



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

"VOLUNTARY DISCLOSURE: FINALITA' ED EFFETTI"

RELATORE:

CH.MO PROF. CESARE DOSI

LAUREANDA: LAURA MANTOAN

MATRICOLA N. 1089888

ANNO ACCADEMICO 2016 – 2017

Indice

Introduzione	3
1. Contesto nazionale e internazionale: dal monitoraggio fiscale alla prima <i>voluntary disclosure</i>	5
1.1 L'evasione fiscale in Italia	5
1.2 Il monitoraggio fiscale	8
1.3 Cooperazione internazionale e scambio di informazioni in materia tributaria	11
1.3.1 Art. 26 del Modello di convenzione OCSE	11
1.3.2 Ulteriori sistemi di collaborazione	13
1.3.3 Recenti accordi fra Italia e paesi ex- <i>"Black list"</i>	14
2. Le misure adottate in Italia per l'emersione dei capitali	16
2.1 La <i>Voluntary disclosure</i> del 2014	17
2.1.1 <i>Voluntary disclosure</i> internazionale	17
2.1.2 <i>Voluntary disclosure</i> nazionale	19
2.1.3 Cause di inammissibilità	20
2.1.4 Procedura	21
2.1.5 Sanzioni ed effetti	23
2.2 <i>Voluntary disclosure-bis</i>	24
2.3 Lo scudo fiscale	27
2.3.1 Gli scudi fiscali del 2001 e del 2003	27
2.3.2 Lo scudo fiscale- <i>ter</i> del 2009	29
3. Scudo fiscale e <i>disclosure</i>: un confronto	32
3.1 Differenze tra scudo fiscale- <i>ter</i> e <i>voluntary disclosure</i>	32
3.2 Risultati delle misure di emersione	34
Considerazioni finali	37
Riferimenti bibliografici	39

Introduzione

Gli ultimi decenni sono contrassegnati da una crescente integrazione economica internazionale. In particolare, per quanto riguarda l'Unione Europea, l'integrazione ha richiesto politiche volte a favorire la circolazione non solo di persone e merci ma anche di capitali, a partire dalla Direttiva n. 361 del 1988. Allo stesso tempo, tuttavia, si è affermata la necessità di controllare tale libera circolazione, per evitare che il trasferimento di attività all'estero, facilitato dalla liberalizzazione valutaria, determinasse fenomeni di evasione internazionale. In Italia la fonte normativa di riferimento è il decreto legge n. 167 del 28 giugno 1990 che disciplina il monitoraggio fiscale. La finalità principale della disciplina è garantire la corretta imposizione delle attività produttive di reddito, sottratte al potere impositivo perché detenute o trasferite all'estero, scongiurando così una potenziale perdita di gettito per l'Erario. Presupposto fondamentale per questa operazione, come si vedrà, è la cooperazione internazionale e lo scambio di informazioni tra le Amministrazioni finanziarie dei diversi Stati.

In quest'ambito si inseriscono i cosiddetti "scudi fiscali" del 2001, 2003 e 2009 (scudo fiscale *ter*) nonché la procedura di collaborazione volontaria. Queste misure hanno in comune l'ambito di applicazione e l'obiettivo di rafforzare il contrasto all'evasione fiscale. Le misure, tuttavia, si differenziano tra di loro, e il nuovo atteggiamento adottato dall'Amministrazione finanziaria nella procedura di collaborazione volontaria si motiva sostanzialmente nel mutato contesto internazionale. Se all'inizio degli anni 2000 l'atteggiamento dei Paesi europei non permetteva accordi che consentissero una comunicazione effettiva, successivamente gli Stati europei e l'OCSE si sono impegnati maggiormente in una campagna di cooperazione internazionale e lotta ai c.d. "paradisi fiscali". Decisivi in tal senso, per l'efficacia della *voluntary disclosure*, sono stati gli accordi dell'Italia con Svizzera, Lichtenstein e Monaco (ex Paesi "*Black List*") stipulati nel 2015. Questi accordi, e altri mutamenti nella situazione internazionale, hanno fatto sì che per il contribuente diventasse sempre più rischioso occultare la propria posizione. Nello stesso tempo, l'Amministrazione finanziaria, come vedremo, ha ridotto via via le misure "premierali", incrementando gli oneri a carico del dichiarante, per eliminare del tutto, nella *voluntary disclosure* del 2014, quel carattere di "condono" attribuibile ai primi scudi fiscali.

L'elaborato è così organizzato. Nel **primo capitolo** si inquadrerà il contesto politico-economico in cui prendono piede le misure, considerando le motivazioni e le posizioni conseguenti assunte dagli organismi nazionali e internazionali. Nel **secondo capitolo** si analizzerà nel dettaglio la normativa, considerandone gli ambiti soggettivi ed oggettivi di applicazione, la procedura e gli effetti. Infine, nel **terzo capitolo** si opererà un confronto tra scudi fiscali e *voluntary disclosure* e si offriranno elementi per valutare l'impatto in termini di gettito ed attività emerse.

Capitolo 1

Contesto nazionale e internazionale: dal monitoraggio fiscale alla prima *voluntary disclosure*

L'evoluzione normativa che porta all'introduzione in Italia della procedura di collaborazione volontaria per il rientro dei capitali detenuti all'estero segue un percorso articolato. L'integrazione europea, nel secolo scorso, ha comportato l'eliminazione di molti vincoli alla libera circolazione di persone, servizi e capitali. La misura più rilevante in tal senso si è avuta con la libertà di circolazione dei capitali tra gli Stati membri (sancita con la Direttiva 88/361/CEE), seguita dalla liberalizzazione dei pagamenti. Facilitata dall'introduzione dell'euro, tale liberalizzazione ha determinato una concorrenza diretta tra le fiscalità degli Stati. La risposta del legislatore italiano si trova nel decreto legge n. 167 del 28 giugno 1990, convertito con modificazioni, dalla legge n. 227 del 4 agosto 1990, che disciplina il monitoraggio fiscale. Tale decreto definisce infatti gli obblighi di dichiarazione a carico dei contribuenti che detengono attività all'estero, determinando l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo della procedura di collaborazione volontaria. Tuttavia, prima di addentrarci nel dettaglio della disciplina sul monitoraggio fiscale, è opportuno illustrare brevemente le dimensioni del fenomeno evasivo in Italia.

1.1 L'evasione fiscale in Italia

Il divario fra attività dichiarate e passività dichiarate totali di portafoglio ammonterebbe in media nel periodo tra il 2001 e il 2008 al 6,6 per cento del PIL mondiale, pari cioè a 3.035 miliardi di dollari (Pellegrini e al., 2016). Nello stesso periodo, l'Italia si colloca costantemente, secondo Schneider (2000, 2005, 2007), ai primi posti nella graduatoria dei paesi appartenenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (d'ora in avanti OCSE) per incidenza del "sommerso" sul PIL.

Durante la crisi iniziata nel 2008, gli squilibri di finanza pubblica e l'elevato debito pubblico, hanno condizionato la capacità del Governo di attuare una politica fiscale espansiva. È soprattutto in questo contesto che l'evasione fiscale e l'economia sommersa in generale,

vengono quindi maggiormente percepite come ostacoli allo sviluppo del Paese e la lotta all'evasione fiscale si afferma quindi come obiettivo prioritario (Piacenti, 2012).

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, basandosi sui dati ISTAT, stima, nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva del 2016, un'economia sommersa da sotto-dichiarazione pari a 99 miliardi di euro nel 2014. Tale cifra misura il deliberato occultamento di parte del reddito operato dalle imprese, attraverso dichiarazioni volutamente errate del fatturato e/o dei costi alle autorità fiscali.¹ La metodologia di calcolo della misura esclude il canale estero; risulta comunque rilevante ai fini della trattazione in quanto l'incidenza del sommerso, comunque stimata, tende in Italia a risultare significativamente maggiore rispetto a molti Paesi OCSE. Ciò può comportare una propensione a occultare patrimoni all'estero superiore rispetto ai principali Paesi (Pellegrini e Tosti, 2011). Come evidenziato nella Tabella 1, tale misura è in costante aumento nel triennio 2011-2013, con una riduzione nel 2014.

Tabella 1 – Economia sommersa da sotto-dichiarazione in milioni di euro e sua incidenza sul valore aggiunto e sul Pil. Anni 2011-2014

Anni	2011	2012	2013	2014
Economia sommersa da sotto-dichiarazione	93.517	99.080	99.444	99.000
Valore aggiunto	1.470.334	1.448.021	1.444.106	1.456.420
<i>Incidenza economia sommersa da sotto-dichiarazione su valore aggiunto</i>	6,4%	6,8%	6,9%	6,8%
Pil	1.637.463	1.613.265	1.604.599	1.620.381
<i>Incidenza economia sommersa da sotto-dichiarazione su Pil</i>	5,7%	6,1%	6,2%	6,1%

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016, su dati ISTAT.

L'economia sommersa da sotto-dichiarazione costituisce inoltre la principale componente dell'economia sommersa complessiva (194,4 miliardi nel 2014), rappresentandone il 50,9%.²

I settori in cui la sotto-dichiarazione incide maggiormente sul valore aggiunto sono i servizi professionali, il commercio e le costruzioni (rispettivamente 17,5%, 13,8% e 13,2% nel 2014).

Tuttavia queste stime del sommerso economico non consentono di valutare direttamente il mancato gettito derivante dal non completo adempimento degli obblighi fiscali. A tale scopo

¹ La stima del sommerso economico comprende, oltre alla sotto-dichiarazione del valore aggiunto, l'impiego di lavoro irregolare e altre componenti (ad esempio la concessione in affitto senza regolare contratto di locazione).

² 39,7% è da attribuire al lavoro irregolare e 9,4% alle altre componenti (ISTAT, 2016).

sono necessarie ulteriori elaborazioni volte a quantificare il *tax gap*, inteso come il divario tra le imposte effettivamente versate e le imposte che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari previsti a legislazione vigente, come una proxy dell'evasione fiscale. Esso rappresenta quindi la differenza tra gettito teorico ed effettivo, ed esprime una misura della “*tax non compliance*”, identificando e quantificando l'ampiezza dell'inadempimento spontaneo da parte dei contribuenti.

Nell'elaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze, il *tax gap* è calcolato in base all'approccio c.d. “*top down*”, considerando cioè la differenza tra il gettito ottenuto applicando la tassazione prevista dalla legislazione vigente alla base imponibile teorica e alla base imponibile dichiarata. Nella determinazione della base imponibile per le imposte sui redditi non viene fatta alcuna distinzione in base al luogo in cui il reddito è detenuto, all'estero o nel territorio dello Stato (Pellegrini e al., 2016).

La Tabella 2 riassume i risultati delle stime del *gap* per le principali entrate tributarie. Nel complesso, l'evasione fiscale è quantificata in 100 miliardi di euro, con un trend crescente. Scomponendo il *gap* per tipologia di tributo, si osserva che l'ammontare maggiore è ascrivibile all'IVA, che registra un valore pari a 40,5 miliardi di euro (il 40,4% dell'evasione complessiva). Ciò è dovuto da un lato al fatto che si tratta dell'imposta con la più alta base imponibile e, dall'altro, alla possibilità di accedere al regime dei rimborsi o delle compensazioni, regime che può generare, più di altre imposte, comportamenti elusivi o erosivi.

Tabella 2 – Gap delle entrate tributarie. Dati in milioni di euro

Tipologia di imposta	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2012-2014
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	N.D.	3.949	3.887	3.975	5.149	4.337
IRPEF lavoro autonomo e impresa	20.149	25.548	26.276	27.882	30.187	28.115
IRES	14.670	17.280	13.891	14.302	10.856	13.016
IVA	37.372	40.123	40.466	39.450	40.528	40.148
IRAP	8.091	9.936	8.538	8.623	8.378	8.513
IMU	N.D.	N.D.	4.000	5.290	5.268	4.853
Totale entrate tributarie	80.282	95.837	97.058	99.522	100.366	98.982

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016, su dati ISTAT.

Per quanto riguarda le attività all'estero non dichiarate dagli italiani, alcune stime sono state elaborate da Banca d'Italia nel 2011 e aggiornate nel 2016, avvalendosi principalmente di dati

FMI.³ In estrema sintesi, il metodo usato si basa sul confronto del totale delle passività e delle attività di portafoglio dichiarate rispettivamente dai paesi creditori e da quelli debitori, considerando le differenze osservate tra i due aggregati come una *proxy* dell'*under-reporting* delle attività all'estero. I risultati ottenuti attribuirebbero alla sottostima delle attività detenute all'estero in titoli di portafoglio, da parte degli italiani, 124 miliardi nel 2013. I depositi bancari, invece, si collocherebbero tra i 27,5 e i 57,5 miliardi. Per una stima completa delle attività estere non dichiarate, a queste categorie andrebbero aggiunte le altre attività finanziarie, il denaro contante, gli immobili, di cui, tuttavia, non si hanno stime.

Le dimensioni dell'evasione fiscale hanno portato tutte le principali economie ad attuare politiche di contrasto.

In Italia, la strategia adottata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, a partire dalla legge di stabilità 2015, seguendo le indicazioni OCSE e le direttive europee in materia, si propone di innovare il contrasto all'evasione, ridisegnando il rapporto tra Fisco e contribuenti, improntandolo su un patto di reciproca fiducia basato sui principi di trasparenza, collaborazione e correttezza. L'intento è quello di trasformare cittadini e imprese in protagonisti attivi della propria posizione fiscale, con il fine ultimo di favorire l'adempimento spontaneo. In tale contesto, la "prevenzione" ha assunto un valore fondamentale, quantomeno pari a quello attribuito alle attività di repressione dei fenomeni evasivi, e proprio in quest'ambito si inserisce l'attuazione della *voluntary disclosure*, assieme, in particolare, al regime di adempimento collaborativo e al ravvedimento operoso.

Per comprendere nel dettaglio gli ambiti oggettivi e soggettivi della disciplina della collaborazione volontaria, è necessario soffermarsi sul contesto normativo nazionale e internazionale in cui si colloca la procedura. Il primo istituto da analizzare è quello del monitoraggio fiscale, introdotto con il d. l. 29 giugno 1990 n. 167.

1.2 Il monitoraggio fiscale

La finalità della disciplina è evitare una perdita di gettito erariale, causata dalla possibilità, facilitata dalla liberalizzazione valutaria, che il contribuente trasferisca attività produttive di

³ I lavori in questione sono: Pellegrini e Tosti (2011) e Pellegrini e al. (2016).

reddito imponibile all'estero, sottraendole al potere impositivo dello Stato e alla loro corretta tassazione.

Il d. l. 167/1990, in particolare, prevede tre fattispecie: 1) il trasporto al seguito o tramite plico postale di denaro, titoli o altri valori mobiliari; 2) gli obblighi posti in capo agli intermediari che intervengono nel trasferimento delle attività all'estero; 3) gli obblighi in capo ai contribuenti per le attività detenute all'estero.

Per quanto riguarda la prima fattispecie, la disciplina originaria è stata sostituita interamente dal d. lgs. n. 195 del 2008, che trova applicazione nel caso in cui il valore di denaro, titoli e altri valori mobiliari trasportati superi la soglia di 10.000 euro. Il tipo di informativa da fornire, con dichiarazione all'Agenzia delle Dogane, è, oltre all'ammontare della somma trasportata e ai dati del dichiarante e del destinatario del denaro, l'origine del denaro e il mezzo di trasporto utilizzato. Il decreto citato prevede inoltre ampi poteri di accertamento e contestazione a Agenzia delle Dogane e Guardia di Finanza, nonché piena collaborazione e scambio di informazioni tra i due, in linea con quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 1889/2005. La sanzione è fra il 10% e il 30% dell'eccedenza nel caso in cui il valore dei beni trasportati sia inferiore ai 20.000 euro, mentre fra il 30% e il 50% nel caso in cui il valore superi i 20.000 euro. È stabilito comunque un importo minimo della sanzione pari a 300 euro.

Per quanto riguarda gli obblighi in capo agli intermediari, troviamo il riferimento normativo nell'art. 1 del d.l. 167/1990, che stabilisce che ogni intermediario finanziario che intervenga in trasferimenti da o verso l'estero, sia tenuto a notificare tutte le operazioni di importo superiore ai 15.000 euro (anche in più operazioni collegate) effettuate per conto o a favore dei propri clienti. La sanzione amministrativa in questo caso va dal 10% al 25% delle operazioni non segnalate.

La terza fattispecie riguarda gli obblighi dei contribuenti, da adempiere in sede di dichiarazione dei redditi tramite la compilazione del quadro RW, e ha il suo riferimento normativo nell'art. 4 del decreto in questione e nelle precisazioni dell'Agenzia delle Entrate di cui alla circolare n. 38/E del 23 dicembre 2013. Sono soggetti agli obblighi derivanti dal monitoraggio fiscale persone fisiche, società semplici ed enti a queste equiparati, enti non commerciali, che siano residenti in Italia. A tal fine rileva la definizione di residenti di cui all'art. 2, comma 2, del TUIR, in base al quale si considerano residenti *“le persone che per la maggior parte del periodo di imposta sono iscritte nelle anagrafi della popolazione residente o hanno nel territorio dello Stato il domicilio o la residenza ai sensi del codice civile”*. Ai sensi dell'art. 2-bis, inoltre, si

considerano residenti, salvo prova contraria, anche i cittadini italiani cancellati dalle anagrafi della popolazione residente e trasferiti in Stati a fiscalità privilegiata (*ex* decreto ministeriale del 4 maggio 1999). È inoltre soggetto alla disciplina ciascun intestatario di attività tenute in comunione o cointestate, nonché i soggetti che hanno potere di movimentazione delle attività. Sono esonerati i contribuenti la cui residenza in Italia è determinata da disposizioni di legge o in base ad accordi internazionali, ma che svolgono in via continuativa attività lavorativa all'estero. Sono esonerate inoltre le società commerciali, sia di capitali che di persone, sulle quali, come rilevato dalla dottrina, gravano maggiori obblighi contabili che si ritiene siano sufficienti a giustificare l'esonero dalla disciplina del monitoraggio fiscale (Sopranzetti, 2015; Labombarda, 2016). L'art. 4 precisa poi il concetto di titolare effettivo, specificando che è anch'esso soggetto agli obblighi di monitoraggio chi detiene attività estere non direttamente, ma tramite società o fondazioni e trust.

Gli obblighi di dichiarazione sorgono qualora i soggetti così individuati detengano all'estero, a titolo di proprietà o di altro diritto reale, attività di natura patrimoniale o finanziaria o investimenti suscettibili di produrre reddito imponibile in Italia. La normativa prevede anche dei casi di esonero oggettivo, nel momento in cui le attività siano affidate in gestione o amministrazione a intermediari residenti in Italia, qualora i redditi derivanti siano assoggettati a ritenuta o a imposta sostitutiva dagli intermediari stessi. Gli obblighi non sussistono inoltre nel caso di depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero che nel corso del periodo d'imposta non superano il valore massimo complessivo di 15.000 euro. Tali esenzioni permettono di evitare un eccessivo aggravio sui contribuenti e rispondono a un'esigenza di proporzionalità degli adempimenti (Sopranzetti, 2015). Serve notare, tuttavia, che per le altre attività finanziarie e per gli investimenti esteri non è prevista alcuna soglia, e ricorrerà sempre l'obbligo di compilazione del quadro RW.

In caso di mancata presentazione del quadro RW è prevista una sanzione pecuniaria che va dal 3% al 15% delle attività non dichiarate, raddoppiata nel caso di attività detenute in Paesi a fiscalità privilegiata⁴. La presentazione tardiva, entro 90 giorni, comporta invece una sanzione fissa di 258 euro. Il termine per l'accertamento è cinque anni, ma anche in questo caso il legislatore ha mantenuto un atteggiamento punitivo e di lotta ai paradisi fiscali prevedendo il raddoppio dei termini se le attività sono detenute in paesi "*Black list*".

⁴ I c.d. "paradisi fiscali" sono quelli individuati dai decreti ministeriali 4 maggio 1999 e 21 novembre 2001.

1.3 Cooperazione internazionale e scambio di informazioni in materia tributaria

Negli anni l'atteggiamento della comunità internazionale in tema di scambio di informazioni in materia tributaria è molto cambiato. In estrema sintesi, nel passato gli Stati si rifacevano a un principio della territorialità, per cui la tassazione del reddito dipende dal potere impositivo dello Stato, il quale finiva con i confini del territorio. In questo contesto l'imposizione tributaria rappresentava una forma di sovranità nazionale e gli Stati tendevano perciò a rifiutare una cooperazione in tale ambito (Mastellone, 2012). Tuttavia le dimensioni del fenomeno dell'evasione fiscale internazionale hanno imposto agli Stati un cambio di atteggiamento. Si è passati quindi al principio della tassazione del reddito ovunque prodotto, tassazione del cosiddetto reddito globale, che ha richiesto un atteggiamento collaborativo tra le Amministrazioni finanziarie dei diversi Paesi e la definizione di standard internazionali in tema di scambio di informazioni. L'obiettivo era quindi di evitare 1) la doppia imposizione sul medesimo reddito, 2) la doppia non imposizione. Un forte impegno nella lotta ai paradisi fiscali è stato profuso dall'OCSE, che già nel 1998 delineò i tratti distintivi dei cosiddetti paradisi fiscali.⁵ Nello stesso periodo anche l'Unione Europea ha posto lo scambio di informazioni al centro delle proprie politiche, che negli ultimi anni si sono concentrate anche nella lotta al segreto bancario. Come vedremo, i numerosi accordi stipulati negli ultimi anni hanno permesso l'eliminazione di molti paesi dalla *black list*, aumentando notevolmente l'efficacia della lotta all'evasione fiscale.

1.3.1 Art. 26 del Modello di convenzione OCSE

L'art. 26 del Modello di convenzione OCSE rappresenta il principale riferimento in materia di scambio di informazioni. Sotto la spinta del G20, che ha costantemente incoraggiato a sottoscrivere la Convenzione, oggi sono 98 i Paesi firmatari. Fortemente orientato, nella sua prima formulazione del 1963, a contrastare i fenomeni di doppia imposizione, l'art. 26 del Modello ha conosciuto negli anni sostanziali modifiche, a seguito delle quali il concetto di scambio di informazioni si è sempre più slegato da quello della doppia imposizione (Ardito, 2007). La versione attuale del Modello è quella che scaturisce dagli ultimi interventi dell'OCSE

⁵ Si veda OECD (1998).

risalenti al 2012, quando è stato rilasciato il documento intitolato *“Update to the article 26 of the OECD Model tax convention and its Commentary”*.

Caratteristica fondamentale della formulazione attuale è innanzitutto la non determinazione a priori delle imposte per cui possono essere chieste informazioni, con il solo limite della non contrarietà alla Convenzione dell'imposta stessa, mentre in precedenza era possibile chiedere informazioni solo per le imposte elencate nello stesso Modello. Sempre nella formulazione più recente è possibile chiedere informazioni relative a soggetti residenti in qualunque Stato e non solo in quelli che hanno sottoscritto il Modello di convenzione. Viene esplicitamente vietata, infine, la *“fishing expedition”*, fenomeno dovuto al fatto che le Amministrazioni finanziarie tendevano a richiedere informazioni non specifiche, ma generiche e che possono non avere una rilevanza fiscale per il contribuente. Resta la possibilità di chiedere informazioni riferite a una pluralità di contribuenti, purché questi siano identificabili mediante riferimento ad una concreta fattispecie oggetto di indagine.

La normativa prevede tre sistemi tipici per lo scambio di informazioni 1) lo scambio su richiesta (per informazioni riguardanti la posizione fiscale di uno specifico contribuente o un gruppo di essi); 2) lo scambio automatico (un flusso sistematico di informazioni su una o più categorie reddituali, che hanno fonte in uno Stato e sono ricevute in un altro); 3) lo scambio spontaneo di informazioni (nel caso in cui uno Stato disponga di informazioni che siano di interesse per un altro). Gli Stati restano comunque liberi di avvalersi di ulteriori sistemi di collaborazione.

Lo scambio su richiesta può avvenire soltanto se le informazioni sono rilevanti per l'applicazione della normativa dello Stato richiedente e a seguito dell'esaurirsi di tutte le misure domestiche per lo svolgimento delle indagini tributarie. Uno Stato contraente non può essere obbligato a fornire informazioni se queste non possono essere ottenute in base alla prassi o normativa proprie o dello Stato richiedente, o se le informazioni riguardano segreti commerciali o interessi generali dello Stato.

Il segreto bancario costituisce il principio legale in virtù del quale un intermediario è tenuto a mantenere la riservatezza sui dati dei propri clienti, ed è stato ampiamente utilizzato in molti Stati a fiscalità agevolata per occultare informazioni alle autorità fiscali. Rappresenta quindi un grave ostacolo nella lotta all'evasione fiscale, ostacolo che l'OCSE ha costantemente cercato di contrastare. Principio fondamentale dell'attuale formulazione dell'art. 26 è l'espressa

previsione, al quinto comma, dell'impossibilità di utilizzare il segreto bancario come argomento per opporsi alla richiesta di informazioni.⁶

1.3.2 Ulteriori sistemi di collaborazione

In ambito internazionale, a partire dal 2009, l'atteggiamento delle principali economie è andato nella direzione di un rafforzamento della cooperazione amministrativa. Oltre all'art. 26 del Modello di convenzione OCSE, su cui si basano le convenzioni contro le doppie imposizioni e i *Tax Information Exchange Agreement* ("TIEA"), abbiamo altri strumenti giuridici che consentono lo scambio di informazioni fiscali tra Stati e che è necessario citare.

Nel 2013, i Ministri delle Finanze del G20 e i Governatori delle Banche Centrali hanno appoggiato l'attuazione di un nuovo standard globale sullo scambio automatico di informazioni finanziarie. Il *Common Reporting Standard* è stato sviluppato in ambito OCSE e adottato nel luglio del 2014. In 54 Stati, tra cui l'Italia, lo scambio automatico nel rispetto dello standard partirà a settembre 2017, con riferimento alle informazioni del 2016, mentre in altri 47 Stati il primo scambio verrà effettuato nel 2018, con riferimento all'anno 2017.

Per attuare lo standard gli Stati devono aver sottoscritto un accordo multilaterale, l'MCCA (*Multilateral Competent Authority Agreement*), che ha lo scopo di garantire un'omogenea attuazione ed è basato sulla Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'OCSE sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale.

Lo standard individua le informazioni oggetto dello scambio e definisce i relativi profili applicativi. Si tratta, in particolare, di dati identificativi del titolare del conto, dell'istituto finanziario, numero di conto, saldo del conto, nonché redditi conseguiti. Gli istituti finanziari tenuti a riportare le informazioni sono, oltre alle banche, gli intermediari finanziari, le compagnie assicurative e gli organismi di investimento collettivo. Il modello MCCA prevede che gli Stati si impegnino a trasmettere in modo automatico le informazioni relative a un determinato anno solare entro i nove mesi successivi.

In ambito europeo, la cooperazione amministrativa in campo fiscale è disciplinata dalla Direttiva 2011/16/UE del 15 febbraio 2011.⁷ Essa contiene la disciplina dello scambio di

⁶ L'OCSE, nel report *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*, evidenzia come Austria, Lussemburgo, Svizzera e Belgio, siano gli Stati che tradizionalmente hanno adottato una versione limitata dell'art. 26 del Modello di convenzione (ponendo la riserva sul comma 5).

⁷ La Direttiva ha abrogato la precedente Direttiva n. 77/799/CEE che trattava la materia fino al 2012.

informazioni su richiesta, che è in linea con le previsioni dell'art. 26 del Modello di convenzione OCSE e del relativo Commentario, compresa la deroga al segreto bancario. La Direttiva prevede inoltre lo scambio automatico di informazioni per alcune categorie di reddito e di capitali: redditi da lavoro, compensi dei dirigenti, prodotti di assicurazione sulla vita, pensioni, proprietà e redditi immobiliari. La Direttiva è stata successivamente modificata dalla Direttiva 2014/107/UE del 9 dicembre 2014 che ha impegnato gli Stati membri ad adottare il *Common Reporting Standard* a partire dal 2017. Essa amplia inoltre le categorie reddituali soggette allo scambio automatico includendo dividendi, plusvalenze, tutte le altre categorie di redditi finanziari e i saldi dei conti correnti.⁸

1.3.3 Recenti accordi fra Italia e Paesi ex-“*Black list*”

Come anticipato, l'adeguamento da parte di paesi precedentemente considerati “non collaborativi” agli standard internazionali fissati dall'OCSE in tema di scambio di informazioni, è un passaggio fondamentale nella lotta all'evasione fiscale internazionale e uno degli elementi fondamentali da considerare nella decisione di adesione alla procedura di collaborazione volontaria.

Tradizionalmente, si usa chiamare *Black list* l'insieme degli Stati che non consentono lo scambio di informazioni, mentre la *Grey list* raggruppa gli Stati che ancora non hanno adottato integralmente gli standard internazionali. Nel contesto di lotta all'evasione fiscale, negli ultimi anni tutti i principali paesi si sono mossi per stringere accordi con i paesi in *black list*⁹ e implementare un effettivo scambio di informazioni. Anche l'Italia ha concluso diversi accordi sia prima che dopo l'entrata in vigore della legge 15 dicembre 2014 n. 164, relativa alla prima edizione della procedura di collaborazione volontaria. Il tema dello scambio di informazioni è infatti strettamente collegato al nuovo istituto, non solo per ragioni di contesto. I contribuenti che detengono attività in un paese in *white List*, infatti, hanno notevoli vantaggi in termini di riduzione delle sanzioni e dei termini di accertamento rispetto alla situazione in cui le attività siano detenute in paesi in *black list*, per cui opera il raddoppio delle sanzioni e il raddoppio dei termini ordinari per l'accertamento. Il miglior trattamento fiscale, che segue la stipula dell'accordo e l'inserimento del Paese nella lista dei Paesi collaborativi, dovrebbe essere

⁸ È stata così abrogata anche la Direttiva 2003/48/CE, c.d. “Direttiva sul Risparmio”.

⁹ In particolare, Carbone e al. (2015), sottolineano l'importanza del summit del G20 del 2009, in cui i Paesi hanno sancito la lotta ai paradisi fiscali. La prima nazione a stringere un accordo con la Svizzera furono gli Stati Uniti proprio nel 2009.

un'attrattiva per il contribuente a servirsi dello strumento della collaborazione volontaria (Galimberti e Terlizzi, 2015; Padula, 2015).

Tra i più recenti accordi stipulati dall'Italia con paesi *black list*, emblematico, è il “Protocollo di Milano” fra Italia e Svizzera, firmato il 23 febbraio 2015. I punti cardine dell'accordo ricalcano le regole OCSE in tema di scambio di informazione, compresa l'inopponibilità del segreto bancario. È stato reso immediatamente attivo il procedimento di scambio di informazioni su richiesta, mentre per lo scambio automatico si è dovuto attendere il 2017 per l'Italia, per le informazioni relative al 2016. Lo scambio automatico sarà attivo dal 2018 per la Svizzera.

Il 26 febbraio 2015 è stato stipulato l'accordo di collaborazione con il Liechtenstein, ratificato nel novembre 2016. L'accordo è basato sull'art. 26 del Modello OCSE e prevede lo scambio su richiesta delle informazioni fiscali rilevanti, ponendo le condizioni per la fine del segreto bancario e consentendo al Liechtenstein di uscire dalla *black list*. Dal 2017 opera lo scambio automatico delle informazioni per operazioni relative al 2016.

Il 15 novembre 2016 è stato ratificato l'accordo con il Principato di Monaco stipulato il 2 marzo 2015. Analogamente a quanto avvenuto con Svizzera e Liechtenstein, l'accordo pone fine al segreto bancario nello Stato estero. Anche questo accordo è basato sul Modello OCSE e prevede lo scambio di informazioni su richiesta. Lo Stato a cui sono richieste le informazioni non può rifiutare di fornire la collaborazione per mancanza di interesse ai propri fini fiscali né opporre il segreto bancario. L'accordo prevede inoltre un protocollo in materia di richieste relative a gruppi di contribuenti.¹⁰

Sempre tra il 2015 e il 2016, sono stati ratificati e sono entrati in vigore altri accordi e convenzioni basati sugli standard OCSE. Ricordiamo quelli con Lussemburgo, Hong Kong e Isole Cayman.

¹⁰ Sul tema, Capezzuto in AA.VV. (2017).

Capitolo 2

Le misure adottate in Italia per l'emersione dei capitali

Nel contesto internazionale e normativo descritto nel capitolo precedente, l'OCSE ha incoraggiato gli Stati membri a introdurre politiche di *voluntary disclosure* come strumento per far rientrare i capitali non dichiarati detenuti all'estero, in particolare col documento "*Offshore Voluntary Disclosure: Comparative Analysis, Guidance and Policy Advice*" del 2010. Secondo l'OCSE, tali programmi rappresentano un'occasione per incrementare il gettito fiscale nel breve periodo e migliorare la *tax compliance* di medio-lungo periodo. Sulla base delle raccomandazioni OCSE, secondo cui tali misure inoltre dovrebbero essere permanenti, programmi di collaborazione volontaria sono stati adottati da diversi Paesi, e in alcuni di essi sono diventati strutturali. Elemento comune a tutti i Paesi è l'obbligo di pagamento per intero delle imposte dovute e degli interessi, seppur con una forte riduzione delle sanzioni.

Nel Regno Unito nel 2012 è stato introdotto un programma permanente per la regolarizzazione della propria posizione fiscale da parte dei contribuenti persone fisiche. La procedura è attivabile sia in via autonoma che in seguito all'avvio di verifiche e indagini, ma il contribuente ha l'obbligo di fornire una *disclosure* piena ed esaustiva. È richiesto il pagamento integrale di imposte, interessi e sanzioni, queste ultime nella misura minima.

In Germania la legge tributaria prevede che non sia penalmente perseguibile chi corregge informazioni inesatte, integra quelle incomplete o comunica quelle omesse, ma se l'evasione supera i 50.000 euro il contribuente è sottoposto a procedimento penale. La regolarizzazione non è ammessa nel caso di notifica di avvio di verifiche o di una procedura penale o sanzionatoria.

In Belgio è previsto il pagamento di un importo forfetario del 35% del capitale detenuto all'estero, per gli anni non più accertabili. Per gli anni ancora suscettibili di accertamento, il contribuente è tenuto al versamento delle intere imposte dovute e delle sanzioni ridotte del 15%. Ulteriore elemento comune è la garanzia penale, i contribuenti non sono infatti puniti per i reati tributari connessi alla procedura di collaborazione volontaria. Fa eccezione, come visto, la Germania. Naturalmente le misure hanno in comune anche l'assenza dell'anonimato, essendo richiesta l'individuazione del contribuente che regolarizza la propria posizione. Di simile tenore sono le normative adottate in Spagna, Francia e altri Paesi.

Negli Stati Uniti dal 2014 il programma di *voluntary disclosure* rivolto ai contribuenti persone fisiche è diventato strutturale. Esso prevede il pagamento dell'intera imposta dovuta, degli interessi, e di sanzioni pari al 20% dell'imposta dovuta. È prevista inoltre un'*additional penalty* pari al 27,5% del più alto saldo delle attività estere registrato negli anni oggetto di *disclosure*, ridotta al 12,5% o al 5% in casi particolari (OECD, 2015).¹¹

2.1 La *Voluntary disclosure* del 2014

In Italia la legge 15 dicembre 2014 n. 186 reca le “*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*”. Il legislatore ha previsto un'autodenuncia piena, esaustiva e leale. Tale procedura, nelle intenzioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dovrebbe inserirsi quindi in un nuovo tipo di rapporto tra Fisco e contribuente basato sulla collaborazione.¹²

La l. 186/2014 prevede due forme di *voluntary disclosure*: una c.d. “internazionale” (forma ordinaria) relativa all'emersione di attività estere tenute in violazione delle regole che disciplinano il monitoraggio fiscale e dei relativi redditi; una *voluntary* c.d. “nazionale” relativa all'emersione di attività occultate al Fisco, non trasferite all'estero.

2.1.1 *Voluntary disclosure* internazionale

La procedura di collaborazione volontaria introdotta nel 2014 presenta molti collegamenti con l'istituto del monitoraggio fiscale, come dimostra anche il fatto che le norme integrano direttamente il d.l. 167/1990.

Anche il profilo soggettivo della procedura coincide, in quanto i contribuenti cui si rivolgono le disposizioni della l. 186/2014 sono quelli tenuti ad adempiere agli obblighi derivanti dalle norme sul monitoraggio fiscale. Come visto nel paragrafo 1.2, tali soggetti sono le persone fisiche, le società semplici e gli enti a queste equiparati, gli enti non commerciali, che siano residenti in Italia, nonché i titolari effettivi. Sono altresì compresi i contribuenti che, ancorché non più residenti nel territorio dello Stato, siano stati iscritti presso l'anagrafe tributaria in un

¹¹ Si veda inoltre, sul tema, Benigni e Tomassini (2013) e Galimberti (2017a).

¹² Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 10/E del 13 marzo 2015.

periodo d'imposta, nel quale sono state compiute le violazioni, per cui non sono ancora scaduti i termini per l'accertamento. Sono inoltre compresi i soggetti trasferiti presso Stati a fiscalità privilegiata, i quali si considerano, salva prova contraria, residenti nel territorio dello Stato italiano. Da sottolineare, inoltre, che la procedura di collaborazione volontaria richiede la necessaria indicazione anche dei soggetti collegati che hanno concorso alla formazione delle riserve estere.

Per quanto attiene al profilo oggettivo della *voluntary disclosure* internazionale, è possibile sanare le irregolarità riferite a tutti i periodi per cui non sono scaduti i termini, per l'Amministrazione finanziaria, di avviare un'azione di accertamento. Nell'edizione del 2014 era possibile sanare le irregolarità commesse fino al 30 settembre 2014.

Si differenziano tre categorie di attività che possono essere oggetto della procedura. Innanzitutto è possibile regolarizzare attività finanziarie e investimenti formati o detenuti oltreconfine, anche tramite interposta persona, in violazione delle norme sul monitoraggio fiscale. Si tratta delle attività non inserite nel quadro RW.¹³

La seconda categoria riguarda i redditi che sono serviti alla costituzione o all'acquisto delle attività patrimoniali o finanziarie, nonché quelli che derivano dalla loro utilizzazione o dal loro sfruttamento, quando sono sottratti a tassazione. Importante la presunzione che il legislatore fa sulla base dall'art. 12 del d.l. 78/2009, secondo il quale si presumono costituite, salvo prova contraria, mediante redditi sottratti a tassazione, le attività finanziarie detenute in Paesi a fiscalità privilegiata. Nella pratica, dimostrare che i capitali rinvenuti siano stati già sottoposti a imposizione, costituisce un onere probatorio non semplice per il contribuente, vista la loro movimentazione avvenuta al di fuori dei canali ufficiali.

Questione particolarmente delicata è inoltre la determinazione del reddito, per la quale il legislatore propone due diversi metodi, analitico e forfetario. In base al metodo analitico devono essere applicate le regole vigenti nel periodo d'imposta in cui i redditi non sono stati oggetto di dichiarazione. Come si intuisce, può essere particolarmente complicato per il professionista ricostruire compiutamente il rapporto tributario non dichiarato.

Il metodo della determinazione forfetaria può essere applicato solo quando sussistono alcune condizioni. Può essere utilizzato unicamente per determinare i redditi derivanti da attività

¹³ A titolo esemplificativo, sono investimenti patrimoniali gli immobili situati all'estero o i diritti reali immobiliari, oggetti preziosi, imbarcazioni o altri beni mobili. Tra le attività finanziarie rientrano obbligazioni estere, titoli pubblici italiani e titoli equiparati emessi all'estero, valute estere, depositi e conti correnti bancari, polizze di assicurazione sulla vita.

finanziarie, nel caso in cui al termine del periodo d'imposta le attività non abbiano superato l'ammontare di 2 milioni di euro. Il metodo prevede l'applicazione di un'aliquota "sostitutiva" del 27% calcolata sul 5% del valore complessivo delle attività al termine del periodo d'imposta. L'applicazione del metodo è vincolante, una volta scelto dovrà essere applicato a tutti i periodi d'imposta oggetto di emersione.

La terza categoria di attività oggetto di emersione comprende i redditi non connessi alle attività estere, che non sono stati oggetto di tassazione. Il legislatore fa qui riferimento alla procedura di *voluntary* nazionale c.d. "derivata", perché comprende quelle attività che dovrebbero essere normalmente oggetto di *voluntary disclosure* nazionale ma vanno qui incluse per i caratteri di onnicomprensività e completezza che caratterizzano la procedura.¹⁴

2.1.2 *Voluntary disclosure* nazionale

Con la procedura di *voluntary disclosure* nazionale il legislatore offre la possibilità di regolarizzare attività occultate al fisco, non trasferite all'estero. L'intento del legislatore è evitare una disparità di trattamento tra i contribuenti, che si sarebbe realizzata nel caso in cui le violazioni nazionali non avessero potuto essere oggetto di una procedura di regolarizzazione che portasse agli stessi effetti, sul piano sanzionatorio e sul piano tributario e penale, della collaborazione internazionale. Ciò avviene sia dando la possibilità anche ai soggetti non destinatari degli obblighi di monitoraggio fiscale di regolarizzare la loro posizione, sia consentendo ai soggetti destinatari degli obblighi di far emergere attività sia estere che nazionali, regolarizzando completamente la propria posizione. Per esigenze di equità, quindi, le norme che regolano la procedura internazionale sono le stesse che disciplinano quella nazionale.

I soggetti destinatari della disciplina sono, oltre a quelli destinatari degli obblighi derivanti dalle norme sul monitoraggio fiscale, le società di capitali e gli enti commerciali di cui all'art. 73 del TUIR. Inoltre, possono accedere alla procedura le società esteroinvestite, ossia quelle che, pur risultando residenti all'estero, hanno sede effettiva in Italia (Sopranzetti, 2015).

Sotto il profilo oggettivo, le violazioni che è possibile regolarizzare sono quelle in materia di imposte sui redditi (IRPEF, IRES) e relative addizionali, imposte sostitutive delle imposte sui

¹⁴ Così l'Agenzia delle Entrate nella Circolare n. 10/E del 13 marzo 2015.

redditi, imposta sul valore aggiunto (IVA), imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), nonché le violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta. Analogamente alla procedura internazionale, è possibile regolarizzare le violazioni commesse fino al 30 settembre 2014, in periodi d'imposta per cui non sono scaduti i termini per l'accertamento.

A differenza dalla *voluntary* internazionale non è ammesso, nella procedura nazionale, usare il metodo della determinazione forfettaria nella determinazione rendimenti.

Si noti infine che, come precisato dall'Agenzia delle Entrate con la circolare 10/E del 2015, l'adesione alla procedura internazionale comporta necessariamente l'attivazione di quella nazionale, visto il carattere di completezza che caratterizza l'intera disciplina.

2.1.3 Cause di inammissibilità

La l. 186/2014 prevede diverse cause ostative, in presenza delle quali non è possibile accedere alla procedura. Innanzitutto c'è incompatibilità quando si è avuta formale conoscenza di un accesso, di un'ispezione o di una verifica relativa alla propria posizione nei confronti del Fisco. La preclusione opera solamente nel caso in cui l'attività amministrativa sia relativa all'ambito oggettivo della procedura. L'attivazione è inoltre consentita per violazioni commesse in periodi d'imposta estranei a quelli cui si riferisce l'azione amministrativa.

Non è possibile accedere alla procedura, inoltre, in caso di imputazione in un procedimento penale per reati tributari, né in caso di già avvenuta presentazione di un'altra istanza di accesso alla *disclosure*. Quest'ultima limitazione deriva dall'applicazione del principio di onnicomprensività e completezza, che deve caratterizzare tutto il procedimento di collaborazione volontaria. La previsione delle cause di inammissibilità è coerente con la logica degli effetti premiali cui fa accedere l'istituto. Da un lato, infatti, si permette al contribuente di regolarizzare la propria posizione, dall'altro si assicura all'Amministrazione finanziaria la possibilità di recuperare a tassazione attività e investimenti che non era stata in grado di individuare, ma che, a seguito dei diversi accordi internazionali conclusi con Paesi non collaborativi, potrebbero essere rintracciati.

Si noti, infine, che le cause ostative che determinano impossibilità di accedere alla procedura internazionale consentono comunque di accedere alla procedura nazionale, sottolineando, sotto questo aspetto, l'indipendenza delle due procedure.

2.1.4 Procedura

La procedura di collaborazione volontaria è articolata in più fasi. Il contribuente che intende avvalersi della procedura deve innanzitutto trasmettere richiesta di accesso all'Agenzia delle Entrate, entro il termine finale del 30 novembre 2015.¹⁵

Successivamente, entro 30 giorni dalla richiesta di accesso, si deve presentare la relazione del professionista e la documentazione allegata. Questo passaggio, il più importante della procedura, è disciplinato dall'allegato 4 del Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 30 gennaio 2015 e prevede una suddivisione nelle sette parti seguenti: 1) un'introduzione, in cui il professionista fa un quadro generale delle violazioni che formano oggetto di emersione; 2) la definizione dei soggetti collegati; 3) la descrizione delle attività; 4) la definizione dei redditi correlati alle attività (da sfruttamento o dismissione); 5) l'ammontare delle attività estere alla data di emersione; 6) indicazione dei maggiori imponibili; 7) indicazione riservata ai contribuenti che vogliono far valere i benefici degli effetti dello *scudoter* del 2009. Sono possibili ulteriori integrazioni se utili a chiarire meglio la situazione del dichiarante.

Dopo la presentazione della richiesta e della relazione si apre la fase, eventuale, del contraddittorio.

Per quanto concerne i termini di prescrizione per la contestazione delle violazioni in materia di monitoraggio fiscale, la l. 186/2014 riprende l'art. 20 del d. lgs. 472/1997, che fissa il termine nel 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è avvenuta la violazione ovvero, se maggiore, nel diverso termine previsto per l'accertamento dei singoli tributi.

In base all'art. 12 del d.l. 78/2009, tuttavia, opera il raddoppio dei termini per l'accertamento quando le attività sono detenute presso Paesi a fiscalità privilegiata. La l. 186/2014 prevede al proposito una deroga qualora ricorrano congiuntamente alcune condizioni. Il Paese *Black list* deve aver sottoscritto con l'Italia un accordo che consenta un effettivo scambio di informazioni prima del 2 marzo 2015 e il contribuente, che intende mantenere le attività nel Paese *Black List*, rilascia all'intermediario finanziario estero presso cui le attività sono detenute l'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati concernenti le attività oggetto di collaborazione volontaria (c.d. "*waiver*").

¹⁵ Termine così prorogato dall'iniziale previsione del 30 settembre 2015 a opera del d.l. n. 153 del 30 settembre 2015.

Nell'accertamento dei redditi si fa riferimento, per la procedura internazionale, ai redditi che sono serviti per la costituzione delle attività estere e ai redditi che derivano dall'utilizzazione o dalla dismissione di tali attività. Per la procedura nazionale, invece, ci si riferisce ai maggiori imponibili che non sono connessi alle attività estere, derivanti da imposte sui redditi e relative addizionali, IRAP, IVA. Il termine di decadenza dell'accertamento di tali redditi è stabilito dagli art. 43 d.P.R. 600/1973 e art. 57 d.P.R. 633/1972 nel 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione, mentre nel caso di omessa presentazione o di dichiarazione nulla, nel quinto anno successivo. Vigè anche in questo caso il raddoppio dei termini per le attività detenute in Paesi a fiscalità privilegiata (nell'ambito della procedura internazionale), nonché nel caso in cui il contribuente sia imputato in procedimenti penali per reati tributari.

Il contribuente dovrà inoltre provvedere al versamento delle imposte dovute, per le quali non è prevista nessuna riduzione e che vanno quindi interamente versate, e delle sanzioni, che sono invece ridotte in virtù degli effetti premiali della procedura. Nel caso in cui il contribuente intenda definire l'invito al contraddittorio, dovrà provvedere a versare le somme dovute entro il quindicesimo giorno antecedente la data fissata per la comparizione. Qualora il contribuente contesti le conclusioni dell'Amministrazione finanziaria nell'invito a comparire, potrà presentarsi al contraddittorio, a conclusione del quale potrà sottoscrivere un atto di adesione. In questo caso, per il perfezionamento della procedura, le somme devono essere versate entro venti giorni dall'avviso di accertamento con adesione ma il contribuente godrà di una minore riduzione delle sanzioni.

La fase del versamento è particolarmente delicata in quanto il mancato intero versamento delle somme dovute, in termini di imposte, interessi e sanzioni, determina il mancato perfezionamento della procedura e quindi il mancato espletamento degli effetti premiali, sia tributari che penali.

L'Amministrazione finanziaria provvederà infine alla comunicazione dell'avvenuto perfezionamento dell'*iter* della procedura all'autorità giudiziaria per l'espletamento degli effetti penali.

Si noti, come precisato dall'Agenzia delle Entrate nella circolare 10/E del 13 marzo 2015, che, una volta conclusa la procedura, non vengono meno i poteri di accertamento dell'Agenzia delle Entrate. Essa potrà sempre infatti svolgere attività di accertamento volta a verificare la sussistenza di ulteriori attività estere o redditi connessi che non sono stati oggetto della procedura. In questo caso l'Amministrazione finanziaria provvederà all'irrogazione delle

relative sanzioni tenendo conto anche della gravità della condotta del contribuente, che ha violato i principi di completezza e onnicomprensività che caratterizzano la procedura.

2.1.5 Sanzioni ed effetti

Sono previsti due ordini di sanzioni: quelle relative alla violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale e quelle connesse all'omessa o errata dichiarazione dei redditi.

Con riguardo alle prime, il perfezionamento della procedura di collaborazione volontaria determina la riduzione alla metà del regime sanzionatorio ordinario *ex* d.l. 167/1990,¹⁶ qualora le attività siano detenute in Stati che consentano un effettivo scambio di informazioni o il contribuente provveda a trasferirle in tali Stati. In alternativa, il dimezzamento delle sanzioni si applica anche nel caso in cui il contribuente rilasci il *waiver* all'intermediario estero o operi il rimpatrio giuridico. Con quest'ultima opzione si dà la possibilità al contribuente di mantenere la riservatezza affidando in amministrazione o gestione le attività ad un intermediario residente, che opera come sostituto d'imposta.

Nei casi estranei alle fattispecie sopra descritte viene applicato il 75% della sanzione.

Per quanto riguarda le sanzioni connesse all'omessa o errata dichiarazione dei redditi, il perfezionamento della procedura comporta una riduzione al 75% del minimo edittale.¹⁷

Il contribuente beneficia di un'ulteriore riduzione che varia in base alle modalità di conclusione della procedura. L'adesione all'invito a comparire comporta un'ulteriore riduzione delle sanzioni a un sesto, mentre in caso di conclusione tramite accertamento con adesione la riduzione sarà a un terzo.

Traspare quindi, da tali norme, la volontà del legislatore di incentivare soprattutto il rientro dei capitali, con riduzioni delle sanzioni particolarmente convenienti, soprattutto nei casi in cui il contribuente dimostri di voler regolarizzare in modo definitivo la sua situazione, trasferendo le

¹⁶ Si ricorda che in base alla disciplina sul monitoraggio fiscale, in caso di mancata presentazione del quadro RW la sanzione pecuniaria ordinaria va dal 3% al 15% delle attività non dichiarate, raddoppiata nel caso di attività detenute in Paesi a fiscalità privilegiata.

¹⁷ Il regime sanzionatorio ordinario è contenuto nell'art. 1 del d. lgs. del 18 dicembre 1997 n.471, il quale stabilisce che, se in dichiarazione è indicato un reddito imponibile inferiore a quello accertato o un'imposta inferiore a quella dovuta, si applica la sanzione amministrativa dal 100% al 200% della maggiore imposta. Nei casi di omessa presentazione della dichiarazione dei redditi, invece, la sanzione applicabile varia tra il 120% e il 240% dell'ammontare delle imposte dovute. Si evidenzia inoltre che la riduzione dovrà applicarsi al minimo edittale aumentato di un terzo, ai sensi dello stesso art. 1 del d. lgs. 471/1997, quando le violazioni riguardano redditi prodotti all'estero. Le sanzioni sono raddoppiate, in base all'art. 12 del d.l. n. 78/2009, qualora le violazioni siano relative ad attività detenute in paesi a fiscalità privilegiata.

attività in Stati che consentono uno scambio effettivo di informazioni in materia tributaria o attraverso il rilascio del *waiver*. Ciò ha senso nella logica della procedura di collaborazione volontaria che vuole essere una misura straordinaria che consente al contribuente di riparare alle infedeltà dichiarative passate e porre le basi per un futuro rapporto con l'Amministrazione finanziaria basato sulla reciproca fiducia.

Oltre alla riduzione delle sanzioni amministrative, la procedura determina effetti sul piano tributario e sul piano penale.

Dal punto di vista tributario si ha, limitatamente alle attività oggetto della procedura, la non punibilità per la maggior parte dei reati *ex* d.l. 74/2000: dichiarazione fraudolenta mediante fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, dichiarazione infedele, omessa dichiarazione, omesso versamento di ritenute certificate, omesso versamento dell'IVA.¹⁸

Sul piano penale, il perfezionamento della procedura determina la non punibilità dei reati di riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, autoriciclaggio.¹⁹ La non punibilità sussiste se le condotte sono commesse in relazione ai reati tributari già oggetto di non punibilità. Visto il carattere oggettivo della procedura, l'esclusione della punibilità è estesa anche nei confronti di coloro che hanno concorso nel reato.

2.2 Voluntary-bis

La riapertura dei termini della procedura di collaborazione volontaria, introdotta con il d.l. n. 193 del 22 ottobre 2016, convertito con modificazioni, dalla legge n. 225 del 1° dicembre 2016, rappresenta la prosecuzione politica e normativa del disegno avviato dal legislatore con la legge n. 186/2014.

La nuova disciplina riprende ampiamente le disposizioni della l. 186/2014, sia per quanto riguarda l'ambito soggettivo che quello oggettivo, e consente di regolarizzare le violazioni commesse fino al 30 settembre 2016. Sono identiche anche le cause di inammissibilità e gli

¹⁸ Sono esclusi dal beneficio della non punibilità i delitti di emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, distruzione o occultamento di scritture contabili, sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte.

¹⁹ La fattispecie, introdotta con la stessa l. 186/2014, prevede l'utilizzo di denaro o di altre utilità provenienti da attività illecite, da parte dello stesso autore di un delitto non colposo. Ha quindi la stessa struttura del reato di riciclaggio, ma se ne discosta vista l'assenza di un soggetto terzo.

effetti, sia sul piano della riduzione delle sanzioni, sia sul piano tributario e penale. L'adesione alla procedura è possibile fino al 31 luglio 2017.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo e i rapporti con l'edizione del 2014, il d.l. 193/2016 prevede espressamente che chi ha aderito alla prima fase della collaborazione volontaria non possa accedere alla *voluntary-bis*. Ciò in ragione del principio di completezza che ispira la procedura. È tuttavia possibile, per chi nel 2015 aveva aderito alla sola procedura internazionale, presentare ora richiesta di adesione alla procedura nazionale, e viceversa. Ciò, secondo alcuni commentatori, contrasterebbe con il principio di completezza, in quanto il contribuente che aveva aderito alla prima versione della collaborazione volontaria aveva l'obbligo di una *disclosure* esauriente di tutte le violazioni commesse (Cavallaro in AA.VV., 2017).

È possibile, inoltre, per i contribuenti che avevano aderito alla prima fase della *voluntary disclosure*, sanare le violazioni in materia di monitoraggio fiscale senza sanzioni per i periodi d'imposta 2014 e 2015, a condizione che gli adempimenti connessi vengano eseguiti entro il 30 gennaio 2017. Con questa previsione il legislatore vuole evitare una discriminazione tra i primi e i secondi aderenti, dovuta anche alla maggiore rete di accordi internazionali oggi esistente (Tomassini, 2016).

Una puntualizzazione va fatta per quanto riguarda l'ambito oggettivo della procedura. Col nuovo reato di emersione fraudolenta di attivi, il legislatore chiarisce che non è possibile avvalersi della collaborazione volontaria per far emergere attività connesse a reati diversi da quelli per cui è prevista la non punibilità a seguito dell'accesso alla procedura, come, per esempio l'emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti o la corruzione.

Il legislatore introduce inoltre, espressamente, una nuova presunzione secondo cui i contanti o i valori al portatore oggetto di *disclosure* si presumono derivanti da redditi sottratti a tassazione. Pone quindi un onere della prova piuttosto complesso, trattandosi di contante, a carico del contribuente.

La novità principale sta tuttavia nel passaggio da una *voluntary disclosure* intesa come procedura confessoria, incardinata sull'accertamento tributario a opera dell'Agenzia delle Entrate, che era chiamata ad emettere atti (atti di contestazione, inviti al contraddittorio e avvisi di accertamento), ad una procedura autoliquidatoria. Infatti, è il contribuente che deve calcolare e liquidare imposte, sanzioni e interessi dovuti, con la facoltà di provvedere al versamento spontaneo degli stessi entro il 30 settembre 2017. Resta ferma la possibilità di aderire all'invito

al contraddittorio formulato dall’Agenzia delle Entrate, subendo però in tal caso un aggravio delle sanzioni.

Il nuovo modello per l’accesso alla procedura è disciplinato dal Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate del 30 dicembre 2016, che prevede un contenuto del tutto simile a quello richiesto nella prima versione.

Anche la *voluntary-bis*, inoltre, conferma la precedente impostazione nel riaffermare la mancata applicazione del raddoppio dei termini e delle maggiorazioni sanzionatorie per le attività detenute presso Paesi a fiscalità privilegiata, qualora gli Stati abbiano sottoscritto un accordo per lo scambio di informazioni con l’Italia in base all’art. 26 del Modello di convenzione OCSE, che sia entrato in vigore prima del 24 ottobre 2016 (data di pubblicazione del d.l. n. 193/2016 in Gazzetta Ufficiale), e il contribuente abbia disposto il trasferimento in Italia (o in altro Stato UE/SEE) ovvero abbia rilasciato il *waiver*.

Il d.l. 193/2016 apporta delle modifiche in materia di termini di accertamento stabilendo lo slittamento al 30 giugno 2017 dei termini di decadenza dell’azione accertatrice scaduti a decorrere dal 1° gennaio 2015, per i soggetti che hanno acceduto alla prima fase della collaborazione volontaria. Il legislatore prende così atto dei ritardi che non hanno permesso all’Agenzia delle Entrate di emettere gli atti per tutte le istanze presentate e le concede più tempo per completare il proprio lavoro, senza che ciò comporti la decadenza del potere di accertamento. Inoltre è previsto lo slittamento al 31 dicembre 2018 dei termini di decadenza scaduti a decorrere dal 1° gennaio 2015, per i soggetti che accedono alla seconda parte della collaborazione volontaria. In questo modo viene esclusa la possibilità che il contribuente “ritardatario” nel far emergere le attività, benefici della decadenza dei termini di accertamento per periodi d’imposta che erano invece oggetto della prima fase della procedura

Il profilo sanzionatorio, come detto, riprende lo schema della l. 186/2014, con un inasprimento in assenza di versamento spontaneo. In tal caso, infatti, le sanzioni connesse alla violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale sono determinate nel 60% del minimo edittale, anziché nel 50%, per le attività con *waiver* o trasferimento o localizzate nella UE o nello SEE. Per le altre attività la sanzione è determinata nell’85% del minimo edittale, anziché nel 75%.

Le sanzioni connesse all’omessa o errata dichiarazione dei redditi sono determinate, nel caso in cui il contribuente non provveda spontaneamente al versamento delle somme dovute, nell’85% del minimo edittale, anziché nel 75%.

Una maggiorazione è inoltre prevista in caso di versamenti insufficienti. Il contribuente dovrà corrispondere in questo caso una somma che va dal 3% al 10% delle somme non versate.²⁰

2.3 Lo scudo fiscale

Le procedure di collaborazione volontaria c.d. *voluntary disclosure* non sono le prime misure messe a punto dallo Stato italiano in materia di emersione dei capitali detenuti all'estero e sottratti a tassazione. Anche lo "scudo fiscale", attuato nel 2001, nel 2003 e in una terza versione nel 2009, infatti, è stato proposto come strumento volto alla regolarizzazione della propria posizione. Il legislatore, come si vedrà, nel delineare la normativa di questi istituti, ha adottato un atteggiamento meno punitivo nei confronti del contribuente, rispetto alla procedura di collaborazione volontaria, come risulta innanzitutto dai minori oneri a carico del contribuente, dal mantenimento dell'anonimato, dai maggiori benefici in termini di imposte da pagare. Le misure in oggetto, infatti, più che inserirsi in un rapporto di collaborazione tra Amministrazione finanziaria – quest'ultima mantiene un ruolo marginale nella procedura – e contribuente, rispondono principalmente a esigenze di finanza pubblica e di gettito.

Nei confronti della normativa dello scudo fiscale sono stati sollevati diversi rilievi critici, il principale dei quali riguarda l'incompatibilità con l'art. 53 della Costituzione, principio della capacità contributiva, che sarebbe qui piegato a mere esigenze di gettito.

2.3.1 Gli scudi fiscali del 2001 e del 2003

Il decreto legge n. 350 del 25 settembre 2001 ha consentito, per la prima volta, l'emersione e la successiva regolarizzazione delle attività detenute all'estero in violazione delle norme sul monitoraggio fiscale. Sotto il profilo oggettivo, la procedura può riguardare attività patrimoniali o attività finanziarie. La procedura che dev'essere seguita dipende dalla tipologia di attività oggetto di emersione. Le attività patrimoniali verranno regolarizzate, le attività finanziarie saranno regolarizzate o anche rimpatriate. Da segnalare il ruolo centrale, nella procedura, degli intermediari, a discapito dell'Amministrazione finanziaria, assente.

²⁰ In particolare, la maggiorazione è determinata nel 10% delle somme non versate nel caso in cui 1) il versamento risulti insufficiente per una frazione superiore al 10%, se relativo a redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta ovvero a imposta sostitutiva, oppure 2) il versamento risulti insufficiente per una frazione superiore al 30%, negli altri casi. Diversamente, la maggiorazione è determinata nel 3%.

Alla prima edizione dello scudo fiscale è stato possibile aderire dal primo novembre 2001 al 28 febbraio 2002. Era prevista la possibilità di presentare una pluralità di istanze, nonché quella di presentare dichiarazioni a più intermediari.

Come anticipato, erano previste due diverse tecniche di emersione. Il rimpatrio, possibile solo per le attività finanziarie, prevedeva il trasferimento delle attività estere presso un intermediario residente. A tal proposito, va distinto il rimpatrio materiale da quello virtuale. Il primo implica il trasferimento fisico delle attività in Italia attraverso intermediari, trasporto al seguito o plico postale. Con il rimpatrio virtuale, invece, il contribuente ha la possibilità di mantenere le attività in custodia presso l'intermediario estero, affidandole tuttavia in amministrazione o gestione all'intermediario residente. In questo caso il contribuente è titolare esclusivamente di un rapporto di deposito o di amministrazione delle attività presso l'intermediario residente, il quale diviene l'intestatario dei rapporti intercorrenti fra il contribuente e l'intermediario estero.

L'emersione si realizza con una dichiarazione riservata all'intermediario con la quale, lo stesso contribuente, attesta l'ammontare delle attività finanziarie detenute all'estero, alla data dell'entrata in vigore del d.l.

Per il perfezionamento della procedura il contribuente poteva scegliere tra il pagamento di una somma pari al 2,5% delle attività oggetto di rimpatrio o la sottoscrizione di titoli di Stato decennali italiani per un ammontare pari al 12% delle attività scudate, con un tasso di rendimento inferiore rispetto a quello ordinario.

La regolarizzazione, possibile sia per le attività patrimoniali che finanziarie, prevede il mantenimento delle attività all'estero, ma l'amministrazione viene affidata a un intermediario residente. Le attività in questo caso continuano a far capo direttamente al contribuente. Anche in questo caso il contribuente è tenuto a presentare all'intermediario una certificazione relativa all'ammontare delle attività e alla loro provenienza.

In tutta la procedura dello scudo del 2001 è previsto l'obbligo, per l'intermediario, di segnalare le operazioni sospette rilevanti ai fini antiriciclaggio.

Gli effetti sono ripresi dagli scudi successivi e verranno trattati quando si parlerà dello scudo fiscale-ter.

Importante incentivo all'adesione alla procedura è il mantenimento dell'anonimato (art. 14, comma 2): gli intermediari hanno infatti l'obbligo di astenersi dal comunicare all'Amministrazione finanziaria qualsiasi informazione relativamente ai contenuti della dichiarazione.

La legge n. 282 del 24 dicembre 2002, che disciplina lo scudo fiscale del 2003, riprende la disciplina del 2001 sotto il profilo soggettivo, oggettivo, degli effetti e delle modalità di accesso.

In quest'edizione, tuttavia, non è più offerta l'alternativa tra regolarizzazione e rimpatrio, bensì solo il pagamento di una somma di denaro pari al 4% delle attività scudate (2,5% per le operazioni effettuate entro il 16 aprile 2003). Con la circolare del 30 aprile 2003 n. 25/E, inoltre, l'Agenzia delle Entrate chiarisce la possibilità di rimpatriare le attività regolarizzate nel 2001 gratuitamente o, per le operazioni effettuate dopo il 16 maggio, tramite il pagamento dello 0,5% delle attività.

2.3.2 Lo scudo fiscale-ter del 2009

Nel 2009, con il d.l. n. 78 dell'1 luglio, il legislatore ha offerto un'ulteriore possibilità di regolarizzazione al contribuente che detiene attività all'estero in violazione delle norme sul monitoraggio. Come rileva l'Agenzia delle Entrate nella circolare n. 43/E del 2009, lo fa in un contesto internazionale evoluto, in cui è mutato l'atteggiamento delle organizzazioni economiche internazionali nei confronti dei paradisi fiscali e del segreto bancario.

La procedura coincide, per profilo soggettivo, oggettivo, modalità di accesso, effetti (eccetto per quanto riguarda l'IVA), con la disciplina degli scudi precedenti. È possibile sanare le irregolarità commesse fino al 31 dicembre 2008.

Sono previste alcune cause ostative, in presenza delle quali la procedura può dirsi comunque perfezionata ma non si ha l'esplicazione dei benefici. Tutte le cause richiedono la formale conoscenza da parte del dichiarante dell'esistenza della causa ostativa. Dal punto di vista tributario sono previste tre situazioni che impediscono l'esplicazione dei benefici della procedura: 1) la contestazione della violazione delle norme relative al monitoraggio fiscale; 2) l'attività di ispezione, verifiche, accessi; 3) l'inizio di altre attività di accertamento in materia contributiva e tributaria. Dal punto di vista penale, il legislatore prevede causa ostativa nel caso di processo penale per reati di infedele o omessa dichiarazione.

Sotto l'ambito temporale la previsione iniziale è stata sottoposta a diverse modifiche. Inizialmente previsto nel 15 aprile 2010, il termine di adesione è stato anticipato, a seguito di un intervento dell'agosto 2009, al 15 dicembre 2009. Il d.l. del 30 dicembre 2009 n. 194 (c.d. decreto "mille proroghe") ha tuttavia previsto una riapertura dei termini di adesione, dal 30 dicembre 2009 al 30 aprile 2010.

È fatta esplicita previsione dalla disciplina che il decreto non possa costituire un elemento a sfavore del contribuente in sede amministrativa o giudiziaria.

Come notato dalla dottrina, la terza edizione dello scudo pone diversi limiti all'anonimato. La prima limitazione si ha nella possibilità, da parte dell'Amministrazione finanziaria di richiedere informazioni relative a contribuenti collegati con le attività oggetto di emersione.²¹ Ulteriore limite si trova nella verifica degli obblighi di riciclaggio. Restano infatti a carico degli intermediari gli obblighi di verifica della clientela relativi alla normativa antiriciclaggio e rimane la possibilità, per le autorità, di utilizzare tali informazioni per svolgere controlli fiscali.²² La riservatezza delle informazioni viene inoltre meno in caso di regolarizzazione, stante l'obbligo di segnalazione di tutti i dati del contribuente e delle ragioni del rapporto intermediario-cliente, che sorge in capo agli intermediari. L'anonimato viene meno anche nei casi di rimpatrio con trasporto al seguito o plico postale, a causa dell'obbligo di dichiarazione all'Agenzia delle dogane, che sussiste in queste fattispecie (Cotto e Valente, 2009).

Si noti che, nella versione dello scudo del 2009, all'intermediario non era richiesta alcuna comunicazione ai fini antiriciclaggio, ma solamente l'adeguata verifica della clientela.

Sotto il profilo degli effetti e del perfezionamento della procedura, vediamo uno spostamento dal criterio della tipologia di attività che caratterizzava le versioni del 2001 e del 2003, al criterio della provenienza delle attività. In base ad esso, la regolarizzazione è possibile solo quando le attività si trovano in uno Stato appartenente all'Unione Europea o allo Spazio Economico Europeo (SEE).

Il perfezionamento della procedura di emersione avviene tramite il pagamento dell'imposta straordinaria, comprensiva di imposte, interessi, sanzioni, pari al 5% delle attività oggetto di emersione. In seguito al decreto "mille proroghe" l'aliquota è del 6% per le adesioni effettuate dal 30 dicembre 2009 al 28 febbraio 2010, del 7% se si aderisce dall'1 marzo 2010 al 30 aprile 2010.

Analizzando gli effetti della procedura, osserviamo un atteggiamento fortemente premiale da parte del legislatore. Come anticipato, la disciplina che viene in rilievo è quella contenuta nel d.l. 350/2001. Sono innanzitutto inibiti i poteri sanzionatori, con riferimento alle violazioni oggetto di emersione. Sulle somme emerse, inoltre, si ha la decadenza della potestà di

²¹ Così Tomassini in Ferranti (2009).

²² Si veda Iorio (2009).

accertamento. Tale effetto è particolarmente esteso sia sotto il profilo soggettivo, coinvolge infatti anche i soggetti solidamente obbligati nel rapporto tributario (non, invece, i contribuenti che detengono in comunione un'attività estera), che sotto il profilo oggettivo, dal momento che riguarda anche tributi diversi dalle imposte sui redditi derivanti dalle attività oggetto di emersione, quali IRAP e IVA. In seguito all'intervento del 2012, con il d.l. n.16, tuttavia, il legislatore ha introdotto l'inopponibilità dello scudo per gli accertamenti in materia di IVA. Con esso il legislatore ha recepito le sentenze della Corte di Giustizia Europea in materia. La disciplina dello scudo, infatti, nel prevedere la sanatoria dell'IVA, contrastava con i principi derivanti dall'Unione Europea in materia di imposte armonizzate.²³

Ulteriore effetto dell'emersione è l'impunibilità di una serie di reati di cui al d. lgs. 74/2000: dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture false o altri documenti per operazioni inesistenti, dichiarazione fraudolenta mediante altri raggiri, dichiarazione infedele, omessa dichiarazione, occultamento o distruzione di documenti contabili.

Un'ultima ma importante precisazione, fatta anche dall'Agenzia delle entrate nella circolare 43/E del 2009, riguarda il fatto che gli effetti dello scudo vengono estesi anche alle società di capitali, se la procedura è attivata dal *dominus* della società, inteso come colui che esercita il controllo effettivo della stessa società.

A proposito degli ampi effetti premiali derivanti dall'adesione alla procedura, alcuni autori hanno parlato di "condono occulto" (Stevanato e al., 2009). Secondo tale orientamento, l'eccessiva macchinosità del sistema di accertamento italiano non consentirebbe al fisco accedere a sistemi efficaci per rintracciare le attività estere e si risolverebbe in un atteggiamento fortemente premiale che rappresenta una resa del fisco di fronte ai contribuenti che pongono in essere evasioni fiscali internazionali.

²³ Ci si riferisce alla sesta direttiva in materia di IVA (Direttiva del Consiglio del 17 marzo 1977, 77/388/CEE) e alla regola generale contenuta nell'art. 10 del trattato CE (il principio di leale cooperazione).

Capitolo 3

Scudo fiscale e *disclosure*: un confronto

L'analisi fin qui condotta sulle caratteristiche degli istituti di emersione dei capitali rende necessario un confronto tra gli scudi fiscali e le misure di collaborazione volontaria, sia sotto il profilo strettamente normativo, che su quello dei risultati prodotti. Il confronto verrà effettuato con lo scudo fiscale-*ter* del 2009, essendo la forma più recente ed evoluta dello schema di scudo fiscale.

In prima istanza si può osservare negli ultimi anni un'evoluzione in senso più rigoroso dell'atteggiamento del legislatore. Gli effetti premiali proposti nel primo decennio del nuovo millennio con gli scudi fiscali non trovano più riscontro nella procedura di collaborazione volontaria. Si evidenzia un maggiore interesse delle autorità internazionali al contrasto dell'evasione fiscale internazionale. Ciò si riscontra sicuramente nella maggiore incisività delle norme internazionali, così come nei maggiori strumenti a disposizione, nell'eliminazione del segreto bancario, nella "conversione" dei Paesi a fiscalità privilegiata con la loro eliminazione dalle *Black list*. In sostanza, dal 2009 in poi il contribuente trova sempre maggiori difficoltà nel porre in atto fenomeni di evasione. D'altra parte, il legislatore reagisce al nuovo contesto internazionale con una minore inclinazione a fornire strumenti eccessivamente premiali.

La collaborazione volontaria, in definitiva, non rappresenta più una "resa" del Fisco di fronte ai fenomeni di evasione, qualifica che era stata attribuita agli scudi fiscali, ma si inserisce in un mutato rapporto, in chiave di cooperazione, tra Fisco e contribuente.

3.1 Differenze tra scudo fiscale-*ter* e *voluntary disclosure*

La prima differenza da analizzare riguarda gli atti e le modalità richieste per accedere all'emersione. Gli scudi fiscali richiedono una dichiarazione prodotta dal contribuente e presentata all'intermediario. È consentito l'anonimato (pur con le limitazioni viste nel paragrafo 2.3.2) e non è delineata una forma precisa cui deve attenersi la dichiarazione. L'adesione si realizza quindi piuttosto semplicemente rispetto all'istanza di accesso rivolta all'Agenzia delle entrate richiesta per la procedura di *voluntary disclosure*, la cui forma è disciplinata puntualmente dall'Agenzia stessa. Non è previsto quindi l'anonimato ed è richiesta

l'individuazione analitica delle attività, ben più complessa della sola indicazione per tipologia che caratterizza lo scudo fiscale. La dichiarazione, nella *voluntary disclosure*, deve inoltre rispettare i principi di onnicomprensività, completezza, unicità, che non sono menzionati nella procedura di emersione degli scudi fiscali, vista anche la possibilità in quest'ultimo caso che il contribuente presenti una molteplicità di istanze.

Viene altresì modificato il profilo soggetto e oggettivo cui si rivolge la normativa. In particolare con la *voluntary disclosure* tali ambiti vengono ampliati. Se agli scudi fiscali potevano aderire soltanto i contribuenti che avevano violato le regole in materia di monitoraggio fiscale, con la procedura di collaborazione volontaria nazionale possono regolarizzare la loro posizione anche le società di capitali e i soggetti a questi equiparati, per le violazioni inerenti i tributi nazionali. Sempre con la stessa procedura, si dà la possibilità ai contribuenti soggetti agli obblighi di monitoraggio, di regolarizzare le violazioni relative ad attività nazionali e la posizione IVA, previsioni assenti nella disciplina del primo decennio.

Ancora, cambia significativamente il ruolo degli intermediari e dell'Agenzia delle entrate. Una delle più grandi differenze riguarda l'applicazione della normativa antiriciclaggio. La disciplina dello scudo fiscale-*ter* prevede esplicitamente, in collegamento con la regola dell'anonimato, che gli intermediari che intervengono nella procedura non sono tenuti a segnalare le operazioni sospette. L'obbligo vige invece per gli intermediari che intervengono nella procedura di collaborazione volontaria. Sempre in collegamento con l'anonimato, l'Agenzia delle entrate non si trova coinvolta nell'emersione dello scudo fiscale e ricopre un ruolo meramente marginale e passivo. Nella *voluntary disclosure*, diversamente, essa è essenziale e fondamentale, intervenendo in ogni fase della procedura.

Con riguardo agli effetti troviamo una coincidenza sotto il piano penale per quanto riguarda l'impunibilità per i principali reati tributari. Sotto il piano sanzionatorio il legislatore ha un atteggiamento maggiormente premiale nella disciplina dello scudo fiscale, che non prevede il pagamento delle imposte evase, ma un'imposta straordinaria comprensiva di imposte, sanzioni, interessi, la cui liquidazione agisce come condono delle sanzioni amministrative e tributarie. Nella procedura di *voluntary disclosure*, il contribuente paga interamente le imposte evase e gli interessi, con l'unico effetto di una, pur sostanziosa, riduzione delle sanzioni. Si noti, infine, che la preclusione della potestà di accertamento e l'estensione dei benefici anche ai coobbligati nei confronti del Fisco, sono previsioni che caratterizzano gli scudi fiscali e non trovano riscontro nella disciplina del 2014.

3.2 Risultati delle misure di emersione

Stando ai dati forniti dall'Agenzia delle Entrate, la collaborazione volontaria introdotta con la l. 186/2014 ha portato complessivamente, tra imposte e sanzioni, ad un gettito di 200 milioni nel 2015 e 4,1 miliardi nel 2016.²⁴ L'attività di accertamento sulle istanze presentate si concluderà il 30 giugno 2017, portando ad un gettito previsto per il 2017 di 400 milioni.²⁵

Le istanze presentate, quasi 130 mila, si sono concentrate negli ultimi due mesi in cui era possibile accedere alla procedura. Fondamentale è stata quindi la proroga del termine iniziale del 30 settembre al 30 novembre 2015. La stragrande maggioranza delle istanze, comunque, ha riguardato esclusivamente la procedura internazionale.²⁶ Sono complessivamente emersi 61,7 miliardi, di cui 17,3 rientrati in Italia e 44,4 rimasti all'estero. Con riguardo al profilo geografico, la stragrande maggioranza delle istanze proviene dal nord Italia, in primis la Lombardia, cui si attribuiscono il 50% del totale delle istanze, che hanno svelato attività per il 70% del totale detenute in Svizzera.

Secondo il Dipartimento delle Finanze, l'operazione di rientro dei capitali ha inciso per circa un punto percentuale sull'incremento complessivo delle entrate nel 2016, pari al 3,3% (Mobili, 2017).

Secondo i dati di Banca d'Italia, lo scudo fiscale-*ter* ha fatto emergere complessivamente 104,6 miliardi di euro, confermando tra l'altro la provenienza svizzera di quasi il 70% delle attività. Le imposte pagate sono state pari a 5,6 miliardi.

L'incidenza di ogni tipologia di attività sul totale, disponibile solo per i dati sullo scudo fiscale, è riportata in Tabella 3. La composizione effettiva deriva da un'elaborazione di Banca d'Italia che tiene conto del fatto che le dichiarazioni di attività in depositi potrebbero derivare in larga parte dal disinvestimento di altri strumenti finanziari (Pellegrini e Tosti, 2011).

Per quanto riguarda i primi due scudi, sono emerse attività per 79 miliardi, al prezzo di appena 2,1 miliardi in termini di imposte.

La Tabella 4 riassume i risultati delle recenti misure di emersione.

²⁴ Agenzia delle Entrate, Comunicato stampa del 9 febbraio 2017.

²⁵ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Documento di Economia e Finanza 2017, sezione II.

²⁶ 710 sono state le richieste di attivazione di entrambe le procedure, 1.507 le istanze di *voluntary* nazionale.

Tabella 3 – Composizione delle attività oggetto di scudo fiscale 2009

Tipo di attività	In percentuale del totale complessivo	Composizione effettiva stimata
Denaro	5,4%	9,1%
Depositi in conto corrente	47,2%	13,4%
Titoli - azioni	14,6%	24,4%
Titoli - strumenti di debito	23,0%	36,8%
Strumenti derivati	-	-
Altre attività finanziarie	8,4%	14,0%
Immobili, quote diritti reali e multiproprietà	1,4%	2,5%

Fonte: Banca d'Italia, 2011

Tabella 4 – Risultati delle misure di emersione

Iniziativa	Capitali emersi		Gettito fiscale	
		in % del PIL		in % del PIL
Scudi fiscali 2001-2003	€ 79 mld	5,68%	€ 2,1 mld	0,15%
Scudo fiscale 2009	€ 104,5 mld	6,51%	€ 5,6 mld	0,35%
VD 2015	€ 62 mld	3,83%	€ 4,0 mld	0,25%

Fonte: Banca d'Italia, 2016

Per il capitolo *voluntary-bis*, non sono disponibili ancora dati ufficiali, ma sembra che la procedura stia ricevendo un numero ridotto di adesioni (Piazza, 2017). Tra i motivi dello scarso interesse si troverebbero le incertezze in tema di calcolo delle sanzioni nella procedura di autoliquidazione, cui l'Amministrazione Finanziaria ha risposto mettendo a disposizione un software di calcolo. Altro motivo si potrebbe trovare, secondo la dottrina, nell'assenza di accordi di collaborazione con Paesi importanti come Panama e Bermuda, per i quali continua quindi ad operare il raddoppio delle sanzioni e dei termini. Ancora, il "congelamento" biennale della prescrizione dell'accertamento agirebbe come deterrente. Ciò è particolarmente evidente se si tiene conto che la platea cui si rivolge la procedura è costituita dai contribuenti che già hanno ignorato la *voluntary disclosure* del 2015. La nuova normativa non sembra dunque convincere questi contribuenti, mentre l'Amministrazione finanziaria non sembra disposta a rendere ulteriormente attrattiva la procedura, se non altro perché non sarebbe equo fornire ai ritardatari maggiori benefici rispetto a chi ha aderito nel 2015 (Galimberti 2017b; Piazza, 2017).

In generale, il successo delle misure di emersione dei capitali dipende dalle caratteristiche specifiche con cui vengono ideate, ma anche dalle circostanze esterne che possono influenzare

la percezione del rischio di essere puniti per evasione fiscale, nonché dal livello di evasione fiscale.

Vari studi hanno rilevato come le misure adottate in Italia siano complessivamente più efficaci di quelle analoghe adottate in altri paesi (Pellegrini e al., 2016). Il successo può essere spiegato, tra le altre cose, dalle condizioni estremamente favorevoli offerte ai contribuenti che intendevano aderire, in particolare con gli scudi fiscali.

In definitiva, la dottrina non perviene ad unanimi conclusioni in merito all'efficacia delle misure di collaborazione volontaria. In particolare, secondo Langermayr (2015), i risultati della *voluntary disclosure* non danno alcun indizio circa il comportamento futuro dei contribuenti, che potrebbe andare nel senso della legalità, valutando alto il rischio di essere scoperti in caso di comportamento evasivo, o viceversa potrebbe favorire l'evasione, pensando che nuove misure di emersione potranno essere ripetute in futuro, con incentivo quindi ad evadere nel presente.

Per quanto riguarda le dinamiche attuali dello scambio automatico di informazioni, perché diventi uno strumento efficace nel combattere l'evasione fiscale internazionale, la dottrina sottolinea l'importanza che la sua attuazione avvenga in tempi quanto più rapidi e nel più ampio numero possibile di Paesi. In base a questa posizione, se non tutti i Paesi implementano lo scambio, i rimanenti saranno incentivati a continuare a non farlo, di modo da attirare un maggior ammontare di capitali esteri (Zucman, 2014).

Considerazioni finali

La crescente circolazione dei capitali ha comportato la concorrenza diretta tra le fiscalità degli Stati. Il trasferimento delle attività all'estero, per sottrarle a tassazione, agevolato anche dall'introduzione dell'Euro, ha determinato il pericolo di una potenziale perdita di gettito per l'Erario. La risposta del legislatore italiano si trova nel d.l. 167/1990, che disciplina gli obblighi di dichiarazione ai fini di monitoraggio fiscale in capo ai contribuenti che detengono attività all'estero.

In ambito internazionale, l'OCSE è l'istituzione che da sempre si è impegnata nella lotta ai c.d. "paradisi fiscali", ma solo negli ultimi dieci anni l'azione delle principali economie è andata nel verso della cooperazione per contrastare l'evasione fiscale internazionale. Tale cooperazione si è realizzata, principalmente, con la stipula di accordi internazionali basati sullo standard dell'art. 26 del Modello di Convenzione sviluppato in ambito OCSE, che ha regolato lo scambio di informazioni in materia tributaria tra le Amministrazioni finanziarie.

Le misure di collaborazione volontaria rappresentano lo strumento promosso dall'OCSE per instaurare un nuovo rapporto di collaborazione e fiducia tra Fisco e contribuenti. Costituiscono inoltre, sempre secondo le indicazioni OCSE, un mezzo utile per recuperare a tassazione le attività occultate all'estero, incrementando il gettito fiscale nel breve termine e la *compliance* fiscale nel lungo termine.

In particolare, in Italia, le misure adottate condividono il fine e l'ambito di applicazione, rivolgendosi ai contribuenti destinatari degli obblighi di monitoraggio e consentendo di regolarizzare le relative violazioni in materia. Le prime procedure di questo genere si trovano negli scudi fiscali del 2001 e del 2003, caratterizzate da ampi effetti premiali nei confronti del contribuente, sia per quanto riguarda le imposte e le sanzioni, sia per la non punibilità di diversi reati tributari e penali. Lo scudo fiscale del 2009 riprende la struttura dei primi due, compresi gli ampi benefici per il contribuente, ponendo tuttavia dei forti limiti all'anonimato.

La *voluntary disclosure*, introdotta con la l. 186/2014, si inserisce in un contesto normativo e politico più evoluto, in cui sono attivi, o di prossima entrata in vigore, molti accordi anche con Paesi tradizionalmente non collaborativi. Significativi, a titolo di esempio, gli accordi con Svizzera e Liechtenstein del 2015, che hanno comportato l'eliminazione del segreto bancario. Vediamo quindi, nel 2014, un mutamento nell'atteggiamento del legislatore, che comporta una nuova disciplina con molti elementi di differenza rispetto agli scudi fiscali. Tra le principali

differenze sottolineiamo qui l'assenza dell'anonimato e il ruolo rivestito dall'Amministrazione finanziaria, di primo piano in ogni passaggio. È prevista la possibilità di regolarizzare anche le posizioni interne, sia per i destinatari del monitoraggio che per le società di capitali. Gli effetti premiali sono ridimensionati, soprattutto per quanto riguarda il pagamento delle imposte e delle sanzioni dovute: se negli scudi fiscali era prevista un'unica imposta straordinaria, nella *voluntary disclosure* è richiesta la liquidazione integrale delle imposte non versate e le sanzioni sono parzialmente ridotte.

La l. 193/2016 ha riaperto i termini di adesione alla *voluntary disclosure*, per dare un'ulteriore possibilità di regolarizzazione prima dell'attuazione dello scambio automatico di informazioni sulla base del *Common Reporting Standard*, a partire da settembre 2017.

Sul piano degli effetti, le misure si sono rivelate generalmente efficaci nel far emergere le attività detenute illecitamente. Lo scudo fiscale-*ter*, è lo schema che ha avuto più rilevanza, facendo emergere più di 100 miliardi di euro di capitali e procurando un gettito di 5,6 miliardi di euro. Tuttavia, la dottrina non trae ancora conclusioni unanimesi sull'efficacia delle misure di collaborazione volontaria nel combattere l'evasione fiscale internazionale e nell'aumentare la *compliance* fiscale. In particolare si osserva che i contribuenti potrebbero da un lato valutare alto il rischio di essere scoperti in caso di evasione, ma dall'altro essere stimolati a evadere pensando che nuove misure di regolarizzazione potranno essere concesse in futuro.

Riferimenti bibliografici

AA.VV., 2017. *Voluntary disclosure 2.0*. Roma: Il Fisco.

Agenzia delle Entrate, 10 ottobre 2009. Circolare n. 43/E.

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

Agenzia delle Entrate, 23 dicembre 2013. Circolare n. 38/E.

Agenzia delle Entrate, 24 febbraio 2003. Circolare n. 13/E.

Agenzia delle Entrate, Comunicato stampa del 9 febbraio 2017. *Agenzia delle Entrate e Mef presentano i risultati del 2016*.

ARDITO, F., 2007. *La cooperazione interazionale in materia tributaria*. Padova: CEDAM.

BEGHIN, M., 2017. *Diritto tributario*. Terza edizione. Padova: CEDAM.

BENIGNI, C., TOMASSINI, A., 28 ottobre 2013. La disclosure vince nei Paesi OCSE. *Il Sole 24 Ore*, pag. 2.

BENVENUTO, G., MAZZOCCHI, S., 2014. *La relazione Greco ed i suoi allegati*. Milano: Mediabit.

BOIDI, M., e al., PIAZZA, M., GABARDINO, C., a cura di, 2017. *Nuova voluntary disclosure*. Terza edizione. Milano: IPSOA.

BUFACCHI, I., 10 giugno 2010. Lo scudo a quota 104 miliardi. *Il Sole 24 Ore*, pag. 31.

CARBONE, M., BOSCO, M., PETESE, L., 2015. *La geografia dei paradisi fiscali*. Seconda edizione. Milano: IPSOA.

COLOMBO, D., TROVATI, G., 9 maggio 2017. Scambio automatico, arriva l'accordo per il via operativo. *Il Sole 24 Ore, Norme e tributi*, pag. 1.

COTTO, A., VALENTE, G., 2009. *Manovra finanziaria d'estate 2009*. Milano: IPSOA. Pag. 69 e ss.

FERRANTI, G., e al., 2009. *Il nuovo scudo fiscale*. Milano: IPSOA.

GALIMBERTI, A., 27 aprile 2017a. Il rientro dei capitali si "affianca" alle voluntary. *Il Sole 24 Ore*, pag. 2.

GALIMBERTI, A., 2 aprile 2017b. Rientro dei capitali, voluntary in affanno. *Il Sole 24 Ore*, pag. 2.

GALIMBERTI, A., TERLIZZI, L., 24 febbraio 2015. Roma e Berna firmano la pace fiscale. *Il Sole 24 Ore*, pag. 5.

ISTAT, 16 ottobre 2016. *L'economia non osservata nei conti nazionali* [online]. Disponibile su: https://www.istat.it/it/files/2016/10/Economia-non-osservata_2014.pdf?title=Economia+non+osservata+nei+conti+nazionali++14%2Fott%2F2016+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf [Data di accesso: 13/06/2017].

IORIO, F., 7 dicembre 2009. L'anonimato "cede" all'antiriciclaggio. *Il Sole 24 Ore*, Norme e tributi, pag. 2.

LABOMBARDA, G., 2016. *Il monitoraggio fiscale delle attività all'estero*. In: DRAGONETTI, A., PIACENTINI, V., SFRONDINI, A., a cura di, 2016. *Manuale di Fiscalità Internazionale*. Settima edizione. Milano: IPSOA.

LANGERMAYR, D., 2015. *Voluntary Disclosure of Evaded Taxes – Increasing Revenues, or Increasing Incentives to Evade?*. CESIFO Working Paper No. 5349, May.

MASTELLONE, P., 2012. *La cooperazione fiscale internazionale nello scambio di informazioni*. In: CORDEIRO GUERRA, R., 2012. *Diritto tributario internazionale: istituzioni*. Padova: CEDAM.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016. *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, allegato a *Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2016* [online]. Disponibile su: http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_0926_ore1300_xversione_definitivax-29_settembre_2016.pdf [Data di accesso: 13/06/2017].

Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016. *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva*, allegato a *Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2016* [online]. Disponibile su: http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/rapporto_evasione_2016_2709_H.16.37_definitivo.pdf [Data di accesso: 13/06/2017].

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Comunicato stampa del 9 dicembre 2015. *Voluntary disclosure: 3,8 miliardi di gettito e oltre 129mila istanze.*

MOBILI, M., 7 marzo 2017. Voluntary e giochi trainano il fisco. *Il Sole 24 Ore*, pag. 35.

OECD, 2010. *Offshore Voluntary Disclosure* [online]. Disponibile su: <<http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/46244704.pdf>> [Data di accesso: 13/06/2017].

OECD, 2015. *Update on Voluntary Disclosure Programmes* [online]. Disponibile su: <<https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Voluntary-Disclosure-Programmes-2015.pdf>> [Data di accesso: 13/06/2017].

OECD, 2000. *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*. Parigi: OECD Publications.

OECD, 1998. *Harmful Tax Competition*. Parigi: OECD Publications.

PADULA, S., 24 febbraio 2015. Banco di prova per la voluntary disclosure. *Il Sole 24 Ore*, pag. 5.

PELLEGRINI, V., SANELLI, A., TOSTI, E., 2016. What do external statistics tell us about undeclared assets held abroad and tax evasion? [Online]. *Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza*, n. 367. Disponibile su: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0367/QEF_367.pdf?language_id=1> [Data di accesso: 13/06/2017].

PELLEGRINI, V., TOSTI, E., 2011. Alla ricerca dei capitali perduti: una stima delle attività all'estero non dichiarate dagli italiani [Online]. *Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza*, n. 97. Disponibile su: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2011-0097/QEF_97.pdf> [Data di accesso: 13/06/2017].

PIACENTI, F., a cura di, 2012. *Legalità ed evasione fiscale in Italia viste dai cittadini, III Rapporto Eures*. Roma: EURES.

PIAZZA, M., 29 maggio 2017. La voluntary-bis non decolla. *Il Sole 24 Ore*, pag. 1.

SANTAMARIA, B., 2015. *La voluntary disclosure e il rientro dei capitali*. Roma: Bancaria Editrice.

SCHNEIDER, F., 2000. The increase of the size of the shadow economy of 18 OECD countries: some preliminary explanations. *IFO Working paper* n° 306.

SCHNEIDER, F., 2005. Shadow Economies around the world: what do really know?. *European Journal of Political Economy*, Vol. 21, pp. 598– 642.

SCHNEIDER, F., 2007. Shadow Economies and Corruption all Over the World: New Estimates for 145 Countries [Online]. *Economics*. Disponibile su: <<http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2007-9>> [Data di accesso: 13/06/2017].

SGUBBI, F., e al., 2015. *Il contesto normativo interno e internazionale della voluntary disclosure*. In: SGUBBI, F., e al., 2015. *La voluntary disclosure. Profili penalistici. Diritto italiano e diritto svizzero*. Milano: La Tribuna. Pag. 27 e ss.

SOPRANZETTI, D., 2015. *Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure*. Milano: Giuffrè.

STEVANATO, D., LUPI, R., GARGIULO, G., 2009. Il nuovo "scudo fiscale" tra messaggi di rigore ed esigenze di gettito. *Dialoghi Tributarî*, n. 5.

TAMBURRO, A., 26 febbraio 2017. Voluntary-bis, contanti in chiaro. *Il Sole 24 Ore, Norme e tributi*, pag. 19.

TOMASSINI, A., 1 dicembre 2016. Voluntary disclosure in cerca di chiarimenti. *Il Sole 24 Ore*.

TOSI, L., BAGGIO, R., 2016. *Lineamenti di diritto tributario internazionale*. Quinta edizione. Padova: CEDAM.

ZUCMAN, G., 2014. Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, No. 4.