

EMERSIONE E RIENTRO DEI CAPITALI DALL'ESTERO, E POTENZIAMENTO DELLA LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE

La Camera ha approvato in prima lettura la proposta di legge che introduce una procedura per regolarizzare i capitali nascosti detenuti da cittadini e imprese italiani (la "collaborazione volontaria" o cd. voluntary disclosure). La stessa proposta introduce anche disposizioni per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale, nonché la nuova fattispecie del reato di "autoriciclaggio".

Il testo passa ora al Senato per l'approvazione definitiva. Per maggiori dettagli si vedano la [scheda dell'iter](#) del provvedimento e i [dossier](#) di approfondimento sul sito della Camera dei Deputati.

IL CONTESTO E LE FINALITÀ DEL PROVVEDIMENTO

Le nuove regole internazionali sulla tracciabilità dei movimenti dei capitali e la fine del segreto bancario

Le norme sulla collaborazione volontaria vanno collocate dentro il nuovo scenario mondiale. La globalizzazione ha portato a uno scambio intenso e continuo di merci, capitali, risorse umane e informazioni e in questo ambito il **settore della fiscalità non poteva non giocare un ruolo strategico**. E' impensabile oggi ipotizzare di poter continuare a detenere attività finanziarie segretate all'estero, soprattutto in un contesto in cui lo **scambio automatico di informazioni finanziarie** – e quindi la **fine del segreto bancario** – sta diventando il **nuovo standard globale** per effetto dell'azione esercitata dopo la crisi del 2008-2009 da G20, OCSE e Unione Europea (in Europa in particolare con la nuova Direttiva sul risparmio). Uno standard, peraltro, che è in grado di fornire nuovi e più forti strumenti anche nella lotta internazionale al terrorismo e alla criminalità organizzata.

E' infatti ormai convinzione diffusa che la **lotta all'evasione fiscale** passi da **accordi internazionali** e che le manovre non coordinate poste in essere dai singoli Stati determinino scarsi risultati in termini di gettito, oltre a generare sfiducia e allontanamento da parte di investitori esteri da sempre avversi a muovere capitali in Paesi in cui le regole del gioco risultino poco chiare e in continuo aggiornamento (si veda in proposito anche il pronunciamento del Parlamento europeo nell'anno 2013).

A partire dal 2017-2018, sulla base di regole e trattati ormai in vigore, cadrà il segreto bancario in Svizzera e in tanti altri paesi (Singapore, Lussemburgo, San Marino, ecc.). Va detto, comunque, che sono già in corso trattative tra il nostro Governo e la Confederazione elvetica che potrebbero portare ad intese tra i due Paesi senza aspettare il 2017. E che, grazie alle iniziative internazionali, anche le banche elvetiche hanno modificato o stanno modificando profondamente i propri comportamenti raccomandando ai loro clienti di regolarizzare le posizioni dal punto di vista erariale nel paese di appartenenza (è interesse della Svizzera, così come di altri paesi, preferire l'opzione di uscire dalla *black list* – e cioè dalla lista di paesi che non riconoscono l'interscambio informativo - per non perdere la clientela italiana).

Evasione fiscale: le dimensioni del fenomeno

Per capire meglio la dimensione del fenomeno si tenga anche in considerazione il parere della **Commissione per il controllo dei bilanci dell'Unione europea**, del 23 aprile 2013, in cui, al punto 12, «*esprime profonda preoccupazione per l'entità delle attività finanziarie offshore quale resa nota nel mese di aprile attraverso "Offshore Leaks"; sottolinea che, secondo le stime, le somme nascoste nei paradisi fiscali e quindi sviate dai normali circuiti finanziari ammontano a 16-25 mila miliardi; dato l'impatto di tali pratiche sugli interessi finanziari dell'Unione, invita il Consiglio ad adottare misure urgenti per eliminare la possibilità di deviazione di capitali dagli Stati membri verso i paradisi fiscali, come ad esempio una richiesta di autorizzazione preventiva obbligatoria per qualsiasi istituto bancario che riceva attivi finanziari da paradisi fiscali e/o li trasferisca e verso di essi*».

Analizzando la situazione **sul piano domestico**, secondo i dati pubblicati dal servizio studi della **Banca d'Italia** nel dossier ["Alla ricerca dei capitali perduti: una stima delle attività all'estero non dichiarate dagli italiani"](#), si fa riferimento a valori compresi tra **124 e i 194 miliardi di euro alla fine del 2008**, ma analisi più recenti sembrano stimare l'evasione in **circa 220 miliardi di euro**, di cui l'80 per cento detenuti presso conti in Svizzera.

Dentro questo quadro di riferimento all'Italia conviene anticipare la scadenza del 2017-2018, prevedendo una **voluntary disclosure** che consenta agli italiani che non hanno dichiarato capitali detenuti all'estero di regolarizzare la loro posizione con il fisco italiano, pagando l'imposta dovuta con sconti sulle sanzioni amministrative e su eventuali reati fiscali.

IL CONTENUTO DELLA PROPOSTA

Il provvedimento trae origine da un decreto¹ emanato dal Governo Letta, il cui articolo n. 1 (attinente alla riemersione dei capitali), era stato soppresso, per la complessità della materia, durante l'esame parlamentare e trasfuso nella proposta di legge dell'on. Marco Causi ed altri del PD.

¹ Decreto-legge 28 gennaio 2014 n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi.

Il testo della proposta **si compone di 4 articoli** e, dopo un lungo e articolato dibattito, nella sua versione finale introduce:

- I. la procedura per la riemersione dei capitali secondo le regole OCSE e cioè la **voluntary disclosure**, valevole per chi ha esportato i capitali all'estero ma anche per chi ha nascosto capitali in Italia;
- II. un **rafforzamento del sistema degli sconti** amministrativi e penali;
- III. l'introduzione della nuova fattispecie del **reato di autoriciclaggio**.

I. La procedura della collaborazione volontaria (cd. *Voluntary disclosure*)

L'**articolo 1** introduce nell'ordinamento la **disciplina della collaborazione volontaria** (*voluntary disclosure*) in materia fiscale, **attraverso** la previsione dell'aggiunta, **nel decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167** (*Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori*), degli **articoli da 5-quater a 5-septies**, allo scopo di contrastare fenomeni di evasione ed elusione fiscale consistenti nell'allocazione fittizia della residenza fiscale all'estero e nell'illecito trasferimento o detenzione all'estero di attività che producono reddito.

In sintesi, i soggetti fiscalmente residenti in Italia che detengono attività e beni all'estero ed hanno omesso di dichiararli potranno sanare la propria posizione nei confronti dell'erario pagando, senza possibilità di compensazione, l'intera misura delle imposte dovute, gli interessi e le sanzioni (queste ultime in misura ridotta). In particolare:

- la procedura **opererà per le violazioni dichiarative commesse sino al 30 settembre 2014, con possibilità di esperire la procedura fino al 30 settembre 2015, ma non è ammessa se la richiesta di accesso è presentata dopo che l'autore ha avuto conoscenza dell'inizio di attività di accertamento fiscale** o di procedimenti penali per violazioni tributarie;
- la procedura di collaborazione volontaria è **estesa ai contribuenti autori di violazioni riguardanti attività detenute in Italia**, nonché alle violazioni in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, imposte sostitutive, IRAP e IVA, nonché alle violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta (vale a dire, agli enti e società di capitali cui all'articolo 73 del Tuir, cd. soggetti Ires, anche per violazioni di carattere sostanziale e non solo dunque derivanti da obblighi dichiarativi);
- le norme introducono anche un **nuovo reato fiscale** che punisce coloro i quali, nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria, esibiscono o trasmettano documentazione e dati non rispondenti al vero.

Va sottolineato che **non si tratta di un condono**. Così come ribadito dall'on. Giovanni Sanga in Aula, non è una versione aggiornata degli scudi fiscali del passato ma si tratta di una procedura che **sta dentro le migliori pratiche internazionali** (raccomandata dall'OCSE e adottata in altri importanti Paesi europei come la Germania, la Francia e la Gran Bretagna). Rispetto ai provvedimenti del passato **non c'è anonimato e non si paga con una percentuale a forfait**: il contribuente è tenuto comunque ad autodenunciarsi presso l'Agenzia delle entrate e, quindi, a **pagare le imposte evase, gli interessi e le sanzioni (anche se, queste ultime, in forma ridotta)**.

II. Effetti della collaborazione volontaria sul piano sanzionatorio penale e amministrativo tributario

La procedura di collaborazione volontaria produce **riduzioni di pena e di punibilità**, sia sul piano sanzionatorio penale tributario che dal punto di vista delle sanzioni amministrative tributarie.

Sul **piano penale**, si dispone che la collaborazione volontaria garantisce la **non punibilità** per **alcuni reati fiscali**² relativi agli obblighi dichiarativi, ovvero la **riduzione a metà delle pene**, e il pagamento in misura ridotta delle summenzionate **sanzioni tributarie**. Viene anche esclusa, per coloro che ricorrano alla *voluntary disclosure*, la punibilità delle condotte previste dagli articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale ovvero **riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita**.

E' anche previsto che le condotte riguardanti il delitto di **autoriciclaggio** (come introdotto dalla presente legge, si veda il punto III. del presente *dossier*), **non sono punibili** se commesse in relazione ai delitti richiamati sino alla data del **30 settembre 2015** (data entro la quale può essere attivata la procedura di collaborazione volontaria).

Dal punto di vista delle **sanzioni amministrative tributarie**³, viene consentito di comminare una pena inferiore al minimo edittale in presenza di specifiche condizioni per chi aderisce alla *voluntary disclosure*.

In particolare, la sanzione è ridotta alla **metà del minimo edittale (pari all'1,5 % degli importi non dichiarati)** ove si verifichi una tra le condizioni che seguono:

- le attività vengono trasferite **in Italia** o in Paesi **non black list**⁴;
- le attività trasferite in Italia o nei predetti Stati erano o sono ivi detenute;
- l'autore delle violazioni, fermi restando gli adempimenti ivi previsti, rilascia all'intermediario finanziario estero presso cui le attività sono detenute **un'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati** concernenti le attività oggetto di collaborazione volontaria⁵.

² È esclusa la punibilità per i delitti di cui al decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, e specificatamente per la dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazione inesistenti (articolo 2), dichiarazioni fraudolente mediante altri artifici (articolo 3), infedele dichiarazione (articolo 4), omessa dichiarazione (articolo 5), omesso versamento di ritenute certificate (articolo 10-bis), omesso versamento IVA (articolo 10-ter).

³ La legge europea 2013 (legge n. 97 del 2013) ha modificato profondamente le sanzioni connesse agli obblighi dichiarativi. In particolare è prevista per tale fattispecie la sanzione amministrativa pecuniaria dal 3 al 15 per cento dell'ammontare degli importi non dichiarati. La violazione relativa alla detenzione di investimenti all'estero ovvero di attività estere di natura finanziaria negli Stati o territori a regime fiscale privilegiato è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria dal 6 al 30 per cento dell'ammontare degli importi non dichiarati. Nel caso in cui la dichiarazione sia presentata entro novanta giorni dal termine si applica la sanzione ridotta di euro 258.

⁴ Stati membri dell'Unione europea e in Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo che consentono un effettivo scambio di informazioni con l'Italia (inclusi nella lista di cui al decreto del Ministro delle finanze 4 settembre 1996, e successive modificazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 220, del 19 settembre 1996);

⁵ La *ratio* è di consentire la riduzione delle sanzioni nella misura della metà del minimo edittale anche quando il paese in cui è localizzato l'intermediario estero ove le attività sono detenute non consenta un adeguato scambio di informazioni con l'Italia, ma il contribuente autorizzi l'intermediario a rispondere comunque alle richieste di informazioni su tali attività da parte dell'amministrazione finanziaria italiana, in modo che il fisco possa controllare la veridicità delle informazioni indicate dal contribuente nella

Ove non sussistano le predette condizioni, la sanzione è determinata nella misura del **minimo edittale, ridotto di un quarto (pari al 3% degli importi non dichiarati)**.

Sono **accertabili le somme sottratte al fisco a partire dall'anno 2008**. Se, invece, le somme sono detenute presso Paesi *black list*, risulteranno **accertabili anche le somme detenute a partire dal 2003**.

Il testo prevede inoltre misure idonee a garantire, **in caso di trasferimento delle attività presso altro intermediario**, che l'amministrazione finanziaria italiana possa continuare ad ottenere le informazioni necessarie, pena il pagamento di una sanzione pari alla metà di quella già pagata dal contribuente a seguito della procedura di collaborazione volontaria.

III. La nuova fattispecie del reato di "auto riciclaggio"

L'**articolo 3** introduce nel codice penale, con il **nuovo articolo 648-ter.1**, la nuova fattispecie dell'"auto riciclaggio". Il nuovo reato permetterà di incriminare, con pene fino a 8 anni, chi, avendo commesso un delitto, ne occulta, trasferisce e impiega il denaro o gli altri proventi in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali e speculative in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro origine illecita.

Si tratta di un'innovazione importante, più volte sollecitata all'Italia dal Fondo monetario internazionale, dal Gafi (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale) e dal G20, per consentire al nostro paese di aderire più compiutamente alle nuove regole internazionali in materia di trasparenza dei movimenti di capitale e di regolazione della globalizzazione finanziaria, anche ai fini anti evasione fiscale (in questo senso, peraltro, l'Italia si era già impegnata due anni fa, nel momento in cui ha ratificato la Convenzione di Strasburgo del 1999).

Va sottolineato che ciò che si vuole colpire sono le **condotte di occultamento e ostacolo concreto** frapposte **all'identificazione dei proventi illeciti**, specificando espressamente che **non sono punibili le condotte di mera utilizzazione o di godimento personale** attuate in forme agevolmente ricostruibili e trasparenti, che rappresentano soltanto la prosecuzione del delitto presupposto, peraltro già punito.

E' proprio l'occultamento (l'ostacolo concretamente posto all'identificazione della provenienza delittuosa delle somme) **il cuore del nuovo reato**, non il "reinvestimento" o "reimpiego" puro e semplice. In altri termini, sono del tutto infondati e immotivati i timori palesati ad arte da alcuni esponenti di Forza Italia, e rilanciati in una campagna stampa da alcuni giornali della destra, in quanto è certo che la norma, così come strutturata, non consente di punire a titolo di autoriciclaggio quanti, ad esempio, utilizzino i proventi di un reato di infedele dichiarazione all'interno dell'ordinario capitale circolante di un'azienda per pagare gli stipendi o acquistare macchinari.

Il nuovo reato di autoriciclaggio viene coordinato anche con la disciplina della **confisca** (articolo 648-*quater* del codice penale) nonché **con la disciplina della responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato** (art. 25-*octies* del decreto legislativo n. 231 del 2001).

dichiarazione dei redditi per i periodi d'imposta successivi a quello di adesione alla collaborazione volontaria ("monitoraggio rafforzato").

Nel dettaglio:

- la **pena** prevista è della **reclusione da due a otto anni** e della **multa da 5.000 a 25.000 euro** per chi, avendo commesso, o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce, trasferisce in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa;
- si applica, in ogni caso, per chi compie il reato di cui al nuovo articolo 648-ter.1 la pena della reclusione **da due a otto anni** e della **multa da 5.000 a 25.000 euro** se il denaro, i beni o le altre utilità provengano da un **delitto di stampo mafioso** riconducibile all'articolo **416 bis** del codice penale (art. 7 del decreto legge del 13 maggio 1991, n. 152);
- la pena è da **uno a quattro anni** e della multa da **2.500 a 12.500 euro** se il denaro, i beni o le altre utilità provengono dalla commissione di un delitto non colposo punito con la **reclusione inferiore nel massimo a cinque anni**;
- **non è punibile** la condotta di mera utilizzazione o godimento personale attuata in forme agevolmente ricostruibili e trasparenti, poiché tale condotta configura solamente l'**attuazione del delitto presupposto**, che è già di per sé punito;
- la pena è **umentata** quando i fatti sono commessi nell'**esercizio di un'attività bancaria, finanziaria o di altra attività professionale**;
- la pena è **diminuita fino alla metà** per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che le condotte siano portate a conseguenze ulteriori o per assicurare le prove del reato e l'individuazione dei beni, del denaro e delle altre utilità provenienti dal delitto.

L'introduzione del reato di autoriciclaggio, dopo ripetuti tentativi a vuoto nelle scorse legislature, rappresenta una **svolta storica nella lotta all'illegalità diffusa**: si tratta di una norma che permetterà finalmente di contrastare con efficacia le condotte di chi ricicla in prima persona i proventi della propria attività delittuosa, condotte finora impunte e che sono in grado di alterare e inquinare in modo significativo il circuito produttivo e il mercato economico-finanziario e quindi la libera concorrenza tra le imprese oneste.

LA DESTINAZIONE DELLE ENTRATE

Alla norma sulla *voluntary disclosure* non sono ascritti effetti finanziari espressamente quantificabili. Tuttavia l'articolo 1 dispone l'**utilizzo** delle entrate derivanti dalle disposizioni illustrate prevedendone il **versamento ad apposito capitolo dell'entrata** del bilancio dello Stato ai fini del loro utilizzo si dispone la destinazione degli introiti derivanti dalle suddette misure, che effettivamente affluiranno all'entrata del bilancio dello Stato, alle seguenti **finalità**:

- **pagamento dei debiti commerciali scaduti in conto capitale**, anche prevedendo l'**esclusione** dei relativi pagamenti dai vincoli del **patto di stabilità interno**;

- **esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno delle risorse** assegnate a titolo di **cofinanziamento nazionale** dei programmi comunitari e di quelle derivanti dal riparto del **Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)**;
- **investimenti pubblici**;
- **Fondo per la riduzione della pressione fiscale** ⁶

⁶ di cui all'articolo 1, comma 431, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), che ha istituito detto Fondo alimentandolo con risorse derivanti dai risparmi di spesa prodotti dalla razionalizzazione della spesa pubblica, nonché con le risorse che si stima di incassare, in sede di Documento di economia e finanze, a titolo di maggiori entrate, rispetto alle previsioni di bilancio, dalle attività di contrasto all'evasione fiscale. Ai sensi del successivo comma 432, le risorse assegnate al Fondo sono utilizzate, per incrementare: le deduzioni IRAP; le detrazioni per redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente; le detrazioni per reddito da lavoro dipendente e da pensione.