



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONI RIUNITE GIUSTIZIA E FINANZE

**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 auto riciclaggio.**

(S. 1642)

BREVI OSSERVAZIONI
DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI

Roma, 20 novembre 2014



Indice

Premessa	3
2. La procedura di collaborazione volontaria	4
2.1 Anonimato, contraddittorio preventivo e documentazione	4
2.2 Ambito oggettivo di applicazione	7
2.3 Esclusione della punibilità penale	8
2.4 Determinazione delle sanzioni amministrative tributarie e del costo complessivo della regolarizzazione	10
2.5 Raddoppio dei termini di decadenza per l'accertamento	11
2.6 Credito per le imposte pagate all'estero	13
2.7 Determinazione forfetaria dei rendimenti delle attività oggetto di emersione.....	13
2.8 Compensazione e rateazione delle somme dovute.....	14
2.9 Ulteriori destinatari della procedura	15
2.10 Obblighi antiriciclaggio connessi alla procedura di collaborazione.....	16
3. Monitoraggio fiscale dei depositi e conti correnti bancari esteri.....	17
4. Il reato di autoriciclaggio.....	18



Premessa

Il disegno di legge recante "Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio" costituisce un'importante crocevia al fine dell'adeguamento dell'ordinamento italiano alla necessità di contrastare l'area delle attività illecite, in conformità alle linee guida dell'OCSE in materia.

In tale ottica, il disegno di legge prevede l'introduzione della nuova fattispecie di reato di autoriciclaggio, che da tempo sta occupando dottrina e lavori parlamentari per i profili di particolare delicatezza che la stessa comporta.

Il disegno di legge prevede inoltre una speciale procedura di collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*) del contribuente con l'Amministrazione Finanziaria, da attivarsi entro il 30 settembre 2015, finalizzata all'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori del territorio dello Stato, che consente di regolarizzare la propria posizione con il fisco italiano, mediante il pagamento delle imposte dovute, beneficiando di particolari riduzioni delle sanzioni amministrative tributarie irrogabili e della esclusione della punibilità per gran parte dei reati tributari previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 nonché per i reati di riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita previsti dagli articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale.

L'operare congiunto dei due provvedimenti (procedura di collaborazione volontaria associata all'introduzione del reato di autoriciclaggio) permette in definitiva un equo bilanciamento fra (a) l'esigenza di rendere possibile l'emersione di investimenti esteri non ufficializzati al fisco (anche al fine di ottenere più gettito futuro, oltre che per ragioni di equità e contrasto all'evasione) e (b) l'esigenza di mantenere un saldo presidio sulla prevenzione di eventuali utilizzi illeciti di quegli investimenti (sia ricorrendo alla procedura agevolata che, soprattutto, in relazione ai comportamenti successivi).

Al riguardo, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, nel ringraziare per l'opportunità concessa in questa sede di svolgere le proprie considerazioni sul disegno di legge in oggetto, passa di seguito ad illustrare le principali criticità e le conseguenti proposte di modifica dell'attuale testo normativo.



2. La procedura di collaborazione volontaria

L'articolo 1 del disegno di legge in epigrafe introduce un nuovo articolo 5-*quater* nel decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, in cui sono disciplinati i tratti salienti della procedura di collaborazione volontaria.

Sotto il profilo soggettivo, possono avvalersi della procedura tutti coloro che abbiano violato gli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi (nel quadro RW) della detenzione di investimenti all'estero ovvero di attività finanziarie estere di cui all'articolo 4, comma 1, del richiamato decreto-legge n. 167 del 1990, ossia le persone fisiche, gli enti non commerciali e le società semplici ed equiparate residenti in Italia, nonché i titolari effettivi dell'investimento anche se non ne siano possessori diretti (secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, lettera *u*, e dall'allegato tecnico del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, in materia di antiriciclaggio).

La procedura permette di sanare le violazioni relative ai suddetti obblighi di indicazione in dichiarazione (nel quadro RW) commesse fino al 30 settembre 2014, oltre che le violazioni relative ad imposte sui redditi, sostitutive, Irap, IVA e alla dichiarazione dei sostituti d'imposta.

L'autore della violazione, ai fini dell'accesso alla procedura di collaborazione volontaria, deve:

- indicare spontaneamente all'Amministrazione finanziaria tutti gli investimenti e tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero,
- fornire i documenti relativi alle predette attività e una serie di informazioni riguardanti i redditi che servono per costituire o acquistare le stesse, nonché i redditi che derivano dalla loro dismissione o utilizzazione,
- fornire i documenti e le informazioni per la determinazione degli eventuali maggiori imponibili, non connessi con le attività costituite o detenute all'estero.

Quanto sopra, relativamente a tutti i periodi d'imposta per i quali, alla data di presentazione della richiesta di accesso alla procedura, non sono scaduti i termini per l'accertamento o la contestazione della violazione degli obblighi di indicazione in dichiarazione (nel quadro RW).

2.1 Anonimato, contraddittorio preventivo e documentazione

L'articolo 5-*quater* – introdotto nel decreto-legge n. 167 del 1990 dall'articolo 1 del disegno di legge in epigrafe – prevede, al comma 1, lettera a) che il contribuente che voglia avvalersi della



procedura di collaborazione volontaria deve *“indicare spontaneamente all'Amministrazione finanziaria, mediante la presentazione di apposita richiesta, tutti gli investimenti e tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, fornendo i relativi documenti e le informazioni per la determinazione dei redditi che servono per costituirli o acquistarli, nonché dei redditi che derivano dalla loro dismissione o utilizzazione a qualunque titolo, unitamente ai documenti e alle informazioni per la determinazione degli eventuali maggiori imponibili agli effetti delle imposte sui redditi e relative addizionali, delle imposte sostitutive, dell'imposta regionale sulle attività produttive, dei contributi previdenziali, dell'imposta sul valore aggiunto e delle ritenute, non connessi con le attività costituite o detenute all'estero, relativamente a tutti i periodi d'imposta per i quali, alla data di presentazione della richiesta, non sono scaduti i termini per l'accertamento o la contestazione della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1”*.

Al riguardo, un aspetto che si ritiene opportuno non trascurare attiene all'estrema complessità della ricostruzione della complessiva situazione reddituale del contribuente, che l'Amministrazione Finanziaria è tenuta ad effettuare relativamente a tutti i periodi d'imposta ancora accertabili, anche se molto lontani nel tempo. Tale complessità, il più delle volte, rende quanto mai incerto il calcolo preventivo da parte del contribuente del "costo" dell'intera regolarizzazione (comprensivo di imposte, interessi e sanzioni nella misura ridotta riconosciuta dalla legge).

La procedura rischia, quindi, di trasformarsi per il contribuente in una vera e propria autodenuncia, laddove in esito alla richiesta, l'Amministrazione Finanziaria determini il predetto costo in misura tale da non consentire, per scelta o per necessità, il buon fine della *disclosure*.

L'incertezza in ordine al costo complessivo della regolarizzazione e il conseguente rischio di "autodenuncia" potrebbero pertanto scoraggiare proprio i contribuenti maggiormente interessati alla procedura di collaborazione volontaria, con conseguente pregiudizio dell'obiettivo, perseguito dal legislatore con il disegno di legge qui in discussione, di incentivare la riemersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori del territorio dello Stato, in linea con i principi-guida elaborati dall'OCSE.

Onde evitare tali rischi, che vanificherebbero altresì gli obiettivi di gettito fissati dal Governo con riferimento alla disciplina in oggetto, sarebbe oltremodo auspicabile che nella prima fase di accesso alla procedura sia data al contribuente la facoltà di conservare l'anonimato, prevedendo la



possibilità di farsi rappresentare dinanzi agli organi dell'Amministrazione Finanziaria da un professionista abilitato alla difesa tecnica dinanzi agli organi di giustizia tributaria.

Anonimato che poi sarebbe destinato a venir meno, con conseguente disvelamento dell'identità del contribuente, soltanto con l'accettazione da parte dello stesso degli importi determinati per la regolarizzazione.

In ragione delle evidenziate complessità di ricostruzione della complessiva situazione reddituale del contribuente e delle conseguenti difficoltà di calcolo delle imposte e delle sanzioni irrogabili, si ritiene altresì necessario prevedere l'obbligo del contraddittorio preventivo, da svolgersi su richiesta del contribuente anche in anonimato, al fine di favorire il positivo esito della procedura attraverso la partecipazione del contribuente (o del suo rappresentante) sin dalla prima fase di valutazione da parte dell'Amministrazione Finanziaria della documentazione e delle informazioni fornite per la regolarizzazione.

Per quanto concerne l'obbligo di fornire la documentazione relativa agli investimenti e alle attività finanziarie estere, si rileva come la predetta previsione possa generare complessità di difficile soluzione, in ordine ad una serie di situazioni oggettivamente riscontrabili nella pratica, come l'assoluta mancanza di detta documentazione, la sua non reperibilità o i tempi eccessivamente lunghi di risposta da parte degli interlocutori di riferimento.

Considerati anche i costi che, in taluni casi, è necessario sostenere per il reperimento della documentazione, si suggerisce pertanto di valutare l'opportunità di prevedere specifiche semplificazioni dei predetti obblighi di documentazione, almeno per quelle casistiche di più limitato valore e/o di violazione dei soli obblighi di monitoraggio fiscale.

Con specifico riferimento ai movimenti risultanti dagli estratti conto bancari, si ritiene inoltre necessario specificare il trattamento che si intende delineare per la presunzione, contenuta nell'art. 32, comma 1, n. 2, secondo periodo, del d.P.R. n. 600 del 1973, secondo cui i prelevamenti non giustificati da detti conti sono riqualificati come "ricavi", seppur limitatamente ai titolari di reddito di impresa, come confermato dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 228 del 2014.

Sul punto, tenuto conto che detta presunzione costituisce ordinariamente oggetto di contenzioso tributario e considerata la *ratio* del presente disegno di legge, sarebbe necessario stabilire



espressamente, ai soli fini della procedura di collaborazione volontaria, la disapplicazione della presunzione in parola, in modo da favorire il ricorso alla *disclosure* da parte dei contribuenti.

2.2 Ambito oggettivo di applicazione

L'articolo 5-*quater* – introdotto nel decreto-legge n. 167 del 1990 dall'articolo 1 del disegno di legge in epigrafe – prevede, al comma 1, lettera a), che il contribuente, nella richiesta di accesso alla procedura di collaborazione volontaria, deve indicare spontaneamente all'Amministrazione finanziaria tutti gli investimenti e tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, fornendo i relativi documenti e le informazioni per la determinazione dei relativi redditi *“unitamente ai documenti e alle informazioni per la determinazione degli eventuali maggiori imponibili agli effetti delle imposte sui redditi e relative addizionali, delle imposte sostitutive, dell'imposta regionale sulle attività produttive, dei contributi previdenziali, dell'imposta sul valore aggiunto e delle ritenute, non connessi con le attività costituite o detenute all'estero”*.

Alla luce del previsto obbligo di fornire i documenti e le informazioni anche con riferimento agli eventuali maggiori imponibili *“non connessi con le attività costituite o detenute all'estero”* sembrerebbe potersi desumere che la procedura in esame obblighi alla regolarizzazione di tutti i redditi non dichiarati, ovunque prodotti e a prescindere dal luogo di detenzione delle disponibilità a questi connesse.

Al riguardo, si ritiene necessaria una integrazione della norma che precisi chiaramente se la procedura possa essere utilizzata anche da coloro i quali, pur non avendo mai costituito o detenuto all'estero investimenti e attività di natura finanziaria, abbiano comunque sottratto materia imponibile al fisco italiano, ovvero se, ai predetti fini, sia invece sempre necessaria la presenza di investimenti e/o attività di natura finanziaria esteri.

Per quanto concerne invece le imposte che possono costituire oggetto di regolarizzazione con la procedura di collaborazione volontaria, il citato articolo 5-*quater* stabilisce, al comma 1, che quest'ultima si rende applicabile per le *“violazioni in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto, nonché per le eventuali violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta”*.



Sul punto, si rileva la mancata inclusione, tra le violazioni regolarizzabili, di quelle in materia di imposta sulle successioni e donazioni, le quali possono essere, invero, una delle possibili origini delle attività occultamente detenute all'estero.

Si ritiene pertanto opportuno estendere il "perimetro" della collaborazione volontaria anche a quest'ultima imposta.

Si rileva infine un difetto di coordinamento normativo all'interno del citato comma 1, non essendo specificato nella prima parte del testo che la regolarizzazione si riferisce anche ai "contributi previdenziali", a differenza di quanto invece previsto successivamente nella lettera a) del medesimo comma 1.

2.3 Esclusione della punibilità penale

L'articolo 5-*quinquies* – introdotto nel decreto-legge n. 167 del 1990 dall'articolo 1 del disegno di legge in oggetto – alla lettera a) del comma 1 prevede che, nei confronti di coloro che aderiscono alla collaborazione volontaria, sia esclusa la punibilità per i seguenti delitti tributari previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74:

- dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (articolo 2);
- dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (articolo 3);
- dichiarazione infedele (articolo 4);
- omessa dichiarazione (articolo 5);
- omesso versamento di ritenute certificate (articolo 10-*bis*);
- omesso versamento dell'IVA (articolo 10-*ter*).

Resta ferma, invece, la punibilità per i reati di:

- emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (articolo 8 del decreto legislativo n. 74 del 2000);
- occultamento o distruzione di documenti contabili (articolo 10);
- indebita compensazione (articolo 10-*quater*) e
- sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (articolo 11).



Al riguardo, desta qualche perplessità il differente trattamento ricevuto, ai fini della procedura in esame, dai reati di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture per operazioni inesistenti (non punibile) e quello di emissione di fatture per operazioni inesistenti (punibile). Si tratta infatti di reati strettamente connessi tra di loro, la cui gravità è pressoché la medesima (non a caso la misura edittale della sanzione prevista dal legislatore è identica), dei quali, a voler distinguere, è il primo (quello non punibile, commesso da chi dichiara le false fatture) ad arrecare direttamente un danno all'Erario, a differenza del secondo (quello punibile, commesso da chi emette le fatture false), che invece costituisce soltanto il reato prodromico alla commissione del reato dichiarativo.

L'accesso alla procedura di collaborazione volontaria da parte di chi ha dichiarato le fatture false – accesso reso possibile dalla prevista esclusione della punibilità del reato di dichiarazione fraudolenta – finisce pertanto per risolversi in una sorte di denuncia di chi ha emesso le predette false fatture, il quale non essendo coperto dalla causa di non punibilità del reato commesso, non potrà invece avvalersi, a sua volta, della procedura di collaborazione volontaria.

Nell'ambito dei documenti e delle informazioni che l'autore del reato dichiarativo dovrà obbligatoriamente fornire all'Amministrazione, emergerà infatti il nominativo dell'emittente delle fatture false fraudolentemente dichiarate.

Trattandosi di fattispecie criminose che presuppongono una complicità tra gli autori dei due distinti reati, sarà quindi piuttosto probabile che l'autore del reato non punibile (quello dichiarativo) si astenga dal richiedere l'accesso alla procedura di collaborazione volontaria sol perché non intende denunciare l'autore del reato punibile (quello di emissione).

Per tali motivi, al fine di incentivare l'emersione di tali fattispecie, che peraltro sono quelle che comportano un costo maggiore per la loro regolarizzazione (rilevando, generalmente, le stesse ai fini di più tributi), si suggerisce di valutare l'opportunità di estendere la previsione di non punibilità anche al reato di emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 74 del 2000.

Considerata peraltro la netta differenza, in punto di disvalore sociale, esistente tra i delitti contraddistinti da frode e quelli risolvendosi in mere infedeltà o omissioni della condotta, si potrebbe inoltre ipotizzare la previsione di un importo diversificato delle sanzioni amministrative irrogabili in caso di adesione alla procedura in esame.



L'attuale testo normativo assoggetta invece al medesimo trattamento le predette due diverse categorie di delitti, ponendosi in tal modo in eventuale contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Al riguardo, occorre infatti ricordare che la Corte costituzionale si è pronunciata, in via generale, diverse volte in merito alla necessità che la legge garantisca la proporzionalità della sanzione rispetto ai contenuti delle fattispecie incriminatrici, sotto il duplice profilo dell'esistenza di una proporzione tra fatto commesso e sanzione e dell'uguaglianza di trattamento tra fattispecie simili (cfr. sentenze n. 409 del 1989, n. 343 e n. 422 del 1993, n. 394 del 2006).

Al fine di garantire la conformità della disciplina ai richiamati principi costituzionali, si potrebbe quindi mantenere la riduzione di un quarto della misura minima delle sanzioni – prevista dall'attuale testo del comma 4, ultimo periodo, del citato articolo 5-*quinquies* – per i soli delitti contraddistinti da fraudolenza e riconoscere una riduzione più elevata delle sanzioni per quelli risolvendosi in mere infedeltà o omissioni della condotta.

2.4 Determinazione delle sanzioni amministrative tributarie e del costo complessivo della regolarizzazione

L'articolo 5-*quinquies* – introdotto nel decreto-legge n. 167 del 1990 dall'articolo 1 del disegno di legge in oggetto – prevede al comma 4, ultimo periodo, che *“nei confronti del contribuente che si avvale della procedura di collaborazione volontaria, la misura minima delle sanzioni per le violazioni in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive, di imposta sul valore aggiunto e di ritenute è fissata al minimo edittale, ridotto di un quarto”*.

Al riguardo, si osserva che sarebbe opportuno che il legislatore chiarisca, con una specifica disposizione al riguardo, che la determinazione delle sanzioni amministrative tributarie irrogabili deve essere effettuata in base alle disposizioni del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, rendendo con ciò automaticamente applicabili, anche ai fini della collaborazione volontaria, i criteri generali di applicazione e graduazione delle sanzioni ivi previsti, con conseguente operatività, tra gli altri, degli istituti del cumulo giuridico, della progressione e della continuazione, nonché possibilità di riconoscimento delle riduzioni e delle cause di non punibilità ivi stabilite, ove di fatto ne ricorrano le condizioni.



Per quanto concerne invece la determinazione del costo complessivo della regolarizzazione (comprensivo delle imposte nel loro importo integrale, degli interessi e delle sanzioni nella misura ridotta prevista dalla legge), va segnalato che per la regolarizzazione di casistiche che siano state originate da ipotesi di evasione pregressa ai fini di più tributi (si pensi all'IRPEF, all'IVA e all'IRAP) detto costo è pari ad un valore percentuale (calcolato sul valore complessivo delle attività da regolarizzare) che si avvicina, in taluni casi, all'ottanta/novanta per cento. E' evidente che costi così elevati sono tali da rendere poco plausibile l'accesso alla procedura.

In proposito, tenendo conto delle contrapposte esigenze connaturate ad una procedura di emersione del tipo di quelle in oggetto, si potrebbe valutare l'opportunità di prevedere un limite percentuale massimo al costo complessivo della regolarizzazione, così da non compromettere il principio di analiticità della determinazione degli importi da versare, ma al contempo contenere l'onere ad un livello che non pregiudichi la "convenienza economica" dell'adesione alla procedura.

2.5 Raddoppio dei termini di decadenza per l'accertamento

Ai sensi dell'articolo 43 del d.P.R. n. 600/1973 gli avvisi di accertamento, ai fini delle imposte sui redditi, devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione. Nei casi di omessa presentazione della dichiarazione, l'avviso di accertamento può essere notificato fino al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata. Per le sanzioni sul monitoraggio fiscale, si applica questo secondo termine anche in caso di presentazione della dichiarazione.

Le stesse regole sono previste dall'art. 57 del d.P.R. n. 633/1972 ai fini dell'Iva.

Tali termini sono raddoppiati in due casi: a) per le violazioni che comportano l'obbligo di denuncia ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale per uno dei reati tributari previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, b) nel caso di accertamento basato sulla presunzione di cui all'art. 12 del decreto-legge n. 78/2009, secondo cui le attività finanziarie e patrimoniali estere detenute negli Stati o territori a regime fiscale privilegiato in violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale, si presumono costituite, salva la prova contraria, mediante redditi sottratti a tassazione.



Il comma 4 dell'articolo 5-*quater* – introdotto nel decreto-legge n. 167 del 1990 dall'articolo 1 del disegno di legge in epigrafe – prevede che, ai soli fini della procedura di collaborazione volontaria, non si applica il raddoppio dei termini di accertamento di cui all'articolo 12, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2009, qualora ricorrano congiuntamente le condizioni previste dall'articolo 5-*quinquies*, commi 4, primo periodo, lettera c), 5 e 7.

In assenza di tali condizioni, dovrebbe essere espressamente specificato che il raddoppio dei termini di cui al citato comma 2-*bis* si applica per i periodi d'imposta in corso a partire dal 30 dicembre 2009 (data di entrata in vigore dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 194 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25 del 2010 che ha inserito il nuovo comma 2-*bis* nell'articolo 12, del decreto-legge n. 78 del 2009), come peraltro confermato dalla giurisprudenza pronunciata sul punto (cfr. Commissione tributaria regionale di Milano, sentenza n. 3878/2014 e Commissione tributaria provinciale di Milano, sentenza n. 4753/2014).

Tanto, al fine di evitare il probabile insorgere di un contenzioso successivo all'attivazione della procedura di collaborazione.

Il disegno di legge nulla invece ha previsto in ordine all'applicabilità del raddoppio dei termini per le violazioni che comportano l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria per uno dei reati tributari previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74.

Orbene, considerato che la *ratio* del raddoppio dei termini risiede nell'esigenza di dare all'Amministrazione Finanziaria maggior tempo per accertare fatti particolarmente complessi, utilizzando eventualmente l'esito delle indagini giudiziarie che scaturiscono dalla *notitia criminis*, ritenere applicabile detto raddoppio ai fini della procedura in esame sarebbe poco coerente con la prevista esclusione della punibilità penale per tutti i reati dichiarativi tributari, compresi quelli fraudolenti (fatta eccezione per i reati di emissione di fatture per operazioni inesistenti e di distruzione o occultamento di scritture contabili).

Dal momento che, per effetto della procedura in esame, la punibilità per la quasi totalità dei reati tributari è esclusa, dovrebbe di conseguenza essere inoperante anche il suddetto raddoppio dei termini.

Si auspica pertanto che sia prevista un'espressa disposizione in tal senso, in modo da dirimere definitivamente i dubbi su tale questione.



2.6 Credito per le imposte pagate all'estero

Per quanto concerne i criteri di determinazione degli importi dovuti per la regolarizzazione, essendo previsto che le imposte relative ai redditi eventualmente non dichiarati debbano essere integralmente versate, si ritiene corretto determinare le stesse nella medesima misura in cui esse sarebbero state determinate laddove fossero stati correttamente dichiarati i redditi corrispondenti.

Con riferimento al credito per le imposte pagate all'estero, l'articolo 168, comma 5, del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (di seguito, TUIR), prevede che *“la detrazione (delle imposte pagate all'estero) non spetta in caso di omessa presentazione della dichiarazione o di omessa indicazione dei redditi prodotti all'estero nella dichiarazione presentata”*.

Orbene, una rigorosa applicazione di quest'ultima disposizione renderebbe, di per sé, impossibile il riconoscimento del credito per le imposte pagate all'estero nel contesto della procedura di collaborazione volontaria, in contraddizione con l'intento perseguito dal legislatore di recuperare le imposte nella stessa misura in cui sarebbero state determinate in sede di dichiarazione.

Al fine di evitare incertezze sul punto, si ritiene pertanto necessario introdurre una disposizione che preveda, in modo espresso, l'inapplicabilità del citato comma 5 dell'articolo 168 del TUIR nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria e il riconoscimento del credito per le imposte pagate all'estero nella misura stabilita dalla legislazione interna o, se più favorevole, dalle Convenzioni contro le doppie imposizioni eventualmente applicabili.

2.7 Determinazione forfetaria dei rendimenti delle attività oggetto di emersione

L'articolo 5-*quinquies* – introdotto nel decreto-legge n. 167 del 1990 dall'articolo 1 del disegno di legge in oggetto – prevede, al comma 8, che *“su istanza del contribuente ... l'ufficio, in luogo della determinazione analitica dei rendimenti, calcola gli stessi applicando la misura percentuale del 5 per cento al valore complessivo della loro consistenza alla fine dell'anno e determina l'ammontare corrispondente all'imposta da versare utilizzando l'aliquota del 27 per cento. Tale istanza può essere presentata solo nei casi in cui la media delle consistenze di tali attività finanziarie risultanti al termine di ciascun periodo d'imposta oggetto della collaborazione volontaria non ecceda il valore di 2 milioni di euro”*.



Pur rilevando che trattasi di mera riproposizione di una norma già prevista ai fini della tassazione presuntiva degli investimenti all'estero (ci si riferisce alla presunzione di cui all'articolo 6 del decreto-legge n. 167 del 1990, secondo la quale le somme in denaro, titoli o valori mobiliari trasferiti o costituiti all'estero, senza che ne risultino dichiarati i redditi, si presumono, salvo prova contraria, fruttiferi in misura pari al tasso ufficiale medio di riferimento vigente in Italia nel relativo periodo di imposta), non può non rilevarsi la doppia circostanza che (a) nel frattempo l'aliquota del 27%, originariamente propria dei depositi bancari a breve, è stata prima ricondotta al 20% (al momento dell'unificazione delle aliquote sulle rendite finanziarie) e recentemente rialzata al 26% (comunque inferiore all'aliquota indicata) e che (b) negli ultimi quattro/cinque anni la "media storica" dei rendimenti finanziari, per investimenti non particolarmente evoluti e privi di rischiosità eccessiva, è stata inferiore al 5% previsto dall'attuale testo normativo, talché la previsione – che ha lo spirito di semplificazione ed agevolazione per le fattispecie al di sotto di una certa soglia di capitale – si configura invece come un aggravio di fatto rispetto alla situazione reale, tanto da suggerire di valutare una revisione di uno o di entrambi i due parametri (aliquota applicabile e rendimento).

2.8 Compensazione e rateazione delle somme dovute

L'articolo 5-*quater* – introdotto nel decreto-legge n. 167 del 1990 dall'articolo 1 del disegno di legge in epigrafe – prevede alla lettera b) del comma 1 il divieto di avvalersi dell'istituto della compensazione previsto dall'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 per il versamento delle somme dovute per effetto della regolarizzazione.

In un periodo di crisi economico-finanziaria come quello attuale, la previsione rischia di impedire l'accesso alla speciale procedura ai contribuenti che, pur disponendo di ingenti crediti d'imposta, non dispongono della liquidità necessaria per la regolarizzazione.

Si suggerisce quindi di eliminare il suddetto divieto di compensazione.

Per le medesime ragioni, si ritiene altresì opportuno prevedere un periodo più ampio di dilazione del versamento delle somme dovute. Il testo attuale prevede che *“il versamento può essere eseguito in unica soluzione ovvero essere ripartito, su richiesta dell'autore della violazione, in tre rate mensili di pari importo”*.



Al riguardo, si potrebbe in alternativa prevedere l'applicabilità delle regole ordinarie di rateazione degli importi dovuti in base all'accertamento con adesione di cui all'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218.

2.9 Ulteriori destinatari della procedura

L'articolo 1, comma 2, del disegno di legge in epigrafe stabilisce che possono avvalersi della procedura di collaborazione volontaria anche i contribuenti diversi da quelli obbligati alla compilazione del quadro RW della dichiarazione e quelli che, pur essendo destinatari di tali obblighi dichiarativi, vi abbiano adempiuto correttamente.

Tali soggetti possono sanare le violazioni degli obblighi di dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi e relative addizionali, delle imposte sostitutive delle imposte sui redditi, dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché le violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, commesse fino al 30 settembre 2014.

Pur condividendo l'intento di consentire un più ampio accesso alla procedura, la previsione appare troppo generica, tanto da lasciar ipotizzare l'estensione a investimenti esteri o imponibili domestici non dichiarati di soggetti societari svolgenti attività d'impresa.

Al fine di chiarire l'effettiva portata della norma, si ritiene doveroso segnalare l'esigenza di meglio specificare il testo ivi contenuto, onde non lasciare al solo prescritto provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate il compito di far fronte a tale genericità.

Riguardo alle società e agli enti commerciali che, per effetto della disposizione in oggetto, possono avvalersi della procedura di collaborazione volontaria, una particolare criticità potrebbe emergere con riferimento alla posizione degli amministratori in relazione alle condotte penalmente rilevanti connesse alle attività oggetto di emersione. La procedura non prevede infatti alcuna preclusione alla punibilità del reato di falso in bilancio eventualmente ascrivibile agli amministratori degli enti soggetti a questa disciplina, il che evidentemente pregiudica, in tali circostanze, la possibilità per questi ultimi di beneficiare della regolarizzazione.



2.10 Obblighi antiriciclaggio connessi alla procedura di collaborazione

In occasione dell'emanazione del decreto-legge n. 4 del 2014, fu prevista una prima versione della procedura di collaborazione volontaria, dipoi venuta meno per effetto della mancata conversione in legge del citato decreto-legge.

In merito agli obblighi antiriciclaggio connessi a tale procedura, la circolare del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle Finanze n. 8624, emanata il 31 gennaio 2014, aveva sostenuto la compatibilità della procedura con le disposizioni e i presidi della normativa antiriciclaggio.

Restava pertanto immutato l'obbligo di attivare la procedura di adeguata verifica della clientela, incluso l'obbligo di identificazione del titolare effettivo e l'applicazione delle misure rafforzate di adeguata verifica della clientela, nel caso di elevato rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, anche rispetto alle attività volontariamente dichiarate al fisco, che beneficiavano della speciale procedura.

In quella occasione il Ministero ha rimarcato, altresì, come rimanesse immutato l'obbligo di segnalazione di operazione sospetta (SOS) alla UIF previsto dal decreto legislativo n. 231 del 2007. Al riguardo, pur tenendo conto del raggiungimento dello scopo dell'impianto normativo in tema di antiriciclaggio, che è strettamente legato alla lotta all'evasione fiscale internazionale, deve rilevarsi come l'interpretazione fornita dal Ministero sia eccessivamente rigorosa e non supportata né allora, in relazione al dato letterale del decreto-legge n. 4 del 2014, né tantomeno oggi, con riferimento al testo del disegno di legge qui in esame.

Sul punto, giova ricordare che in occasione dell'ultima versione del cosiddetto "scudo fiscale" (articolo 13-bis, comma 3, decreto-legge n. 78 del 2009), il legislatore aveva escluso l'obbligo di SOS ove le operazioni di rimpatrio/regolarizzazione avessero ad oggetto somme riconducibili a reati tributari presupposto regolarizzati con lo "scudo". Di conseguenza, la segnalazione era dovuta da intermediari e professionisti esclusivamente per ipotesi di reato diverse da quelle oggetto di sanatoria.

In assenza di una disposizione analoga al citato articolo 13-bis, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2009, non sembra pacifica l'interpretazione secondo cui l'obbligo di SOS sia esteso acriticamente a tutte le attività oggetto della procedura di collaborazione volontaria.



Sfuggirebbe inoltre il senso di una SOS, laddove il professionista abbia accertato che le attività oggetto di riemersione derivino dalle fattispecie di dichiarazione infedele od omessa, espressamente dichiarate non punibili.

In tal caso, infatti, l'Autorità giudiziaria, che comunque giunge a conoscenza dell'operazione, non potrebbe agire né per i due reati tributari presupposto, espressamente dichiarati non punibili, né tantomeno per le fattispecie di riciclaggio (articolo 648-*bis* codice penale), di impiego di denaro o di beni di provenienza illecita (articolo 648-*ter* codice penale) e di autoriciclaggio (articolo 648-*ter*.1 codice penale, in via di introduzione).

Sulla scorta di tali considerazioni, parrebbe quanto mai opportuno che, nell'ambito del provvedimento in esame, venisse sancito espressamente l'esonero dall'obbligo di SOS da parte dei professionisti incaricati di assistere i propri clienti nella procedura di collaborazione volontaria, ex articolo 12, comma 2, del decreto legislativo n. 231 del 2007 come anche degli altri obblighi ivi previsti.

3. Monitoraggio fiscale dei depositi e conti correnti bancari esteri

L'articolo 2 del disegno di legge in epigrafe modifica il comma 3 dell'articolo 4 del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 che individua i casi di esclusione dagli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi (nel quadro RW) di attività finanziarie e patrimoniali affidate in gestione o in amministrazione e di depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero.

Per quanto concerne, in particolare, i depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero la disciplina attualmente vigente esclude dagli obblighi di monitoraggio fiscale quelli il cui valore massimo complessivo raggiunto nel corso del periodo d'imposta non sia superiore a 10.000 euro. L'articolo 2 qui in esame innalza il predetto limite a 15.000 euro.

Al riguardo, va peraltro considerato che detti conti correnti, laddove abbiano avuto una giacenza media annua superiore a 5.000 euro, devono essere comunque indicati in dichiarazione (nel medesimo quadro RW) ai fini del loro assoggettamento all'Imposta sul Valore delle Attività Finanziarie detenute all'Estero (IVAFE).

L'innalzamento della soglia di esclusione dall'obbligo di dichiarazione di tali conti ai fini della disciplina del monitoraggio fiscale non comporterà quindi alcuna semplificazione negli



adempimenti a carico dei contribuenti, se contestualmente non si provvede ad un analogo innalzamento della soglia stabilita ai fini dell'assoggettamento all'IVAFE.

Si ritiene pertanto auspicabile che anche ai fini di quest'ultima imposta siano esentati tutti i conti correnti detenuti all'estero il cui valore massimo complessivo raggiunto nel corso del periodo d'imposta non sia superiore a 15.000 euro.

La proposta modifica non avrebbe peraltro un impatto rilevante sul gettito erariale, considerato che su detti conti correnti l'IVAFE si rende applicabile nella sola misura fissa di 34,20 euro, anziché nella misura proporzionale del 2 per mille.

4. Il reato di autoriciclaggio

Il riciclaggio, principale canale di occultamento dei profitti di ogni forma di criminalità organizzata ed economica, si sostanzia nell'insieme di operazioni volte a dare parvenza lecita a capitali di provenienza delittuosa, rendendone così difficile l'identificazione ed eventualmente il recupero.

Allo stato attuale, ai sensi dell'art. 648-bis del codice penale, tale fattispecie viene individuata nella condotta di chi, fuori dai casi di concorso nel reato, "sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto doloso, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa". Ne discende che l'attività di riciclaggio attuata da chi occulta direttamente i proventi del delitto che egli stesso ha commesso, vale a dire il cosiddetto "autoriciclaggio", è, ad oggi, irrilevante sotto il profilo penale. La ratio della irrilevanza penale dell'autoriciclaggio si fonda sul seguente assioma: per colui il quale abbia partecipato alla realizzazione del fatto antecedente, il riutilizzo dei proventi illecitamente conseguiti rappresenta la naturale continuazione della condotta criminosa e, pertanto, non assume un diverso e autonomo rilievo penale.

Nel tempo, tuttavia, detta esclusione ha destato più di una perplessità. Non solo. Il D.Lgs. n. 231 del 21 novembre 2007, recante disposizioni volte a prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo ha introdotto, all'art. 2, una definizione autonoma delle attività che costituiscono riciclaggio, ancorché ai soli fini del provvedimento, priva di riserva analoga a quella sopraindicata, prevista dall'art. 648 bis c.p. Allo stato attuale, secondo



quella che è l'accezione interpretativa comunemente accolta, l'autoriciclaggio è dunque già una fattispecie rilevante, seppure ai soli fini amministrativi del D.Lgs. 231/2007.

L'introduzione di una norma ad hoc per l'inserimento dell'autoriciclaggio nell'ordinamento penale appare, peraltro, ormai ineluttabile anche per motivi di armonizzazione con la disciplina degli altri Paesi comunitari. La necessità di introdurre l'autoriciclaggio è emersa, inoltre, di fronte ad oggettive difficoltà in sede processuale, riconducibili all'esigenza di provare allo stesso tempo la consapevolezza della provenienza illecita del denaro sostituito o trasferito e la contestuale estraneità del soggetto agente alla commissione del reato da cui il denaro proviene. Il continuo tentennamento da parte del legislatore è dipeso evidentemente dalla preoccupazione che il superamento del principio del ne bis in idem, che allo stato attuale impedisce di considerare le condotte di riciclaggio autonomamente rilevanti sotto il profilo penale allorché provengano dall'autore del reato presupposto, avrebbe potuto ampliare a dismisura l'applicazione del delitto di riciclaggio in concorso con una gamma pressoché illimitata di illeciti. Il quadro che ne deriva, vale a dire la punibilità incontrollabile e rimessa di fatto alla discrezionalità del giudice in sede di commisurazione della sanzione, non ha fatto che confermare la fondatezza di quella preoccupazione, rendendo di fatto fino ad oggi preferibile l'assetto vigente, in cui la terzietà del riciclatore costituisce in qualche modo un argine alla applicazione indifferenziata del delitto di riciclaggio.

La proposta di legge in commento introduce nel codice penale, attraverso la previsione ex novo dell'art. 648 ter. 1, il reato di autoriciclaggio (attualmente previsto ai soli fini amministrativi dall'art. 2 del D.Lgs. 231/2007) in base al quale si punisce l'autore del reato presupposto (delitto non colposo) il quale impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti da tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa (condotte attualmente rientranti nell'ambito del post factum non punibile). In tale ambito il Legislatore ha differenziato le sanzioni, prevedendo che l'entità della pena per l'autoriciclaggio sia correlata a quella prevista per il reato presupposto, e ha inserito una sorta di clausola di esclusione dell'illecito per cui l'autore del reato non sarebbe punibile allorché denaro, beni o altre utilità vengano destinati alla utilizzazione o al godimento personale, giacché in tal caso non vi è evidenza di ulteriore vantaggio o profitto. La vera finalità sottesa all'introduzione del reato di autoriciclaggio



sarebbe, pertanto, non quella di punire il mero “lavaggio” di denaro, quanto piuttosto l’inquinamento del sistema economico, imprenditoriale e finanziario attraverso l’utilizzo di denaro o beni di provenienza delittuosa.

Con riferimento alla formulazione dell’art. 648 ter.1, tuttavia, si solleva più di una perplessità riguardo alla effettiva possibilità che la norma in esame possa rispondere in modo efficace alle suesposte esigenze punitive del sistema penale, nonché di contrasto del grave fenomeno di riciclaggio. In particolare, non appare condivisibile la scelta di includere nel novero dei reati presupposto tutti i delitti non colposi, prescindendo completamente dall’individuazione del bene giuridico di volta in volta protetto dall’ordinamento penale. Al netto della dubbia utilità dell’ulteriore suddivisione in “imprenditoriali” e “speculative” delle attività economiche e finanziarie già precedentemente individuate, non risulta ben delimitato, inoltre, il perimetro applicativo dell’espressione complessiva introdotta al primo comma dell’art. 648 ter.1, soprattutto se posta in relazione alle locuzioni “mera utilizzazione” e “godimento personale” successivamente indicate nel comma 4. Rispetto a queste ultime, infatti, risulta tutt’altro che agevole distinguere i casi in cui il denaro, i beni o le altre utilità siano oggetto di “mero utilizzo” piuttosto che di “godimento personale”, ovvero possa configurarsi effettivamente la fattispecie dell’ “impiego” in attività economica, finanziaria, imprenditoriale o speculativa (si pensi, ad esempio, all’acquisto di un immobile, magari di ingente valore: può ritenersi una mera utilizzazione del provento, ovvero deve considerarsi quale investimento e, dunque, impiego in attività a contenuto economico?). In tal senso, dunque, si renderebbe senz’altro auspicabile una riformulazione della norma, limitando il riferimento alle sole attività imprenditoriali e finanziarie, in modo da evitare l’eccessiva indeterminatezza di altre condotte destinate ad assumere rilevanza penale. Peraltro, la norma prevede un inasprimento della pena allorché i fatti sono commessi nell’esercizio di un’attività bancaria o finanziaria o di “altra attività professionale”. Attesa la genericità di quest’ultima espressione e la gravità della previsione ad essa correlata, sarebbe senz’altro auspicabile la sua eliminazione, al fine di evitare l’estensione inopinata dell’aumento della pena ad attività “professionali” non meglio identificate.

Tuttavia, la maggiore preoccupazione della Professione resta legata all’evidente connessione tra la nuova norma e i reati fiscali quali reati presupposto del reato di riciclaggio. La volontà di legare inesorabilmente il fenomeno del riciclaggio a quello evasivo emerge, non da ultimo, dalla



circostanza che la fattispecie del reato di autoriciclaggio sia stata inserita nell'ambito di un intervento che introduce misure di contrasto all'evasione fiscale, nonché di incentivazione all'emersione di capitali detenuti all'estero. A ben vedere tale connessione può risultare addirittura fuorviante poiché, se certamente può ipotizzarsi l'utilizzo del reato fiscale quale strumento per occultare ovvero reimpiegare proventi illeciti di altre attività criminose, lo stesso non può dirsi qualora si intenda inquadrare il reato fiscale quale fattispecie all'origine del provento illecito. In tal senso valga considerare come le pronunce giurisprudenziali che vedono la commissione di reati fiscali all'origine di condotte di riciclaggio ad oggi siano scarse, a conferma del fatto che il fenomeno evasivo ha caratteristiche contraddistinte e autonome dal fenomeno criminoso del riciclaggio. L'art. 648-ter.1, nell'attuale versione, si presta dunque a diventare l'ennesimo strumento di lotta all'evasione fiscale piuttosto che di contrasto effettivo del riciclaggio, dal momento che la punibilità dell'autoriciclatore prescinde da considerazioni inerenti la natura del reato presupposto e si collega esclusivamente all'utilizzo dei proventi dello stesso, di talché l'azione consistente nell'impiego, nella sostituzione o nel trasferimento in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative rende punibili alla stessa stregua l'imprenditore che abbia evaso il fisco e quello che si sia macchiato di crimini di ben altra natura. Le suesposte considerazioni rendono senz'altro opportuna l'individuazione analitica, nell'ambito di tutti quelli elencati dal d.lgs. 74/2000, degli illeciti penali tributari che possono qualificarsi quali reati presupposto ai fini dell'autoriciclaggio. Diversamente, la disposizione di cui all'art. 648-ter.1 troverà applicazione in tutti i casi, sia quando il profitto riciclabile sia concretamente individuabile (ad es., nelle ipotesi di falsa fatturazione), sia quando il reato presupposto non abbia invece prodotto alcun incremento del patrimonio dell'evasore, essendosi tradotto piuttosto in un mero risparmio d'imposta. Più in generale, andrebbe messa in discussione l'opportunità di collocare un intervento di modifica del codice penale nell'ambito di un disegno di legge di matrice chiaramente fiscale. È auspicabile, dunque, un ricollocamento della fattispecie de qua nell'ambito di progetti di legge che, con riferimento all'oggetto, risultino maggiormente pertinenti.