feole

Matr. 660681

INDICE

<i>INTRODUZIONE</i>	4
----------------------------------	----------

CAPITOLO I

LO SCENARIO ITALIANO E LO STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE 6

1.1 Il bilancio dello Stato	7
1.2 Pressione fiscale	10
1.3 Evasione fiscale	12
1.4 Art. 10 dello Statuto dei diritti del contribuente	15
1.5 Amministrazione finanziaria e contribuenti: compiti, diritti e obblighi.....	17
1.5.1 Poteri istruttori dell'Amministrazione finanziaria.....	18
1.5.2 Accessi ispezioni e verifiche	20
1.5.3 Diritti e obblighi del contribuente	22
1.6 Istituti deflativi del contenzioso tributario	27
1.6.1 Autotutela.....	28
1.6.2 Acquiescenza	30
1.6.3 Accertamento con adesione.....	32
1.6.4 Adesione al contenuto del processo verbale di constatazione.....	35
1.6.5 Adesione al contenuto dell'invito a comparire	36
1.6.6 Conciliazione giudiziale.....	36
1.6.7 Reclamo e mediazione.....	39
1.6.8 Definizione agevolata delle sanzioni	40

CAPITOLO II

MONITORAGGIO FISCALE E COLLABORAZIONE INFORMATIVA TRA

AUTORITÀ FISCALI

43	
2.1 Genesi del monitoraggio fiscale	44
2.1.1 Decreto legge 167/90	45
2.1.2 Decreto legislativo n. 195, 19 novembre 2008	50
2.1.3 Legge 6 agosto 2013, n. 97	53
2.1.4 Nuovo quadro RW	57
2.1.5 Titolare effettivo.....	60
2.2 Genesi della collaborazione informativa tra autorità fiscali	61
2.2.1 La Direttiva 77/799/CEE	62
2.2.2 La Direttiva 2011/16/UE	63

2.3 Foreign Account Tax Compliance Act - FATCA.....	67
2.4 Nuovo standard OCSE: Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information.....	70
2.5 Convenzione MAAT e accordo tra Italia e Svizzera.....	72

CAPITOLO III

DALLA VOLUNTARY DISCLOSURE ALLA COOPERATIVE COMPLIANCE:

<i>EVOLUZIONE DEL RAPPORTO CONTRIBUENTI-FISCO</i>	<i>76</i>
3.1 Linee guida OCSE.....	77
3.2 Voluntary disclosure. La procedura	79
3.2.1 Presupposto soggettivo.....	81
3.2.2 Presupposto oggettivo	84
3.2.3 Voluntary disclosure domestica	86
3.2.4 L'iter procedurale	89
3.2.5 Le sanzioni	92
3.2.6 Gli interessi	96
3.2.7 Effetti premiali sotto il profilo penale	96
3.3 Voluntary disclosure bis. Novità, analogie e differenze.....	97
3.4 Il bilancio della voluntary disclosure	102
3.5 Decreto 128/2015. La cooperative compliance.....	103

<i>CONCLUSIONI</i>	<i>109</i>
---------------------------------	-------------------

<i>BIBLIOGRAFIA</i>	<i>111</i>
Dottrina	111
Provvedimenti normativi	113
Giurisprudenza	115
Sitografia	115
Documenti.....	116

INTRODUZIONE

Il rapporto tra contribuenti e Fisco è stato e continua ad essere al centro del dibattito economico nazionale ed internazionale. Negli anni post crisi, l'OCSE e i Paesi che ne fanno parte hanno affrontato con decisione il tema, contribuendo a disegnare politiche fiscali mirate, da un lato, alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e, dall'altro, al rinnovamento della dialettica Fisco-contribuenti.

Il presente elaborato intende esaminare la condizione del rapporto e la sua evoluzione nel caso italiano, caratterizzato da una storica sfiducia delle parti in gioco e condizionato da un elevato livello di pressione ed evasione fiscale. In particolare, il contenuto sarà suddiviso in tre sezioni.

Nella prima sezione, il fulcro dell'analisi è costituito dall'articolo 10 dello Statuto dei diritti del contribuente, che sancisce il principio di collaborazione e buona fede cui deve ispirarsi il rapporto tra Amministrazione finanziaria e *taxpayers*. Saranno analizzati, a tal proposito, i principali istituti deflativi del contenzioso tributario, per mezzo dei quali il contribuente che ha commesso delle violazioni e l'autorità fiscale possono evitare o dirimere i contenziosi tributari, ottenendo conseguenti benefici.

Nella seconda parte, si pone l'accento sullo scenario internazionale e sulle conseguenze di questo nell'evoluzione del rapporto in esame. Più precisamente, vengono analizzati la normativa sul monitoraggio fiscale, gli

obblighi dichiarativi connessi ad investimenti esteri e le novità circa lo scambio di informazioni e la reciproca assistenza in materia tributaria tra gli Stati, evidenziandone i più recenti sviluppi e le rilevanti conseguenze in termini di lotta all'evasione fiscale.

Infine, nel terzo capitolo viene analizzata la voluntary disclosure, procedura temporanea introdotta nell'ordinamento italiano nel 2014, determinando un cambio di passo nella lotta all'evasione fiscale rispetto agli interventi (condoni) precedenti. In particolare, si darà risalto ai requisiti, agli adempimenti ed agli effetti premiali relativi ai profili sanzionatorio e penale. Segue l'esame della seconda versione, introdotto nel 2016 per coloro che non hanno aderito alla prima edizione.

L'elaborato si conclude con una breve analisi di un altro strumento di cooperazione: la cooperative compliance, ancora in fase di sperimentazione e tuttora dedicato ad imprese di maggiori dimensioni, nell'ambito della gestione del rischio fiscale.

CAPITOLO I

LO SCENARIO ITALIANO E LO STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE

1.1 Il bilancio dello Stato

Lo Stato italiano, come gli altri stati del mondo, svolge la sua attività, amministrativa e finanziaria, per soddisfare i bisogni pubblici. L'erogazione di servizi e prestazioni, la realizzazione di opere pubbliche, lo svolgimento di attività a tutela della collettività, in generale la realizzazione di politiche pubbliche, generano un fabbisogno finanziario, che viene coperto per mezzo delle entrate stabilite per legge.

La finanza pubblica è stata oggetto di discussione negli ultimi anni, a causa della crisi dei debiti sovrani che ha interessato anche l'Italia. Tuttora l'attenzione sui conti pubblici italiani e sulla delicata interdipendenza tra scenario nazionale e comunitario (ed internazionale) è vistosa. Un segnale, senza dubbio, di particolare fragilità e, al contempo, di notevole complessità economica e sociale. Le difficoltà principali del bilancio dello stato italiano provengono da un oneroso debito pubblico, che impone il pagamento di ingenti quote di interessi per ogni esercizio finanziario. Osservando l'andamento di debito e deficit pubblici, è possibile desumere come sia difficile, per di più con un ciclo economico negativo, governare gli interessi pubblici in una condizione di tale fragilità. L'economia domestica, attraversata dalle conseguenze globali della congiuntura economica e dall'evoluzione stessa che ha riguardato l'intero sistema, soffre di una scarsa crescita, misurata con il consueto PIL. I dati relativi a debito e deficit di uno Stato non avrebbero un gran significato se non rapportati a questa misura.

Allo stesso tempo, in ordine alle fragilità ataviche, va evidenziato l'intervento normativo effettuato mediante la *legge costituzionale 17 aprile 2012, n. 1*. Infatti, proprio alla luce delle problematiche sorte relativamente ai debiti sovrani di alcuni paesi europei, nel marzo del 2011, i Capi di Stato e di Governo dei paesi dell'area Euro e membri dell'Unione Europea hanno dato vita ad un accordo - il Patto *Europlus* - che, seppur non giuridicamente rilevante, ha sancito l'obbligo di introdurre, nelle Costituzioni o nella legislazione ordinaria nazionale, le regole del Patto di Stabilità e crescita. Quest'ultimo ritrova una base normativa nel Trattato di Maastricht, ove furono stabiliti limiti ai ratio debito/PIL e deficit/PIL, rispettivamente 60% e 3%. Al patto *Europlus* è seguita la direttiva 2011/85/UE, entrata in vigore nel novembre 2011, che ha stabilito l'introduzione di: regole numeriche per contribuire ad una conduzione della politica di bilancio coerente con gli obblighi; dispositivi di monitoraggio ed analisi indipendenti, tesi a rafforzare la trasparenza del processo di bilancio; meccanismi che disciplinano le relazioni in materia di bilancio tra le autorità dei sottosettori dell'amministrazione pubblica. Più recente è l'introduzione del regolamento che reca comuni disposizioni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio e per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati dell'Eurozona. Al termine di questa serie di innovazioni, il 2 marzo 2012, è stato firmato, con l'astensione della Repubblica Ceca e del Regno Unito, il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione*

economica e monetaria (cosiddetto *Fiscal Compact*), per assicurare un più incisivo coordinamento preventivo delle politiche economiche. L'obbligo principale risiede nell'articolo 3 e rappresenta la traduzione in trattato dell'accordo intercorso in precedenza. Si tratta dell'impegno ad applicare ed introdurre, entro un anno dalla sua entrata in vigore, con norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale o comunque di rango equivalente, le seguenti regole: il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo, considerandosi rispettata se il disavanzo strutturale è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese, con un deficit che non ecceda lo 0.5% del PIL; gli Stati possono temporaneamente deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento solo se sussistano circostanze eccezionali, ovvero eventi inusuali che sfuggono al controllo dello Stato interessato e che abbiano ripercussioni rilevanti sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, o in periodi di grave recessione, a patto che tale disavanzo non abbia conseguenze negative sulla sostenibilità del bilancio a medio termine.

Pertanto, la legge costituzionale di cui sopra rappresenta la summa di questi interventi normativi a livello europeo, che decreta un'efficacia più incisiva di limiti comunque esistenti. L'attuale articolo 81 della Costituzione italiana prevede, al primo comma, il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, tenendo conto delle diverse fasi, avverse o favorevoli, del ciclo economico. Il secondo comma, invece, stabilisce che è possibile derogare al

principio dell'equilibrio facendo ricorso all'indebitamento, ma solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico ed al verificarsi di eventi eccezionali, che ai sensi dell'articolo 5 della legge costituzionale di modifica possono consistere in gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e calamità naturali. La legge ha toccato anche altri articoli, in particolare il 97, il 117 e il 119, assicurando il principio di equilibrio anche negli enti locali.

1.2 Pressione fiscale

La pressione fiscale misura l'incidenza media del sistema complessivo del prelievo obbligatorio: è un'aliquota media aggregata, generalmente utilizzata come misura della quota di risorse che viene sottratta all'economia privata e destinata ad impieghi pubblici. Il gettito viene considerato in rapporto al PIL, in modo da assicurare una maggiore significatività rispetto ai valori monetari assoluti.

In Italia, il livello della pressione fiscale si è attestato al 43.6% per il 2015, a fronte del 43.7% del 2014 e del 44% del 2013¹. Tuttavia, questo indicatore ha necessità di essere considerato da entrambi i lati: come onere a carico dell'economia privata e come strumento di adozione di politiche pubbliche, volte al soddisfacimento dei bisogni della collettività. Osservare l'andamento della pressione fiscale esclusivamente dal punto di vista "privatistico" non gioverebbe affatto, poiché il prelievo è da considerare in ogni caso un mezzo

¹ Fonte dati: OCSE.

attraverso cui si provvede (o si dovrebbe provvedere) alle necessità della comunità sociale, tra cui rientrano senza dubbio anche le finalità economiche dei suoi componenti. Il nodo centrale, dal punto di vista economico, riguarda la neutralità o la distorsione della pressione fiscale. Infatti, se da un lato bisogna assicurare i mezzi alla amministrazione pubblica affinché possa svolgere il suo compito, dall'altro è anche opportuno che: i risultati dell'attività amministrativa siano soddisfacenti, "incentivando" il contributo dei soggetti passivi; la pressione fiscale consenta un sereno svolgimento dell'attività economica, cosicché si generi un contesto virtuoso in cui gli investimenti e i consumi non siano scoraggiati. A tal proposito, gli economisti sono unanimemente in accordo allorquando insorge la necessità di analizzare gli effetti delle imposte, si riferiscano essi alla distribuzione del benessere o alle opportunità di investimento: l'incidenza economica dei tributi e dei prelievi in generale può risultare differente dall'incidenza legale, ovvero è possibile che i contribuenti di diritto, quelli chiamati dalla legge a pagare, non coincidano con i contribuenti di fatto, quelli che sopportano effettivamente l'onere in termini di riduzione del reddito reale. Dunque, l'analisi della pressione fiscale non è un'azione che può risolversi in una semplice lettura dei dati, seguita dal proposito di diminuirla. La complessità suggerisce maggiore cautela ed approfondimento. Ciò nondimeno, è possibile affermare che questo indicatore consente di valutare più che altro la presenza dello Stato nell'economia e non di trarre indicazioni sulla pressione fiscale individuale o

di una categoria di contribuenti. Per tali ragioni, è opportuno sottolineare che è ancor più utile considerare anche altri indicatori, più specifici, come il *corporate tax rate* o il cuneo fiscale. Difatti, ad esempio, il prelievo fiscale sulle società pone in un'ottica diversa l'osservatore ma anche il soggetto passivo, che, in tal caso, si vede prelevare mediamente poco più del 60% di quanto realizzato. Lo scenario cambia, poiché un soggetto economico (una società), che ha intenzione di effettuare un investimento ex novo nel territorio italiano, si ritrova a dover fronteggiare un onere fiscale notevole. Onere che determina una distorsione, la quale si può tradurre in svariati risultati: abbandono dell'investimento, trasferimento in un paese fiscalmente più conveniente, condotta evasiva. Tali esempi rimarcano un fatto: una tra le sfide più complicate del XXI secolo, per un paese come l'Italia, è senza dubbio il riordino o la rivoluzione del sistema tributario, per garantire i mezzi necessari alle politiche pubbliche e per incentivare il sistema economico a crescere piuttosto che a disgregarsi. L'andamento della pressione fiscale, in generale, potrebbe far ben sperare in vista del leggero calo se a fronte di ciò migliorano la condotta dei contribuenti, degli addetti alle politiche pubbliche e soprattutto aumentano gli investimenti.

1.3 Evasione fiscale

L'articolo 53 della Costituzione italiana sancisce che: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività". A termine di un

discorso su bilancio dello stato e pressione fiscale, l'articolo 53 rappresenterebbe una sintesi perfetta. Tuttavia, piuttosto che una sintesi di chiusura, potrebbe essere considerata come spunto di apertura di un altro grande tema riguardante la finanza pubblica (ovviamente non solo italiano): l'evasione fiscale². I paesi, da sempre, sono alle prese con questo fenomeno. Pertanto, seppure siano dotati di strumenti antievasione, esiste una percentuale di evasione fiscale che colpisce tutti i sistemi tributari. Naturalmente, a seconda dell'efficacia degli stessi, si determinano risultati diversi da paese a paese.

In Italia questo fenomeno ha sempre avuto una insolita attualità: da numerosi decenni si discute su come immaginare un sistema tributario che vanifichi o quantomeno contenga abbondantemente i tentativi di sottrazione delle risorse dovute allo Stato. Difatti, negli anni sono state messe in campo numerose iniziative per ridurre il fenomeno e le sue ovvie e negative conseguenze. L'economia italiana e, in generale, qualsiasi economia che sia affetta da un'evasione fiscale consistente, soffre conseguenze rilevanti e distorsive, che ne pregiudicano il sano progredire. Si pensi all'alterazione della concorrenza, relativamente alla quale un'impresa che evade gode dei benefici provenienti da una facile liquidità rispetto ad un'impresa che invece, non i propri imponibili, sopporta costi maggiori (interessi, spese amministrative, ecc.). Si pensi alla lesione che subisce il patto sociale enunciato nell'articolo 53

² L'ammontare di risorse sottratte al fisco ogni anno è pari ad oltre 120 miliardi di euro (fonte: Centro Studi Confindustria).

sopracitato, con il risultato di deformare l'equità (orizzontale e verticale). Alla fine, come risultato preponderante, emerge un rapporto cittadini-Stato o contribuenti-Fisco profondamente deteriorato, che sprofonda in un circolo vizioso ove le parti si pongono come avversari. Secondo il Centro Studi Confindustria (CSC), i settori in cui il fenomeno si annida maggiormente sono: servizi, commercio, trasporti, alloggio e ristorazione, costruzioni e attività professionali. Più contenuta risulta l'evasione fiscale nelle attività finanziarie ed assicurative e nelle attività manifatturiere.

Le modalità attraverso cui si realizzano condotte evasive sono diverse e sono condannate, a seconda della gravità, per mezzo di sanzioni amministrative e pecuniarie fino a condanne penali nel caso di reati fiscali. Ad esempio, il contribuente non presenta dichiarazione dei redditi oppure evita di pagare il tributo dovuto (mancato versamento dell'IVA). Ancora, il contribuente occulta, in tutto o in parte, i propri redditi e la propria attività, andando alla ricerca di un prelievo nullo o comunque inferiore a quello che effettivamente dovrebbe subire. In tal caso, il soggetto passivo evita di emettere fatture e/o scontrini. Inoltre, è possibile che il sommerso si configuri con un impiego in nero o irregolare, determinando oltretutto, al di là dell'evasione fiscale e contributiva, condizioni lavorative non eque, spesso con profili di sfruttamento. Naturalmente, si deduce che l'evasore può essere totale o parziale. Tuttavia, la lista non si esaurisce, poiché i casi si allargano a fenomeni più sofisticati quali l'evasione internazionale e veri e propri reati

come l'emissione di fatture per operazioni inesistenti o la dichiarazione fraudolenta. Relativamente a questi ultimi, la gravità della condotta giustifica il sollevamento di profili penali, a causa del dolo con cui viene ideato un sistema contabile accuratamente organizzato con il fine ultimo di pagare meno tributi rispetto al dovuto. Pertanto, al fine di ridurre il reddito, proprio o altrui, i contribuenti possono adottare numerose tecniche.

Dal canto dell'amministrazione finanziaria, vi sono naturalmente strumenti che mirano a contrastare il fenomeno evasivo.

1.4 Art. 10 dello Statuto dei diritti del contribuente

Il fulcro di questo lavoro riguarda gli attori principali di queste dinamiche: i contribuenti e il fisco (o Stato o Amministrazione finanziaria). L'articolo 10 della *legge 27 luglio 2000 n. 212*³, rubricato *Tutela dell'affidamento e della buona fede*, stabilisce, al comma 1, che: *"I rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede"*. Lo Statuto dei diritti del contribuente, con questa norma,

³ Lo Statuto dei diritti del contribuente rappresenta una pietra miliare del sistema tributario italiano. Il percorso legislativo che ha suggellato le esigenze insorte e manifestatesi nel tempo è stato lungo e faticoso: il 13 settembre 1990 viene istituita la Commissione per la Carta dei contribuenti; il 13 gennaio 1991 l'assemblea del CNEL approva le *"Osservazioni e proposte del CNEL per un più efficiente modello di amministrazione tributaria, per un nuovo modello di rapporti tra Fisco e contribuente, per la riforma del contenzioso, per un più equo trattamento tributario della famiglia"*; il 4 giugno 1992 il Sen. Visco presenta un disegno di legge costituzionale a difesa dei diritti del contribuente; il 21 giugno 1993 l'On. Leonardi presenta al Senato un progetto di legge noto come *"Carta dei diritti del contribuente"*; 14 luglio 1994, presentazione al Parlamento e al Governo dei risultati della ricerca del CNEL, con relativi progetti di legge costituzionale (vedi Marongiu, G., *Disposizioni sulla legge tributaria in generale*, in Dir. Prat. Trib., 1994, I, p. 337; Glendi, C., *Il codice tributario in Italia e le disposizioni sulla legge tributaria in generale*, in Dir. Prat. Trib., 1994, p. 1337). La *legge 27 luglio 2000, n. 212*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 177 il 31 luglio 2000, è entrata in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione in forza dell'espressa disposizione di cui all'art. 21 del medesimo testo normativo.

sancisce un principio di notevole importanza che riguarda l'intero sistema tributario. Contribuenti e fisco non sono avversari, controparti da vessare, bensì soggetti che mirano ad un obiettivo condiviso e che collaborano, in buona fede, per raggiungerlo. Tuttavia, date le suesposte premesse e il contesto attuale, l'articolo 10 non ritrova talvolta un pacifico riscontro nella realtà dei fatti. Questo rapporto, cruciale per l'intero sistema tributario e ancor di più per un intero paese, è stato negli anni oggetto di discussione e dibattiti, provvedimenti normativi e analisi antropologiche. Come già detto, in Italia si è alimentato ed autoalimentato un circolo vizioso, ove la collaborazione spesso è sfociata in scontro. Al di là dei legittimi contenziosi che si instaurano tra le parti, il vero problema riguarda il patto sociale e di fiducia che si è deteriorato nel tempo, contribuendo appunto a giustificare le condotte evasive da una parte contro un fisco affatto equo nonché distorsivo, ed i controlli previsti per legge talvolta invasivi, dovuti ad un atteggiamento (perfino legislativo) che nulla avrebbe a che vedere con la buona fede. Se si volessero citare tutti gli episodi e le azioni (normative e non) che hanno contribuito a pregiudicare questo rapporto, si potrebbe ritornare ad un secolo fa: è da allora che studiosi come Luigi Einaudi affermano l'interesse collettivo di ristabilire in modo trasparente e collaborativo il patto contribuenti – Amministrazione finanziaria. Infatti, nei saggi di economia e politica racchiusi nella raccolta "Il buongoverno", Einaudi affermava l'esigenza di stabilire norme certe e chiare, *"leggi d'imposta, sostanzialmente e non solo formalmente, diritte ed oneste"*

(...), *leggi semplici, perequate, senza trabocchetti ed inflessibili*⁴, rigide e severe, per iniziare *ex nunc* un tragitto serio che conducesse economia e finanza pubblica verso crescita e stabilità. Ovviamente, le dinamiche allora erano diverse. Ma lo spunto fornito dai liberali di quel tempo, che miravano a principi come chiarezza, certezza, deterrenza e semplificazione, pare sia ritornato in voga e trovi riscontro nei più recenti interventi in materia, a partire dalla voluntary disclosure fino ad arrivare alla cooperative compliance, strumenti che saranno approfonditi nel capitolo III.

1.5 Amministrazione finanziaria e contribuenti: compiti, diritti e obblighi.

La rilevanza dello Statuto dei diritti del contribuente è evidente. I diritti, innanzitutto, dei contribuenti e i loro doveri sono elencati al fine di rendere visibili e concrete le tutele e ancor più chiari gli obblighi in capo a coloro che sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione delle loro possibilità. Si può anche affermare che lo Statuto sia una pietra miliare nell'evoluzione del rapporto tra contribuenti e fisco, poiché formalizza regole fondamentali per il buon funzionamento dell'intero sistema tributario e dunque dell'intero paese. Di seguito, sarà brevemente descritta l'attività svolta dall'Amministrazione finanziaria nella fase antecedente all'emissione di un avviso di accertamento e il ruolo giocato dal contribuente, insieme alle garanzie e tutele che gli sono riconosciute e agli obblighi che deve assolvere.

⁴ Einaudi L., *Il buongoverno*, vol. I, a cura di Ernesto Rossi, Ed. Laterza, 1973, p. 5-15.

1.5.1 Poteri istruttori dell'Amministrazione finanziaria

L'amministrazione finanziaria ha il potere di esercitare un'attività istruttoria nei confronti del contribuente, al fine di acquisire elementi, dati e notizie per verificare la corretta osservanza delle prescrizioni imposte dalla normativa tributaria. Tali compiti sono stati attribuiti mediante il *D.P.R. 600/1973* e il *D.P.R. 633/1972*, che si riferiscono rispettivamente alle imposte sui redditi e all'imposta sul valore aggiunto. Gli uffici finanziari si occupano di controllare le dichiarazioni presentate, rilevando eventuali omissioni e liquidando le imposte o maggiori imposte dovute; vigilano sull'osservanza degli obblighi relativi alla tenuta delle scritture contabili, alla fatturazione e alla registrazione delle operazioni e alla tenuta della contabilità e degli altri obblighi imposti dalla legge; irrogano sanzioni pecuniarie e presentano notizia di reato all'Autorità giudiziaria in presenza di fattispecie penalmente rilevanti. L'attività istruttoria può essere svolta in ufficio o presso il contribuente. Relativamente a quella svolta in ufficio, l'amministrazione finanziaria ha la facoltà di invitare i contribuenti, indicandone il motivo⁵, a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie. Ancora, può

⁵ L'art. 7 della legge 27 luglio 2012, n. 212, prevede che: "Gli atti dell'Amministrazione finanziaria sono motivati secondo quanto prescritto dall'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente la motivazione dei provvedimenti amministrativi, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione. Se nella motivazione si fa riferimento ad un altro atto, questo deve essere all'atto che lo richiama."

Il requisito della motivazione è centrale nel rapporto tra Fisco e contribuente. Nell'atto di accertamento, così la Sentenza 28 gennaio 2010, n. 1825 della Corte di Cassazione, "costituisce requisito di legittimità, richiesto a pena di nullità (art. 42 D.P.R. 600/1973), che il contribuente può chiedere sia dichiarata in giudizio, nel rispetto dei termini e con le modalità prescritte dall'art. 61 del citato decreto".

invitare i contribuenti, sempre indicandone il motivo, a esibire o trasmettere atti e documenti. Ai soggetti obbligati alla tenuta delle scritture contabili⁶ può essere richiesta anche l'esibizione di bilanci, rendiconti, libri e registri previsti dalle disposizioni tributarie, oltre che dati, notizie e documenti relativi ad attività svolte in un determinato periodo d'imposta, relativi ad accertamenti nei confronti di loro fornitori, prestatori di lavoro e clienti. A tal proposito, l'Ufficio può estrarne copia o trattenerli, fatta eccezione per le scritture cronologiche in uso, per un periodo non superiore a sessanta giorni. L'Amministrazione può recapitare ai contribuenti questionari riguardanti dati e notizie specifici potenzialmente rilevanti ai fini dell'accertamento nei loro confronti o nei confronti di coloro con i quali hanno intrattenuto rapporti. Inoltre, l'Amministrazione finanziaria può richiedere la comunicazione di dati e notizie riguardanti determinati soggetti agli organi e alle amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici non economici e alle società ed enti che si occupano di riscossioni e pagamenti per conto di terzi. Altro notevole potere è quello relativo alle indagini finanziarie, attraverso cui può richiedere, previa autorizzazione, dati, notizie e documenti alle banche, agli intermediari finanziari, alle società assicurative, alle imprese di investimento, alla Poste Italiane Spa, alle società di gestione del risparmio, agli organismi di investimento collettivo del risparmio e alle società fiduciarie: le richieste possono riguardare qualsiasi rapporto intrattenuto o operazione effettuata con i

⁶ Art. 13 D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600.

loro clienti.

Qualora il contribuente non ottemperi agli inviti ed alle richieste dell'Amministrazione finanziaria, quanto non addotto e non esibito non potrà essere preso in considerazione a favore del contribuente ai fini dell'accertamento, a meno che non vi sia stata causa di forza maggiore non imputabile allo stesso contribuente.

Analogamente, l'attività istruttoria può essere svolta presso il contribuente, con l'esecuzione di accessi, ispezioni e verifiche. Questo è il principale mezzo istruttorio per l'Amministrazione finanziaria, sebbene sia invasivo nell'ottica del contribuente, in quanto si vede ridurre diritti fondamentali come l'inviolabilità del domicilio, la riservatezza della corrispondenza e il segreto professionale.

1.5.2 Accessi, ispezioni e verifiche

Il momento iniziale dell'attività di verifica è l'accesso, che consiste nella facoltà dei soggetti autorizzati di entrare e permanere nei locali destinati all'esercizio dell'attività, sia essa commerciale, agricola, artistica o professionale, o nei locali adibiti ad abitazione⁷, al fine di eseguire tutte le ricerche, le ispezioni e le rilevazioni ritenute utili all'accertamento

⁷ È possibile che lo stesso immobile ove si svolge l'attività imprenditoriale sia adibito anche ad abitazione. A tal proposito, la Corte di Cassazione, con Sentenza del 28 luglio 2011 n. 16570, ha affermato: *“resta ferma la necessità della previa autorizzazione del Procuratore della Repubblica, ancorché non motivata da ripetuti gravi indizi, laddove si sia in presenza di immobili complessivamente destinati, in ragione della facilità di comunicazione interna, anche ad uso abitativo”*. L'autorizzazione rileva quale condicio sine qua non per la legittimità dell'atto e delle successive eventuali acquisizioni di dati, elementi e notizie.

dell'imposta e alla repressione dell'evasione ed altre violazioni della normativa. Naturalmente, è d'obbligo essere muniti di apposita autorizzazione, specifica e del regime appropriato, poiché l'accesso presso l'abitazione richiede il placet del Procuratore della Repubblica o dell'Autorità giudiziaria. Seguono le ispezioni documentali, le verifiche e le perquisizioni, dopo che il titolare o il legale rappresentante dell'impresa o dello studio professionale sia stato invitato ad esibire tutta la documentazione prescritta dalla normativa. Le ispezioni documentali⁸ consistono nel raffronto del contenuto della documentazione obbligatoria con quello degli altri documenti reperiti nel corso delle ricerche o in fasi successive della verifica, tra cui: la corrispondenza commerciale, la contabilità direzionale, la documentazione di terzi con cui il soggetto verificato ha intrattenuto rapporti di carattere economico. Il fine è controllare la corretta istituzione, tenuta e conservazione delle scritture contabili obbligatorie, sia la loro complessiva attendibilità. Infine, attraverso l'attività di verifica sono effettuate tutte le azioni di controllo residuali. L'obiettivo è il riscontro della gestione ispezionata e nel confronto tra questa con i documenti e le scritture contabili, al fine di verificare la corrispondenza tra le risultanze contabili e la situazione reale. È *“un'indagine di polizia amministrativa finalizzata a prevenire, ricercare e reprimere le violazioni alle norme tributarie e finanziarie e a qualificare e quantificare la*

⁸ Circolare n. 1/1998 Guardia di Finanza.

*capacità contributiva del soggetto che ad esse è sottoposto*⁹”. Le verifiche possono essere dirette o indirette (presuntive), generali o parziali, centralizzate o d’iniziativa, a seconda dei soggetti passivi da sottoporre a verifica. Per giunta, l’Amministrazione, nel tempo, è stata dotata di ulteriori poteri, come la facoltà di esercitare indagini finanziarie per individuare e raccogliere ulteriori elementi attraverso intermediari finanziari, specialmente quando i fenomeni evasivi sono più complessi.

1.5.3 Diritti e obblighi del contribuente

Le attività di verifica possono essere svolte presso il contribuente ogni qualvolta lo richiedano le esigenze dell’indagine in corso: necessità di eseguire ricerche di documentazione contabile, extra-contabile e rilevazioni che effettivamente e materialmente non sono possibili se non presso la sede del contribuente, quali, ad esempio, il riscontro dell’esistenza e dell’esatta qualità di beni strumentali ammortizzabili, i controlli di cassa, la quantificazione delle giacenze di magazzino. Diversamente, se non si configurano tali esigenze, le finalità della verifica si perseguono senza effettuare alcun accesso. In ogni caso, allorquando sia effettuato un accesso presso il contribuente, quest’ultimo ha il diritto di essere informato delle ragioni e dell’oggetto della verifica¹⁰, della facoltà di essere assistito da un professionista abilitato alla

⁹ Circolare n. 1/1998 Guardia di Finanza

¹⁰ Art. 12, comma 2, legge 212/2000.

Per giunta, secondo la Commissione Tributaria Provinciale di Treviso, Sentenza n. 83/2012, nei casi di accertamento basato su indici di capacità contributiva, il contribuente deve essere messo a conoscenza delle fonti d’innescio o ragioni poste a fondamento della verifica.

difesa dinanzi agli organi di giustizia tributaria, nonché dei suoi diritti e dei suoi obblighi. Innanzitutto, il contribuente ha la facoltà di imporre che l'esame della documentazione richiesta avvenga presso l'ufficio degli addetti alla verifica o presso il professionista di fiducia. Poi, contribuente e professionista possono richiedere la menzione nel processo verbale di verifica di osservazioni e rilievi pertinenti. Osservazioni e richieste possono essere presentate dal contribuente anche entro il sessantesimo giorno successivo al processo verbale di constatazione (pvc), con valutazione a cura degli uffici. Oltretutto, si rammenta che l'avviso di accertamento non può essere emesso prima dei sessanta giorni dalla notifica del pvc, fatti salvi i casi di particolare urgenza. Dunque, qualora fosse emesso prima della scadenza del termine, l'avviso di accertamento sarebbe illegittimo. La ratio della perentorietà del termine risiede proprio nel proposito di consentire al contribuente di interloquire con l'Amministrazione prima dell'emissione dell'atto.

Tra gli obblighi rientra, anzitutto, quello di esibire, al momento dell'accesso, tutti i libri, i registri, i documenti e le scritture, compresi quelli non obbligatori, che si trovano nei locali ove è effettuato l'accesso. Naturalmente, sono compresi tutti i documenti accessibili tramite le apparecchiature informatiche ivi installate. Nel momento in cui il contribuente dichiara, mediante apposita attestazione, che la documentazione richiesta è posseduta da altro soggetto o altri soggetti (di solito, il professionista di fiducia), i verificatori possono recarsi presso costoro e richiedere quanto occorre, tuttavia

senza la possibilità di effettuare ulteriori ricerche. Ciò premesso, se il contribuente rifiuta di esibire quanto richiesto oppure l'attestazione, o ancora se il professionista rifiuta l'esibizione della documentazione, automaticamente si determina l'inutilizzabilità a favore del contribuente di quella documentazione, sia in sede amministrativa che contenziosa. È anche possibile che tale documentazione non sia affatto tenuta: in tal caso, l'amministrazione è giustificata ad adottare lo strumento dell'accertamento induttivo. Infine, è opportuno rammentare che qualsiasi atto dell'amministrazione finanziaria deve essere motivato ed indicare quanto occorre al contribuente per avere una completa conoscenza degli atti a lui indirizzati¹¹.

Ma oltre a questi strumenti, nello Statuto sono previsti ulteriori diritti. Infatti, il contribuente può richiedere, qualora sussistano obiettive condizioni di incertezza sulla corretta interpretazione delle disposizioni, maggiore chiarezza circa l'applicazione delle disposizioni tributarie a casi concreti e personali¹².

¹¹ Art. 7, comma 2, legge 212/2000: "Gli atti dell'amministrazione finanziaria e dei concessionari della riscossione devono tassativamente indicare: a) l'ufficio presso il quale è possibile ottenere informazioni complete in merito all'atto notificato o comunicato e il responsabile del procedimento; b) l'organo o autorità amministrativa presso cui è possibile promuovere un riesame anche nel merito dell'atto in sede di autotutela; c) le modalità, il termine, l'organo giurisdizionale o l'autorità amministrativa cui è possibile ricorrere in caso di atti impugnabili".

¹² L'art. 11 dello Statuto dei diritti del contribuente, così come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 156/2015, prevede quattro tipologie di interpello. *Interpello ordinario (comma 1, lett. a)*, che viene usato dal contribuente per ottenere dall'amministrazione finanziaria dei chiarimenti sulla corretta interpretazione delle norme tributarie. Con il recente intervento normativo questa tipologia di interpello ha subito un'estensione del suo ambito applicativo che l'ha portato a sdoppiarsi in: interpello interpretativo, in cui l'oggetto dell'istanza è la norma tributaria (restano pertanto esclusi gli atti non aventi carattere normativo); interpello qualificatorio, in cui l'oggetto dell'istanza è la corretta identificazione normativa del caso concreto. *Interpello probatorio (comma 1, lett. b)*, che viene attivato dal contribuente quando intende aderire a determinati regimi fiscali, per chiedere all'amministrazione finanziaria un parere: sulla sussistenza delle condizioni per l'accesso; sull'idoneità degli elementi probatori prodotti a tal fine. *Interpello antiabuso (comma 1, lett. c)*, che ha sostituito la vecchia istanza disapplicativa (art. 21 della L. 413/91 ora abrogata) e consente di

La risposta dell'Amministrazione deve essere recapitata entro centoventi giorni dalla presentazione dell'istanza, deve essere scritta e motivata e vincola l'Ufficio stesso nell'emissione di eventuali atti che contrastino con quanto affermato, determinando così la nullità di quell'eventuale atto. Inoltre, se la risposta non perviene, si considera giusta l'interpretazione del contribuente. A conclusione, è utile citare anche il Garante del contribuente, organo monocratico¹³ scelto e nominato dal presidente della commissione tributaria regionale o sua sezione distaccata. Il Garante raccoglie *“lamenti, disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria, rivolgendo richieste di documenti o chiarimenti agli uffici competenti e attivando le procedure di autotutela nei confronti di atti notificati al contribuente. Dà comunicazione degli esiti dell'attività svolta alla direzione regionale o al comando di zona della Guardia di finanza competente, rivolge raccomandazioni ai dirigenti degli uffici ai fini della tutela del contribuente e della migliore organizzazione dei servizi, può accedere negli uffici finanziari per controllare la funzionalità dei*

interrogare l'Agenzia delle Entrate sulla natura abusiva del diritto di specifici atti e negozi, anche tra loro collegati. *Interpello disapplicativo (comma 2)*, che consente al contribuente di chiedere all'amministrazione finanziaria la disapplicazione di specifiche disposizioni tributarie che, allo scopo di contrastare comportamenti elusivi, limitano deduzioni, detrazioni, crediti d'imposta o altre posizioni soggettive dello stesso, fornendo a tal proposito la prova che tali fenomeni non possono verificarsi relativamente alla propria fattispecie concreta. Questa tipologia di interpello è l'unica avente carattere obbligatorio. Resta fermo che il contribuente può, in caso di risposta sfavorevole, fornire la predetta prova anche nelle successive fasi dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa.

¹³ Art. 13 legge 27 luglio 2000, n. 212, così come modificato dall'articolo 4, comma 36, lettera a), n. 1), della legge 12 novembre 2011, n. 183.

servizi di assistenza e di informazione al contribuente e individuare i casi che possano arrecare pregiudizio al contribuente o comunque conseguenze negative sul rapporto con l'amministrazione". Di notevole importanza è, senza dubbio, la prescrizione circa la relazione annuale mediante cui il Garante dovrebbe fornire, a Governo e Parlamento, dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale. In ogni caso, quest'organo può diventare un vero punto di raccordo tra contribuenti e Fisco, fungendo da cerniera nei meccanismi di interazione tra le parti. A tal proposito, risultano interessanti i tentativi segnalati in Sardegna, dove, per creare una nuova sinergia Fisco-Garante, si mira a raggiungere "l'obiettivo di avviare un percorso di scambi costruttivi volto, da un lato, a tenere informato il Garante sulle attività messe in campo dall'Agenzia e, dall'altro, a portare all'attenzione dell'Agenzia le problematiche più diffuse tra i contribuenti. Un'interazione da cui potrebbe scaturire un duplice vantaggio: semplificare, dove possibile, metodi e procedure degli uffici fiscali e, nello stesso tempo, rendere più lineare e diretto il rapporto con i cittadini. Intensificando la reciproca collaborazione, le due istituzioni, impegnate entrambe, seppure da posizioni distinte, a tutelare l'interesse della collettività, si propongono di incentivare la tax compliance e di ridurre le incomprensioni tra Fisco e contribuenti, evitando il ricorso al contenzioso tributario, che comporta lunghi e costosi giudizi¹⁴".

¹⁴ FiscoOggi, Rivista telematica, 5 luglio 2016.

1.6 Istituti deflativi del contenzioso tributario

La tutela giurisdizionale di diritti e interessi legittimi contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa¹⁵. Naturalmente, nel caso di specie, la giurisdizione di riferimento è quella “tributaria”, disciplinata dal *d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546*. Gli organi sono: le commissioni tributarie provinciali, che esercitano la funzione giurisdizionale in primo grado e le commissioni tributarie regionali, che esercitano la loro funzione in secondo grado. Il terzo grado di giudizio, *rectius* di legittimità, è esercitato dalla Corte di Cassazione. L’ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria è disciplinato dal *d.lgs. 31 dicembre, n. 545*.

È naturale che sorgano contenziosi tra amministrazione finanziaria e contribuenti, per via delle divergenze legittime che concernono le obbligazioni tributarie. Al contempo è cruciale evidenziare che in un’ottica di deflazione del contenzioso, allorquando determini conseguenze benefiche nei confronti delle parti, l’ordinamento tributario contempla strumenti finalizzati a prevenire o eliminare le contese. Sicché, contestualmente alla lotta all’evasione fiscale, le disposizioni tributarie prevedono istituti che mirano a raggiungere accordi transattivi, ovviamente senza deflagrare in una distorsione del principio di indisponibilità dell’obbligazione tributaria. Difatti, l’attività amministrativa che esprime un atto impositivo è di tipo vincolata, poiché è la legge ad

¹⁵ Art. 113 Costituzione italiana.

individuare i presupposti e la base imponibile relativi alla pretesa: l'amministrazione finanziaria non gode di nessuna discrezionalità né rispetto all'*an* né al contenuto dell'atto ed è obbligata a prendere in considerazione soltanto questioni attinenti all'interpretazione e all'applicazione della disposizione tributaria al caso specifico. Di conseguenza, non è riscontrabile il vizio di eccesso di potere, caratteristico dei soli atti amministrativi discrezionali.

Di seguito, si propone una breve descrizione degli istituti deflativi previsti dall'ordinamento tributario.

1.6.1 Autotutela

L'autotutela tributaria è il potere – dovere dell'Amministrazione finanziaria di correggere o eliminare un proprio atto riconosciuto successivamente illegittimo o infondato, ove contestualmente sussista un interesse pubblico specifico, concreto ed attuale. L'istituto è disciplinato dall'art. 2-*quater* del *d.l. 30 settembre 1994, n. 564*, il quale stabilisce che è possibile esercitare il potere di annullamento o di revoca *“anche in pendenza di giudizio o in caso di non impugnabilità degli atti illegittimi o infondati”*. In tale potere va incluso anche quello di decretare la sospensione degli effetti dell'atto *de quo*¹⁶. Il *d.m. 11 febbraio 1997, n.37* all'art. 1 individua nell'Ufficio che ha emanato l'atto illegittimo o che è competente per gli accertamenti d'Ufficio, ovvero in via sostitutiva, in caso di grave inerzia, nella Direzione regionale dalla quale

¹⁶ Art. 2-*quater*, co. 1-*bis*, d.l. 564/1994

l'Ufficio stesso dipende, gli organi competenti per l'esercizio del potere di annullamento e di revoca d'Ufficio o di rinuncia all'imposizione. I casi tipici di illegittimità sono: errore di persona, evidente errore logico o di calcolo, errore sul presupposto, doppia imposizione, mancata considerazione di pagamenti regolarmente eseguiti, mancanza di documentazione sanata dalla successiva produzione entro i termini di decadenza, sussistenza dei requisiti per fruire di deduzioni, detrazioni o agevolazioni precedentemente non riconosciute, errore materiale del contribuente facilmente riconoscibile¹⁷. L'infondatezza dell'atto concerne i vizi di merito legati ad errori nella valutazione dei presupposti e delle circostanze di fatto.

Poter provvedere ad annullare direttamente, cioè senza preventivo intervento giurisdizionale, i propri atti costituisce una potestà tipica della Pubblica Amministrazione. Tale capacità di riesaminare il proprio operato risponde infatti all'esigenza di assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico a cui tutti i poteri amministrativi sono subordinati ed è attuata attraverso il riesame e l'eventuale correzione o rimozione degli atti viziati, sia sotto il profilo della legittimità che del merito. Oggetto dell'autotutela tributaria possono essere oggi gli avvisi di accertamento, di liquidazione e di irrogazione di sanzioni, e tutti gli altri atti che comunque incidano negativamente nella sfera giuridica del contribuente, quali ad esempio il ruolo e gli atti di diniego di agevolazioni fiscali o di rimborso. A tal proposito, l'interesse pubblico specifico, concreto

¹⁷ Art. 2, co. 1, D.M. 37/1997

ed attuale deve prevalere rispetto a quello della stabilità delle situazioni giuridiche. Più precisamente, ci si riferisce alla necessità di garantire il diritto a pagare la giusta imposta e di eliminare un inutile contenzioso.

L'iniziativa, oltre alla facoltà "d'Ufficio" già implicitamente evidenziata dell'Ufficio finanziario, può essere adottata dal contribuente attraverso apposita istanza e dal Garante del contribuente. Nel primo caso, l'Ufficio competente ha l'obbligo, dopo aver ricevuto un'istanza di annullamento totale o parziale, di riesaminare l'atto de quo entro un termine ragionevole¹⁸ e di comunicare l'esito del controllo, corroborato da specifiche motivazioni. Tale istanza deve essere spedita mediante raccomandata con avviso di ricevimento o consegnata direttamente all'ufficio competente, rispettando tutte le prescrizioni circa le indicazioni formali e di merito. Si evidenzia che la stessa non beneficia di effetti sospensivi riguardo l'atto oggetto di riesame. Nel secondo caso, l'impulso viene fornito dal Garante del contribuente, nelle modalità e per le motivazioni già esposte in relazione alla funzione da esso ricoperta.

1.6.2 Acquiescenza

L'art. 15 del *d.lgs. 19 giugno 1997, n. 218* disciplina l'acquiescenza. L'istituto dà la possibilità al contribuente di ottenere la riduzione delle sanzioni comminate mediante avviso di accertamento, se questi accetta la pretesa

¹⁸ Circolare n. 11/28093 del 2000, Dir. Reg. Lombardia: il termine entro cui gli uffici finanziari devono procedere al riesame dell'atto, salvo casi eccezionali in cui sia necessario valutare anche elementi istruttori, è quantificato in centoventi giorni dal ricevimento dell'istanza da parte del contribuente.

erariale, con successiva rinuncia ad impugnare l'avviso di accertamento o liquidazione o a presentare istanza di accertamento con adesione. Più precisamente, il contribuente contribuisce a definire il contenuto di un atto impositivo difficilmente confutabile, in cambio dei seguenti vantaggi: riduzione delle sanzioni ad un terzo o ad un sesto (acquiescenza rinforzata) se l'avviso di accertamento non è stato preceduto dall'invito al contraddittorio o da un processo verbale di constatazione (tuttavia, quest'ultima opzione è stata soppressa dal 1° gennaio 2016); cancellazione della sanzioni tributarie accessorie; riduzione fino ad un terzo delle sanzioni penali pecuniarie e disapplicazione delle pene accessorie; rideterminazione della base imponibile ai fini previdenziali e assistenziali, senza l'applicazione di sanzioni e interessi. Tale istituto rende definitivo l'accertamento, con conseguente impossibilità, per l'Ufficio finanziario, di poter integrare e modificare l'atto. Sono fatti salvi i casi in cui si perviene a nuovi elementi, in base ai quali è possibile accertare un maggior reddito superiore al cinquanta per cento di quello definito.

L'ambito di applicazione comprende le sanzioni irrogate per violazioni ed omissioni circa imposte sui redditi, IVA, e per violazioni riguardanti il contenuto delle dichiarazioni, ad eccezione delle sanzioni comminate in sede di controllo automatico delle dichiarazioni¹⁹. L'acquiescenza si applica inoltre nei casi di insufficiente dichiarazione di valore agli effetti dell'imposta di registro e in quelli di omessa o tardiva dichiarazione della successione o di

¹⁹ Art. 36-*bis*, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600

quella sostitutiva, nonché nei casi di incompletezza e infedeltà della dichiarazione della successione o di quella sostitutiva o integrativa.

Il pagamento deve essere effettuato in un'unica soluzione oppure, in forma rateale. È consentito un massimo di otto rate trimestrali di pari importo o di dodici rate, ma nel caso l'importo superi la soglia di 51.645,69 euro.

1.6.3 Accertamento con adesione

L'accertamento con adesione è un istituto deflativo del contenzioso tributario disciplinato anch'esso dal *d.lgs. 19 giugno 1997, n. 218*. L'istituto attribuisce agli Uffici finanziari la possibilità di definire, in via amministrativa e in contraddittorio con il contribuente, le pretese tributarie, al fine anche di deflazionare il contenzioso tributario e anticipare la riscossione dei tributi. Sono compresi nell'ambito di applicazione dell'istituto i seguenti soggetti: le persone fisiche; le società di persone e gli altri soggetti di cui all'art. 5 del *Tuir*²⁰; le società di capitali e gli enti di cui all'art. 87 del *Tuir*. L'ambito oggettivo dell'accertamento con adesione non è limitato a specifici elementi, ma può riguardare qualsiasi aspetto dell'accertamento. Il procedimento di adesione può, in ogni caso, essere attivato: d'ufficio, prima della notifica

²⁰ Secondo il *D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917*, nell'art. 5, rubricato *Redditi in forma associata*, vi rientrano anche: le società di armamento, che sono equiparate alle società in nome collettivo o alle società in accomandita semplice secondo che siano state costituite all'unanimità o a maggioranza; le società di fatto, che sono equiparate alle società in nome collettivo o alle società semplici secondo che abbiano o non abbiano per oggetto l'esercizio di attività commerciali; le associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni sono equiparate alle società semplici; 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.

dell'avviso di accertamento o di rettifica; su istanza del contribuente, subordinatamente all'avvenuta notifica di un avviso di accertamento o di rettifica non preceduto dall'invito dell'Ufficio nella fase istruttoria (invito al contraddittorio) ed entro il termine perentorio per la proposizione del ricorso, ovvero prima della notifica dell'atto impositivo, quando siano stati eseguiti accessi, ispezioni e verifiche nei suoi confronti.

I vantaggi derivanti dall'adozione di tale istituto sono: la perdita di efficacia dell'avviso di accertamento o di rettifica notificato al contribuente; la riduzione delle sanzioni amministrative a un terzo del minimo previsto dalla legge, ricalcolate sulla base dell'imposta concordata; la eliminazione delle sanzioni tributarie accessorie; la riduzione delle sanzioni penali pecuniarie fino a un terzo e la disapplicazione delle pene accessorie; la rideterminazione della base imponibile ai fini previdenziali e assistenziali, senza l'applicazione di sanzioni e interessi; la sospensione dei termini di impugnazione per un periodo di novanta giorni, opportunamente sommabili al periodo di sospensione feriale di trenta giorni.

Com'è noto, prima dell'emissione di un atto impositivo, l'Agenzia delle Entrate, tramite il competente ufficio, può invitare il contribuente a comparire, affinché si giunga ad una definizione concordata dei periodi d'imposta suscettibili di accertamento. Ove il contribuente non partecipi al contraddittorio, viene preclusa la possibilità di presentare la suddetta istanza. A seguito dell'accoglimento o comunque dell'avviamento della procedura, il

contribuente può presentare, personalmente o per mezzo di un rappresentante munito di procura speciale, osservazioni e documenti che attestino la confutabilità della pretesa vantata. Il tentativo di definizione può richiedere anche più incontri, dei quali viene redatta verbalizzazione. Pertanto, il contraddittorio può concludersi con un accordo²¹, con l'archiviazione dell'atto o con la notifica o conferma dell'atto, ciò in ragione del mancato accoglimento di quanto fornito dal contribuente. Dal canto suo, il contribuente, ove fosse rifiutato quanto fornito, potrà impugnare l'atto dinanzi alla giurisdizione tributaria o avvalersi della definizione agevolata delle sanzioni e impugnare la sola pretesa tributaria. Si evidenzia come questo istituto non sia compatibile con quello dell'acquiescenza, per chiara divergenza di finalità.

Il perfezionamento del procedimento di adesione si configura con il pagamento dell'intera somma dovuta a seguito della definizione, entro venti giorni dalla redazione dell'atto di adesione²². Da ultimo, si ricorda che la definizione della pretesa tributaria non si considera come una transazione, in quanto vige in ogni caso il principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria.

²¹ L'accertamento definito con adesione diventa "intoccabile", tanto da parte del contribuente, che non può più impugnarlo, quanto da parte dell'ufficio, che non può integrarlo o modificarlo (in tal senso, ex pluribus, Commissione Tributaria Provinciale di Vercelli, Sez. I, Pres. Anadone, Rel. Casini, Sentenza n. 14 del 9 marzo 2009; Corte di Cassazione, Sez. tributaria - Pres. e Rel. Magno, Sentenza n. 10086 del 30 aprile 2009).

²² Art. 9, co. 1, *d.lgs. 19 giugno 1997, n. 218*.

1.6.4 Adesione al contenuto del processo verbale di constatazione

L'adesione al contenuto del processo verbale di constatazione è disciplinato dall'art. 5-bis del *d.lgs. 19 giugno 1997, n. 218*. L'istituto è valido e continua ad applicarsi per tutti i processi verbali di constatazione notificati entro il 31 dicembre 2015. Infatti, dal 1° gennaio 2016 questo istituto è stato soppresso, insieme all'acquiescenza rafforzata e all'adesione al contenuto dell'invito a comparire, sulla scorta del *comma 637, lettera c), punti 1, 2 e 3, dell'art.1 della legge n.190 del 2014*. A tal proposito, si sottolinea come resta in vigore all'occorrenza dell'adozione della procedura di voluntary disclosure e come non sia dunque più sovrapponibile, insieme agli istituti deflativi summenzionati, al ravvedimento operoso, rinnovato dalla stessa legge 190/2014.

Ad ogni buon conto, l'adesione determina una definizione della pretesa tributaria in via anticipata e incondizionata, con conseguenti vantaggi, quali: la riduzione delle sanzioni amministrative tributarie a un sesto del minimo; la possibilità di rateizzare il pagamento delle somme dovute senza prestare alcuna garanzia; la riduzione fino a un terzo delle sanzioni penali pecuniarie e la disapplicazione delle pene accessorie. È possibile applicarlo ai processi verbali di constatazione redatti da funzionari dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza. Ciò detto, per essere suscettibili di adesione, le contestazioni rilevate devono riguardare violazioni sostanziali, cioè relative al recupero della base imponibile e dell'imposta o anche all'irrogazione di

sanzioni commisurate alla maggiore imposta accertata, di: Irpef, Ires, Irap, IVA, addizionali Irpef, imposte sostitutive, contributi previdenziali.

La mancata adesione a questo istituto precludeva l'adesione al contenuto del successivo invito a comparire.

Per aderire ad un pvc, occorreva trasmettere una comunicazione all'ufficio territorialmente competente, nonché all'organo che avesse redatto il verbale. Il perfezionamento dell'adesione avveniva con la notifica dell'atto di definizione dell'accertamento parziale.

1.6.5 Adesione al contenuto dell'invito a comparire

Come sottolineato sopra, anche questo istituto è stato soppresso. Tuttavia, se ne fornisce menzione per completezza di ragionamento. L'istituto fu introdotto al fine di ampliare le ipotesi di definizione della pretesa tributaria in una fase antecedente al contraddittorio. Infatti, esso consentiva al contribuente, qualora questi avesse prima aderito al contenuto del pvc, di ottenere vantaggi sulle sanzioni irrogate.

1.6.6 Conciliazione giudiziale

Con questo istituto, come con l'accertamento con adesione, si può addivenire ad una definizione concordata della pretesa tributaria. Tuttavia, in tal caso, si tratta di un istituto deflativo endoprocessuale²³. Più precisamente, l'accordo

²³ Artt. 48 e 48-bis del *d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546*. L'adozione dell'istituto *de quo* si riferisce alle parti processuali – contribuente ricorrente e Ufficio finanziario – che ne fanno uso all'occorrenza, in occasione di un giudizio già incardinato.

tra le parti può essere raggiunto entro il primo grado o il secondo grado²⁴ di giudizio e determina alcuni vantaggi per il contribuente: estinzione del processo per cessazione della materia del contendere relativamente alle questioni oggetto di conciliazione; riduzione delle sanzioni amministrative al quaranta per cento dell'imposta rideterminata in sede di riconciliazione nel primo grado e al cinquanta per cento nel secondo grado; riduzione fino a un terzo delle sanzioni penali pecuniarie e disapplicazione delle pene accessorie. L'istituto può essere attivato, dunque, senza limite temporale, purché avvenga entro la fine del giudizio di secondo grado e con riferimento alle liti devolute alla giurisdizione tributaria, fatta eccezione per quelle controversie aventi ad oggetto l'irrogazione delle sanzioni amministrative tributarie.

La conciliazione può avvenire in udienza o fuori udienza. La conciliazione giudiziale in sede processuale può essere avviata su iniziativa delle parti o della stessa Commissione Tributaria. Nel primo caso, il contribuente o l'ufficio, con una domanda di discussione in pubblica udienza depositata presso la segreteria della Commissione e notificata alla controparte entro i 10 giorni precedenti la trattazione, può chiedere di conciliare in tutto o in parte la controversia. Nel secondo caso, il giudice tributario, con intervento autonomo, può invitare le parti a conciliare la controversia, eventualmente rinviando alla

²⁴ Novità introdotta dal *d.lgs. 24 settembre 2015, n. 156*. Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della *legge delega 11 marzo 2014, n. 23*, preordinata alla realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita. L'art. 48 del d.lgs. 546/1992 è stato sostituito dal combinato disposto degli artt. 48 e 48-bis, ove compare solo la dicitura "commissione", eliminando il vincolo, precedentemente attivo in virtù della menzione "commissione provinciale", di adozione dell'istituto della conciliazione in appello.

successiva udienza il potenziale perfezionamento dell'accordo. Qualora venga raggiunto un accordo, si redige un processo verbale di conciliazione, ove sono indicate le somme dovute e le modalità di pagamento. Il collegio giudicante, verificata la sussistenza dei presupposti e delle condizioni di ammissibilità dell'accordo, dichiara con sentenza l'estinzione del giudizio per cessata materia del contendere, nel caso di conciliazione totale: se la conciliazione è solo parziale, dichiara l'estinzione del giudizio solo per la parte oggetto di accordo.

La conciliazione fuori udienza viene avviata allorquando si insorto un accordo tra le parti in sede extraprocessuale. Di talché, le parti possono depositare presso la segreteria della Commissione l'accordo, sottoscritto dai difensori, fino alla data di trattazione in camera di consiglio o fino alla discussione in pubblica udienza. Il Presidente della Commissione, valutata l'idoneità dei presupposti e delle condizioni di ammissibilità, dichiara estinto il processo oppure, diversamente, fissa la data di trattazione della lite con decreto.

Infine, si sottolinea come abbia avuto particolare rilevanza, a parere della dottrina, oltre all'estensione al secondo grado di giudizio dell'istituto, l'eliminazione dall'art. 17-*bis* del d.lgs. 546/1992 dell'inciso secondo cui “è esclusa la conciliazione giudiziale di cui all'articolo 48”²⁵: da una lettura della norma, si potrebbe desumere il tentativo di eliminare l'alternatività tra reclamo/mediazione e conciliazione che caratterizza il sistema vigente²⁵.

²⁵ Loconte S., *Il decreto attuativo della delega fiscale, Riforma contenzioso: conciliazione estesa*

1.6.7 Reclamo e mediazione

Al fine di ridurre i contenziosi e di evitare soprattutto quelli di minore entità, è stato introdotto il reclamo²⁶, istituto deflativo del contenzioso tributario attraverso cui è possibile verificare, in sede amministrativa, la fondatezza dei motivi del ricorso e valutare la possibilità di raggiungere una mediazione. È obbligatorio presentare istanza di reclamo, pena l'improcedibilità del ricorso, per le controversie di valore inferiore ai ventimila euro, mentre è qualificato come facoltà l'inserimento di una proposta di mediazione con rideterminazione della pretesa fiscale. Qualora ci sia un esito positivo della procedura, le sanzioni amministrative si riducono al quaranta per cento delle somme irrogabili in relazione all'ammontare del tributo risultante dalla mediazione.

L'istituto è applicabile a tutti gli atti impugnabili individuati dall'art. 19 del *d.lgs. 546/1992*. Fino al 31 dicembre 2015, la mediazione tributaria è stata applicata ai soli atti emessi dall'Agenzia delle Entrate e notificati a partire dal 1° aprile 2012. A decorrere dal 1° gennaio 2016, a seguito delle modifiche introdotte dal *d.lgs. n. 156/2015* (attuativo della legge delega fiscale n. 23/2014), la mediazione è applicabile anche alle controversie relative all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, agli enti locali e all'agente e ai concessionari della riscossione (per i ricorsi introduttivi presentati a partire dal 1° gennaio 2016).

anche all'appello, *lpsa.it*, 10 luglio 2015

²⁶ Art. 17-bis del *d.lgs. 546/1992*, introdotto dall'art. 39, co.9, del *d.l. 98/2011*.

I requisiti formali dell'atto di reclamo sono gli stessi disposti dall'art. 18 del d.lgs. 546/1992, poiché se la procedura non ottiene esito positivo si generano automaticamente gli effetti del ricorso giurisdizionale. La presentazione dell'istanza di reclamo, inoltre, determina una sospensione dei termini di proposizione del ricorso per novanta giorni. Dopo aver verificato l'impossibilità di annullare del tutto o in parte l'atto impugnato, l'ufficio competente dell'Agenzia delle Entrate valuta la proposta di mediazione eventualmente formulata dal contribuente. In assenza dei presupposti di accoglimento, l'Ufficio redige una propria proposta. A tal proposito, la disciplina rimanda all'art. 48 dello stesso decreto legislativo, riguardante la conciliazione. Dunque l'iter e i possibili esiti sono gli stessi come suesposti. In caso di esito negativo, ovviamente si incardina il giudizio.

1.6.8 Definizione agevolata delle sanzioni

Le sanzioni irrogate mediante un atto di contestazione o avviso di accertamento possono essere oggetto di definizione. Il contribuente può perfezionare l'adozione di questo istituto deflativo attraverso il pagamento di un terzo dell'ammontare richiesto. Naturalmente, vanno rispettati i presupposti circa l'ambito di applicazione: sanzioni per violazioni formali, ossia quelle che non hanno alcun risvolto sostanziale sulla determinazione della base imponibile, dell'imposta e sul versamento del tributo oppure quelle che meramente formali che non arrecano nemmeno pregiudizio all'esercizio delle attività di controllo svolte dall'Amministrazione finanziaria (ad esempio:

omessa o errata indicazione di dati rilevanti per l'individuazione del contribuente o del suo rappresentante, compilazione della dichiarazione su modello non conforme a quello approvato, mancata o errata compilazione di quadri della dichiarazione previsti per indicare dati non rilevanti ai fini della determinazione delle somme dovute); sanzioni per violazioni sostanziali (ad esempio: errori materiali di calcolo nella determinazione degli imponibili e delle imposte; indicazione in misura superiore a quella spettante di detrazioni d'imposta, di oneri deducibili o detraibili, di ritenute d'acconto e di crediti d'imposta; errata determinazione dei redditi; omessa o errata indicazione dei redditi; esposizione di indebite detrazioni d'imposta o di indebite deduzioni).

Nel primo caso, l'adozione si configura con il versamento di un ammontare pari ad un terzo di quanto contestato e comunque non inferiore ad un terzo del minimo edittale. Diversamente, se il contribuente non vuole adoperare l'istituto de quo, dopo aver ricevuto l'atto di contestazione, può proporre, all'ufficio competente all'accertamento del tributo cui le violazioni si riferiscono, le sue deduzioni a propria difesa. A tal proposito, l'Ufficio, se le deduzioni non sono accolte, emette nuovo atto di irrogazione definibile solo mediante pagamento in unica soluzione dell'intero ammontare. Se le deduzioni sono accolte, l'Ufficio ridetermina le sanzioni e queste potranno poi essere definite in via agevolata dal contribuente. Nel secondo caso, quello delle violazioni sostanziali, le sanzioni sono irrogate senza alcun atto di contestazione. In tal caso, il contribuente può definire in via agevolata le

sanzioni (solamente amministrative) pagando un terzo di esse. È ovvio ribadire che si tratta solo della componente sanzionatoria e non della pretesa impositiva. Dunque, riguardo quest'ultima, ove il contribuente si avvalga di questo istituto, restano possibili due strade: l'accertamento con adesione e il ricorso giurisdizionale.

CAPITOLO II

MONITORAGGIO FISCALE E

COLLABORAZIONE INFORMATIVA TRA

AUTORITÀ FISCALI

2.1 Genesi del monitoraggio fiscale

In Italia, il monitoraggio fiscale trova il suo fondamento normativo nel decreto legge 28 giugno 1990 n. 167, convertito in legge n. 277 del 4 agosto 1990. Questo provvedimento fu adottato per istituzionalizzare un controllo sulle movimentazioni internazionali di denaro, titoli e valori, agevolate e consentite da un processo di liberalizzazione che ebbe inizio con il Trattato di Roma²⁷ del 25 marzo 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE). L'obiettivo della creazione di un mercato comune ha contribuito alla produzione di interventi legislativi che promuovessero un adeguato ed armonioso sviluppo economico degli Stati membri, generando al contempo esigenze di tutela del gettito fiscale da fenomeni evasivi ed elusivi, questi ultimi alimentati proporzionalmente dall'incremento inesorabile di operazioni commerciali transnazionali²⁸.

Negli anni '80 il processo di liberalizzazione economica, finanziaria, commerciale e valutaria ha attraversato un periodo di notevole importanza, sia a livello mondiale sia a livello europeo. A tal proposito, le politiche

²⁷ Art. 3 del Trattato di Roma - Principi: "Ai fini enunciati all'articolo precedente, l'azione della Comunità importa, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente Trattato: a) [...]; b) [...]; c) l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali."

Nella parte seconda (Fondamenti della Comunità) del Trattato, all'articolo 67, si specificava: "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 dei 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 del collocamento dei capitali.

I pagamenti correnti che concernono i movimenti di capitale fra gli Stati membri sono liberati da qualsiasi restrizione al più tardi entro la fine della prima tappa."

²⁸ L'istituzione della CEE prevede naturalmente anche la libera circolazione delle merci, determinando un'unione doganale che indusse l'abolizione dei dazi su importazioni ed esportazioni fra Stati membri, così come stabilito all'art. 9 del Trattato di Roma.

comunitarie hanno accelerato gli interventi tesi a realizzare un mercato comune. Nel 1988, l'adozione della Direttiva 88/361/CEE ha stabilito che “*gli Stati membri sopprimono le restrizioni ai movimenti di capitali effettuati tra le persone residenti*²⁹”. Nel recepire questa direttiva, il legislatore italiano ha emanato il D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148, ossia il Testo Unico in materia valutaria, per mezzo del quale ha abolito le restrizioni circa il blocco della valuta e il monopolio dei cambi. Proprio in virtù delle novità intervenute negli anni, nel 1990 fu adottato il provvedimento che ha suggellato la formalizzazione del monitoraggio fiscale.

2.1.1 Decreto legge 167/90.

È del tutto evidente che il tema della liberalizzazione delle operazioni sui capitali, su tutte, si intreccia con le fattispecie egualmente rilevanti di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite. Tuttavia, l'adozione del provvedimento normativo oggetto di analisi in questo paragrafo aveva l'obiettivo precipuo di disciplinare il controllo sulle movimentazioni finanziarie transnazionali, in ragione della soppressione di tutte le restrizioni valutarie ai movimenti di capitale e, contestualmente, dell'assenza di accordi di scambio di informazioni fiscalmente rilevanti tra gli Stati membri della Comunità europea. Oltretutto, la previsione di adempimenti dichiarativi direttamente in capo ai soggetti fiscalmente residenti in Italia rispondeva alla

²⁹ Art. 1, DIRETTIVA DEL CONSIGLIO del 24 giugno 1988 per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato CEE (88/361/CEE).

generale esigenza dell'Amministrazione finanziaria di acquisire più informazioni possibili al fine di poter svolgere la propria attività di accertamento relativamente ad investimenti e ad attività finanziarie estere, dunque ai redditi da questi ricavabili.

Tuttora, il decreto stabilisce che sono tenuti ad assolvere gli obblighi dichiarativi relativi alla detenzione di *“investimenti all'estero ovvero attività estere di natura finanziaria, suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia³⁰”* i seguenti soggetti: persone fisiche (privati, soggetti titolari di partita IVA, professionisti), enti non commerciali e società semplici ed equiparate *ex* articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi³¹, che siano residenti fiscalmente in Italia. A tal proposito, *“il comma 2 dell’art. 2 del TUIR prevede alternativamente tra loro tre presupposti in presenza dei quali un soggetto si considera residente all’interno del territorio dello Stato ovvero che: a) il soggetto risulti iscritto all’anagrafe della popolazione residente; b) il soggetto abbia nel territorio dello Stato il domicilio ai sensi del codice civile; c) il soggetto abbia nel territorio dello Stato la residenza ai sensi del codice civile³²”*.³³

³⁰ Art. 4, co.1, d.l. 167/90.

³¹ D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

Ad esempio, associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni (studi professionali).

³² Cfr. Trivisano F., *La residenza delle persone fisiche ai fini delle imposte sui redditi*, Il fisco, n. 43 del 2012, pag. 1-6885.

³³ Ai sensi dell'articolo 2, comma 2-bis, del D.P.R. n. 917/86, sono considerati fiscalmente residenti in Italia, salvo prova contraria, anche coloro i quali sono stati cancellati dall'Anagrafe dei residenti e si sono trasferiti in uno degli Stati o Territori *Black List* (o regime fiscale privilegiato), individuati dalla legge 448/98 con modificazioni con il decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73.

Il presupposto oggettivo che impone gli obblighi di comunicazione è fornito dalla detenzione di investimenti ed attività estere. L'obbligo di monitoraggio sussiste indipendentemente dalla modalità con cui il contribuente residente è giunto a detenere l'attività finanziaria estera: a titolo gratuito (ad esempio, per donazione o successione) o a titolo oneroso. L'obbligo dichiarativo nel modello Unico sorge quando, congiuntamente, il soggetto abbia il potere di disporre del bene e abbia il possesso del reddito che ritrae dallo stesso. Peraltro, nel caso in cui sullo stesso bene insistano più diritti reali (come nel caso della nuda proprietà e dell'usufrutto) suscettibili di produrre reddito imponibile in Italia, ogni singolo titolare del diritto è chiamato a monitorare il patrimonio estero, entro i limiti del valore della quota di propria competenza. Nel caso in cui, invece, l'attività finanziaria all'estero sia cointestata a più soggetti, ognuno di questi ha l'obbligo di compilare il quadro RW (che sarà approfondito in seguito) con riferimento all'intero valore del bene e con l'indicazione della percentuale di possesso. Tuttavia, gli obblighi summenzionati³⁴ non insorgono allorquando le attività finanziarie e patrimoniali sono state affidate in gestione o in amministrazione ad intermediari residenti e per i contratti comunque conclusi attraverso il loro intervento, qualora, contestualmente, i flussi finanziari e i redditi derivanti da

Per quanto concerne, invece, la residenza fiscale delle società semplici e degli enti non commerciali (compresi i trust), è necessario fare riferimento a quanto disposto dall'articolo 73, comma 3, del D.P.R. n. 917/86: in tale ipotesi, la residenza fiscale è legata alla presenza in Italia, per la maggior parte del periodo d'imposta, della sede legale o della sede dell'amministrazione o dell'oggetto sociale.

³⁴ Art. 4, co. 1, d.l. 167/90.

essi siano stati assoggettati a ritenuta o imposta sostitutiva dagli intermediari stessi. Tali adempimenti dichiarativi non sussistono altresì nel caso di depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero, se il loro valore massimo complessivo raggiunto nel corso del periodo d'imposta non superi i 15.000 euro³⁵.

Il testo normativo prevede che si facciano rientrare nel suo perimetro “dichiarativo” i trasferimenti attraverso intermediari, i trasferimenti attraverso non residenti ed l'importazione e l'esportazione al seguito di denaro, titoli e valori mobiliari³⁶ dei soggetti suindicati, ai quali si aggiungono anche gli enti di previdenza obbligatoria istituiti nella forma delle associazioni o fondazioni. Dunque, non sono soggette a monitoraggio fiscale le società in nome collettivo, le società in accomandita semplice e quelle ad esse equiparate ex art. 5 TUIR, le società di capitali, gli enti commerciali, gli enti pubblici, gli organi e le amministrazioni dello Stato, i Comuni, le Province, le Regioni, Consorzi ed Enti Locali, Associazioni ed enti gestori di demanio pubblico. Si sottolinea che, alla prima stesura del decreto, il divieto di importare o esportare somme di danaro, titoli e altri valori mobiliari di importo pari o superiore ai 20 milioni di lire, ricadeva solo in capo ai soggetti residenti. Sicché, questi trasferimenti risultavano possibili ai soggetti non residenti a fronte di una dichiarazione, depositata presso gli uffici dell'agenzia delle dogane, delle somme che eccedevano il limite. Pertanto, inizialmente il

³⁵ Art. 4, co. 3, d.l. 167/90.

³⁶ Artt. 1 e 2 d.l. 167/90.

decreto poneva un limite alla libertà di circolazione dei capitali in capo ai soggetti residenti, entrando in palese contrasto con quanto stabilito dalla già citata Direttiva n. 88/361/CEE. Per questo motivo, al fine di evitare l'intervento della Corte di Giustizia comunitaria, il legislatore italiano intervenne con il d.lgs. 30 aprile 1997, n. 125, intitolato "*Norme in materia di circolazione transfrontaliera di capitali, in attuazione della direttiva 91/308/CEE*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 111 del 15 maggio 1997. La disciplina sul monitoraggio fu così integrata ed armonizzata in virtù dei dettami provenienti dalla legislazione europea.

Per completare questa breve analisi del d.l. 167/90, occorre segnalare le sanzioni stabilite all'articolo 5. Al primo comma, si rileva che le violazioni ex art. 1³⁷ vengono multate con l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria dal 10 al 25 per cento dell'importo dell'operazione non segnalata. La violazione degli obblighi ex art. 4, primo comma, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria dal 3 al 15 per cento dell'ammontare di quanto non dichiarato. Per giunta, la medesima violazione, se relativa alla detenzione di investimenti all'estero o di attività estere di natura finanziaria negli Stati o territori a regime fiscale privilegiato³⁸, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria dal 6 al 30 per cento dell'ammontare degli importi non dichiarati.

³⁷ Violazione degli obblighi di trasmissione all'Agenzia delle entrate posti a carico degli intermediari.

³⁸ Decreto del Ministro delle finanze 4 maggio 1999, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 107 del 10 maggio 1999, e Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 novembre 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 273 del 23 novembre 2001.

Qualora la dichiarazione ex articolo 4, comma 1, sia presentata entro novanta giorni successivi alla scadenza del termine, si applica la sanzione di euro 258.

2.1.2 Decreto legislativo n. 195, 19 novembre 2008

Il d.lgs. 195/2008, recante modifiche ed integrazioni alla normativa in materia valutaria in attuazione del Regolamento (CE) n. 1889 del 2005, richiama l'intreccio, già accennato, tra il monitoraggio fiscale e il tema del riciclaggio³⁹ di denaro legato a movimenti transfrontalieri di denaro contante. Gli scopi del provvedimento legislativo⁴⁰ sono volti all'introduzione di misure per il contrasto dell'immissione, nel sistema economico e finanziario⁴¹, di proventi da attività illecite e al coordinamento della disciplina introdotta dal Regolamento comunitario richiamato con il d.lgs. 231/2007. Gli strumenti introdotti sono l'obbligo di dichiarazione delle movimentazioni di denaro contante⁴² che entra nella Comunità europea o ne esce, ma afferisce anche a

³⁹ Si ricorda che il decreto oggetto di analisi è stato emanato in linea con il d.lgs. 231/2007, recante norme circa l'attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione.

⁴⁰ Art. 2, co. 1, d.lgs. 195/2008.

⁴¹ *“Uno dei compiti della Comunità è promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria. L'introduzione dei proventi di attività illecite nel sistema finanziario e il loro investimento previo riciclaggio sono pregiudizievoli a uno sviluppo economico sano e sostenibile”*. Cfr. Preambolo del Regolamento CE 1889/2005.

Si evidenzia come il citato regolamento sia stato redatto in ragione di un'esigenza di integrazione della legislazione comunitaria in tema di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite, suggellata nella Direttiva 91/308/CEE del 10 giugno 1991, indirizzata alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario con l'introduzione di un controllo delle operazioni effettuate mediante istituti creditizi e finanziari.

L'interesse principale del Regolamento 1889/2005 era appunto quello di integrare tale direttiva con un sistema di sorveglianza sul denaro contante in uscita o in entrata.

⁴² Per denaro contante si intende:

1) le banconote e le monete metalliche aventi corso legale;

quelle tra Italia e altri Paesi comunitari. Inoltre, al fine di perseguire gli scopi elencati, si adottano di forme di coordinamento e di scambio di informazioni tra le autorità competenti. L'obbligo di dichiarazione⁴³, da assolvere utilizzando il modello allegato al decreto, ricade in capo a chiunque entri nel territorio nazionale o ne esca e trasporti denaro contante che superi, nell'ammontare complessivo, il limite di 10.000 €. La dichiarazione deve essere indirizzata all'Agenzia delle dogane e può essere trasmessa in via telematica o in forma scritta.

Gli istituti cui è ascritto il controllo sono: l'Agenzia delle dogane, il Ministero dell'economia e delle finanze, la Unità di informazione finanziaria e la Guardia di finanza, ciascuna per le competenze individuate dallo stesso decreto⁴⁴. Il testo normativo ha successivamente subito alcune modifiche: le prime nel 2012, per mezzo del Decreto legge del 2 marzo 2012, n. 16; successive modifiche sono intervenute con la Legge del 6 agosto 2013, n. 97, che sarà oggetto di analisi nel paragrafo che segue. Ebbene, a proposito delle modifiche intervenute nel 2012, il decreto legge n. 16/2012, recante *“Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento”*, ha emendato gli articoli dal

2) gli strumenti negoziabili al portatore, compresi gli strumenti monetari emessi al portatore quali traveller's cheque; gli strumenti negoziabili, compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento, emessi al portatore, girati senza restrizioni, a favore di un beneficiario fittizio o emessi altrimenti in forma tale che il relativo titolo passi alla consegna; gli strumenti incompleti, compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento, firmati ma privi del nome del beneficiario.

Il Ministro dell'economia e delle finanze può modificare o integrare, con proprio decreto, l'elencazione degli strumenti che rientrano nel significato di denaro contante.

⁴³ Art. 3 d.lgs. 195/2008.

⁴⁴ Art. 1 d.lgs. 195/2008.

6 al 9 del d.l. 195/2008⁴⁵. Più specificamente, nell'ipotesi di violazione dell'obbligo ex art. 3, le disposizioni prevedevano un sequestro⁴⁶ nei limiti del 40% dell'eccedenza. Con le modifiche intervenute, è stata introdotta una differenziazione: per le eccedenze entro i 10.000 euro, il sequestro può essere realizzato nel limite del 30% di quanto ecceduto; per le eccedenze pari o oltre i 10.000 euro il sequestro può essere posto in essere nel limite del 50% di quanto ecceduto⁴⁷. Analogamente, con riguardo alle sanzioni ex. articolo 9, è stata introdotta la stessa differenziazione, innalzando al contempo a 300 euro la sanzione minima. Difatti, mentre prima la sanzione rientrava nel limite del 40%, ora si applica tra il 10% e il 30% dell'eccedenza, se questa non supera i 10.000 euro. Se invece l'eccedenza è pari o superiore ai 10.000 euro, la sanzione va dal 30% al 50% di essa. Ancora, precedentemente l'articolo 7 prevedeva la facoltà di esercitare un'oblazione, ossia pagare in misura ridotta l'estinzione della violazione, pari al 5% dell'eccedenza, e contemporaneamente condizioni preclusive ad essa, nel caso in cui l'importo del denaro contante avesse ecceduto la soglia di 250 mila euro e il soggetto cui fosse contestata la violazione si fosse già avvalso della stessa facoltà oblatoria nei trecentosessantacinque giorni antecedenti la ricezione dell'atto di contestazione. La modifica ha confermato la possibilità di effettuare un pagamento nella misura ridotta del 5% del denaro contante eccedente la soglia

⁴⁵ Cfr. Orlando A., Vodola P., *FiscoOggi*, *Rivista Telematica*, 8 maggio 2012.

⁴⁶ Art. 6 d.lgs. 195/2008.

⁴⁷ Per eccedenza si intende l'ammontare che supera il limite soglia segnalato dall'articolo 3 del d.lgs. 195/2008.

di 10.000 euro, con un ammontare minimo di duecento euro, ma solo nel caso in cui l'eccedenza non superi i 10.000 euro. La misura ridotta aumenta al 15% nel caso di un'eccedenza tra i 10.000 euro e i 40.000 euro. Inoltre, sono state inasprite anche le condizioni preclusive: non è possibile esercitare questa facoltà se l'eccedenza supera i 40.000 euro e la stessa non è adottabile se già esercitata nei cinque anni antecedenti la ricezione dell'atto di contestazione. Infine, l'attuale articolo 8 stabilisce che il Ministero dell'economia e delle finanze, qualora non ci si avvalga della facoltà poc'anzi menzionata, determina con decreto motivato l'ammontare da corrispondere per la violazione, nel termine perentorio di centottanta giorni dalla data in cui riceve i verbali di contestazione. In precedenza, questo termine decorreva a partire dalla scadenza del termine di trenta giorni a disposizione dell'obbligato. In definitiva, c'è stato un inasprimento delle sanzioni per le violazioni relative alla movimentazione di denaro contante non dichiarato.

2.1.3 Legge 6 agosto 2013, n. 97.

La legge 6 agosto 2013, n. 97 (cosiddetta Legge Europea 2013)⁴⁸ ha modificato il sistema del monitoraggio fiscale prevedendo diverse modifiche,

⁴⁸ *“La legge 6 agosto 2013, n. 97, recante le “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013” risponde alla necessità di adempiere ad obblighi comunitari per i quali la Commissione europea, nel quadro del sistema EU Pilot, ha dato avvio nei confronti dello Stato italiano a casi di preinfrazioni, nonché a procedure di infrazione”.*

Cfr. Circolare n. 38/E, Agenzia delle Entrate, 23 dicembre 2013, avente ad oggetto *“Le nuove disposizioni in materia di monitoraggio fiscale. Adempimenti dei contribuenti. Ritenuta sui redditi degli investimenti esteri e attività estere di natura finanziaria”.*

tra cui un ampliamento dei poteri dell’Agenzia delle Entrate e una rivisitazione degli adempimenti per gli operatori e per i contribuenti congiuntamente ad un aggiornamento delle disposizioni sanzionatorie. Più precisamente, la legge europea 2013 è intervenuta determinando:

- l’ampliamento delle segnalazioni poste a carico degli intermediari;
- il rafforzamento dei poteri dell’Agenzia delle Entrate in materia di indagini finanziarie;
- la modifica del contenuto del quadro RW e dei soggetti chiamati alla sua compilazione;
- la modifica delle disposizioni sanzionatorie⁴⁹.

Difatti, la legge ha modificato gli articoli 1, 2, 5 e 6 del d.lgs. 167/90. Nell’articolo 1 si rinviene innanzitutto la definizione della platea di intermediari⁵⁰ cui si applicano gli obblighi informativi: le banche; Poste italiane S.p.A.; gli istituti di moneta elettronica; gli istituti di pagamento; le società di intermediazione mobiliare (SIM); le società di gestione del risparmio (SGR); le società di investimento a capitale variabile (SICAV); le imprese di assicurazione; gli agenti di cambio; le società che svolgono il servizio di riscossione dei tributi; gli intermediari finanziari iscritti nell’elenco

La circolare n. 38/E fornisce chiarimenti in merito alle disposizioni contenute nell’articolo 9 della citata legge n. 97, redatto in risposta al caso Pilot 1711/11/TAXU, con particolare riguardo all’obbligo dell’indicazione dei trasferimenti da e verso l’estero svolti senza intermediari e alla mancata proporzionalità nel sistema sanzionatorio.

⁴⁹ Già segnalate nell’analisi del d.l. 167/1990.

⁵⁰ La definizione della platea degli intermediari “obbligati” avviene mediante un rimando al d.lgs. 231/2007, concernente la normativa antiriciclaggio.

generale previsto dall'articolo 106 del TUB; le società fiduciarie di cui all'articolo 199 del TUF; Cassa depositi e prestiti Spa; i soggetti disciplinati dagli articoli 111 e 112 del TUB; i soggetti che esercitano professionalmente l'attività di cambiavalute⁵¹; i promotori finanziari; gli intermediari assicurativi; i mediatori creditizi; gli agenti in attività finanziaria. Alla luce di quanto già espresso nell'analisi del d.l. 167/1990 circa il presupposto soggettivo, va aggiunto che nel nuovo assetto gli obblighi in capo agli intermediari insorgono anche in presenza di operazioni effettuate da o per conto di persone fisiche ed enti non commerciali che non siano residenti⁵². Inoltre, lo stesso articolo definisce i trasferimenti che determinano l'insorgere degli obblighi di monitoraggio fiscale in capo agli intermediari elencati ed evidenzia le informazioni da trasferire all'Agenzia delle entrate⁵³. Le operazioni transfrontaliere che fanno scattare gli obblighi di rilevazione e segnalazione in capo agli intermediari riguardano i trasferimenti da e verso l'estero dei seguenti mezzi di pagamento: 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 accreditamento o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative trasferibili, le polizze di pegno

⁵¹ Negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta.

⁵² *“La conseguenza di questa modifica sarà offrire all'Amministrazione finanziaria ulteriori elementi informativi per contrastare i fittizi trasferimenti di residenza all'estero delle persone fisiche”*. Cfr. Cavallaro V.J., Cordeiro Guerra P., *Si scrive monitoraggio ma si legge antiriciclaggio*, *Corriere tributario*, n. 36 del 2013, pag. 2850.

⁵³ Come per la definizione della platea di intermediari suscettibili degli obblighi del monitoraggio fiscale, anche in questo caso si rimanda al d.lgs. 231/2007, rispettivamente all'articolo 1 e all'articolo 36.

e ogni altro strumento a disposizione che permetta di trasferire, movimentare o acquisire, anche per via telematica, fondi, valori o disponibilità finanziarie. A questo proposito, sparisce il limite di 10.000 euro, che fa posto al nuovo limite di 15.000 euro, innalzando, così, la soglia modificata con il d.lgs. 195/2008, al fine di armonizzarla all'importo determinato dal d.lgs. 231/2007.

Per concludere, le informazioni da trasmettere all'Agenzia delle entrate sono quelle contenute nell'Archivio unico informatico⁵⁴: informazioni riferite a tutte le operazioni di importo pari o superiore a 15.000 euro, senza tener conto se si tratti di un'operazione unica o di più operazioni tra loro collegate.

L'intervento riformatore ha anche esteso i poteri dell'Amministrazione finanziaria in materia di operazioni transfrontaliere. L'articolo 2 del d.l. 167/1990 prevede che l'Unità centrale per il contrasto all'evasione internazionale (UCIFI)⁵⁵ ed i Reparti speciali della Guardia di finanza possono presentare richiesta agli intermediari destinatari degli obblighi di monitoraggio fiscale, previa autorizzazione, rispettivamente, del Direttore centrale accertamento dell'Agenzia delle entrate e del Comandante generale della Guardia di finanza, o autorità da questi delegata, le informazioni custodite nel già richiamato Archivio unico informatico. Alle Unità speciali dell'Amministrazione finanziaria viene inoltre riconosciuto un ulteriore potere, cioè quello di richiedere a tutti i soggetti destinatari degli obblighi

⁵⁴ Un archivio, formato e gestito a mezzo di sistemi informatici, nel quale sono conservate in modo accentrato tutte le informazioni acquisite nell'adempimento degli obblighi di identificazione e registrazione, secondo i principi previsti nel d.lgs. n. 231/2007.

⁵⁵ Istituita ai sensi dell'articolo 12, co. 3, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

antiriciclaggio la comunicazione, con riferimento a specifiche operazioni con l'estero o rapporti ad esse collegati, dell'identità dei titolari effettivi rilevati ai fini della normativa antiriciclaggio: del titolare effettivo si dirà nel paragrafo 2.1.5.

Dell'articolo 5, ossia delle disposizioni sanzionatorie, è stato già detto nel paragrafo sul d.l. 167/1990.

2.1.4 Nuovo quadro RW

Riguardo agli aspetti formali degli adempimenti richiesti dalla normativa vigente, sono state introdotte alcune semplificazioni⁵⁶ in relazione al quadro RW⁵⁷, denominato “Investimenti all'estero e/o attività estere di natura finanziaria - monitoraggio - IVIE/IVAFE⁵⁸”. La legge 97/2013 ha eliminato la sezione I, relativa ai trasferimenti effettuati tramite soggetti non residenti senza il tramite di intermediari italiani, e la sezione III, relativa ai trasferimenti da, verso e sull'estero relativi ad investimenti detenuti all'estero. Resta l'obbligo di indicare gli investimenti esistenti all'estero al termine del periodo d'imposta di cui alla sezione II. Si ribadisce che gli obblighi di comunicazione

⁵⁶ La semplificazione ha reso sufficiente compilare un unico quadro della dichiarazione dei redditi per adempiere sia gli obblighi di monitoraggio fiscale sia quelli di liquidazione di IVIE e IVAFE.

⁵⁷ L'Agenzia delle entrate, con la Circolare n. 38/E del 23 dicembre 2013, ha dichiarato che il quadro RW è un modulo non reddituale della dichiarazione previsto per:

- le persone fisiche (UNICO PF),
- le società semplici ed enti equiparati (UNICO SP),
- e per gli enti non commerciali (UNICO ENC), tra cui anche i trust,

che detengono investimenti all'estero e attività estere di natura finanziaria a titolo di proprietà o di altro diritto reale, indipendentemente dalle modalità della loro acquisizione.

⁵⁸ L'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero (IVAFE) e l'imposta sul valore degli immobili all'estero (IVIE) sono state istituite dall'articolo 19, commi da 13 a 23, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni.

non intervengono per quelle attività finanziarie e patrimoniali affidate in gestione o in amministrazione ad intermediari residenti e per quei contratti comunque conclusi attraverso il loro intervento, qualora i flussi finanziari e i redditi da essi derivanti siano stati assoggettati a ritenuta o imposta sostitutiva. Ad ogni buon conto, lo scopo della compilazione del quadro RW è anche quello di quantificare l'ammontare di IVIE (imposta sul valore degli immobili all'estero) e IVAFE (imposta sul valore delle attività finanziarie). Più precisamente, i dati da inserire sono: il valore iniziale del periodo d'imposta; il valore finale del periodo d'imposta; la media ponderata dei giorni di detenzione di ogni singola attività⁵⁹; l'IVAFA complessiva; l'IVIE complessiva. Il contribuente è tenuto alla compilazione del quadro RW per il calcolo di tali imposte anche qualora vi sia l'esonero dal monitoraggio.

È opportuno sottolineare che il previgente articolo 4 del d.l. 167/1990 stabiliva che nel quadro RW fosse comunicata la detenzione di investimenti all'estero e attività estere di natura finanziaria, tramite cui potessero essere conseguiti redditi di fonte estera imponibili in Italia. Il modulo RW non aveva lo scopo di una descrizione del patrimonio in sé, ma quello di incrociare i componenti rilevanti con i redditi esposti dal contribuente. Pertanto, la norma è stata gradualmente estesa a livello interpretativo al punto che la Corte di

⁵⁹ *"Nel quadro RW devono essere riportate le consistenze degli investimenti e delle attività valorizzate all'inizio di ciascun periodo d'imposta ovvero al primo giorno di detenzione (di seguito, "valore iniziale") e al termine dello stesso ovvero al termine del periodo di detenzione nello stesso (di seguito, "valore finale"), nonché il periodo di possesso".*

Cfr. Circolare n. 38/E 2013.

Cassazione⁶⁰ ha ritenuto che il modulo RW andasse compilato anche da chi ha la mera possibilità di movimentazione degli investimenti e/o attività perché soggetto avente la disponibilità di fatto di somme di danaro, anche se non proprie. Anche la prassi⁶¹, modificando un precedente orientamento, ha precisato che il modulo RW si riferisce non solo a fattispecie di effettiva produzione di redditi imponibili in Italia ma anche ad ipotesi ove la produzione dei predetti redditi sia soltanto potenziale. L'intervento della legge europea ha convalidato questa posizione facendo sorgere, a fianco del previgente art. 4, l'obbligo di indicazione per i titolari effettivi.

⁶⁰ La Corte di Cassazione, con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione dell'obbligo di dichiarazione, con la sentenza n. 17051/2010 (ed anche con la sentenza n. 11715/2011), ha ribadito i suoi precedenti pronunciamenti (sentenze n. 10332/2007 e n. 9320/2003), precisando che *"in tema di monitoraggio fiscale, anche i soggetti non beneficiari effettivi dei trasferimenti debbono ritenersi destinatari dell'obbligo, previsto dall'art. 4 D.L. 28 giugno 1990 n. 167 (convertito in legge 4 agosto 1990 n. 227), delle sanzioni derivanti dalla violazioni dello stesso, comminate dal successivo art. 5, di indicare, nella propria dichiarazione dei redditi, gli investimenti all'estero e/o le attività estere di natura finanziaria che detengono al termine del periodo d'imposta tutte le volte che tali soggetti abbiano la disponibilità e/o, comunque, la possibilità di movimentazione di detti investimenti e/o attività quale soggetto avente la disponibilità di fatto di somme di danaro, anche se non proprie, ma con il compito (assunto e/o adempiuto) di trasferirle all'effettivo beneficiario"*.

Dunque, il controllo delle operazioni finanziarie da e verso l'estero di cui all' art. 4 d.l. 167/1990 può essere efficacemente ottenuto solo attribuendo alla nozione di detenzione di investimenti ed attività all'estero un significato onnicomprensivo, ricomprendente anche le fattispecie di detenzione nell'interesse altrui, giacché anche tale fattispecie costituisce idoneo strumento di occultamento degli investimenti e delle attività finanziarie indicati nella norma. In definitiva, la Cassazione afferma che diventa sufficiente ad integrare l'obbligo di compilazione del modulo RW anche il fatto di aver trasmesso *"istruzioni e volontà dell'effettivo titolare"*, *"perché tale attività integra, comunque, un'opera di vera e propria "movimentazione" degli investimenti e/o delle attività finanziarie rilevanti ai fini della norma."*

Dello stesso avviso è la C.T.P. di Treviso, sent. n. 59/2012.

⁶¹ Circolare43/E/2009, avente ad oggetto *"Emersione di attività detenute all'estero. Articolo 13-bis del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successive modificazioni"*.

2.1.5 Titolare effettivo

La definizione di titolare effettivo, che sinteticamente sarebbe colui che esercita direttamente o indirettamente il controllo di società o di entità giuridiche, viene mutuata dalla normativa antiriciclaggio, dove, all'articolo 1, co. 2, lettera u), del d.lgs. 231/2007 e all'articolo 2 dell'allegato tecnico al medesimo decreto, si intende per titolare effettivo:

- in caso di società:

la persona fisica o le persone fisiche che, attraverso il possesso o il controllo – diretto o indiretto – di una percentuale sufficiente (25%) di partecipazioni al capitale o di diritti di voto, possiedono o controllano un'entità giuridica, anche tramite azioni al portatore, fatta eccezione per le società quotate su un mercato regolamentato e sottoposte ad obblighi di comunicazione, e la persona fisica o le persone fisiche che esercitano in modo diverso il controllo;

- in caso di entità giuridiche⁶²:

la persona fisica o le persone fisiche che esercitano un controllo sul 25% o più del patrimonio; la persona fisica o le persone fisiche beneficiarie del 25% o più del patrimonio, o, se i futuri beneficiari non sono già stati determinati, le persone nel cui interesse principale è istituita o agisce l'entità giuridica.

Pertanto, l'obbligo dichiarativo rileva anche nei casi in cui le attività estere

⁶² Fondazioni ed istituti giuridici, come i trust, che amministrano e distribuiscono fondi.
Cfr. Circolare 38/E/2013.

che sono intestate a società o ad entità giuridiche, risultino riconducibili a persone fisiche, ad enti non commerciali o a società semplici ed equiparate, in qualità, giustappunto, di titolari effettivi di esse. Inoltre, benché le norme antiriciclaggio si riferiscano in modo esplicito solo alle persone fisiche, ai fini della compilazione del quadro RW, lo status di titolare effettivo è riferibile anche agli altri soggetti sottoposti agli obblighi di monitoraggio, cioè agli enti non commerciali e alle società semplici ed equiparate, residenti in Italia.

2.2 Genesi della collaborazione informativa tra autorità fiscali

Il secolo trascorso è stato palcoscenico di notevoli mutamenti in ambito economico, oltre che sociale, politico e culturale. Dopo la seconda guerra mondiale, pian piano si riprese un percorso di pacificazione economica, ponendo le basi per uno sviluppo che avrebbe trasformato i paradigmi classici del commercio e degli investimenti internazionali. I fenomeni sempre più crescenti di internazionalizzazione e globalizzazione degli scambi commerciali e finanziari hanno reso necessari gli interventi normativi in campo fiscale allo scopo di poter arginare le complesse conseguenze relative ai bilanci pubblici, determinando un sistema di scambio di informazioni tra le varie amministrazioni finanziarie che oggi raggiunge un elevato grado di integrazione e collaborazione. Nel prosieguo del capitolo, si porrà l'accento sul fenomeno dello scambio automatico di informazioni tra autorità fiscali e sulla evoluzione che nel tempo lo ha interessato.

2.2.1 La Direttiva 77/799/CEE

I primi accordi di cooperazione fiscale tra gli Stati comunitari risalgono agli anni '70. La Direttiva 77/799/CEE, oggi abrogata, rappresenta il primo passo in ambito comunitario verso una maggiore cooperazione tra le amministrazioni finanziarie in tema di imposte dirette. Nello specifico, la direttiva recava una disciplina relativa alla reciproca assistenza fra le autorità fiscali degli Stati membri nel settore delle imposte dirette e di quelle sui premi assicurativi. Successivamente, l'ambito di applicazione fu esteso fino a ricomprendere l'imposta sul valore aggiunto e le accise⁶³: l'assistenza riguardante questi tributi indiretti in seguito è stata disciplinata, rispettivamente, con i regolamenti 904/2010⁶⁴ (relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia di IVA) e 2073/2004 (relativo alla cooperazione amministrativa in materia di accise). La direttiva introdusse una forma di assistenza nello scambio di informazioni, dati e notizie consone ad una più corretta determinazione delle imposte⁶⁵ e ad una più efficace risoluzione dei limiti relativi ad accordi bilaterali circa le doppie imposizioni⁶⁶. Ciononostante, al di là degli evidenziati lati positivi e degli

⁶³ La Direttiva 79/1070/CEE ha riguardato la mutua assistenza nel settore dell'IVA, mentre la Direttiva 92/12/CE è intervenuta facendo ricomprendere nell'ambito di applicazione anche le accise ed altre imposte indirette.

⁶⁴ Con il Regolamento 79/2012/UE sono state ulteriormente definite le modalità di applicazione.

⁶⁵ Cfr. Sacchetto C., *L'evoluzione della cooperazione internazionale fra le Amministrazioni finanziarie statali in materia di Iva ed imposte dirette: scambio di informazioni e verifiche "incrociate" internazionali*, parte II, *Bollettino Tributario* n. 8/1990, p. 563 ss.

⁶⁶ Cfr. Pitrone F., *Lo scambio di informazioni e la direttiva 2011/16 in materia di cooperazione amministrativa: innovazioni e profili critici*, in *Dir. e pratica tributaria internazionale*, 2012, p. 463 ss.

interventi integrativi, successivamente sono stati segnalati alcuni limiti⁶⁷: dalle limitazioni allo scambio di informazioni (vedi segreto bancario) all'assenza di termini certi di risposta, fino ad una troppo eterogenea visione sullo scambio dei dati.

Evidenziati i limiti della previgente normativa, date le esigenze di intensificazione dello scambio di informazioni tra autorità competenti, l'Unione europea è intervenuta con la direttiva 2011/16 a realizzare un restyling della disciplina.

2.2.2 La Direttiva 2011/16/UE

L'Italia ha recepito la presente direttiva con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 29, entrato in vigore il 1 aprile 2014. Come già detto, la direttiva 77/799/CEE non poteva più rispondere alle esigenze del mercato interno⁶⁸.

⁶⁷ A tal proposito fu costituito un gruppo ad hoc dal Consiglio dell'Unione europea, denominato "Frode fiscale", che pubblicò una relazione, *Lotta alla frode fiscale*, il 22 maggio 2000. Il gruppo "ha individuato e analizzato i punti deboli a livello di legislazione, di meccanismi di cooperazione amministrativa e di sistemi di controllo comunitario in materia di lotta contro l'evasione e la frode fiscale nel settore delle imposte indirette e dirette" ponendo l'accento sulla disorganicità della normativa in questione, in ordine anche al suo intreccio con le Convenzioni contro la doppia imposizione e con le altre convenzioni sulla mutua assistenza.

Più recentemente, ulteriori rilievi sono stati rinvenuti nella comunicazione della Commissione sulla prevenzione e la lotta alle pratiche societarie e finanziarie scorrette, del 27 settembre 2004, e nella comunicazione della Commissione sulla necessità di sviluppare una strategia coordinata al fine di migliorare la lotta contro la frode fiscale, del 31 maggio 2006.

⁶⁸ "Nell'era della globalizzazione la necessità per gli Stati membri di prestarsi assistenza reciproca nel settore della fiscalità si fa sempre più pressante. La mobilità dei contribuenti, il numero di operazioni transfrontaliere e l'internazionalizzazione degli strumenti finanziari conoscono un'evoluzione considerevole, che rende difficile per gli Stati membri accertare correttamente l'entità delle imposte dovute. Questa difficoltà crescente si ripercuote negativamente sul funzionamento dei sistemi fiscali e dà luogo alla doppia tassazione, la quale di per sé induce alla frode e all'evasione fiscale, mentre i poteri di controllo restano a livello nazionale. Ne risulta pertanto minacciato il funzionamento del mercato interno", perciò "è necessario disporre di strumenti atti a instaurare la fiducia fra gli Stati membri mediante l'istituzione delle stesse norme e degli stessi obblighi e diritti per tutti gli Stati membri". Cfr. Considerazioni che precedono la direttiva in esame.

Innanzitutto, il provvedimento in esame si applica alle “imposte di qualsiasi tipo riscosse⁶⁹”, eccezion fatta per contributi previdenziali, IVA, accise, dazi doganali, diritti e tasse di natura contrattuale.

Oltre che per il profilo oggettivo, la portata della normativa è stata estesa anche in relazione al profilo soggettivo, comprendendo persone fisiche, persone giuridiche, associazioni di persone, trust, fondi di investimento, fondazioni. Prima di passare in rassegna le differenti tipologie di scambio, si ritiene opportuno esplicitare gli organi amministrativi responsabili che presidiano ed eseguono le attività di scambio delle informazioni, in quanto essere ulteriore novità del provvedimento normativo. A tal proposito, si evidenzia che l'autorità competente è quella designata dallo Stato membro oppure, ove agisca per delega, l'ufficio centrale di collegamento. Quest'ultimo si configura come l'ufficio designato come responsabile principale dei contatti con gli altri Stati membri. Ancora, il servizio di collegamento è qualsiasi ufficio diverso dall'ufficio centrale di collegamento che è stato designato per procedere a scambi diretti di informazione. Ed infine, il funzionario competente è qualsiasi funzionario che è stato autorizzato a scambiare direttamente informazioni⁷⁰. Appare dunque evidente che, da un lato, il legislatore mira ad intensificare i contatti diretti tra gli uffici responsabili, mentre dall'altro mira a rendere centralizzata la condivisione delle

⁶⁹ Art. 1, co.1, Direttiva 2011/16.

⁷⁰ Art. 3, Direttiva 2011/16.

informazioni tra gli Stati membri⁷¹.

Lo scambio di informazioni può avvenire in tre modi: su richiesta, automatico e spontaneo. Nel primo caso, un'autorità ha la facoltà di richiedere informazioni su uno o più contribuenti e l'autorità interpellata è obbligata⁷² a fornire risposte entro sei mesi dalla richiesta⁷³. Qualora quest'ultima sia già in possesso delle informazioni oggetto di richiesta, il termine temporale si accorcia a due mesi. Ciononostante, se nella richiesta è presente una pretesa relativa ad un'indagine specifica da condurre, ci si può opporre adducendo motivazioni esplicitate in un parere. Così come è possibile che l'autorità sia impossibilitata a fornire le informazioni ricercate: vale sempre il principio che obbliga a rendere note le impraticabilità connesse. Lo scambio automatico prevede che le informazioni vadano trasmesse automaticamente con riguardo a quelle disponibili dal 1 gennaio 2014. Queste devono essere relative ai residenti di altri stati ed a categorie di reddito quali: "redditi da lavoro; compensi per dirigenti; prodotti di assicurazione sulla vita non contemplati in altri strumenti giuridici dell'Unione sullo scambio di informazioni e misure analoghe; pensioni; proprietà e redditi immobiliari⁷⁴". Questa procedura deve essere in ogni caso posta in essere almeno una volta l'anno.

Infine, la terza tipologia di scambio è quella spontanea. Un'autorità fornisce comunicazioni al verificarsi di talune circostanze: si ravvisa una possibile

⁷¹ Viene infatti individuato un unico centro responsabile dei contatti, ovvero il centro di collegamento, così da rendere più rapido lo scambio.

⁷² Novità rispetto alla direttiva 77/799/CEE.

⁷³ Le autorità possono in ogni caso concordare un termine diverso.

⁷⁴ Art. 8, co.1, Direttiva 2011/16.

perdita di gettito fiscale per lo Stato cui è indirizzata la comunicazione; viene riconosciuto il diritto ad una riduzione o ad un esonero dall'imposta, che determina dunque un aumento del prelievo nell'altro Stato; se le relazioni commerciali tra due soggetti di provenienza diversa vengono intraprese in uno Stato terzo, così da ridurre il gettito dell'uno o dell'altro Stato; se sussistono fondati motivi che una riduzione fiscale sia avvenuta mediante interposizioni in realtà fittizie; infine, se in uno Stato sono state acquisite informazioni utili ad eseguire un'attività di accertamento fiscale nell'altro Stato.

Al contempo, dinanzi all'estensione e al potenziamento della normativa, sono presenti anche diversi limiti. Su tutti, risalta il divieto di effettuare richieste che non siano prevedibilmente pertinenti con le questioni fiscali del contribuente (cd. *fishing expeditions*⁷⁵). Ma sono degni di nota anche l'irrilevanza dell'obbligo di risposta nel caso la richiesta sia in contrasto con la legislazione nazionale, così come nel caso in cui informazioni equivalenti non potrebbero essere fornite dal richiedente. Ancora, l'obbligo non rileva nel caso in cui la trasmissione di informazioni implichi la "divulgazione di un segreto commerciale, industriale o professionale, oppure di un processo commerciale o di un'informazione la cui divulgazione sia contraria all'ordine pubblico"⁷⁶. Per concludere, si evidenzia l'intervento della Direttiva 2014/107/UE, che modifica quella oggetto di analisi. Pertanto, in vista di un'evasione fiscale sempre più complessa e considerevole, l'ambito di applicazione è stato esteso.

⁷⁵ Si tratta di richieste generiche che non lasciano ravvedere alcun collegamento con lo scopo di ottenere informazioni

⁷⁶ Art. 17, co. 4, direttiva 2011/16.

Più precisamente, tra le novità più rilevanti spicca quella che interessa lo scambio automatico, con “*la previsione della possibilità, per l’autorità competente di uno Stato membro, di comunicare all’autorità di un altro Stato membro informazioni con riferimento alle categorie di reddito quali dividendi, plusvalenze, altri redditi finanziari e saldi dei conti correnti*”⁷⁷. Sotto il profilo dell’ambito soggettivo, l’estensione prevede l’applicazione delle normativa anche per le istituzioni finanziari, con riguardo alle informazioni finanziarie e patrimoniali e con la comunicazione dei dati anagrafici e fiscali degli intestatari. La comunicazione dei dati è avvenuta a decorrere dal 1 gennaio 2016. Infine, si sottolinea come la direttiva implementi il Common Reporting Standard, di cui si dirà in seguito.

2.3 Foreign Account Tax Compliance Act - FATCA

Nel marzo 2010, il Congresso degli Stati Uniti d’America, a seguito dello scandalo della banca elvetica Ubs, ha adottato il *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), sulla cui scorta vengono implementati accordi bilaterali di scambio di informazioni circa le movimentazioni finanziarie relative a soggetti fiscalmente residenti negli Usa. L’agenzia statunitense competente, l’International Revenue Service (IRS), riceve automaticamente tutta la documentazione relativa a tali soggetti dagli Stati che hanno sottoscritto l’accordo. Il fine è naturalmente antielusivo e mira a smascherare le condotte di occultamento dei redditi all’IRS per mezzo di fittizi veicoli

⁷⁷ Cfr. Vallefucio V., *Il Sole 24 Ore*, 8 luglio 2015.

esteri. Quanto disposto si applica ovviamente a tutte le istituzioni finanziarie estere (*foreign financial institutions-FFI*) che intrattengono rapporti con contribuenti americani⁷⁸. Gli Stati potevano aderire o meno all'accordo⁷⁹. Tuttavia, nel caso di sottoscrizione era prevista un'esenzione dal pagamento della ritenuta alla fonte del 30% su tutti i proventi finanziari di fonte americana, che le istituzioni ricevono sia come intermediari che in proprio.

Per adattare le legislazioni nazionali, nel febbraio 2012 è stato elaborato un modello di accordo intergovernativo tra cinque Stati: gli USA, l'Italia, la Gran Bretagna, la Francia e la Spagna.

Nel comunicato congiunto dei cinque Paesi contraenti, si legge che l'accordo stabiliva un quadro di riferimento per le istituzioni finanziarie, relativamente alla comunicazione di informazioni circa gli intestatari di conti correnti da indirizzare alle autorità fiscali⁸⁰. La cooperazione, dalla prospettiva italiana, riguarda i conti detenuti negli Stati Uniti da soggetti residenti in Italia: si pone in essere un vero e proprio scambio di informazioni, relative più precisamente a proventi finanziari pagati sui conti correnti ed ai saldi dei conti medesimi. Per gli intermediari⁸¹, dunque, gli oneri di adempimento si esauriscono nella

⁷⁸ Non si tratta soltanto dei residenti, ma anche di coloro che hanno la cittadinanza ma vivono altrove.

⁷⁹ Restando ferma la possibilità, per le istituzioni finanziarie di quello Stato, di aderire spontaneamente.

⁸⁰ Il 10 gennaio 2014 il ministro dell'Economia e delle Finanze, Fabrizio Saccomanni, e l'ambasciatore statunitense in Italia, John R. Phillips, hanno firmato l'accordo per applicare la normativa del FACTA in Italia.

⁸¹ Assofiduciaria aveva affermato che la disciplina FATCA avrebbe inciso non solo sugli aspetti fiscali, ma anche sui modelli di business, sull'approccio alla clientela e sulle procedure di gestione interna dei dati. A tal proposito, l'Abi ha impartito istruzioni operative sulla presupposizione che l'accordo sarebbe entrato a regime dal 1 luglio 2014. Dunque, le banche avrebbero dovuto monitorare tutti i

comunicazione all’Agenzia delle Entrate – non all’IRS – dei dati suddetti. A quest’ultima spetta il compito di verificare “*il nome ovvero la denominazione sociale o ragione sociale, l’indirizzo e il codice fiscale statunitense di ciascuna persona statunitense specificata titolare del conto; il numero di conto o, se assente, altra sequenza identificativa del rapporto di conto; la denominazione, il codice fiscale e il codice identificativo della Rifi; il saldo o il valore del conto*”⁸²”.

L’accordo sottoscritto dall’Italia è stato ratificato con la *legge n. 95/2015*. Ad essa sono stati allegati: l’accordo intergovernativo, finalizzato a migliorare la *compliance* fiscale e ad applicare la normativa; l’allegato 1, relativo agli obblighi di adeguata verifica per l’identificazione e la comunicazione di conti statunitensi, oggetto di comunicazione, e di pagamenti alle istituzioni finanziarie “non partecipanti”; l’allegato 2, che si riferisce alle istituzioni finanziarie italiane che non sono tenute alla comunicazione e ai prodotti finanziari italiani esenti. La legge, inoltre, stabilisce all’art. 3 i destinatari degli obblighi di comunicazione: tutti gli operatori del settore finanziario residenti in Italia, eccezion fatta per le stabili organizzazioni all’estero.

rapporti finanziari riconducibili a persone fisiche ed enti fiscalmente residenti negli USA, distinguendo tra rapporti sorti prima e dopo il 30/06/2014.

⁸² Cfr. Lembo M., *FiscoOggi Rivista telematica*, 9 settembre 2015.

2.4 Nuovo standard OCSE: Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information.

In ambito internazionale, relativamente allo scambio di informazioni tra autorità, un ruolo fondamentale è stato ricoperto dalle convenzioni contro le doppie imposizioni. Fin dal 1963 l'OCSE e gli Stati che ne hanno fatto parte hanno fornito un ottimo impulso all'evoluzione della reciproca assistenza tributaria. Il cosiddetto modello OCSE (modello della convenzione contro le doppie imposizioni) è stato più volte oggetto di rettifiche, sempre più frequenti negli anni duemila, tramite cui sono stati raggiunti traguardi notevoli, come l'inopponibilità del segreto bancario, sino ad arrivare agli standard più recenti in tema di scambio di informazioni. L'organizzazione internazionale è stata dunque ambasciatrice dell'applicazione, nel tempo, della mutua assistenza tributaria: nel più volte emendato articolo 26 del Modello OCSE, si evidenzia la rilevanza del disposto teso allo *“scambio di informazioni tra autorità competenti ed inerenti soggetti residenti in uno degli Stati contraenti, limitatamente alle informazioni necessarie per la corretta applicazione della Convenzione e delle leggi relative alle imposte previste dalla Convenzione”*⁸³. Pertanto, in uno scenario di lotta all'evasione e all'elusione fiscale internazionale, l'OCSE, nel giugno del 2013 ha pubblicato il Rapporto *“A Step Change in Tax Transparency”*, indirizzato ai leader del G8. In esso sono state individuate le azioni concrete reputate utili per lo sviluppo di un modello

⁸³ Cavallaro V.J., Vitale L., *Svizzera: scambio di informazioni in deroga al segreto bancario*, in *Corriere Tributario* n. 47/2013, pag. 3731.

globale di scambio automatico di informazioni. Così, i Capi di Stato dei Paesi del G20 hanno aderito ufficialmente⁸⁴ all'iniziativa, invitando l'OCSE a coordinare l'impegno di tutti i Paesi ed è stato presentato il nuovo standard globale per lo scambio di informazioni automatico: lo *Standard for Automatic Exchange of Financial Account*. Si tratta del nuovo standard globale che rileva la fondamentale utilità della trasmissione sistematica delle informazioni, che supera per efficacia ed efficienza lo scambio su richiesta, e individua: tutte le informazioni di carattere finanziario che le autorità possono scambiare, i contribuenti coinvolti, le istituzioni finanziarie soggette ad obblighi di comunicazione, le modalità e le tempistiche da rispettare, nonché le procedure comuni di *due diligence* che questi istituti devono seguire. Il nuovo standard è ripartito così: a) *Common Reporting and Due Diligence Standard*⁸⁵ (più noto come *CRS*); b) *Model Competent Authority Agreement* (cosiddetto *CAA*); c) *Commentario*⁸⁶.

Il CRS è l'insieme dei criteri di comunicazione e *due diligence* da seguire nello scambio delle informazioni tra i diversi Paesi. In primo luogo, si evidenzia come tra gli obiettivi prioritari ci sia quello di non creare differenziazioni di trattamento: l'*exchange* avviene tenendo in considerazione il concetto di residenza fiscale estera e non quello di semplice cittadinanza.

⁸⁴ In data 6 settembre 2013 è stato garantito ufficialmente il supporto all'iniziativa e il 13 febbraio 2014 l'OCSE ha presentato il nuovo standard, sottoposto poi ad approvazione del G20, nel meeting del 22 e 23 febbraio 2014.

⁸⁵ L'Italia ha dichiarato di voler adottare il CRS il 19 marzo 2014, insieme ad altri 43 Paesi. Al 19 agosto 2016, risultano essere 84 i Paesi aderenti, in cui lo scambio avrà inizio tra il settembre 2017 e il medesimo mese del 2018. In Italia ha inizio a partire dal settembre di questo anno.

⁸⁶ Presentato nel settembre 2014.

Inoltre, l'ambito di applicazione è molto esteso. Infatti, il CRS ha ad oggetto informazioni relative a: interessi, dividendi, proventi ricavabili da contratti assicurativi o comunque da *asset* finanziari; titolari di conti correnti; istituti finanziari, quali banche, intermediari, compagnie assicurative, fondi comuni. Per quanto concerne i criteri di due diligence, vengono illustrate le modalità con cui gli istituti finanziari identificano i *reportable accounts*, distinguendoli in preesistenti e nuovi.

Il CAA è un modello da seguire nell'attività di scambio informazioni: coloro i quali hanno aderito, hanno l'onere di trasmettere i dati di un periodo d'imposta entro nove mesi dalla sua scadenza e di rispettare la normativa su riservatezza e protezione dei dati, in vista della loro delicatezza.

Infine, il Commentario, con i suoi profili interpretativi, chiarisce e agevola la messa in pratica del nuovo standard, garantendone un utilizzo omogeneo da parte delle Autorità e delle istituzioni finanziarie.

2.5 Convenzione MAAT e accordo tra Italia e Svizzera.

La Convenzione sulla mutua assistenza amministrativa in materia tributaria fu presentata il 25 gennaio 1988 a Strasburgo dal Consiglio d'Europa e dall'Ocse. L'Italia, con la legge n. 19 del 10 febbraio 2005, ha aderito alla Convenzione, che è entrata in vigore dal 1° maggio 2006⁸⁷. Le disposizioni (32 articoli) possono essere suddivise in tre parti, che afferiscono a: scambio di informazioni, con la possibilità di eseguire incroci di dati; assistenza nella

⁸⁷ La legge di ratifica è stata depositata il 31 gennaio 2006.

riscossione delle imposte; assistenza nella notifica di atti e documenti. Sono oggetto di Convenzione tutte quelle informazioni ritenute rilevanti nell'esecuzione di un accertamento e riscossione delle imposte. Pertanto, ci si riferisce alla generalità delle imposte, eccetto che per i dazi doganali, e i meccanismi di scambio contemplati sono gli stessi recepiti dalle norme europee: su richiesta, spontaneo e automatico. Difatti, la MAAT rappresenta parte integrante del framework normativo che oggi viene ricollegato al nuovo standard OCSE, poc'anzi menzionato ed analizzato.

L'assistenza nella riscossione delle imposte può essere riconosciuta soltanto nel caso in cui il titolo esecutivo non sia contestato e se riguarda un soggetto non residente nello Stato interpellato. La documentazione necessaria per avviare tale pratica comprende: la dichiarazione da parte del richiedente che il credito si riferisca ad un tributo contemplato dalla convenzione e una copia del titolo esecutivo.

Nel 2010, la convenzione ha subito alcune modifiche, al fine di un adeguamento agli standard OCSE. Tra questi rilevano senza dubbio l'ampliamento del concetto di informazione *foreseeable relevant* e l'impossibilità di invocare il segreto bancario con lo scopo di rifiutare la cooperazione.

È indubitabilmente rilevante la sottoscrizione della Convenzione da parte della Svizzera, in data 15 ottobre 2013⁸⁸. Questa determinazione costituisce,

⁸⁸ "La Svizzera lancia un chiaro segnale che intende attuare coerentemente la decisione del mese di

anche per l'Italia, una svolta sulla trasparenza fiscale⁸⁹, in quanto comporta il decadimento del segreto bancario verso gli Stati che hanno aderito a tale convenzione⁹⁰.

Peraltro, sulla scia di queste novità e dopo numerose trattative, l'Italia ha siglato un accordo con la Svizzera, modificativo della previgente Convenzione contro le doppie Imposizioni, nata nel 1976 e modificata nel 1978: il patto ha introdotto lo scambio di informazioni, possibile a partire dal 23 febbraio 2015 (data in cui è stato firmato il protocollo), sulla base di richieste dell'autorità competente. Grazie a questo accordo, le autorità fiscali italiane hanno la facoltà di *“richiedere alla Svizzera informazioni, comprese richieste di gruppo, anche su elementi riconducibili al periodo di tempo decorrente dalla data della firma”*⁹¹. Notevoli sono stati gli effetti: ai fini della collaborazione volontaria circa la regolarizzazione spontanea dei capitali detenuti illegalmente (*voluntary disclosure*, che sarà analizzata nel capitolo III), la

marzo del 2009 di adottare gli standard internazionali nell'ambito dell'assistenza amministrativa in materia fiscale. La firma della Convenzione consente di rafforzare contemporaneamente la reputazione e l'integrità della piazza finanziaria svizzera e di soddisfare le richieste del G20 e dell'OCSE. La Convenzione è uno strumento adeguato per dimostrare al Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes che la Svizzera sta facendo del suo meglio per aumentare il numero delle disposizioni conformi agli standard in materia di assistenza amministrativa”, ha dichiarato, per mezzo di un comunicato stampa diffuso il 9 ottobre 2013, il Dipartimento Federale delle finanze, dopo la decisione assunta dal Consiglio Federale Elvetico.

⁸⁹ Secondo P. Saint Amans, allora direttore del settore fisco dell'OCSE, «quello che si è messo in moto è un movimento ineluttabile e che i Paesi che non faranno parte della Convenzione finiranno per essere marginalizzati». Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 16 ottobre 2013, pag. 28.

⁹⁰ L'Italia ha la facoltà di richiedere l'esibizione di estratti conto ed altri documenti bancari riferibili a rapporti con un contribuente italiano, che abbia omesso di compilare il saldo nel quadro RW e poi scoperto.

Cfr. Cipollini G., *Il fisco – Voluntary disclosure*, cap. I *Scambio di informazioni e trasparenza*, pag. 11. Febbraio 2015.

⁹¹ Cfr. Comunicato Stampa N° 40 del 23/02/2015, Ministero dell'economia e delle finanze. *“Fisco: Italia e Svizzera firmano l'accordo sullo scambio d'informazioni. Fine del segreto bancario”*.

novità ha operato sicuramente da stimolo. Inoltre, la Svizzera è uscita, a tal proposito, dalla lista dei Paesi *black list*.

La legge 4 maggio 2016, n. 69 ha ratificato ed eseguito il Protocollo di cui sopra. Pertanto, dal settembre 2018, sarà possibile dare avvio allo scambio automatico di informazioni tra Italia e Svizzera, restando ferma la possibilità, sino a questa data, ottenere informazioni su richiesta⁹².

⁹² Cfr. Roncetti C., Conte M., “Fiscalità e Commercio Internazionale” n. 7 del 2016, pag. 79.

CAPITOLO III

DALLA VOLUNTARY DISCLOSURE ALLA COOPERATIVE COMPLIANCE: EVOLUZIONE DEL RAPPORTO CONTRIBUENTI-FISCO

3.1 Linee guida OCSE

La procedura di *voluntary disclosure* o collaborazione volontaria trova la sua origine nel lavoro e nell'impegno profusi dall'OCSE, per mezzo del Comitato per gli affari fiscali (*Committee on fiscal affairs*), che dal 2010 ha pubblicato alcuni report sui programmi di trasparenza, disclosure e compliance, finalizzati al recupero delle entrate fiscali nel breve termine e al consolidamento di un rapporto contribuenti-fisco da ricostituire su di una più solida fiducia nel medio-lungo termine, assicurando comunque una successiva tassazione sui capitali *disclosed*. Naturalmente, queste iniziative sono state disegnate e realizzate nel quadro complessivo di lotta all'evasione fiscale e di *transparency* delle informazioni⁹³, ormai giunto al culmine. Attraverso il *Framework for Successful Offshore Voluntary Compliance Programmes* prima e l'*Offshore Voluntary Disclosure Comparative Analysis, guidance and policy advice*⁹⁴ (d'ora in poi report) poi, l'OCSE ha condiviso le principali linee guida da seguire nell'implementazione di strumenti ed iniziative mirati alla incentivazione di una condotta maggiormente collaborativa e il più possibile conforme alla normativa tributaria. Nel mutevole scenario globale, dove la mutua assistenza tributaria ha raggiunto un elevato grado di estensione e, dunque, è sempre meno agevole occultare redditi e attività, queste iniziative hanno avuto ed hanno l'onere di non valicare il sottile confine tra

⁹³ Si vedano il capitolo II e gli approfondimenti sul nuovo standard OCSE.

⁹⁴ Il *Framework*, pubblicato nel gennaio 2010, è stato inglobato nel report successivo, l'*Offshore Voluntary Disclosure Comparative Analysis, guidance and policy advice*, pubblicato invece a settembre (dello stesso anno).

l'incoraggiamento della *tax compliance*, dunque di scelte di regolarizzazione, e l'incentivazione di condotte evasive, fondate sulla probabile certezza di una successiva reintroduzione di questi strumenti⁹⁵. Il report è suddiviso in tre parti: 1) *Framework*; 2) *Voluntary disclosure regarding past non-compliance*; 3) *Offshore Voluntary Disclosure programmes – Comparison of key features*. L'iniziativa è stata adottata e promossa da quaranta paesi OCSE, la cui maggioranza è rappresentata da Stati membri dell'Unione Europea. Le caratteristiche peculiari condivise della collaborazione volontaria sono: pagamento integrale dei debiti tributari riferibili ai redditi e alle attività occultate; riduzione delle sanzioni amministrative applicabili; eliminazione o attenuazione delle pene relative ai reati commessi; assenza della garanzia di anonimato. Naturalmente, ogni paese ha recepito le indicazioni dell'OCSE attraverso provvedimenti nazionali, adeguando le linee guida alle esigenze e alle circostanze domestiche. In particolare, i paesi si sono differenziati per la misura delle sanzioni applicate. Ad esempio, il Regno Unito ha stabilito che l'ammontare delle imposte dovute sarebbe stato calcolato in modo diverso a seconda del Paese di origine dei capitali e, in ogni caso, le sanzioni sono state ridotte fino al 90%. Gli Stati Uniti, invece, hanno applicato al contribuente sanzioni ridotte al 20%⁹⁶. Anche in Europa la riduzione delle sanzioni è stata considerevole. In Francia, con la voluntary disclosure, la sanzione applicabile

⁹⁵ *“Voluntary compliance initiatives must walk a fine line between providing sufficient incentives for those engaged in non-compliance to come forward and not rewarding or encouraging such conduct”.* Cfr. *Introduction of Framework*.

⁹⁶ La penalità ordinariamente applicabile è il valore maggiore tra il 50% delle imposte e centomila dollari.

si posiziona tra il 15% e il 30%⁹⁷. Anche in Belgio, dove il contribuente che si avvale della voluntary disclosure può pagare una misura forfettaria del 35% dei capitali detenuti all'estero per evitare conseguenze penali, le sanzioni amministrative si riducono del 90%. Infine, in Germania le sanzioni sono assenti, tuttavia è necessario corrispondere un pagamento pari al 5% delle imposte⁹⁸ evase qualora si volesse evitare l'apertura di un procedimento penale.

3.2 Voluntary disclosure. La procedura.

L'Italia ha introdotto, con la *legge 15 dicembre 2014, n. 186*, recante *“Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio”*, la procedura di “voluntary disclosure” o “collaborazione volontaria” o “autodenuncia” temporanea⁹⁹. L'intervento, nel recepire le linee guida OCSE, era rivolto ad incentivare i contribuenti italiani *non compliant* a regolarizzare le loro posizioni circa attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute all'estero – direttamente o per interposta persona – in violazione degli obblighi derivanti da quanto disposto in tema di monitoraggio fiscale¹⁰⁰. Inoltre, lo strumento è risultato attivabile anche per i

⁹⁷ La sanzione ordinaria è compresa tra il 10% e l'80%.

⁹⁸ Fonte dati (relativi a Regno Unito, Stati Uniti, Francia, Belgio e Germania): Il Sole 24 Ore.

⁹⁹ La procedura era attivabile fino al 30 settembre 2015. Tuttavia, fu prevista una proroga al 30 novembre per l'adesione e al 30 dicembre per eventuali integrazioni dell'istanza.

¹⁰⁰ Infatti, gli articoli della legge 186/2014 sono stati inseriti nel d.l. 167/90. Precisamente si tratta degli artt. 5-*quater*, 5-*quinquies*, 5-*sexies*, 5-*septies*. Dal 3 dicembre 2016 è in vigore anche l'art. 5-

soggetti non indicati dall'art. 4 del d.l. 167/90, dunque per coloro i quali non fossero tenuti agli obblighi dichiarativi del menzionato decreto: a costoro era rivolta la cosiddetta procedura "domestica" o "di emersione nazionale".

Diversamente dai precedenti interventi sul tema, scudi fiscali e condoni, questo strumento non ha previsto alcun tipo di anonimato e si è configurato come una vera e propria procedura di accertamento delle attività e dei redditi esteri non dichiarati, con conseguente pagamento integrale del debito tributario, pur prevedendo una riduzione sostanziale delle sanzioni. La *voluntary disclosure* si è configurata come un'autodenuncia eseguita dal contribuente e rivolta all'Amministrazione finanziaria, mediante il sussidio di un professionista, incaricato di dialogare con gli Uffici dedicati¹⁰¹. I periodi d'imposta cui lo strumento era diretto sono stati identificati come tutti quelli relativamente ai quali non erano decorsi i termini per l'accertamento alla data di presentazione dell'istanza di collaborazione volontaria¹⁰². Infatti, qualora il

octies, rubricato "Riapertura dei termini della collaborazione volontaria", che sarà analizzato successivamente.

¹⁰¹ Più precisamente con l'UCIFI, l'Ufficio centrale per il contrasto agli illeciti fiscali internazionali, di cui all'art. 12, co. 3, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78.

¹⁰² Si ricorda che per l'accertamento dei redditi nei termini ordinari, in caso di dichiarazione presentata, l'accertamento deve essere emesso entro il quarto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione (nel caso di specie, il termine era il 31 dicembre 2014 e l'ultimo periodo d'imposta accertabile il 2009); in caso di dichiarazione omessa, l'accertamento deve essere emesso entro il quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata (nel caso di specie, il termine era comunque il 31 dicembre 2014 e l'ultimo periodo d'imposta accertabile era il 2008). I predetti termini di decadenza dell'accertamento sono raddoppiati in caso di violazioni penali (art. 43, co. 3, del D.P.R. 60/73 e art. 57, co. 3, del D.P.R. 633/72). A tal proposito, si rammenta che anche gli investimenti non dichiarati detenuti in Paesi non collaborativi determinano il raddoppio dei termini di accertamento. Tuttavia, nel caso di adesione alla procedura di collaborazione volontaria, tale disposizione sarebbe stata disapplicata (cfr. art. 5-*quater*, co. 4, d.l. 167/1990) se: gli investimenti fossero stati detenuti in Paesi cosiddetti black list che avessero stipulato, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della voluntary disclosure, accordi per un effettivo scambio di informazioni con l'Italia; l'autore delle violazioni avesse rilasciato

richiedente avesse avuto “*formale conoscenza, in relazione alle proprie violazioni, di accessi, ispezioni, verifiche o dell’inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimento penale per violazioni di norme tributarie relative ad attività oggetto della voluntary disclosure*”¹⁰³, l’accesso sarebbe stato precluso. Tale preclusione avrebbe operato anche nel caso in cui fossero stati i soggetti solidalmente obbligati a venire a conoscenza di tali fatti.

3.2.1 Presupposto soggettivo

La collaborazione volontaria era rivolta a: persone fisiche (privati, soggetti titolari di partita IVA, professionisti), enti non commerciali e società semplici ed equiparate *ex* articolo 5 TUIR, che siano residenti fiscalmente in Italia, enti di previdenza obbligatoria in forma associativa o di fondazione. Tuttavia, la platea di soggetti autorizzati all’attivazione di questa procedura comprendeva ulteriori figure, considerate dal medesimo decreto sul monitoraggio fiscale: il titolare effettivo, i trust, i soggetti collegati, l’interposta persona. Il titolare effettivo, a seguito dell’estensione dell’ambito soggettivo degli obblighi dichiarativi *ex* art. 4, co. 1, del d.l. 167/90, è stato anch’egli

all’intermediario estero un’autorizzazione a trasmettere alle autorità italiane richiedenti tutti quei dati rilevanti, allegando copia della medesima autorizzazione, controfirmata dall’intermediario estero, all’istanza di collaborazione volontaria (art. 5-quinquies, co. 4, lett. c), d.l. n. 167/1990); l’autore delle violazioni, nel caso di trasferimento successivo ad altro intermediario delle proprie attività ad altro intermediario localizzato fuori dall’Italia o di uno degli Stati collaborativi, avesse rilasciato una stessa autorizzazione entro trenta giorni dalla data di trasferimento e l’avesse comunicata entro sessanta giorni all’autorità italiana.

¹⁰³ Cfr. Gabelli M., Rossetti D.A., *Voluntary disclosure: procedura, effetti e limiti*, in *Fiscalità e commercio internazionale*, n. 1 del 2015, p. 38.

autorizzato ad attivare la procedura oggetto di analisi, qualora avesse violato i suddetti obblighi. Pertanto, con riferimento esclusivo al periodo d'imposta 2013, l'accesso alla collaborazione volontaria ha riguardato anche quei soggetti che, pur non essendo possessori formali di attività estere, ne sono stati gli effettivi titolari. Ancora, si precisa che la procedura in esame era attivabile anche dai cosiddetti trust esterovestiti¹⁰⁴.

Potendo avvalersi della procedura anche il contribuente detentore di attività estere senza che ne fosse formalmente intestatario, avendo fatto ricorso ad un soggetto interposto o a intestazioni fiduciarie estere, ne è conseguita la esperibilità anche per questi ultimi¹⁰⁵. Pertanto, l'istanza poteva essere presentata, ad esempio, dal contribuente italiano che ha proceduto ad appannare il proprio rapporto presso una banca estera attraverso l'intestazione ad una società localizzata in un paese a fiscalità privilegiata, o a *“mascherarlo sotto la forma di polizza assicurativa estera, riservandosi comunque la possibilità di movimentare lo stesso direttamente in qualità di procuratore speciale o indirettamente attraverso un proprio gestore di fiducia”*¹⁰⁶.

La circolare n. 10/E dell'Agenzia delle Entrate ha inoltre chiarito come l'ambito soggettivo di applicazione della *voluntary* era riferito anche ai

¹⁰⁴ Trust la cui residenza nel territorio dello Stato fosse determinata ai sensi dell'art. 73, co. 3, del TUIR.

¹⁰⁵ Si considera soggetto fittiziamente interposto *“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 spetta in realtà al socio che effettua il rimpatrio”*. Cfr. Circolare n. 99/E Agenzia delle Entrate, del 4 dicembre 2001.

¹⁰⁶ Cfr. Circolare n. 10/E Agenzia delle Entrate, del 13 marzo 2015.

cosiddetti soggetti collegati, che “si identificano in 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”. Tra i soggetti rientranti nell’ambito di applicazione vi erano anche gli eredi di investimenti e attività di natura finanziaria detenute all’estero dal *de cuius*, relativamente ai quali sussistevano fattispecie di violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale.

Ancora, la procedura era rivolta anche alle attività illecitamente detenute all’estero e cointestate a più soggetti, o nella disponibilità di più soggetti¹⁰⁷. Infine, giacché la legge citava la “disponibilità” delle attività estere senza alcuna specificazione, la circolare n. 10/E ha ritenuto che l’applicabilità fosse estesa a tutte le fattispecie in cui più soggetti avessero avuto la disponibilità di un’attività finanziaria o patrimoniale, come nel caso esemplificativo di soggetti con deleghe di firma per operare su un conto.

La legge aveva stabilito che l’attivazione della procedura non richiedeva necessariamente che il soggetto interessato fosse fiscalmente residente¹⁰⁸ nel territorio dello Stato italiano al momento della presentazione dell’istanza:

¹⁰⁷ A tal proposito, l’istanza avrebbe dovuto essere presentata da ognuno dei soggetti interessati pro-quota. L’istanza si configurava come autonoma e distinta dai cointestatari, con conseguente produzione di effetti, dopo l’avvenuto perfezionamento, esclusivamente nei confronti di ogni singolo richiedente. Più precisamente, si evidenzia che l’articolo 5-*quinquies*, al comma 9, prevedeva che, “ai soli fini della procedura di collaborazione volontaria”, la disponibilità delle attività finanziarie e patrimoniali oggetto di emersione fosse considerata, fatta salva la prova contraria, ripartita, per ciascun periodo d’imposta, in quote eguali tra tutti coloro che ne avevano la disponibilità. Perciò, il contribuente avrebbe dovuto fornire le prove mediante l’opportuna documentazione.

¹⁰⁸ Per il concetto di residenza fiscale si rimanda al capitolo II.

risultava sufficiente che il richiedente fosse fiscalmente residente in Italia in almeno uno dei periodi d'imposta suscettibili di applicabilità (sopra descritti).

3.2.2 Presupposto oggettivo

L'articolo 5-*quater*, comma 1, lettera a) del d.l. 167/90 ha stabilito che l'ambito oggettivo di applicazione della procedura fosse riferito a: 1) investimenti e attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, in violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale; 2) redditi connessi ovvero utilizzati per costituire o acquistare tali investimenti e attività finanziarie, nonché redditi derivanti dalla loro utilizzazione o dismissione, sottratti a tassazione.

Gli investimenti oggetto della procedura sono quelli che il contribuente non ha indicato nel quadro RW: beni patrimoniali situati all'estero anche a titolo di altro diritto reale diverso dalla proprietà (usufrutto o nuda proprietà) o quote di esse (comproprietà o multiproprietà), prescindendo dalle modalità di acquisizione; oggetti preziosi e opere d'arte che si trovano fuori del territorio dello Stato (anche se custoditi in cassette di sicurezza); imbarcazioni o navi da diporto o altri beni mobili detenuti all'estero¹⁰⁹ e/o iscritti nei pubblici registri esteri. Le attività estere di natura finanziaria cui la procedura è applicabile sono quelle che determinano redditi di capitale o redditi diversi. In particolare, ci si riferisce a: attività i cui redditi sono corrisposti da soggetti non residenti,

¹⁰⁹ Si rammenta che con la risoluzione n. 134/E del 30 aprile 2002 sono stati considerati detenuti all'estero anche quegli immobili ubicati in Italia, ma posseduti attraverso fiduciarie estere o altro soggetto interposto comunque residente all'estero.

come le partecipazioni al capitale o al patrimonio di soggetti non residenti¹¹⁰; obbligazioni estere e titoli similari; titoli pubblici italiani e titoli equiparati emessi all'estero; titoli non rappresentativi di merce e certificati di massa emessi da non residenti¹¹¹; valute estere, depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero¹¹²; contratti di natura finanziaria stipulati con controparti non residenti, tra cui finanziamenti, pronti contro termine e prestito titoli; polizze di assicurazione sulla vita e di capitalizzazione stipulate con compagnie di assicurazione estere; contratti derivati e altri rapporti finanziari stipulati al di fuori del territorio dello Stato; metalli preziosi allo stato grezzo o monetato detenuti all'estero; diritti all'acquisto o alla sottoscrizione di azioni estere o strumenti finanziari; forme di previdenza complementare organizzate o gestite da società ed enti di diritto estero. Inoltre sono state inglobate nella procedura in esame anche: le attività finanziarie italiane detenute all'estero, pur se in deposito fisico presso terzi¹¹³.

Riguardo il valore delle attività patrimoniali, la legge ha previsto il riferimento al costo storico nel momento dell'acquisizione del bene ovvero al valore di mercato al termine dell'esercizio. Se il bene patrimoniale era stato ottenuto tramite donazione o a seguito di successione *mortis causa*, il valore sarebbe stato quello iscritto nell'atto di successione o, se indisponibile, il costo di

¹¹⁰ Società estere, entità giuridiche quali fondazioni estere e trust esteri.

¹¹¹ Con riferimento anche alle quote di organismi di investimento collettivo del risparmio esteri.

¹¹² Indipendentemente dalle modalità di alimentazione: accrediti di stipendi, di pensione o di compensi.

¹¹³ I titoli pubblici ed equiparati emessi in Italia, le partecipazioni in soggetti residenti ed altri strumenti finanziari emessi da soggetti residenti. Ciò in quanto suscettibili di produrre redditi diversi di natura finanziaria derivanti da attività detenute all'estero.

acquisto o di realizzo. Per quanto concerne le attività patrimoniali localizzate in uno dei paesi dell'Unione Europea, si è fatto riferimento al valore iscritto nel registro catastale e, in alternativa, al costo d'acquisto o al valore di mercato ove certificato da un esperto.

Invece, riguardo agli obblighi dichiarativi relativi alle attività finanziarie, l'iscrizione è avvenuta con riferimento al valore di quotazione al 31 dicembre o al momento della comunicazione dell'attività illecitamente detenuta.

Peraltro, occorre precisare il luogo ove le attività e gli investimenti fossero localizzati, ciò a supporto di potenziali benefici relativi alla riduzione delle sanzioni¹¹⁴.

Il contribuente avrebbe indicato nel quadro RW il valore complessivo delle attività detenute all'estero alla data di presentazione. Dal canto suo, l'Amministrazione finanziaria aveva il compito di determinare i redditi e stabilire le sanzioni, di determinare la provenienza dei redditi necessari all'acquisizione delle attività, di determinare i maggiori imponibili relativi ad IVIE e IVAFE e applicare le opportune sanzioni.

3.2.3 Voluntary disclosure domestica

La legge 186/2014 ha previsto la possibilità di utilizzare la procedura in esame anche per soggetti diversi da quelli elencati, garantendo così parità di

¹¹⁴ Infatti, la normativa prevede che il contribuente fornisca tutte le informazioni necessarie per beneficiare della riduzione delle sanzioni. Ciò nondimeno, benché la detenzione effettiva potesse risultare presso un paese white list, ciò che rilevava ai fini del regime applicabile era il Paese in cui era ubicato il veicolo interposto.
Cfr. Circolare n. 10/E, 13 marzo 2015.

trattamento per coloro che avevano commesso violazioni differenti da quelle relative ad investimenti e detenzione di capitali esteri¹¹⁵. La procedura di collaborazione volontaria nazionale è stata disciplinata dall'art. 1, commi da 2 a 4, della summenzionata legge, mediante il richiamo alla voluntary disclosure internazionale¹¹⁶.

La procedura oggetto di analisi era rivolta a quei contribuenti che avessero violato gli obblighi dichiarativi ai fini di: imposte sui redditi e relative addizionali, imposte sostitutive delle imposte sui redditi, imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), imposta sul valore aggiunto (IVA), dichiarazioni dei sostituti d'imposta, contributi previdenziali, commesse fino al 30 novembre 2014. L'istante era tenuto a fornire autonomamente all'Agenzia delle entrate tutti quei documenti e quelle informazioni necessari alla determinazione dei maggiori imponibili, cui erano collegate le suddette imposte, le ritenute e i contributi previdenziali, anch'essi oggetto di obblighi dichiarativi violati. Contestualmente, la disciplina prevedeva alcune cause di inammissibilità, determinando una preclusione all'adesione. Più precisamente,

¹¹⁵ Più precisamente, la ratio sottesa alla previsione di questa opzione era *“quella di evitare che alla emersione di imponibili sottratti a società italiane e detenuti all'estero potesse seguire un automatico accertamento fiscale su tali società e quella di evitare disparità di trattamento, difficilmente sostenibili, tra i contribuenti che trasferiscono gli imponibili all'estero e quelli che lasciano tali imponibili in Italia”*.

Cfr. Circolare n. 10/E del 13 marzo 2015.

¹¹⁶ Difatti, il medesimo articolo precisava che alla procedura “nazionale” sarebbero state applicate le stesse disposizioni introdotte in ordine alla voluntary internazionale, precisamente in tema di: 1) inammissibilità (art. 5-*quater*, co. 2), termine per la comunicazione all'Autorità giudiziaria da parte dell'Agenzia delle entrate (art. 5-*quater*, co. 3), termine per l'attivazione della procedura (art. 5-*quater*, co. 5); 2) gli effetti della procedura di collaborazione volontaria (art. 5-*quinquies*, commi 1, 2, 3, 4 e 10); 3) modalità di presentazione dell'istanza di collaborazione volontaria (art. 5-*sexies*); 4) esibizione di atti falsi e comunicazione di dati non rispondenti al vero (art. 5-*septies*). A tal proposito, è opportuno ricordare che non rientrava, tra le norme applicabili, l'articolo 5-*quinquies*, co. 8, relativo alla possibilità per il contribuente di determinare in maniera forfetaria i rendimenti.

l'articolo 5-quater, co. 2, del d.l. 167/90 stabiliva un impedimento per coloro i quali avessero avuto la formale conoscenza: 1) dell'inizio di accessi, ispezioni o verifiche o comunque dell'inizio di una procedura di accertamento tributario; 2) dell'inizio di altre attività amministrative di accertamento¹¹⁷; 3) della propria condizione di indagato o di imputato in procedimenti penali per violazione di norme tributarie. Naturalmente, erano contemplati anche la consegna di un processo verbale di constatazione con esito positivo e la notifica di un avviso di accertamento.

Si evidenzia come non fossero ritenute cause ostative le richieste di indagini finanziarie dirette agli intermediari finanziari, le comunicazioni derivanti dalla liquidazione delle imposte in base al controllo automatico delle dichiarazioni presentate e quelle derivanti dal controllo formale. Peraltro, la preclusione non si realizzava neanche se l'attività istruttoria fosse stata rivolta ad un tributo diverso da quello oggetto della procedura. Analogamente, rilevando solo con riferimento alla singola procedura interessata, il contribuente che avesse voluto aderire alla procedura e che fosse stato soggetto ad un'attività di accertamento amministrativo con riguardo ad imponibili non connessi agli investimenti e alle attività di natura finanziaria illecitamente detenuti all'estero, avrebbe potuto comunque attivare la voluntary disclosure con riguardo ad investimenti ed attività non connessi a quelli in corso di verifica.

¹¹⁷ Per "altre attività amministrative di accertamento", il Legislatore, nella relazione illustrativa della legge, intendeva riferirsi prevalentemente alla notifica di atti come inviti, richieste e questionari ex art. 51, co. 2, del D.P.R. 633/72 e art. 32 del D.P.R. 600/73.

In conclusione, le sanzioni coincidevano con il minimo edittale previsto nella collaborazione volontaria internazionale, dunque pari al 25%.

3.2.4 L'iter procedurale

Per aderire alla procedura, il contribuente doveva presentare specifica richiesta relativa a “tutti gli investimenti e tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, fornendo i relativi documenti e le informazioni per la determinazione dei redditi che servirono per costituirli o acquistarli, nonché dei redditi provenienti dalla loro dismissione o utilizzazione a qualunque titolo, unitamente ai documenti e alle informazioni per la determinazione degli eventuali maggiori imponibili agli effetti delle imposte sui redditi e relative addizionali, delle imposte sostitutive, dell'imposta regionale sulle attività produttive, dei contributi previdenziali, dell'imposta sul valore aggiunto e delle ritenute, non connessi con le attività costituite o detenute all'estero, relativamente a tutti i periodi d'imposta per i quali, alla data di presentazione della richiesta, non sono scaduti i termini per l'accertamento o la contestazione della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1¹¹⁸”.

L'iter procedurale si suddivideva in una fase preliminare e in una fase istruttoria.

Durante la fase preliminare il contribuente si preoccupava di mettere a disposizione del professionista una documentazione completa, relativa a tutti

¹¹⁸ Art. 1, co. 1, lett. a), l. 186/2014.

gli investimenti e le attività finanziarie costituiti o detenuti all'estero, anche se indirettamente o per interposta persona, nonché tutte le informazioni e i documenti necessari alla ricostruzione dei potenziali redditi utilizzati per costituirli; inoltre, occorre fornire anche tutti i documenti relativi ai redditi conseguiti all'estero non sottoposti a tassazione in Italia. Naturale conseguenza era un intenso scambio di informazioni con la banca estera del cliente. Questa fase si caratterizzava per la considerevole complessità, nonché per la notevole onerosità, dovute alla ricerca documentale e ai necessari supporti di assistenza e consulenza¹¹⁹. Dal canto suo, il professionista eseguiva un compito di valutazione della situazione, anche sotto il profilo della normativa antiriciclaggio, con l'obiettivo di accertare la possibilità del contribuente di usufruire della procedura, facendosi "rilasciare una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà attestante la veridicità degli atti e documenti consegnati per l'espletamento dell'incarico"¹²⁰. Successivamente alla fase preliminare, seguiva la fase istruttoria, articolata in una serie di passaggi, tra i quali: presentazione in via telematica della richiesta di adesione alla procedura da parte del contribuente; invio, da parte dell'Agenzia delle entrate, dell'invito a comparire con l'indicazione delle somme - in termini di imposte, interessi e sanzioni ridotte - da versare e dell'atto di irrogazione delle sanzioni; adesione all'invito da parte dell'istante

¹¹⁹ Per temperare tale limite, la norma aveva predisposto anche un criterio forfettario per la determinazione dei rendimenti delle attività finanziarie.

¹²⁰ Cfr. Gabelli M., Rossetti D.A., *Voluntary disclosure: procedura, effetti e limiti*, in *Fiscalità e commercio internazionale*, n. 1 del 2015, p. 39.

e versamento delle somme dovute entro il termine stabilito¹²¹.

In particolare, la richiesta andava presentata, entro un termine di scadenza stabilito (30 novembre 2015)¹²², sul modello pubblicato sul sito internet (www.agenziaentrate.it)¹²³. Alla richiesta e dunque alla documentazione principale era allegata la relazione dettagliata in cui erano contenuti il totale degli investimenti o delle attività finanziarie detenute illegalmente all'estero, la quantificazione dei redditi utilizzati per l'acquisizione dei beni e i redditi derivanti dalla loro dismissione, nonché la determinazione dei maggiori imponibili delle imposte oggetto di procedura. Data la delicatezza e la complessità delle comunicazioni, il legislatore aveva anche concesso un'opportunità di integrazione della domanda, da effettuare entro trenta giorni dall'invio della richiesta.

Dopodiché, l'Agenzia delle Entrate provvedeva alla verifica dei requisiti oggettivi e soggettivi e, successivamente, determinava le imposte e le sanzioni da pagare. A tal fine, l'Ufficio finanziario eseguiva la procedura di accertamento mediante invito al contraddittorio oppure mediante accertamento

¹²¹ Cfr. Piazza M., Bono M., Folli M., *Collaborazione volontaria: la procedura*, in *Il fisco*, n. 4 del 2015, p. 1-333.

¹²² A tal proposito, rileva come fosse prevista una proroga consistente del termine di scadenza (dei pagamenti) nel caso di decesso del soggetto responsabile delle violazioni: sei mesi, a favore degli eredi.

¹²³ Il 4 dicembre 2014 fu pubblicata la bozza del modello di richiesta di accesso alla procedura di voluntary disclosure, risultato più agevole dello schema predisposto in precedenza con il d.l. 29 gennaio 2014, n. 4. Il modello si componeva di due pagine. Nella prima pagina, la prima scelta da compiere riguardava il tipo di procedura cui aderire, ovvero internazionale o nazionale. Seguivano l'indicazione delle generalità e dei recapiti del contribuente e i dati del professionista incaricato. La seconda parte del modello riguardava tutti i dati relativi alle operazioni da regolarizzare, prevedendo queste sezioni: attività estere; nuovi investimenti all'estero; attività estere alla data di emersione; maggiori imponibili e ritenute non operate.

con adesione. Nel primo caso l'adesione sarebbe dovuta avvenire entro il quindicesimo giorno antecedente la data fissata per la comparizione, beneficiando di una riduzione della sanzione di un sesto. Nel secondo caso, alternativo al primo, l'adesione avrebbe previsto una riduzione delle sanzioni nella misura di un terzo. Il pagamento per il perfezionamento della procedura sarebbe stato corrisposto in un'unica soluzione entro venti giorni, altrimenti in tre rate mensili di pari importo, sottolineando che, al mancato pagamento di una sola rata, sarebbe conseguita la decadenza dei benefici acquisiti. Avvenuto il pagamento e perfezionata la procedura, l'Agenzia delle Entrate si occupava di comunicare all'Autorità giudiziaria competente la conclusione della procedura di voluntary disclosure *“per l'utilizzo dell'informazione ai fini dell'esclusione della punibilità per i reati previsti all'art. 5-quinquies, comma 1, lettere a) e b), del Decreto n. 167/1990 (art. 5-quater, comma 3, del Decreto n. 167/1990)¹²⁴”*.

3.2.5 Le sanzioni

L'adesione alla voluntary disclosure era naturalmente finalizzata ad ottenere i benefici derivanti dall'autodenuncia. La legge ha previsto una consistente riduzione delle sanzioni pecuniarie ed effetti premiali sotto il profilo penale. In generale, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.l. 167/90, l'emersione dei capitali esteri produce l'applicazione delle sanzioni dovute a causa di omessa

¹²⁴ Cfr. Gabelli M., Rossetti D.A., *Voluntary disclosure: procedura, effetti e limiti*, in *Fiscalità e commercio internazionale*, n. 1 del 2015, p. 40.

indicazione del valore degli investimenti detenuti all'estero. Successivamente all'entrata in vigore della legge 97/2013 (cosiddetta Legge Europea 2013), le sanzioni in oggetto sono state classificate sulla base di un duplice livello:

- collocazione del capitale in uno Stato *white list* (sanzione dal 3% al 15%);
- collocazione del capitale in uno Stato *black list* (sanzione dal 6% al 30%)¹²⁵.

La disciplina della collaborazione volontaria ha previsto, in via generale, l'applicazione di una sanzione pari al minimo edittale ridotto di un quarto. Pertanto, ai sensi dell'art. 5-*quinquies*, comma 4, del d.l. 167/90, il livello minimo stabilito era il seguente:

- nel caso di capitali detenuti in Stati *white list*, si applicava il 2,25%¹²⁶ (4% ridotto del 25%);
- nel caso di capitali detenuti in Stati *black list*, si applicava il 4,5%¹²⁷ (6% ridotto del 25%).

¹²⁵ Ai sensi del d.l. 78/2009, per le violazioni commesse fino al 4 agosto 2009 restava applicabile la precedente e più favorevole misura dal 5 al 25%.

¹²⁶ In realtà, con la procedura in esame era prevista un'aliquota ancora inferiore, pari cioè all'1,5%, nei casi di: a) attività rimpatriate all'interno dei confini nazionali o in uno Stato membro dell'Unione europea o, ancora, in Paesi con i quali sono stati sanciti degli accordi di collaborazione; b) attività trasferite poi detenute nel medesimo stato; c) autorizzata trasmissione, tramite intermediario, delle informazioni utili per la procedura all'Amministrazione finanziaria nazionale.

¹²⁷ Il comma 7 dell'articolo 5-*quinquies* ha stabilito che, ai soli fini della procedura di collaborazione volontaria, la misura della sanzione minima applicabile nelle ipotesi di investimenti o attività in uno Stato *black list* era ridotta alla metà (dunque al 3%), se il medesimo Stato avesse stipulato con l'Italia un accordo sullo scambio di informazioni conforme agli *standard* OCSE nel termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge 186/2014. E ciò è quanto avvenuto per tre noti Paesi *black list*: Svizzera, Liechtenstein e Principato di Monaco, equiparati agli Stati collaborativi ai fini dell'accesso alla procedura di collaborazione.

Cfr. Cordeiro Guerra R., Dorigo S., *Voluntary disclosure e sanzioni amministrative*, in *Corriere Tributario*, n. 26 del 2015, pag. 2009.

Con riferimento al secondo livello di sanzioni (Paesi *black list*), sono stati predisposti due diversi trattamenti premiali, applicabili a seconda della scelta del contribuente di allocare i propri investimenti:

- in Italia o in un altro Stato membro dell'Unione Europea o appartenente allo Spazio Economico Europeo, così da garantire un adeguato scambio di informazioni, ovvero in un altro Stato, ma con contestuale rilascio di autorizzazione a fornire informazioni sugli investimenti e le attività ivi detenuti all'autorità fiscale italiana (riduzione ulteriore del 50%);
- nello Stato *black list*, ma senza autorizzare la trasmissione di informazioni: riduzione del 25%.

Al termine della verifica, se il contribuente avesse condiviso il contenuto dell'invito, avrebbe potuto aderirvi mediante l'istituto dell'acquiescenza. Diversamente, se non avesse considerato corretta la pretesa, avrebbe dato vita al contraddittorio, che avrebbe potuto concludersi con la redazione di un accertamento con adesione. Con l'acquiescenza nei confronti dell'atto di contestazione notificato a seguito della procedura ci sarebbe stato un ulteriore abbattimento, definendo un regime sanzionatorio oscillante tra lo 0,50% dell'ammontare di fine anno degli investimenti (nel caso detenzione in Stato *white list* o in Stato *black list* con scambio di informazioni, con trasferimento degli stessi in Italia, o in un altro Stato UE che garantisse lo scambio di informazioni oppure con mantenimento in altra giurisdizione ma rilascio dell'autorizzazione all'intermediario locale), lo 0,75% (stesso caso, ma senza

autorizzazione), l'1% (nel caso di detenzione in Stato *black list* senza scambio di informazioni, con trasferimento degli stessi in Italia, altro Stato UE o SEE che garantisse lo scambio di informazioni oppure con mantenimento in altra giurisdizione ma rilascio dell'autorizzazione all'intermediario locale), fino all'1,50% (caso precedente ma senza autorizzazione). Con riferimento ai redditi esteri, ai sensi dell'articolo 5-quinquies, comma 4, la sanzione applicabile era pari a quella minima ridotta di un quarto. Nel caso di dichiarazione infedele relativa a redditi prodotti in Italia e poi trasferiti all'estero in violazione delle norme sul monitoraggio fiscale, la sanzione minima è pari al 100% della maggiore imposta (la riduzione di un quarto l'avrebbe diminuita al 75%). Nel caso di redditi prodotti all'estero in uno Stato *white list* o in uno Stato *black list* che avesse stipulato un accordo sullo scambio di informazioni con l'Italia, la sanzione era aumentata di un terzo (dunque fino 133,33%), diventando pari al 100% con la riduzione di un quarto. Infine, se l'infedeltà avesse riguardato redditi prodotti in uno Stato *black list* non collaborativo, la sanzione, oltre che aumentata di un terzo, sarebbe stata anche raddoppiata¹²⁸ (giungendo ad una misura pari al 266,67% dell'imposta), determinando una sanzione del 200%. Nell'ipotesi di omessa dichiarazione, tutte le suindicate sanzioni avrebbero subito un aumento del 20%.

¹²⁸ Art. 12, co. 2, d.l. 78/2009.

3.2.6 Gli interessi

Per la determinazione degli interessi, il contribuente aveva a disposizione due metodi: analitico o forfettario. Infatti, nell'ipotesi della detenzione di un capitale inferiore a 2 milioni di euro, la scelta sarebbe potuta ricadere i due metodi suindicati. Invece, era obbligatorio utilizzare il metodo analitico nel caso di superamento della soglia di 2 milioni di euro. Più precisamente, mediante il metodo analitico, la determinazione sarebbe avvenuta in modo puntuale con riguardo ai componenti positivi e negativi di reddito. Invece, il metodo forfettario prevedeva un calcolo semplificato, eseguito sulla base della media delle consistenze delle attività di fine anno¹²⁹.

3.2.7 Effetti premiali sotto il profilo penale

Un altro rilevante beneficio derivante dall'attivazione della voluntary disclosure era l'esclusione dalla punibilità di alcuni reati: dichiarazione fraudolenta, dichiarazione infedele, omessa dichiarazione, omesso versamento di ritenute certificate, omesso versamento IVA. Sono rimasti esclusi dal beneficio l'emissione di fatture false, ossia una delle principali metodologie di occultamento dei redditi utilizzate e il reato di riciclaggio e di impiego di denaro di proveniente da attività illecita.

Questi effetti premiali erano rivolti non solo ai soggetti che avevano

¹²⁹A tal proposito, non furono assenti le critiche al metodo forfettario, specie con riguardo alla mancata considerazione di eventuali minusvalori realizzati, presumendo un rendimento medio più alto di quelli ottenuti negli ultimi anni, applicando così pure una aliquota penalizzante. Cfr. Piazza M., *Disclosure, meno appeal per il metodo forfettario*, in *Il Sole 24 Ore* del 12 novembre 2014.

commesso le violazioni, ma anche a quei soggetti che avevano concorso alla loro realizzazione (tutelando, così, anche professionisti, fiduciari e intermediari).

L'Autorità giudiziaria determinava l'esclusione dalla punibilità dopo aver ricevuto la comunicazione della conclusione della procedura, spedita dall'Agenzia delle Entrate entro 30 giorni dal pagamento dell'importo dovuto.

3.3 Voluntary disclosure bis. Novità, analogie e differenze.

Con il *decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193*, recante “*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili*”, convertito con la *legge 1 dicembre 2016, n. 225*, sono stati riaperti i termini per attivare la procedura di voluntary disclosure (cosiddetta *voluntary bis*), mediante l'aggiunta dell'articolo 5-*octies* al corpus normativo che ha disciplinato la prima edizione.

La

normativa chiarisce che chi ha già esperito la procedura, non può avvalersi della voluntary bis. Tuttavia, resta ferma la possibilità di presentare l'istanza limitatamente alle violazioni dichiarative per le attività detenute all'estero, seppure in precedenza sia stata presentata domanda per le attività detenute in Italia. Analogamente, è possibile per il contribuente presentare istanza per la collaborazione volontaria nazionale, benché in precedenza si sia avvalso della procedura di emersione “internazionale”. Pertanto, l'ambito di applicazione

soggettivo¹³⁰ resta invariato, ad eccezione di quanto poc'anzi espresso.

Le domande per regolarizzare le violazioni (commesse fino al 30 settembre 2016)¹³¹ potranno essere inviate entro il 31 luglio 2017, mentre le eventuali integrazioni delle istanze, i documenti e le informazioni necessarie alla ricostruzione degli investimenti e delle attività finanziarie detenute all'estero e alla determinazione dei maggiori imponibili potranno essere inviate entro il 30 settembre 2017. Con Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 30 dicembre 2016 è stato approvato il nuovo modello per la richiesta di accesso alla procedura. Tuttavia, in attesa dell'apertura del canale telematico, i contribuenti che intendevano accedere alla procedura prima di questa data, potevano utilizzare il precedente modello e trasmetterlo per via telematica, direttamente (se abilitati a Entratel o Fisconline) o mediante i soggetti incaricati¹³².

Pertanto, dopo aver inviato la richiesta di adesione, entro il 30 settembre 2017 il contribuente dovrà fornire la relazione accompagnatoria e tutta la

¹³⁰ Restano esclusi "quei contribuenti che hanno già ricevuto accessi, ispezioni o verifiche sugli investimenti esteri da regolarizzare, o se gli accessi, le ispezioni o le verifiche sono iniziati in capo a eventuali obbligati in solido con il contribuente alla compilazione del quadro RW". Inoltre si esclude l'applicabilità nel caso in cui le attività estere siano provenute da reati differenti da quelli tributari. Cfr. Benigni C., *Voluntary Disclosure bis: anche domestica, ma si inasprisce l'eventuale rilievo penale*, in *Pratica fiscale e professionale*, n. 44 del 2016, pag. 37.

¹³¹ È prevista anche la possibilità di regolarizzare le violazioni "domestiche" in materia di imposte dirette, IVA, contributi e ritenute commesse fino al 30 settembre 2016.

¹³² "Con provvedimento del 13 aprile 2016 è stato approvato il modello per la richiesta del contribuente di ricevere la notifica degli atti inerenti la procedura di collaborazione volontaria all'indirizzo di posta elettronica certificata del professionista che lo assiste. Il modello può essere utilizzato esclusivamente dai contribuenti che hanno presentato la richiesta di accesso alla procedura di collaborazione volontaria. La richiesta deve essere inviata esclusivamente dal professionista che assiste il contribuente nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria, all'indirizzo di posta elettronica certificata presso il quale sono state trasmesse la relazione di accompagnamento e la documentazione a corredo dell'istanza di collaborazione volontaria".

Cfr. www.agenziaentrate.gov.it, *informazioni generali – collaborazione volontaria*.

documentazione di supporto. In particolare, sarà necessario rendere noti: il dettaglio di investimenti ed attività finanziarie detenute o costituite all'estero; i documenti e le informazioni necessari per ricostruirne la provenienza; i redditi da essi derivati e il loro utilizzo; i documenti e le informazioni necessari per il calcolo degli imponibili delle imposte sui redditi e relative addizionali, delle imposte sostitutive, dell'IRAP, dell'IVA, dei contributi previdenziali e delle ritenute¹³³. Dopo aver effettuato la presentazione dell'istanza, il contribuente deciderà se autoliquidare la propria posizione e quindi versare l'ammontare dovuto a titolo di imposta, sanzioni e interessi entro il termine stabilito, oppure se restare in attesa dell'invito a comparire e dell'atto di contestazione da parte dell'Ufficio finanziario. In tal caso, le sanzioni applicate saranno maggiori.

Il perfezionamento si ha con il pagamento, in unica soluzione o in tre rate mensili, dell'ammontare risultante dalla liquidazione effettuata dall'Agenzia delle Entrate entro il 30 settembre 2017. Qualora a seguito della riliquidazione da parte dell'Ufficio emerga un insufficiente versamento, è prevista una sanzione aggiuntiva del 3% o del 10%, a seconda che il minore versamento sia rispettivamente:

- inferiore al 10% del dovuto, in caso di versamento di ritenute e imposte sostitutive e relative sanzioni e interessi;

¹³³ Nel caso di patrimoni e attività finanziarie detenuti in Paesi a fiscalità privilegiata e nell'ipotesi in cui il contribuente abbia autorizzato l'intermediario estero a comunicare all'Autorità fiscale italiana tutti i dati relativi alle attività da esso detenute, va inserita nella documentazione di supporto anche copia dell'autorizzazione controfirmata dall'intermediario.

- inferiore al 30% del dovuto, in caso di altre imposte.

In ogni caso, in generale la voluntary bis ricalca gli stessi regimi sanzionatori previsti dalla prima edizione, fornendo l'incentivo della riduzione delle sanzioni amministrative per la regolarizzazione delle violazioni in essere.

Con riguardo ai profili penali, invece, è prevista la “*non punibilità anche dei reati penal-tributari previsti dal d.lgs. 74/2000*”¹³⁴. A tal fine, l'Agenzia delle Entrate avrà l'onere di comunicare all'Autorità giudiziaria l'adesione e la chiusura della procedura entro 30 giorni dal versamento degli importi dovuti. Inoltre, è prevista anche la non punibilità per il nuovo reato di autoriciclaggio.

Anche in questo caso, come nella prima versione, è prevista la non operatività del raddoppio dei termini di accertamento e contestazione, sempre che ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni¹³⁵:

- a) le attività vengono trasferite in Italia o in Stati dell'UE o in Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo che permettono uno scambio di informazioni con l'Italia;
- b) le attività trasferite in Italia o nei predetti Stati erano o sono ivi detenute;

¹³⁴ Più precisamente, ci si riferisce ai reati di dichiarazione fraudolenta mediante fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, dichiarazione infedele, omessa dichiarazione, omesso versamento di ritenute certificate e omesso versamento di IVA.

Cfr. Benigni C., *Voluntary Disclosure bis: anche domestica, ma si inasprisce l'eventuale rilievo penale*, in *Pratica fiscale e professionale*, n. 44 del 2016, pag. 37.

¹³⁵ Art. 5-*quinquies*, commi 4 e 5, del d.l. 167/1990.

- c) l'autore delle violazioni dichiarative rilascia all'intermediario finanziario estero l'autorizzazione a trasmettere alle autorità italiane richiedenti tutti i dati relativi alle attività oggetto di collaborazione volontaria;
- d) l'autore della violazione trasferisce, successivamente alla presentazione della richiesta, le attività oggetto di procedura presso un altro intermediario localizzato fuori dell'Italia o di uno degli Stati *white list*, rilasciando però tempestiva autorizzazione a trasmettere le informazioni rilevanti alle autorità finanziarie italiane. La voluntary bis contiene specifiche indicazioni nel caso in cui la procedura sia esperita con riguardo a contanti o valori al portatore¹³⁶. In questa ipotesi il contribuente rilascia, insieme all'istanza, un'attestazione con cui dichiara che l'origine di quei valori non proviene da reati diversi da quelli tributari. Inoltre provvede, entro il 30 settembre 2017, all'apertura e all'inventario in presenza di un notaio, il quale avrà l'onere di accertarne il contenuto, per mezzo di apposito verbale, di eventuali cassette di sicurezza presso le quali i valori oggetto della procedura sono custoditi. Infine, esegue il versamento dei contanti e il deposito dei valori al portatore presso intermediari finanziari a ciò abilitati. Per concludere, si evidenzia la previsione di una nuova ipotesi di reato, riferibile alle condotte di chi, fraudolentemente, si avvalga della procedura di voluntary disclosure per

¹³⁶ In questo caso si presume, salvo prova contraria, che tali valori siano derivati da redditi ottenuti, in quote costanti, dopo aver violato gli obblighi dichiarativi relativi a: imposte sui redditi e relative addizionali, imposte sostitutive, IRAP, IVA. Ancora, la stessa presunzione rileva nei casi di violazione relativa alla dichiarazione dei sostituti di imposta. In ogni caso, ci si riferisce a tutte violazioni commesse nel 2015 e nei quattro periodi d'imposta precedenti.

far emergere attività finanziarie e patrimoniali, contanti provenienti da reati diversi da quelli per cui la procedura esclude la punibilità, introducendo la pena della reclusione da un anno e sei mesi a sei anni.

I soggetti interessati potranno provvedere spontaneamente al versamento di quanto dovuto fino al 30 settembre 2017 o in tre rate mensili di pari importo con pagamento della prima rata comunque entro il 30 settembre 2017.

3.4 Il bilancio della voluntary disclosure

La prima edizione della procedura di collaborazione volontaria è stata interessata da 129.565¹³⁷ richieste di adesione. Di queste, 127.348 hanno riguardato la procedura “internazionale”, 1.507 quella “nazionale” e 710 entrambe¹³⁸. In totale, le attività per cui è stata richiesta la regolarizzazione sono state poco più di 59,5 miliardi di euro e il gettito stimato è risultato essere pari a 3,8 miliardi di euro (0,23% del PIL). Di questo ammontare (gli oltre 59,5 miliardi di euro), circa il 70% (dunque circa 41,5 miliardi di euro) è risultato essere proveniente dalla Svizzera. Inoltre, si evidenzia come le richieste siano state inviate da contribuenti residenti in tutte le regioni italiane, dalle 63.580 della Lombardia alle 88 della Basilicata.

La stima di 3,8 miliardi deriva dalla somma delle seguenti voci: imposte sostitutive per circa 1,2 miliardi, imposte sui redditi per oltre 704 milioni,

¹³⁷ Di cui 66314 dal 1 ottobre al 30 novembre, cioè negli ultimi due mesi disponibili per l’attivazione della procedura. Inoltre, relativamente agli importi collegati, circa 23.000 richieste erano relative ad una fascia tra i 60.000€ e i 150.000€; 28.000 con riferimento alla fascia tra 300.000€ e 3 milioni di euro; 326 sono state le richieste per la fascia più elevata, ossia quella relativa ad attività di valore superiore a 15 milioni di euro.

¹³⁸ Fonte: Ministero dell’economia e delle finanze, Dipartimento Finanze.

contributi per 96 milioni, Iva per oltre 54 milioni, Irap per circa 34 milioni, ritenute per oltre 15 milioni. “A questi importi si aggiungono sanzioni relative a violazioni della normativa sul monitoraggio fiscale per 1 miliardo e 379 milioni di euro e altre sanzioni per oltre 322 milioni di euro¹³⁹”. La provenienza delle attività si riferisce, salva la principale quota relativa alla Svizzera, ai seguenti Paesi: Principato Di Monaco, 7,7%; Bahamas, 3,7%; Singapore, 2,3%; Lussemburgo, 2,2%; San Marino, 1,9%.

Con riguardo alla riedizione delle voluntary disclosure le previsioni asseriscono che dovrebbe interessare almeno 27.090 contribuenti, per un gettito totale (potenziale) di 1,6 miliardi di euro, suddivisi tra capitali non emersi nella prima versione della collaborazione volontaria (1 miliardo) e contanti e valori al portatore (600 milioni).

3.5 Decreto 128/2015. La *cooperative compliance*.

Con la *legge 11 marzo 2014, n. 23* (cosiddetta legge delega fiscale), il Parlamento italiano ha conferito una delega al Governo “per la realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita”. L’obiettivo era quello di ottenere una riduzione della pressione tributaria sui contribuenti e un rinnovamento del rapporto tra contribuenti e fisco. Più precisamente, tra gli scopi più specifici della delega vi erano il rafforzamento della cooperazione tra amministrazione finanziaria e imprese, con particolare

¹³⁹ Cfr. Agenzia delle Entrate, Ministero dell’economia e delle finanze, comunicato stampa “*Voluntary disclosure: 3,8 miliardi di gettito e oltre 129mila istanze. Il bilancio dell’operazione*”, del 9 dicembre 2015.

attenzione al tutoraggio, alla semplificazione fiscale e alla revisione del sistema sanzionatorio¹⁴⁰. Così, nel solco della legge delega, sono stati emanati diversi decreti attuativi. Tra questi, pare opportuno esaminare il *d.lgs. 5 agosto 2015, n. 128*, recante “*Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente, in attuazione degli articoli 5, 6 e 8, comma 2, della legge 11 marzo 2014, n. 23*”. Con esso è stato istituito il regime di adempimento collaborativo o *cooperative compliance*. Questo istituto consente di individuare, monitorare e gestire congiuntamente il rischio fiscale, con la più ampia finalità di favorire il corretto adempimento fiscale e ridurre l’insorgenza di conflittualità con l’Amministrazione finanziaria che, in questo modo, può conseguire una maggiore efficienza nella propria attività. Facendo un passo indietro, è opportuno indagare sulle origini di questo istituto, proprio alla luce dei numerosi impulsi forniti dal Forum of Tax Administration dell’OCSE. Infatti, sin dal 2008 l’OCSE ha sollecitato l’instaurazione di relazioni rafforzate tra Amministrazione finanziaria e contribuente basate cooperazione e reciproca fiducia¹⁴¹.

L’organizzazione internazionale mirava a porre le basi di un mutamento nell’approccio delle Amministrazioni finanziarie, invitate a tenere nella giusta considerazione le ragioni commerciali sottese alle attività delle imprese, intervenendo attraverso un’efficiente allocazione delle risorse sulla base della propensione al rischio dei contribuenti. Inoltre, le stesse erano invitate ad

¹⁴⁰ Artt. 6-8, l. 23/2014.

¹⁴¹ Report OCSE, “*Study into the Role of Tax Intermediaries*”, 2008.

assicurare una maggiore rapidità nelle risposte ai quesiti fiscali. Al contempo, i contribuenti erano sollecitati a garantire comunicazione e trasparenza, mediante un comportamento collaborativo. Pertanto, sulla scia del perseguimento dei principi di “*good governance*” fiscale, ossia standard di trasparenza e scambio di informazioni e norme di contrasto alla concorrenza fiscale dannosa, divenuti di particolare attualità dopo la grave crisi economico-finanziaria del 2008, i Paesi dell’OCSE hanno continuato a collaborare allo scopo di contrastare la cosiddetta pianificazione fiscale aggressiva, specialmente adottata dalle imprese multinazionali. A tal proposito, nel febbraio 2011 è stato pubblicato dal Comitato per gli affari fiscali dell’OCSE il “*Tackling aggressive tax planning through improved transparency and disclosure report*”, con lo scopo di predisporre iniziative volte a conseguire un equilibrio tra le contrapposte esigenze di ottimizzare il carico fiscale delle imprese e l’esigenza delle Amministrazioni fiscali di evitare un’erosione della base imponibile a causa di fenomeni di *tax planning* aggressivo. Tra queste, fu richiamata la cooperative compliance (sulla base del summenzionato *Study* dell’OCSE), evidenziandone l’utilità in termini di ottenimento di informazioni tempestive utili a fronteggiare il fenomeno, consentendo per giunta “*alle Amministrazioni fiscali di migliorare l’efficienza delle procedure di risk assessment e agli organi di tax policy di adottare decisioni consapevoli circa le risposte legislative più appropriate*¹⁴²”. Si prospettava così la creazione di

¹⁴² Cfr. Valente P., *Rapporto OCSE 2011: «tax planning» aggressivo e legittimo*, in *Corriere*

un contesto fiscale ove si potesse instaurare un rapporto di reciproca fiducia tra amministrazione finanziaria e imprese, creando un approccio comune e condiviso rivolto alla gestione del rischio fiscale e alla fedeltà fiscale. Infine, nel 2013, successivamente alla pubblicazione da parte dell'OCSE del “*Co-operative Compliance: A Framework*”, l'Agenzia delle Entrate ha promosso un progetto pilota rivolto ai grandi contribuenti, al fine di gettare le basi e fornire uno schema di riferimento.

Si è giunti così al decreto legislativo in esame, che ne ha definito le caratteristiche. Innanzitutto, si sottolinea che l'adempimento collaborativo è un regime volontario. Per gli aderenti in possesso dei requisiti sono previsti dei benefici: a) procedura di interpello abbreviata, con l'obbligo per l'Amministrazione finanziaria di rispondere alle istanze di interpello preventivo entro 45 giorni (dalla presentazione dell'istanza o della eventuale documentazione richiesta); b) riduzione alla metà delle sanzioni amministrative, nel caso in cui, per i rischi comunicati, l'Agenzia delle entrate non condivida la posizione dell'impresa¹⁴³; c) esonero dalla prestazione delle garanzie, nel caso in cui siano richiesti rimborsi delle imposte.

Come accennato, per aderire al regime è necessario possedere dei requisiti. Il provvedimento n. 54237/2016¹⁴⁴ del Direttore dell'Agenzia delle Entrate ha

Tributario, n. 28 del 2011, p. 2305.

¹⁴³ Le sanzioni non possono comunque essere superiori al minimo editale previsto.

¹⁴⁴ È il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 14 aprile 2016, protocollo n. 54237, recante “Disposizioni concernenti i requisiti di accesso al regime di adempimento collaborativo disciplinato degli artt. 3 e seguenti del d.lgs. del 5 agosto 2015, n. 128”. Nello stesso giorno è stato pubblicato il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate protocollo n. 54749, recante

stabilito che i soggetti idonei sono: 1) i soggetti residenti e non residenti (con *branch* in Italia) con un volume di affari o di ricavi non inferiore a dieci miliardi di euro; 2) i soggetti residenti e non residenti (con *branch* in Italia) con un volume di affari o di ricavi non inferiore a un miliardo di euro, ma che abbiano in precedenza presentato istanza di adesione al richiamato progetto pilota; 3) le imprese che intendono dare esecuzione alla risposta dell’Agenzia delle Entrate, che è stata fornita a seguito di istanza di interpello sui nuovi investimenti. Inoltre, è prevista la possibilità di adesione al regime per “trascinamento”, con riguardo ai soggetti che non soddisfano i requisiti quantitativi, ma che svolgono funzioni di indirizzo con riferimento al sistema di controllo del rischio fiscale in favore dei soggetti che invece i requisiti li soddisfano e a coloro i quali fanno parte dello stesso gruppo di un soggetto che ha presentato richiesta di adesione progetto pilota e che realizzano un volume di affari o di ricavi non inferiore a un miliardo di euro.

Il requisito oggettivo si sostanzia nel possesso da parte degli aderenti, alla data di presentazione della domanda, di un efficace sistema (inserito nell’ambito del sistema di governo aziendale e di controllo interno) idoneo all’identificazione, alla misura, alla gestione ed al controllo del rischio fiscale¹⁴⁵. Il TCF deve rendere noti: strategia fiscale; ruoli e responsabilità; procedure; monitoraggio; adattabilità; relazione agli organi di gestione.

“Integrazione del modello di adesione al regime di adempimento collaborativo approvato con Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate prot. n. 54237 del 14 aprile 2016”, con il quale è integrato il precedente provvedimento con il frontespizio contenente l’informativa sul trattamento dei dati personali.

¹⁴⁵ Anche detto Tax Control Framework (TCF).

Inoltre, deve considerare “*flussi informativi accurati, caratterizzati da completezza, tempestività e accessibilità delle informazioni relative alla gestione del rischio fiscale*¹⁴⁶”.

¹⁴⁶ Cfr. Galardo S.M., *Cooperative compliance: relazioni Fisco-contribuente, la nuova sfida*, in *Corriere Tributario*, n. 36 del 2016, p. 2739.

CONCLUSIONI

È indubbio che, alla luce dei più recenti interventi normativi, il rapporto tra contribuenti e Fisco, in Italia, abbia subito un'evoluzione positiva. A partire dagli istituti deflativi del contenzioso tributario fino a giungere alla *voluntary disclosure* e alla *cooperative compliance*, si può osservare come l'intento del Legislatore sia mirato ad un vero e proprio rinnovamento nell'interazione con il contribuente, con l'obiettivo di tutelare il gettito fiscale e rendere più semplici e meno onerosi gli adempimenti tributari, specie in un contesto economico fortemente integrato come quello contemporaneo. Tale considerazione acquista valore anche alla luce degli ultimi accordi sullo scambio di informazioni stretti dall'Italia, che lasciano presagire come i margini di operatività dei contribuenti infedeli si siano ridotti. Infatti, con riguardo alla disclosure delle informazioni relative agli Stati preferiti dai contribuenti italiani per la detenzione di attività estere, risulta sempre meno agevole occultare capitali.

Le conseguenze appaiono dunque essere rilevanti, in quanto la sempre più crescente trasparenza di certe informazioni influenza il comportamento dei contribuenti.

La procedura di collaborazione volontaria ha rappresentato un esempio di pacificazione, ovvero un intento, promosso a livello internazionale, di porre fine a comportamenti illeciti e ristabilire un'atmosfera serena circa gli adempimenti cui il contribuente sarebbe tenuto, nonché una fonte di risorse

finanziarie. La riapertura dei termini della *voluntary disclosure*, anche alla luce delle richieste di adesione alla prima edizione e in particolare agli Stati cui si riferivano le attività estere, è stata la conferma dell'atteggiamento distensivo del Fisco nei confronti dei *taxpayers*.

Infine, l'introduzione dell'adempimento collaborativo, nel solco dei principi e degli obiettivi stabiliti dalla legge 23/2014, pone le basi, seppur in via tuttora sperimentale, di una sempre più fattiva collaborazione tra Fisco e contribuenti, offrendo una misura preventiva per la condotta e la pianificazione delle imprese in riferimento al rischio fiscale.

I fatti analizzati fungono da premesse che appaiono di buon auspicio per una più intensa collaborazione tra le parti, con la determinazione di un contesto sereno in cui i contenziosi tributari si riducono, l'efficienza amministrativa migliora e gli adempimenti tributari si semplificano. Naturalmente, ciò non conduce a risultati considerevoli nel breve termine, ma contribuisce senz'altro al consolidamento di una rinnovata dialettica Fisco-contribuenti che dovrà caratterizzare il nostro Paese in uno scenario di sempre maggiore integrazione economica.

BIBLIOGRAFIA

DOTTRINA

Benigni C., *Voluntary Disclosure bis: anche domestica, ma si inasprisce l'eventuale rilievo penale*, Pratica fiscale e professionale, 2016

Cavallaro V.J., Vitale L., *Svizzera: scambio di informazioni in deroga al segreto bancario*, Corriere Tributario, 2013

Cavallaro V.J., Cordeiro Guerra P., *Si scrive monitoraggio ma si legge antiriciclaggio*, Corriere tributario, 2013

Cipollini G., *Voluntary disclosure*, cap. I *Scambio di informazioni e trasparenza*, Il fisco, 2015

Cordeiro Guerra R., Dorigo S., *Voluntary disclosure e sanzioni amministrative*, Corriere Tributario, 2015

Einaudi L., *Il buongoverno*, vol. I, Laterza, 1973

Gabelli M., Rossetti D.A., *Voluntary disclosure: procedura, effetti e limiti*, Fiscalità e commercio internazionale, 2015

Galardo S.M., *Cooperative compliance: relazioni Fisco-contribuente, la nuova sfida*, Corriere Tributario, 2016

Glendi, C., *Il codice tributario in Italia e le disposizioni sulla legge tributaria in generale*, Diritto e pratica tributaria, 1994

Loconte, S., *Il decreto attuativo della delega fiscale, Riforma contenzioso: conciliazione estesa anche all'appello*, Ipsoa, 2015

Marongiu, G., *Disposizioni sulla legge tributaria in generale*, Diritto e pratica tributaria, 1994

Piazza M., Bono M., Folli M., *Collaborazione volontaria: la procedura*, Il fisco, 2015

Pitrone F., *Lo scambio di informazioni e la direttiva 2011/16 in materia di cooperazione amministrativa: innovazioni e profili critici*, Diritto e pratica tributaria internazionale, 2012

Roncetti C., Conte M., *Fiscalità e Commercio Internazionale*, 2016

Sacchetto C., *L'evoluzione della cooperazione internazionale fra le Amministrazioni finanziarie statali in materia di Iva ed imposte dirette: scambio di informazioni e verifiche "incrociate" internazionali*, parte II, Bollettino Tributario, 1990

Trivisano F., *La residenza delle persone fisiche ai fini delle imposte sui redditi*, Il fisco, 2012

Valente P., *Rapporto OCSE 2011: «tax planning» aggressivo e legittimo*, Corriere Tributario, 2011

PROVVEDIMENTI NORMATIVI

Circolare n. 1/1998 Guardia di Finanza

Circolare n. 99/E/2001 Agenzia delle Entrate

Circolare 43/E/2009 Agenzia delle Entrate

Circolare n. 38/E/2013 Agenzia delle Entrate

Circolare n. 10/E/2015 Agenzia delle Entrate

Costituzione italiana

Decreto legge 28 giugno 1990 n. 167

Decreto legge 30 settembre 1994, n. 564

Decreto legge 1 luglio 2009, n. 78

Decreto legge 6 luglio 2011, n. 98

Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201

Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545

Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546

Decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 125

Decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218

Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231

Decreto legislativo 19 novembre 2008, n. 195

Decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128

Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156

D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633

D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600

D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917

D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148

Direttiva 77/799/CEE

Direttiva 88/361/CEE

Direttiva 91/308/CEE

Direttiva 2005/60/CE

Direttiva 2011/16/UE

Direttiva 2014/107/UE

Legge 27 luglio 2000 n. 212

Legge 12 novembre 2011, n. 183

Legge 6 agosto 2013, n. 97

Legge 11 marzo 2014, n. 23

Legge 15 dicembre 2014, n. 186

Regolamento 2073/2004/CEE

Regolamento 1889/2005/CE

Regolamento 904/2010/UE

Regolamento 79/2012/UE

Trattato di Roma, 25 marzo 1957

GIURISPRUDENZA

Sentenza n. 10086/2009 Corte di Cassazione

Sentenza n. 1825/2010 Corte di Cassazione

Sentenza n. 17051/2010 Corte di Cassazione

Sentenza n. 11715/2011 Corte di Cassazione

Sentenza n. 16570/2011 Corte di Cassazione

Sentenza n. 14/2009 C.T.P di Vercelli

Sentenza n. 59/2012 C.T.P. di Treviso

Sentenza n. 83/2012, CTP di Treviso

SITOGRAFIA

https://europa.eu/european-union/index_it

www.agenziaentrate.gov.it

www.camera.it

www.fiscooggi.it

www.gdf.gov.it

www.ilsole24ore.com

www.ipsoa.it

www.mef.gov.it

www.oecd.org

www.senato.it

DOCUMENTI

Framework for Successful Offshore Voluntary Compliance Programmes,
OCSE, 2010

Offshore Voluntary Disclosure - Comparative Analysis, guidance and policy
advice, OCSE, 2010

Study into the Role of Tax Intermediaries, OCSE, 2008

Tackling aggressive tax planning through improved transparency and
disclosure report, OCSE, 2011

ABSTRACT DELLA TESI MAGISTRALE

VITTORIO FEOLE

660681

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

LO SCENARIO ITALIANO E LO STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE

- 1.1 Il bilancio dello Stato
- 1.2 Pressione fiscale
- 1.3 Evasione fiscale
- 1.4 Art. 10 dello Statuto dei diritti del contribuente
- 1.5 Amministrazione finanziaria e contribuenti: compiti, diritti e obblighi
 - 1.5.1 Poteri istruttori dell'Amministrazione finanziaria
 - 1.5.2 Accessi ispezioni e verifiche
 - 1.5.3 Diritti e obblighi del contribuente
- 1.6 Istituti deflativi del contenzioso tributario
 - 1.6.1 Autotutela
 - 1.6.2 Acquiescenza
 - 1.6.3 Accertamento con adesione
 - 1.6.4 Adesione al contenuto del processo verbale di constatazione
 - 1.6.5 Adesione al contenuto dell'invito a comparire
 - 1.6.6 Conciliazione giudiziale
 - 1.6.7 Reclamo e mediazione
 - 1.6.8 Definizione agevolata delle sanzioni

CAPITOLO II

***MONITORAGGIO FISCALE E COLLABORAZIONE INFORMATIVA TRA
AUTORITÀ FISCALI***

- 2.1 Genesi del monitoraggio fiscale
 - 2.1.1 Decreto legge 167/90
 - 2.1.2 Decreto legislativo n. 195, 19 novembre 2008
 - 2.1.3 Legge 6 agosto 2013, n. 97
 - 2.1.4 Nuovo quadro RW
 - 2.1.5 Titolare effettivo
- 2.2 Genesi della collaborazione informativa tra autorità fiscali

- 2.2.1 La Direttiva 77/799/CEE
- 2.2.2 La Direttiva 2011/16/UE
- 2.3 Foreign Account Tax Compliance Act - FATCA
- 2.4 Nuovo standard OCSE: Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information
- 2.5 Convenzione MAAT e accordo tra Italia e Svizzera

CAPITOLO III

DALLA VOLUNTARY DISCLOSURE ALLA COOPERATIVE COMPLIANCE: EVOLUZIONE DEL RAPPORTO CONTRIBUENTI-FISCO

- 3.1 Linee guida OCSE
- 3.2 Voluntary disclosure. La procedura
 - 3.2.1 Presupposto soggettivo
 - 3.2.2 Presupposto oggettivo
 - 3.2.3 Voluntary disclosure domestica
 - 3.2.4 L'iter procedurale
 - 3.2.5 Le sanzioni
 - 3.2.6 Gli interessi
 - 3.2.7 Effetti premiali sotto il profilo penale
- 3.3 Voluntary disclosure bis. Novità, analogie e differenze
- 3.4 Il bilancio della voluntary disclosure
- 3.5 Decreto 128/2015. La cooperative compliance

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

1. BILANCIO DELLO STATO, PRESSIONE ED EVASIONE FISCALE IN ITALIA.

Numerose sono state e sono le criticità italiane riguardo agli equilibri di finanza pubblica. La crisi finanziaria del 2008 ha esacerbato le fragilità esistenti, amplificandone gli effetti.

In un periodo di recessione, il bilancio dello stato, in generale, soffre la riduzione dei margini di operatività necessari a far fronte alle esigenze dei cittadini. Il caso italiano, per giunta, si arricchisce di ulteriori questioni, per certi versi “storiche”, riassumibili in: pressione ed evasione fiscale. Non solo la crisi, ma anche squilibri strutturali hanno generato elevate spese, da coprire necessariamente con il gettito fiscale. D’altro canto, non sono assenti fenomeni evasivi, rispetto ai quali ogni contribuente (infedele) appone una motivazione.

In un simile contesto, il rapporto Fisco-contribuenti appare messo duramente alla prova. L’esigenza di creare un contesto fiscale appetibile resta centrale per l’Italia. E il presente elaborato mira ad evidenziare come si sia evoluto il rapporto di cui sopra, analizzando i principali strumenti predisposti dal Legislatore finalizzati a ridurre i contenziosi tributari, a dirimere celermente le controversie, ad autodenunciare le violazioni commesse.

2. IL PRINCIPIO DI COLLABORAZIONE E BUONA FEDE.

Lo Statuto dei diritti del contribuente è un provvedimento normativo di particolare rilevanza, non solo ai fini di questo lavoro. Sancisce le tutele principali predisposte per il *taxpayer* e, in particolare, un principio cardine dell’intero sistema tributario: il principio della collaborazione e buona fede tra contribuenti e amministrazione finanziaria. Lo spunto principale è fornito, dunque, da un presupposto di sereno svolgimento della dialettica in esame, nell’interesse collettivo e nell’interesse particolare del cittadino-imprenditore-contribuente.

La previsione di ulteriori principi all'interno dello Statuto ruotano tutti intorno a questo concetto: il buon funzionamento del sistema tributario, in termini di appetibilità, efficienza amministrativa, semplicità, equità.

A tal proposito vengono citati non solo i diritti, ma anche gli obblighi del contribuente, specie nei casi di verifiche fiscali ed accertamenti da parte degli addetti ai lavori. I poteri dell'Amministrazione finanziaria vengono descritti per completare il quadro di riferimento, i confini legali in cui si dovrebbe esprimere l'andamento di una dialettica che tuttavia subisce spesso deviazioni dovute a cause disparate, che spesso complicano e incrinano la fiducia e la chiarezza su cui dovrebbe essere fondata.

3. GLI ISTITUTI DEFLATIVI DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO.

Si è inoltre ritenuto utile passare in rassegna i diversi istituti deflativi del contenzioso tributario.

Si inizia con l'autotutela tributaria, ossia il potere-dovere dell'Amministrazione finanziaria di correggere o eliminare un proprio atto riconosciuto successivamente illegittimo o infondato. Riesaminare il proprio operato risponde, infatti, all'esigenza di assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico a cui tutti i poteri amministrativi sono subordinati, prevedendo così la possibile correzione o rimozione degli atti viziati, sia sotto il profilo della legittimità che del merito. Segue l'acquiescenza, che offre la possibilità di ottenere una riduzione delle sanzioni se il contribuente accetta la pretesa erariale, contribuisce a definirla e rinuncia ad impugnare l'avviso di accertamento o liquidazione o a presentare istanza di accertamento con adesione. Quest'ultimo è l'istituto che attribuisce agli Uffici finanziari la possibilità di definire, in via amministrativa e in contraddittorio con il contribuente, le pretese tributarie. Ancora, segue la conciliazione giudiziale che, come l'istituto precedente, si adotta per addivenire ad una definizione concordata della pretesa tributaria.

Naturalmente, in tal caso, si tratta di un istituto endoprocessuale, poiché l'accordo tra le parti può essere raggiunto entro il primo grado o il secondo grado di giudizio, determinando vantaggi come l'estinzione del processo, la riduzione delle sanzioni amministrative e delle sanzioni penali pecuniarie e la disapplicazione delle pene accessorie. Si conclude il primo capitolo con il reclamo e la mediazione, attraverso cui è possibile verificare, in sede amministrativa, la fondatezza dei motivi del ricorso e valutare la possibilità di raggiungere una mediazione, la quale ripercorre le stesse regole della conciliazione.

4. MONITORAGGIO FISCALE. ANALISI DEI PROVVEDIMENTI NORMATIVI.

Il secondo capitolo si apre con il tema del monitoraggio fiscale. Dopo una descrizione storica della sua genesi, ci si concentra sul suo contenuto, ovvero il controllo sulle movimentazioni internazionali di denaro, titoli e valori, nel tempo agevolate e consentite da un processo di liberalizzazione iniziato, in Italia, con il Trattato di Roma. Il provvedimento normativo di riferimento è il d.l. 167/90, che ha disciplinato il controllo sulle movimentazioni finanziarie transnazionali, in ragione della soppressione di tutte le restrizioni valutarie ai movimenti di capitale e, contestualmente, dell'assenza di accordi di scambio di informazioni fiscalmente rilevanti tra gli Stati membri della Comunità europea. La disciplina ha previsto adempimenti dichiarativi direttamente in capo ai soggetti fiscalmente residenti in Italia, rispondendo all'esigenza dell'Amministrazione finanziaria di acquisire più informazioni possibili, al fine di poter svolgere la propria attività di accertamento relativamente ad investimenti e ad attività finanziarie estere, dunque ai redditi da questi ricavabili.

A tal proposito, segue l'analisi del d.lgs. 195/2008, sull'obbligo di dichiarazione delle movimentazioni di denaro contante che entra nella

Comunità europea o ne esce, ma che afferisce anche a quelle tra Italia e altri Paesi comunitari. Inoltre, si evidenzia anche la cosiddetta Legge Europea 2013, che ha modificato il sistema del monitoraggio fiscale prevedendo diversi cambiamenti, tra cui un ampliamento dei poteri dell’Agenzia delle Entrate e una rivisitazione degli adempimenti per gli operatori (la modifica del contenuto del quadro RW e dei soggetti chiamati alla sua compilazione), nonché la modifica delle disposizioni sanzionatorie. In particolare, il provvedimento richiamato ha introdotto l’obbligo di dichiarazione concernente la disciplina del monitoraggio fiscale anche per il titolare effettivo, cioè colui che esercita direttamente o indirettamente il controllo di società o di entità giuridiche.

5. COLLABORAZIONE INFORMATIVA TRA AUTORITÀ FISCALI. I NUOVI STANDARD.

Altro argomento peculiare di questo elaborato è la collaborazione informativa tra autorità fiscali. L’analisi ha inizio con la Direttiva 77/799/CEE, che rientra tra i primi accordi di cooperazione fiscale tra gli Stati comunitari: ha rappresentato il primo passo, in ambito comunitario, verso una maggiore cooperazione in tema di imposte dirette e di quelle sui premi assicurativi. La stessa è stata poi superata dalla Direttiva 2011/16/UE, che ha imposto l’applicazione dello scambio di informazioni imposte di qualsiasi tipo riscosse, con alcune eccezioni. Al contempo, oltre che per il profilo oggettivo, l’applicabilità è stata estesa anche in relazione al profilo soggettivo, comprendendo persone fisiche, persone giuridiche, associazioni di persone, trust, fondi di investimento, fondazioni. Inoltre, tale provvedimento ha stabilito che lo scambio di informazioni può avvenire in tre modi: su richiesta, automatico e spontaneo. Tuttavia, dinanzi all’estensione e al potenziamento della normativa, sono presenti anche diversi limiti. Su tutti, prevale il divieto di effettuare richieste che non siano prevedibilmente pertinenti con le questioni fiscali del contribuente (cd.

fishing expeditions). Oltretutto, anche questo provvedimento è stato superato con l'intervento della Direttiva 2014/107/UE che, in vista di un'evasione fiscale sempre più complessa e considerevole, ha ulteriormente esteso l'ambito di applicazione degli scambi informativi, implementando il Common Reporting Standard, che indica l'insieme dei criteri di comunicazione e *due diligence* da seguire nello scambio delle informazioni tra i diversi Paesi.

A livello internazionale rileva evidenziare il noto *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), sulla cui scorta vengono implementati accordi bilaterali di scambio di informazioni circa le movimentazioni finanziarie relative a soggetti fiscalmente residenti negli Usa. Anche questo intervento ha contribuito a modellare un sistema che rafforza la rete di cooperazione in materia fiscale. Anche in Italia è stato sottoscritto l'accordo, ratificato con la Legge n. 95/2015.

Naturalmente, l'esame della questione non può prescindere dal contributo fornito dall'OCSE, che da ultimo ha introdotto il noto *Standard for Automatic Exchange of Financial Account*, nuovo standard globale che rileva la fondamentale utilità della trasmissione sistematica delle informazioni, che supera per efficacia ed efficienza lo scambio su richiesta, e individua tutte le informazioni di carattere finanziario che le autorità possono scambiare, i contribuenti coinvolti, le istituzioni finanziarie soggette ad obblighi di comunicazione, le modalità e le tempistiche da rispettare, nonché le procedure comuni di *due diligence* che questi istituti devono seguire. Il nuovo standard è ripartito in *Common Reporting and Due Diligence Standard*, *Model Competent Authority Agreement* e Commentario.

L'analisi termina con la convenzione MAAT (mutua assistenza amministrativa e tributaria), sottoscritta anche dalla Svizzera nel 2013. A tal

proposito, l'Italia ha siglato un accordo con la Svizzera, modificativo della previgente Convenzione contro le doppie Imposizioni, nata nel 1976 e modificata nel 1978: il patto ha introdotto lo scambio di informazioni, possibile a partire dal 23 febbraio 2015 (data in cui è stato firmato il protocollo), sulla base di richieste dell'autorità competente. Notevoli sono stati gli effetti: ai fini della collaborazione volontaria circa la regolarizzazione spontanea dei capitali detenuti illegalmente, la novità è stata sicuramente uno stimolo. La legge 4 maggio 2016, n. 69 ha ratificato ed eseguito il Protocollo consentendo così, dal settembre 2018, di dare avvio allo scambio automatico di informazioni tra Italia e Svizzera, restando ferma la possibilità, sino a questa data, ottenere informazioni su richiesta.

6. VOLUNTARY DISCLOSURE, PRESUPPOSTI SOGGETTIVI E OGGETTIVI.

Nel terzo capitolo viene analizzata la voluntary disclosure, procedura temporanea introdotta nell'ordinamento italiano nel 2014. L'intervento, nel recepire le linee guida OCSE, è stato realizzato per incentivare i contribuenti italiani *non compliant* a regolarizzare le loro posizioni circa attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute all'estero – direttamente o per interposta persona – in violazione degli obblighi derivanti da quanto disposto in tema di monitoraggio fiscale. Inoltre, lo strumento è risultato attivabile anche per i soggetti non indicati dall'art. 4 del d.l. 167/90, dunque per coloro i quali non fossero tenuti agli obblighi dichiarativi del menzionato decreto (*voluntary* “domestica” o procedura “di emersione nazionale”). Diversamente dai precedenti interventi sul tema, scudi fiscali e condoni, questo strumento non ha previsto alcun tipo di anonimato e si è configurato come una vera e propria procedura di accertamento delle attività e dei redditi esteri non dichiarati, con conseguente pagamento integrale del debito tributario, pur prevedendo una

riduzione sostanziale delle sanzioni. La procedura era attivabile dai seguenti soggetti: persone fisiche (privati, soggetti titolari di partita IVA, professionisti), enti non commerciali e società semplici ed equiparate *ex* articolo 5 TUIR, che siano residenti fiscalmente in Italia, enti di previdenza obbligatoria in forma associativa o di fondazione, nonché il titolare effettivo, i trust, i soggetti collegati e l'interposta persona.

Invece, dal punto di vista oggettivo, la procedura era attivabile per: 1) investimenti e attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, in violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale; 2) redditi connessi ovvero utilizzati per costituire o acquistare tali investimenti e attività finanziarie, nonché redditi derivanti dalla loro utilizzazione o dismissione, sottratti a tassazione.

La voluntary domestica, invece era rivolta a quei contribuenti che avessero violato gli obblighi dichiarativi ai fini di: imposte sui redditi e relative addizionali, imposte sostitutive delle imposte sui redditi, imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), imposta sul valore aggiunto (IVA), dichiarazioni dei sostituti d'imposta, contributi previdenziali, commesse fino al 30 novembre 2014.

7. ITER PROCEDURALE E BENEFICI.

Per aderire alla procedura, il contribuente doveva presentare specifica richiesta relativa agli investimenti e alle attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona. L'iter procedurale si suddivideva in una fase preliminare e in una fase istruttoria.

Durante la fase preliminare il contribuente si preoccupava di predisporre, con il supporto di un professionista, una documentazione completa, relativa a tutti gli investimenti e le attività finanziarie costituiti o detenuti all'estero, nonché le informazioni e i documenti necessari alla ricostruzione dei

potenziali redditi utilizzati per costituirli. Peraltro, occorre fornire anche tutti i documenti relativi ai redditi conseguiti all'estero non sottoposti a tassazione in Italia.

Successivamente alla fase preliminare, seguiva la fase istruttoria, articolata in una serie di passaggi, tra i quali: presentazione in via telematica della richiesta di adesione alla procedura da parte del contribuente; invio, da parte dell'Agenzia delle entrate, dell'invito a comparire con l'indicazione delle somme - in termini di imposte, interessi e sanzioni ridotte - da versare e dell'atto di irrogazione delle sanzioni; adesione all'invito da parte dell'istante e versamento delle somme dovute entro il termine stabilito.

La disciplina della collaborazione volontaria ha previsto, in via generale, l'applicazione di una sanzione pari al minimo edittale ridotto di un quarto. Pertanto, il livello sanzionatorio minimo stabilito era: nel caso di capitali detenuti in Stati *white list*, si applicava il 2,25%; nel caso di capitali detenuti in Stati *black list*, si applicava il 4,5%. Con riferimento al secondo livello di sanzioni (Paesi *black list*), sono stati predisposti due diversi trattamenti premiali, applicabili a seconda della scelta del contribuente di allocare i propri investimenti: a) in Italia o in un altro Stato UE o appartenente allo Spazio Economico Europeo, o in un altro Stato, ma con contestuale rilascio di autorizzazione a fornire informazioni (riduzione ulteriore del 50%); nello Stato *black list*, ma senza autorizzare la trasmissione di informazioni (riduzione del 25%).

Un altro rilevante beneficio derivante dall'attivazione della voluntary disclosure era l'esclusione dalla punibilità di alcuni reati: dichiarazione fraudolenta, dichiarazione infedele, omessa dichiarazione, omesso versamento di ritenute certificate, omesso versamento IVA.

8. VOLUNTARY DISCLOSURE BIS.

Nel 2016 la procedura di collaborazione volontaria è stata riproposta. La normativa chiarisce che chi ha già esperito la procedura, non può avvalersi della voluntary bis. Tuttavia, resta ferma la possibilità di presentare l'istanza limitatamente alle violazioni dichiarative per le attività detenute all'estero, seppure in precedenza sia stata presentata domanda per le attività detenute in Italia. Analogamente, è possibile per il contribuente presentare istanza per la collaborazione volontaria nazionale, benché in precedenza si sia avvalso della procedura di emersione "internazionale". L'ambito di applicazione soggettivo resta invariato.

Le domande per regolarizzare le violazioni (commesse fino al 30 settembre 2016) potranno essere inviate entro il 31 luglio 2017, mentre le eventuali integrazioni delle istanze, i documenti e le informazioni necessarie alla ricostruzione degli investimenti e delle attività finanziarie detenute all'estero e alla determinazione dei maggiori imponibili potranno essere inviate entro il 30 settembre 2017. Con Provvedimento del Direttore dell'Agenzia del 30 dicembre 2016 è stato approvato il nuovo modello per la richiesta di accesso alla procedura. Infine, dopo aver inviato la richiesta di adesione, entro il 30 settembre 2017 il contribuente dovrà fornire la relazione accompagnatoria e tutta la documentazione di supporto.

9. IL BILANCIO DELLA VOLUNTARY DISCLOSURE

La prima edizione della procedura di collaborazione volontaria è stata interessata da circa 130.000 richieste di adesione. Di queste, oltre il 95% ha riguardato la procedura "internazionale". In totale, le attività per cui è stata richiesta la regolarizzazione sono state poco più di 59,5 miliardi di euro e il gettito stimato è risultato essere pari a 3.8 miliardi di euro. Inoltre, circa il 70%, è risultato essere proveniente dalla Svizzera. E tra l'altro si sottolinea come le richieste siano state inviate da contribuenti residenti in tutte le

regioni italiane. Il ritorno della procedura è stato così suddiviso: imposte sostitutive per circa 1,2 miliardi , imposte sui redditi per oltre 704 milioni, contributi per 96 milioni, Iva per oltre 54 milioni, Irap per circa 34 milioni, ritenute per oltre 15 milioni.

Con riguardo alla riedizione delle voluntary disclosure, secondo le previsioni dovrebbe interessare almeno oltre 27.000 contribuenti, per un gettito totale (potenziale) di 1,6 miliardi di euro, suddivisi tra capitali non emersi nella prima versione della collaborazione volontaria e contanti e valori al portatore.

10. COOPERATIVE COMPLIANCE

Sulla scorta della legge 23/2014, sono stati emanati diversi decreti attuativi. Tra questi, il d.lgs. 128/2015, con cui è stato introdotto il regime di adempimento collaborativo o *cooperative compliance*. Questo istituto consente di individuare, monitorare e gestire congiuntamente il rischio fiscale, con la più ampia finalità di favorire il corretto adempimento fiscale e ridurre le conflittualità con l'Amministrazione finanziaria che, in questo modo, può conseguire una maggiore efficienza nella propria attività. Le origini di questo istituto risalgono ai contributi forniti dall'OCSE, che ha sollecitato l'instaurazione di relazioni rafforzate tra Amministrazione finanziaria e contribuente basate cooperazione e reciproca fiducia. A tal proposito, nel febbraio 2011 è stato pubblicato dal Comitato per gli affari fiscali dell'OCSE il "*Tackling aggressive tax planning through improved transparency and disclosure report*", con il fine di predisporre iniziative volte a conseguire un equilibrio tra le contrapposte esigenze di ottimizzare il carico fiscale delle imprese e l'esigenza delle Amministrazioni fiscali di evitare un'erosione della base imponibile a causa di fenomeni di *tax planning* aggressivo. Tra queste, fu richiamata proprio la cooperative compliance. Poi, nel 2013, successivamente alla pubblicazione da parte

dell'OCSE del “*Co-operative Compliance: A Framework*”, l’Agenzia delle Entrate ha promosso un progetto pilota rivolto ai grandi contribuenti. Si è giunti così all’intervento legislativo.

L’adempimento collaborativo è un regime volontario. Per gli aderenti in possesso dei requisiti sono previsti dei benefici, quali una procedura di interpello abbreviata, una riduzione alla metà delle sanzioni amministrative, nel caso in cui, per i rischi comunicati, l’Agenzia delle entrate non condivide la posizione dell’impresa, l’esonero dalla prestazione delle garanzie, nel caso in cui siano richiesti rimborsi delle imposte.

Possono accedervi: i soggetti residenti e non residenti con un volume di affari o di ricavi non inferiore a dieci miliardi di euro; i soggetti residenti e non residenti con un volume di affari o di ricavi non inferiore a un miliardo di euro, ma che abbiano in precedenza presentato istanza di adesione al richiamato progetto pilota; le imprese che intendono dare esecuzione alla risposta fornita dall’Agenzia delle Entrate a seguito di istanza di interpello. Inoltre, è prevista la possibilità di adesione al regime per “trascinamento”. Il requisito oggettivo risiede nel possesso da parte degli aderenti di un efficace sistema idoneo all’identificazione, alla misura, alla gestione ed al controllo del rischio fiscale.

BIBLIOGRAFIA

Benigni C., *Voluntary Disclosure bis: anche domestica, ma si inasprisce l'eventuale rilievo penale*, Pratica fiscale e professionale, 2016

Cavallaro V.J., Cordeiro Guerra P., *Si scrive monitoraggio ma si legge antiriciclaggio*, Corriere tributario, 2013

Cavallaro V.J., Vitale L., *Svizzera: scambio di informazioni in deroga al segreto bancario*, Corriere Tributario, 2013

Cipollini G., *Voluntary disclosure, Scambio di informazioni e trasparenza*, Il fisco, 2015

Circolare 43/E/2009 Agenzia delle Entrate

Circolare n. 1/1998 Guardia di Finanza

Circolare n. 10/E/2015 Agenzia delle Entrate

Circolare n. 38/E/2013 Agenzia delle Entrate

Circolare n. 99/E/2001 Agenzia delle Entrate

Cordeiro Guerra R., Dorigo S., *Voluntary disclosure e sanzioni amministrative*, Corriere Tributario, 2015

Costituzione italiana

D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917

D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633

D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600

D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148

Decreto legge 1 luglio 2009, n. 78

Decreto legge 28 giugno 1990 n. 167

Decreto legge 30 settembre 1994, n. 564

Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201

Decreto legge 6 luglio 2011, n. 98

Decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218

Decreto legislativo 19 novembre 2008, n. 195

Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231

Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156

Decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 125

Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545

Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546

Decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128

Direttiva 2005/60/CE

Direttiva 2011/16/UE

Direttiva 2014/107/UE

Direttiva 77/799/CEE

Direttiva 88/361/CEE

Direttiva 91/308/CEE

Einaudi L., *Il buongoverno*, vol. I, Laterza, 1973

Framework for Successful Offshore Voluntary Compliance Programmes, OCSE, 2010

Gabelli M., Rossetti D.A., *Voluntary disclosure: procedura, effetti e limiti*, Fiscalità e commercio internazionale, 2015

Galardo S.M., *Cooperative compliance: relazioni Fisco-contribuente, la nuova sfida*, Corriere Tributario, 2016

Glendi, C., *Il codice tributario in Italia e le disposizioni sulla legge tributaria in generale*, Diritto e pratica tributaria, 1994

https://europa.eu/european-union/index_it

Legge 11 marzo 2014, n. 23

Legge 12 novembre 2011, n. 183

Legge 15 dicembre 2014, n. 186

Legge 27 luglio 2000 n. 212

Legge 6 agosto 2013, n. 97

Loconte, S., *Il decreto attuativo della delega fiscale, Riforma contenzioso: conciliazione estesa anche all'appello*, Ipsoa, 2015

Marongiu, G., *Disposizioni sulla legge tributaria in generale*, Diritto e pratica tributaria, 1994

Offshore Voluntary Disclosure-Comparative Analysis, guidance and policy advice, OCSE, 2010

Piazza M., Bono M., Folli M., *Collaborazione volontaria: la procedura*, Il fisco, 2015

Pitrone F., *Lo scambio di informazioni e la direttiva 2011/16 in materia di cooperazione amministrativa: innovazioni e profili critici*, Diritto e pratica tributaria internazionale, 2012

Regolamento 1889/2005/CE

Regolamento 2073/2004/CEE

Regolamento 79/2012/UE

Regolamento 904/2010/UE

Roncetti C., Conte M., *Fiscalità e Commercio Internazionale*, 2016

Sacchetto C., *L'evoluzione della cooperazione internazionale fra le Amministrazioni finanziarie statali in materia di Iva ed imposte dirette: scambio di informazioni e verifiche "incrociate" internazionali*, parte II, Bollettino Tributario, 1990

Sentenza n. 10086/2009 Corte di Cassazione

Sentenza n. 14/2009 C.T.P di Vercelli

Sentenza n. 16570/2011 Corte di Cassazione

Sentenza n. 1825/2010 Corte di Cassazione

Sentenza n. 59/2012 C.T.P. di Treviso

Sentenza n. 83/2012, CTP di Treviso

Sentenza n. 11715/2011 Corte di Cassazione

Sentenza n. 17051/2010 Corte di Cassazione

Study into the Role of Tax Intermediaries, OCSE, 2008

Tackling aggressive tax planning through improved transparency and disclosure report, OCSE, 2011

Trattato di Roma, 25 marzo 1957

Trivisano F., *La residenza delle persone fisiche ai fini delle imposte sui redditi*, Il fisco, 2012

Valente P., *Rapporto OCSE 2011: «tax planning» aggressivo e legittimo*, Corr. Trib., 2011

www.agenziaentrate.gov.it

www.camera.it

www.fiscooggi.it

www.gdf.gov.it

www.ilsole24ore.com

www.ipsoa.it

www.mef.gov.it

www.oecd.org

www.senato.it