

Capitali all'estero e risparmi in Italia. Drammi e commedie e delle tasse

Sommario

Introduzione [2].

1. Le condizioni nazionali predisponenti dell'evasione fiscale internazionale[4].

– 1.1. La pressione fiscale e i volumi statistici dell'evasione[4]. 1.2. La debolezza dei sistemi di controlli e l'inefficacia del sistema di riscossione[13].

2. L'evasione fiscale internazionale[21].

– 2.1. Le forme[21]. – 2.2. Alcune peculiari premesse normative del fenomeno[22]. – 2.3. BEPS[23]. – 2.4. Le norme interne sul monitoraggio dei capitali all'estero, il sistema dei controlli e lo scambio di informazioni tra diverse giurisdizioni nazionali[26]. – 2.4.1. Il sistema di sorveglianza sui movimenti transfrontalieri di denaro contante in uscita ed in entrata dalla Comunità e tra l'Italia e gli altri paesi comunitari[26]. – 2.4.2. I presidi antiriciclaggio[27]. – 2.4.3. Il monitoraggio fiscale per i trasferimenti (tracciabili) da e per l'estero e per la detenzione all'estero di investimenti ovvero attività di natura finanziaria[28]. – 2.4.4. Le risultanze statistiche dei controlli[30].

3. La Voluntary disclosure[34].

– 3.1. Il quadro normativo[34]. – 3.2. Le principali criticità nel funzionamento della *Voluntary disclosure*[36]. – 3.3. Le stime dei capitali irregolarmente detenuti all'estero ed i progressi nella trasparenza finanziaria transnazionale[41]. – 3.4. La reale efficacia del sistema di trasparenza finanziaria e fiscale internazionale[45].

Autore: Fabio Di Vizio, Magistrato
Insolvenz Fest 2017.
Dialoghi pubblici interdisciplinari sull'insolvenza.

Dialogo tra Sergio Rizzo e Fabio Di Vizio
Bologna, 23 settembre 2017

Introduzione.

Come ha ricordato il 5 aprile 2017 la direttrice dell' Agenzia delle Entrate Rossella Orlandi durante la audizione alla VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati, l' evasione fiscale è un fenomeno che «viola i principi dell' equità fiscale, danneggia l' economia alterando la concorrenza e contribuisce ad ostacolare la crescita e la competitività del nostro Paese». Una realtà, dunque, innegabilmente da contrastare per i riflessi economici negativi e perché contraddice l' esigenza di ripartire equamente il sempre più gravoso peso delle spese pubbliche.

I livelli estremamente estesi dell' evasione fiscale nazionale ed internazionale sembrano imporre, anzitutto per principio di realtà, a qualsiasi strategia di contesa i contenuti di promozione della *compliance* in fase antecedente a quella repressiva. Ad esempio, tale approccio può esprimersi nell' accompagnare il contribuente verso l' adempimento spontaneo dei propri obblighi, ma anche nel consentirgli di correggere omissioni o errori nelle dichiarazioni già presentate, attendendo effetti positivi sui livelli di *compliance* e sul recupero del *tax gap*¹. Una strategia, si diceva, pressoché imposta, che non può celare un' ulteriore verità: l' impossibilità di costruire un contrasto generalizzato con le risorse umane a disposizione e tenuto conto dei livelli altissimi dei volumi del *tax gap* e dei soggetti coinvolti. In tali condizioni, infatti, il proposito di una lotta senza perdoni e senza sconti risulta pragmaticamente impraticabile. Qualsiasi contesto di generalizzato e rigoroso ostacolo dell' evasione, del resto, presupporrebbe una comunanza di intenti oltre che un' omogeneità di metodi e di prospettive di analisi. Ancor prima, servirebbe una convergenza di interessi, dei contribuenti e dei decisori politici, che è molto di là da venire. Tale assenza, in effetti, spiega molte delle ragioni della attuale situazione.

Occorre anche dire, poi, senza ambiguità, che se esiste un' evasione colposa, non trascurabile è la componente di quella intenzionale. E quest' ultima, in molta parte, assume contenuti di frode e di artificiosità, difficilmente contrastabili con pratiche di *moral suasion* poste le premesse di antagonismo che la sostengono. E' rispetto a quest' ultima forma di evasione che possono appuntarsi le maggiori critiche di inefficacia del sistema tributario vigente, con riferimento all' azione di controllo ed al suo svolgersi su obiettivi francamente dispersivi e infruttuosi.

Può essere utile, dunque, ripercorrere le **condizioni nazionali** (obiettivamente) **predisponenti rispetto alla costituzione di volumi elevati di evasione fiscale internazionale**. L' elevato **livello interno di pressione fiscale** può spiegare qualcosa (ma non tutto) degli straordinari **volumi nazionali dell' evasione fiscale**, fonte primaria della materia finanziaria traferita (o fatta emergere) all' estero. Non secondario significato è rivestito, in tal senso, dalla **debolezza del sistema nazionale dei controlli e dall' inefficacia del sistema di riscossione**.

Di tali condizioni non può non tenersi conto allorché si prova ad esaminare le ragioni dell' evasione fiscale internazionale imputabile a soggetti residenti in Italia. Alcune sono **normative**, in parte non avviabili, costituendo il costo sociale che la libertà, anche economica, impone di accettare. Altre attengono al **carattere davvero virtuale del sistema di monitoraggio pubblico** – che dovrebbe censire la costituzione di capitali all' estero – tenuto conto dell' efficacia dei controlli e dell' effettiva proficuità dello scambio di informazioni.

Da ultimo, verrà in esame il significato della *Voluntary disclosure*, al netto di miti e di rigidità. Non potranno non essere dette le criticità della procedura emerse già nel quadro normativo primario e secondario, quelle poi scaturite nella pratica, cercando di comprendere l' efficacia reale nel contrasto dell' evasione che è legittimo attendere dai sistemi di trasparenza finanziaria e cooperazione internazionale cui attualmente vengono riferite molte delle proprietà salvifiche.

Ma senza trattenere una prima osservazione.

¹ Come rimarcava la Direttrice dell' Agenzia delle Entrate in quella stessa audizione «l' obiettivo di lungo periodo è rappresentato dall' innalzamento dei risultati in termini di gettito, da realizzare incentivando l' adempimento spontaneo, riducendo l' invasività dei controlli nei confronti dei soggetti a basso rischio e, al contempo, potenziando le misure per il contrasto delle frodi ed il recupero dell' evasione progressa».

Il profilo dell'evasore fiscale internazionale disegnato dalla struttura interna del gettito e dal funzionamento della *Voluntary disclosure*, per quanto si verrà esponendo, non è davvero credibile: pensionato, lombardo, beneficiario quasi involontario di risparmi, originati da assegni pensionistici e da lavoro dipendente prestato all'estero dal *de cuius*, costituiti fuori del territorio nazionale, tutti, prima del 2010, pressoché mai alimentati dopo da capitali evasi in ambiente nazionale. Un'evasione "vecchia" consumata da chi ha lavorato all'estero quale dipendente ed ha beneficiato del rendimento dei risparmi. Non titolari di redditi di impresa né di lavoro autonomo, dunque, non amministratori di società di capitali.

Dopo oltre *ottanta condoni fiscali* in poco più di 150 anni di storia unitaria² e dopo replicate manovre di finanza pubblica sostenute dall'immane *attesa di maggior gettito proveniente dalla rinnovata lotta all'evasione fiscale*, con contraddittorie strategie³, in fondo, quell'immagine – di un evasore tipo mai immaginato nell'elaborazioni tecnicamente più solide – è il segno più concreto dell'insuccesso delle politiche fiscali e dell'irrisolto contrasto tra le diverse esigenze in campo. Un fisco inefficace conviene a molti, merita riconoscerlo, anche se finisce per essere *rigoroso per chi esiste e resiste* e del tutto *evanescente per gli invisibili*. Sono, questi ultimi, coloro che restano nascosti dietro impossidenze apparenti ed emergono solo con il volto e le sembianze altrui. E governano con attenzione la convenienza, prima, che li ha spinti ad evadere e, indi, a far "riemergere" a condizioni vantaggiose capitali costituiti, anche, con le imposte evase, accettando di pagare rispetto ai soli rendimenti finanziari conseguiti. Non è forse conveniente un costo complessivo della regolarizzazione stimato in media attorno al 6.5% del valore dell'intero capitale legalizzato?

Ma forse è la condizione necessitata di una procedura, la *voluntary disclosure*, che, a dispetto del nome, non è stata né volontaria (non può dirsi tale una regolarizzazione operata sotto la minaccia dell'incriminazione per autoriciclaggio e dell'acquisizione di informazioni presso le autorità fiscali del paese di ricovero dei capitali) né rivelatrice delle reali fonti di accumulazione.

² Il Rapporto 2014 sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso, nonché su quelli attesi, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento all'evasione che a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti (art. 6 del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66, come modificato nella legge di conversione n. 89/2014) non manca di segnalare il carattere risalente di questa pratica: «D'altronde, secondo gli storici, il più grande condono fiscale risale all'Impero romano, quando (nel 118 d.c.) l'imperatore Adriano cancellò tutti i debiti erariali dei contribuenti romani maturati nei precedenti sedici anni, per un valore complessivo pari a circa 900 milioni di sesterzi, una cifra enorme, pari quasi al totale delle entrate fiscali annuali dell'Impero».

³ Già nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per il 2013, la Corte dei Conti ha rilevato gli andamenti ondivaghi e contraddittori delle strategie di contrasto dell'evasione. Quali esempi dell'incostanza sono annoverabili il caso degli elenchi clienti e fornitori telematici (introdotti nel 2006, soppressi nel 2008, reintrodotti parzialmente nel 2010 e riportati sostanzialmente all'impostazione originaria nel 2012), il caso delle limitazioni al pagamento mediante utilizzo di denaro contante (limite ridotto a 1.000 euro nel 2007, elevato a 12.500 euro nel 2008, ridotto a 5.000 euro nel 2010, poi ancora abbassato a 2.500 euro nel corso del 2011, riportato alla misura di 1.000 euro a decorrere dal 2012 ed infine a 3.000 euro nel 2016) nonché gli stessi ricorrenti condoni e le frequenti sanatorie, coerenti con questo disorientante quadro.

1. Le condizioni nazionali predisponenti dell'evasione fiscale internazionale

Il trasferimento o la costituzione all'estero da parte di persone fisiche e soggetti economici residenti di disponibilità finanziarie e patrimoniali rappresentate ed alimentate da risorse sottratte all'imposizione tributaria nazionale non rappresenta fenomeno recente per il nostro Paese, né sua esclusiva prerogativa. Piuttosto, si tratta di risalente esperienza, assai estesa, con connotati di massa, affatto in esaurimento, a dispetto delle numerose iniziative governative succedutesi per ostacolare tali prassi, sotto le impellenti necessità degli equilibri di finanza pubblica. E questo senza disconoscere i passi in avanti compiuti o immaginati nella direzione del contrasto dell'evasione fiscale internazionale, specialmente attraverso lo scambio automatico di informazioni e dati di valenza reddituale e impositiva e la reciproca assistenza amministrativa tra le autorità fiscali dei diversi paesi.

Appare incontrovertibile, anzitutto, che la stessa realtà economica in cui si trovano ad operare i contribuenti residenti in Italia opera quale straordinaria condizione predisponente di tale occulta o dissimulata dislocazione all'estero di risorse. Per avvedersene basta considerare ciò che, in parte, la determina e non la impedisce.

Valgono in tal senso, anzitutto, i livelli eccezionalmente elevati, se raffrontati anche solo alla media dei paesi UE e OCSE, del **sommerso economico, dell'evasione e dell'erosione fiscale**, oltre che della **debolezza dei sistemi di controlli** e dell'**inefficacia del sistema di riscossione**. Gli stessi elementi, d'altro canto, esasperano esponenzialmente la condizione di **gravosità del carico fiscale** relativa alle imprese che operano in Italia, della **incidenza degli oneri contributivi sul costo del lavoro e sull'importo dei costi per adempiere agli obblighi fiscali**.

La tabella che si anticipa— tratta dal Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica formato dalle Sezioni Riunite in Sede Di Controllo della Corte dei Conti— offre un quadro aggiornato di alcune delle non invidiabili peculiarità della situazione economico—tributaria italiana

LIMITI E DISTORSIONI DEL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO

	Anno di riferimento	Italia	UE (v. medio)
Economia sommersa (in % del Pil)	2013	21,1	14,4
Evasione (imposte non versate in % gettito potenziale)	2014	24,0	nd
Tax Gap Iva (Iva non versata in % gettito potenziale)	2014	30,2	17,0
Erosione (spese fiscali in % del Pil)	2015	8	2,5
Tasso di riscossione (in % carico netto affidato al concessionario)	2015	1,13	17,1*
Total tax rate (% carico fiscale-contributivo su impresa medie dimensioni)	2014	64,8	40,6
Cuneo fiscale (imposte e contributi in % costo lavoro)	2015	49	39
Costi per adempiere agli obblighi fiscali (in n. ore)	2014	269	173

*valore medio Paesi Ocse.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, Equitalia, Ocse, Banca Mondiale,

1. 1. La pressione fiscale e i volumi statistici dell'evasione

Secondo dati ufficiali OCSE riferiti al **2013**, il **livello di pressione fiscale italiano** era attestato al **42,6 %** del PIL, equiparabile solo a quello francese (pari al 45 %) ampiamente superiore a quello tedesco (36,7%), spagnolo (32,6%), britannico (32,9%), statunitense (25,4%) e coreano (24,3%) oltre che alla media dei paesi OCSE (34,1%)⁴. Secondo successive rilevazioni statistiche OCSE, nel **2014** la pressione fiscale italiana si attestava sul valore di **43,7%** del PIL, per scendere nel **2015** al **43,3%**, ponendo il nostro Paese alle spalle di Danimarca (al 46,6%), Francia (45,5%),

⁴ Fonte: OECD (2015), "Revenue Statistics: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database). Ultimo aggiornamento dati dicembre 2014. Dati estratti dall'OECD iLibrary 15-10-2015.

Belgio (44,8%), Finlandia (44%) e Austria (43,5%), ampiamente sopra la media dei Paesi Ocse (34,3%)⁵.

Con **specifico riferimento alle imprese italiane**, poi, il livello di tassazione definito per rapporto percentuale rispetto al PIL già nel 2013 evidenziava valori di assoluto primato rispetto a comparabili paesi europei, attestandosi sul 3% (valore superiore a quello della Germania, ferma al 1,8%, della Francia, attestata 2,6%, della Spagna, pari al 2,0% e del Regno Unito, pari al 2,5%)⁶.

Come ricorda il Rapporto 2017 della Corte dei Conti sul coordinamento della Finanza pubblica⁷ «*il total tax rate stimato per un'impresa di medie dimensioni, testimonia di un carico fiscale complessivo (societario, contributivo, per tasse e imposte indirette) che penalizza l'operatore italiano in misura (64,8 per cento) eccedente di quasi 25 punti l'onere sopportato dall'omologo imprenditore dell'area UE/Efta. A sua volta, il cuneo fiscale, riferito alla situazione media di un dipendente dell'industria, colloca al livello più alto la differenza esistente nel nostro Paese fra il costo del lavoro a carico dell'imprenditore e il reddito netto che rimane in busta paga al lavoratore: il 49 per cento prelevato a titolo di contributi (su entrambi) e di imposte (a carico del lavoratore) eccede di ben 10 punti l'onere che si registra mediamente nel resto d'Europa*».

Altrettanto alta la percentuale di incidenza del carico fiscale sul totale del gettito, molto vicina al primato anche per valore assoluto dei versamenti⁸. A ciò si aggiungano i significativi *costi di adempimento degli obblighi tributari* che il medio imprenditore italiano è chiamato ad affrontare: 269 ore lavorative, il 55 per cento in più di quanto richiesto al suo competitore europeo.

Secondo quanto chiosa la Corte dei Conti nel Rapporto 2017 sopra ricordato «*un'esposizione tributaria tanto marcata non aiuta il contrasto all'economia sommersa e la lotta all'evasione (di qui le devianze altrettanto rilevanti in entrambi i fenomeni)*». Ciò peraltro in un quadro in cui le entrate tributarie finali stanno registrando volumi di crescita censita nel Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica.

Con oltre **581 miliardi** (+2,1 per cento), le **entrate finali accertate nel 2016** continuano la crescita già ripresa nel 2015 dopo la breve flessione registrata nel 2014. Dall'analisi per titoli emerge il **ruolo determinante delle entrate tributarie** (pari all'87,5 per cento delle entrate finali e +1,6 per cento rispetto al 2015). Si registra una **forte crescita delle imposte indirette** che risultano pari a **207.459 milioni** (+3,7 per cento), tra le quali si evidenzia la **variazione del gettito IVA** (+3.927 milioni) dovuta in parte all'effetto dello *split payment* (pari a 3.751 milioni)⁹. Contribuisce, inoltre, alla crescita totale degli incassi la voce relativa al gioco del lotto e alle lotterie che passano da 11.479 nel 2015 a 13.843 milioni nel 2016 (pari al +20,6 per cento). Di contro risultano in **lieve flessione, sempre in termini di incassi, rispetto al 2015, le entrate derivanti da imposte dirette** (-267 milioni, pari allo 0,1 per cento); tale riduzione è determinata da **una flessione dell'IRPEF che passa da 182.532 nel 2015 a 181.753 milioni nel 2016**, (-779 milioni, corrispondente a -0,4 per cento), e dalla tassazione sostitutiva che passa da 11.149 nel 2015 a 9.035 milioni nel 2016 (pari a -19 per cento). **L'analisi per titoli** rivela il ruolo determinante delle entrate tributarie (+2,4 per cento), tra le quali conserva particolare rilievo l'IRPEF (pari a **189,9 miliardi accertati** +1,2 per cento, rispetto all'anno precedente), e dall'IVA (**143,8 miliardi accertati**, +3,4 per cento rispetto al 2015).

Per comprendere la **diffusione ed il carattere di massa dell'evasione** nel nostro paese — premessa predisponente della dislocazione all'estero di risorse, redditi e basi imponibili —

⁵ Negli Stati Uniti il livello complessivo di tassazione è salito dal 25,9 al 26,4% del Pil (non lontani ormai dal livello pre-crisi e cioè dal 26,7% del 2007). Anche se gli Usa rimangono saldamente in coda alla lista dei Paesi con la maggiore pressione fiscale. Sono infatti quintultimi, seguiti solo da Corea, Irlanda, Cile e Messico.

⁶ Fonte: OECD (2015), "Revenue Statistics: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database). Ultimo aggiornamento dati dicembre 2014, Dati estratti dall'OECD iLibrary 15-10-2015.

⁷ Cfr. http://www.corteconti.it/attivita/controllo/finanza_pubblica/bilanci_manovra_leggi/rapporto_finanza_pubblica_2017/index.html.

⁸ Secondo una recente elaborazione dell'Ufficio studi di Mestre della Confederazione Generale Italiana dell'Artigianato (CGIA), realizzata su dati Eurostat e riferita a dati 2015, le imprese italiane sono in posizione di primato in Europa per incidenza del carico fiscale sul totale del gettito e sono parimenti prossime al primato anche per valore assoluto dei versamenti. L'associazione degli artigiani ha calcolato che le nostre imprese versano al Fisco 105,6 miliardi di euro l'anno: nell'Unione europea solo le aziende tedesche pagano un importo complessivo superiore, 135,6 miliardi, anche se va ricordato che la Germania conta 22 milioni di abitanti in più dell'Italia. Il carico fiscale sulle imprese italiane — avuto riguardo all'incidenza percentuale delle tasse pagate dalle aziende sul gettito fiscale totale — è del 14,9 (105.616 milioni di euro), in Irlanda è del 14,8, in Belgio del 12,9, nei Paesi Bassi del 12,7, in Spagna dell'11,8, in Germania e in Austria dell'11,6, in Francia il 10,6% (103.621 milioni di euro). La media dell'Unione europea è pari all'11,5 per cento. *I dati sono riferiti al 2015 e dall'anno successivo sono intervenuti alcuni alleggerimenti quali la diminuzione del diritto camerale, il cd. super ammortamento 40 per cento e maggiori deduzioni Irap per le piccole imprese. Dal 2016, poi, è scattata l'importante diminuzione dell'Ires (Imposta sul reddito delle società) dal 27,5 al 24 per cento e si è aggiunto l'iperammortamento per i beni strumentali. All'analisi sfuggono "ulteriori forme di prelievo, per le quali non è possibile effettuare un confronto omogeneo con gli altri paesi presi in esame in questa comparazione, come i contributi previdenziali, l'Imu/Tasi, il tributo sulla pubblicità, le tasse sulle auto aziendali, le accise".*

⁹ Lo *split payment* consiste nel versamento dell'IVA da parte della Pubblica Amministrazione per i beni e servizi da essa acquistati e riflette la stessa logica del *reverse charge*, ossia del trasferimento dell'onere di versamento dell'imposta dal fornitore all'acquirente. Nel 2015 il *reverse charge* è stato esteso ai settori delle pulizie e delle costruzioni. Tale inversione produce un incremento di gettito spontaneo nel caso in cui il soggetto acquirente è fiscalmente più *compliance* del venditore. Entrambe le misure hanno contribuito alla riduzione del gap IVA. In particolare, per quanto riguarda lo "*split payment*", le più recenti stime effettuate dall'Agenzia delle Entrate, evidenziano una riduzione strutturale del "gap" di 2,5 miliardi nel 2015 e di un ulteriore miliardo nel 2016, importi al netto dei maggiori rimborsi e compensazioni. Come ha osservato la direttrice della Agenzia delle Entrate nella ricordata audizione del 5 aprile 2017 «*le dinamiche negli aggregati macroeconomici che, usualmente, sono correlati all'andamento del gettito Iva di origine interna nel biennio 2015-2016 non sono in grado di giustificare gli incrementi del gettito Iva, registrati negli stessi anni, le cui cause vanno ricercate anche in una maggiore efficienza nella gestione del tributo che ha prodotto un surplus di gettito rispetto all'andamento congiunturale*».

conviene esaminare in termini più articolati le componenti dei dati aggregati proposti nella tabella che precede.

L'occasione del dettaglio proviene dalla **Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva formata, a settembre 2016**, dalla Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 aprile 2016¹⁰.

La Relazione considera il *tax gap*, calcolato come il divario (*gap*) 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. Le stime si riferiscono, per tutte le imposte, al periodo compreso tra il 2010 e il 2013, mentre per il 2014 sono disponibili solo alcune valutazioni preliminari.

Occorre premettere che il *tax gap* è più ampio dell'evasione intenzionale. Infatti, i meri errori di calcolo e di interpretazione delle norme e i mancati versamenti (se dovuti solo a crisi di liquidità) non sono ascrivibili all'evasione fiscale intenzionale (questa componente non intenzionale rappresenta il 13% del *gap* delle entrate tributarie, attestandosi intorno a circa 13 miliardi di euro); d'altro canto, le basi imponibili teoriche sottostanti alla stima del PIL sommerso¹¹, come apprezzato dall'Istat, non rappresentano compiutamente le basi imponibili non dichiarate, anche se depurate dagli effetti dell'erosione fiscale (alcuni comportamenti dei contribuenti riducono la base imponibile, ma, per definizione, non sono inclusi nelle stime del valore aggiunto sommerso, come le deduzioni fiscali fruite in misura non spettante)¹².

Per quantificare la stima del *tax gap* con il metodo *top down*¹³ è necessaria una misurazione dell'economia non osservata, per la parte relativa al sommerso economico. A questo fine, la Commissione ha recepito le misure calcolate dall'Istat nell'ambito delle stime dei Conti economici nazionali. Gli schemi e le definizioni fissate dal Sistema Europeo dei Conti (il SEC che da settembre 2014 è in vigore nella versione 2010) impongono infatti di contabilizzare nel Pil, e in generale negli aggregati economici, anche l'Economia Non direttamente Osservata

¹⁰ Cfr. art. 10-bis.1, commi 3 e 4, legge 31 dicembre 2009, n.196. Tra i compiti affidati alla Commissione sono annoverati quelli di: – recepire e commentare le valutazioni sull'economia non osservata effettuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) sulla base della normativa che regola la redazione dei Conti economici nazionali; – stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico, con la massima disaggregazione possibile a livello settoriale, territoriale e dimensionale, utilizzando una metodologia di rilevazione, riferita a tutti i principali tributi, anche locali, basata sul confronto tra i dati della Contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'Anagrafe tributaria, con criteri trasparenti, stabili nel tempo, e adeguatamente pubblicizzati; – valutare l'evoluzione nel tempo dell'evasione fiscale e contributiva e delle entrate sottratte al bilancio pubblico; – illustrare le strategie e gli interventi attuati per contrastare e prevenire l'evasione fiscale e contributiva, nonché quelli volti a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi; valutare i risultati dell'attività di contrasto e prevenzione, nonché di stimolo all'adempimento spontaneo; – di indicare le linee di intervento e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi.

¹¹ Ricorda la relazione sull'economia sommersa del 2016: «A partire da settembre 2014 i dati di Contabilità nazionale includono nei conti il reddito relativo alle attività di commercializzazione delle sostanze stupefacenti, all'esercizio della prostituzione e al contrabbando di sigarette e alcol. La distinzione tra economia sommersa e economia illegale, entrambe incluse nel Pil, è dovuta al fatto che nella prima si stima quella parte di economia legale che sfugge all'osservazione diretta, perché caratterizzata da sottodichiarazione o impiego di lavoro irregolare; mentre nella seconda si stima una parte dell'economia illegale vera e propria, perché o caratterizzata dalla produzione o distribuzione di beni e servizi illegali, ovvero proibiti dalla legge (per esempio la droga), ovvero dalla illegale produzione o distribuzione di beni e servizi legali (ossia svolte da operatori non autorizzati, come l'aborto eseguito da medici non autorizzati o il contrabbando di sigarette). La decisione europea ha previsto di includere nel Pil solo l'economia illegale basata sul concetto di "consenso volontario", il quale si esplicita in un mutuo accordo tra i soggetti coinvolti nella transazione, escludendo viceversa l'economia criminale basata su atti non consensuali».

¹² La valutazione dell'erosione fiscale è demandata al lavoro della Commissione istituita per la redazione del *Rapporto annuale sulle spese fiscali* (articolo 1 del legislativo 24 settembre 2015, n. 160, in attuazione dell'articolo 4 della Legge 11 marzo 2014, n. 23 che disciplina il monitoraggio annuale delle spese fiscali). Alla luce delle definizioni concettuali consolidate a livello internazionale, un'interpretazione più ampia del *tax gap* include anche la perdita di gettito dovuta alle varie misure di *policy* che prevedono agevolazioni fiscali nella forma di riduzioni di aliquote, abbattimenti degli imponibili o regimi speciali di favore rispetto ai principi generali cui dovrebbe rispondere il sistema di tassazione, che costituiscono le cosiddette spese fiscali (o *tax expenditures*). Secondo questa interpretazione onnicomprensiva, il *tax gap* totale sarebbe dato dalla differenza tra quanto il contribuente dovrebbe teoricamente versare secondo un modello *benchmark* di tassazione e quanto effettivamente viene riscosso. Più precisamente, il *tax gap* totale si articolerebbe in due parti: il *compliance gap*, ovvero il *tax gap* in senso stretto, che considera solo il divario rispetto all'adempimento alla normativa vigente, e il *policy gap*, ovvero una misura della discrepanza tra la legislazione vigente e il modello *benchmark* di tassazione (gli elementi costitutivi rispetto ad una struttura del tributo presa a riferimento).

¹³ Mentre la stima *bottom-up* opera una quantificazione ottenuta partendo dai dati micro (tipicamente quelli basati sugli accertamenti, solitamente casuali) e proiettandoli a livello macro, la stima *top-down* si intende, invece, quella basata primariamente sul confronto tra basi dati (tipicamente quelle fiscali con quelle di Contabilità nazionale) e poi eventualmente disaggregata per zone, settori, ecc.

(NOE). Il SEC definisce l'economia non osservata come originata: i) dal sommerso economico (ii) dalle attività illegali; iii) dalla produzione del settore informale; iv) il sommerso statistico, derivante da carenze del sistema di rilevazione e misurazione delle attività.

Sulla base dei Conti nazionali pubblicati a marzo del 2016, il valore aggiunto generato dal sommerso economico si avvicina, nel triennio 2011-2013 a 190 miliardi di euro, con un'incidenza crescente sul Pil, dall'11,4% del 2011 all'11,8% del 2013. Le componenti più rilevanti dell'economia sommersa sono quelle legate alla correzione della sotto-dichiarazione del valore aggiunto e all'impiego di lavoro irregolare. Nel 2013, esse generano, rispettivamente, il 52,4% e il 38,1% del valore aggiunto complessivo attribuito all'economia sommersa. Meno rilevante, ancorché significativo (9,5%), è il contributo delle altre componenti (mance, fitti "in nero" e integrazione domanda-offerta).

Le tabelle che seguono (tratte dalla relazione sull'economia sommersa del settembre 2016) offrono una sintesi dei volumi assoluti del GAP delle entrate tributarie e contributive e della propensione al GAP dell'imposta.

TABELLA 1.C.1: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE - DATI IN MILIONI DI EURO

Tipologia di imposta	2010	2011	2012	2013	2014*	Media 2012-13**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	N.D.	3.949	3.887	3.975	N.D.	3.931
IRPEF lavoro autonomo e impresa	20.149	25.548	26.276	28.039	30.730	27.158
IRES	14.670	17.280	13.891	14.274	10.040	14.083
IVA	37.407	40.058	40.451	39.263	40.168	39.857
IRAP	8.091	8.936	8.538	8.623	8.070	8.581
IMU	N.D.	N.D.	4.000	5.290	5.268	4.645
Totale entrate tributarie	80.317	95.771	97.043	99.464	94.276	98.254
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	N.D.	2.438	2.478	2.376	N.D.	2.427
Entrate contributive carico datore di lavoro	N.D.	8.016	8.077	7.906	N.D.	7.992
Totale entrate contributive	N.D.	10.454	10.555	10.282	N.D.	10.419
Totale entrate tributarie e contributive	N.D.	N.D.	107.598	109.746	N.D.	108.672

* Le stime relative al 2014 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati più recenti sull'economia non osservata da parte dell'Istat.

Per monitorare la *tax compliance* e, in generale, la *performance* del sistema tributario è utile anche calcolare un indicatore della propensione all'inadempimento dei contribuenti (*propensione al gap*), dato dal rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e il gettito teorico: una riduzione di tale rapporto equivale a un miglioramento della *tax compliance*, e viceversa.

TABELLA 1.C.2: PROPENSIONE AL GAP NELL'IMPOSTA

Propensione al gap nell'imposta	2010	2011	2012	2013	2014*	Media 2012-13**
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)***	N.D.	3,0%	2,9%	3,0%	N.D.	3,0%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	52,7%	54,5%	54,8%	57,0%	59,5%	55,9%
IRES	34,7%	37,7%	36,1%	37,4%	34,1%	36,8%
IVA	28,4%	29,7%	29,9%	29,7%	29,7%	29,8%
IRAP	20,7%	22,2%	22,1%	23,3%	23,3%	22,7%
IMU	N.D.	N.D.	21,1%	27,3%	27,2%	24,2%
Totale	N.D.	N.D.	23,6%	24,3%	N.D.	24,0%

* Le stime relative al 2014 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati più recenti sull'economia non osservata da parte dell'Istat.

** La media è calcolata solo per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati. *** Per il lavoro dipendente la propensione è calcolata come il rapporto tra la stima dell'evasione fiscale per i lavoratori dipendenti irregolari e l'ammontare delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti pubblici e privati (al lordo della stima dell'evasione sui lavoratori irregolari).

Secondo quanto osserva la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, in media, per gli anni 2012 e 2013, il *gap* complessivo è stato pari a **108,7 miliardi di euro, di cui 98,3 miliardi di mancate entrate tributarie e 10,4 miliardi di mancate entrate contributive**. Dal 2012 al 2013 l'incremento delle mancate entrate tributarie risulta pari a 2,5 miliardi di euro, mentre la dinamica del *gap* riguardante le entrate contributive registra una leggera flessione (circa 280 milioni di euro). La Tabella 1.C.2 riporta la propensione al *gap*

relativa alle entrate tributarie, in media pari al 24 per cento. Considerando esclusivamente l'IRPEF per il lavoro autonomo e impresa, l'IRES, l'IVA e l'IRAP, la propensione media al *gap* risulta sensibilmente più elevata e pari al 34,2 per cento. Si osserva, in particolare, una propensione media al *gap* IRPEF pari al 55,9% per i lavoratori autonomi e le imprese, in continua crescita dal 2010 al 2014, anno in cui si avvicina al 60 per cento. In generale, con la sola eccezione dell'IVA, nel 2013 si evidenzia un aumento nella propensione al *gap* rispetto al 2012 per tutte le tipologie di imposta considerate.

Nella audizione del 29 marzo 2017 il presidente della Commissione per la redazione della relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, ha aggiornato il "*tax gap*" relativo alle entrate tributarie e contributive, **nel 2014**, sino all'imponente somma di **111,7 miliardi di euro**. Limitando il campo di osservazione alle sole entrate tributarie l'ammontare è pari a **100,4 miliardi di euro**. L'IVA rappresenta la quota più rilevante del "*gap*": ammonta, **nel 2014**, a **40,5 miliardi di euro**, di cui **8,4 miliardi dovuti a mancati versamenti**. Nel 2014 il *gap* delle entrate tributarie, dunque, si è incrementato dello 0,8% rispetto al 2013¹⁴.

L'imponenza del fenomeno dell'evasione nazionale emerge anche considerando che i contribuenti che nel 2016 hanno pendenze a vario titolo con Equitalia sono circa 21 milioni, anche se circa il 54 per cento di costoro hanno accumulato debiti che non superano i 1.000 euro.

Non trascurabile, sebbene non prevalente, la percentuale di GAP IRPEF collegato al lavoro dipendente irregolare. Segno che la propensione all'evasione, obiettivamente più elevata per lavoratori autonomi e imprese, non è estranea all'esperienza antropologia dei lavoratori dipendenti. La propensione, inoltre, ha evidenze più marcate in relazione alle imposte più significative per gli equilibri di finanza pubblica, come segnalato nella tabella 3.A.2 che segue.

TABELLA 3.A.2: ENTRATE TRIBUTARIE E TAX GAP

Imposte	Gettito 2015 (milioni di euro)	Peso sul totale delle Entrate	TAX GAP	Metodologia di stima	Fonte
IRPEF¹	176.175	32,60%	'1	Top down e Bottom Up ² (Dati accertamenti)	Agenzia entrate Dipartimento delle finanze
IRES¹	33.574	6,21%	'1	Top down e Bottom Up ² (Dati accertamenti)	Agenzia entrate
Sost. Redditi, rit. su interessi e altri redditi di capit.	11.114	2,06%	X		
Sost. sui redditi da capitale e sulle plusvalenze	4.203	0,78%	X		
Cedolare secca	2.012	0,37%	X		
IIMU immobili ad uso produttivo	3.831	0,71%	'1	Top down	Dipartimento delle finanze
Imp. sulle riserve mat. rami vita ass.	2.325	0,43%	X		
Registro	4.223	0,78%	X		
IVA³	119.321	22,08%	'1	Top down	Agenzia entrate
Bollo	7.143	1,32%	X		
Assicurazioni	3.070	0,57%	X		
Ipotecaria	1.492	0,28%	X		

¹⁴ Ad ottobre 2016 è stata predisposta una relazione per **aggiornamenti per gli anni 2010-2014** a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall'Istat. Rispetto ai dati pubblicati nella Relazione già trasmessa al Governo, nel 2014 la stima dell'evasione tributaria è aumentata di circa 941 milioni di euro, a cui devono essere aggiunti circa 5,1 miliardi di euro dovuti alla stima dell'IRPEF evasa per i lavoratori dipendenti irregolari, assente nella versione precedente. In particolare, le stime precedenti relative al 2014 sono state riviste al rialzo nel caso dell'IRES (816 milioni di euro), dell'IVA (360 milioni) e per l'IRAP (308 milioni), mentre per l'IRPEF su lavoratori autonomi e imprese il *tax gap* è stato ridotto di circa 543 milioni di euro. Nel complesso, quindi, l'evasione fiscale e contributiva è quantificata per il 2014 in 111.655 milioni di euro, con un aumento di 1.851 milioni di euro (+1,7% rispetto al 2013). Tale aumento deriva per 844 milioni dall'evasione fiscale (+0,8% rispetto al 2013) e per 1.007 milioni dall'evasione contributiva (+9,8% rispetto al 2013). Rispetto al 2013, si registra un incremento **del tax gap per l'IVA di 1,1 miliardi di euro** e una riduzione di quello relativo all'IRAP di 245 milioni di euro. La riduzione relativa all'IRES (circa 3,4 miliardi di euro) è compensata dall'incremento dell'IRPEF di circa 3,5 miliardi di euro, di cui 1,2 miliardi per lavoratori dipendenti irregolari e 2,3 miliardi per lavoratori autonomi e le imprese.

Canoni di abbonamento radio e TV	1.681	0,31%	X		
Imp. di fabbricazione sugli oli minerali	25.403	4,70%	X		
Imp. energia elettrica e addiz.	2.442	0,45%	X		
Imp. di consumo sul gas metano	2.866	0,53%	X		
Tabacchi (imp. sul consumo)	10.756	1,99%	X		
Provento del lotto	7.077	1,31%	X		
Apparecchi e congegni di gioco	4.121	0,76%	X		
Altre Imposte	13.518	2,50%	X		
Totale Imposte Governo Centrale (A)	436.347	80,73%			
Comuni					
IMU ⁴	15.486	2,87%	'1	Top down	Rinascimento della finanze
TASI	4.750	0,88%	X		
Addizionale comunale IRPEF	4.384	0,81%	X		
Province					
IPT	1.536	0,28%	X		
RC auto	2.113	0,39%	X		
Regioni					
IRAP netta complessiva ⁵	28.121	5,20%	'1	Top down	Agenzia entrate
Tasse auto a carico delle famiglie	4.218	0,78%	X		
Addizionale regionale IRPEF	11.332	2,10%	X		
Altre Imposte Locali	32.200	5,96%	X		
Totale Imposte Enti locali (B)	104.140	19,27%			
Totale Imposte (A + B)	540.487	100,00%			

Note:

¹ In particolare, l'Agenzia delle entrate stima il tax gap per lavoratori autonomi e imprese, mentre il Dipartimento delle finanze stima il tax gap per i lavoratori dipendenti irregolari.

² Non riportate in questa Relazione.

³ Metodologia differente da quella utilizzata dalla Commissione europea (cfr. nota 2 della Tabella 3.A.1) sulla variazione dello stock di crediti.

⁴ Valutazione ad aliquota di base (escluse le abitazioni principali "di lusso", i terreni, le aree fabbricabili e i fabbricati rurali strumentali).

⁵ IRAP privata

Fonte: Elaborazione su dati del Bollettino delle entrate, Dipartimento delle finanze (MEF).

Il dato del gap IVA è davvero eclatante.

La Tabella 3.B.2 riporta le stime delle diverse misure di compliance calcolate per gli anni 2010-2014. Il gap in valore (riga 1) oscilla in un intervallo tra i 37,4 miliardi (2010) e 40,5 miliardi (2012). Nel 2014, l'ammontare del gap IVA è di circa 40,2 miliardi, in lieve crescita rispetto all'anno precedente.

TABELLA 3.B.2. GAP IVA (IPOTESI SENZA CONSENSO, IN MLN DI EURO) E RAPPORTI RISPETTO AL POTENZIALE (PROPENSIONE IN %) E AL PIL. ANNI 2010-2014

	Aggregato	Tipologia	2010	2011	2012	2013	2014
1	Gap IVA in mln di euro (IVANV)	Non dichiarato	30.487	32.253	31.992	31.052	31.768
		Dichiarato e non versato 1	6,92	7.805	8.459	8.21	8.4
		Totale non versato	37.407	40.058	40.451	39.263	40.168
2	Gap IVA in % dell'imposta potenziale (IVANV/IVAT)	Non dichiarato	23,2%	23,9%	23,7%	23,5%	23,5%
		Dichiarato e non versato 1	5,3%	5,8%	6,3%	6,2%	6,2%
		Totale non versato	28,4%	29,7%	29,9%	29,7%	29,7%
3	Gap IVA in % del PIL (IVANV/PIL)	Non dichiarato	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
		Dichiarato e non versato 1	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
		Totale non versato	2,3%	2,4%	2,5%	2,5%	2,5%

Fonte: elaborazioni Agenzia delle entrate.

1 dati desunti dai controlli automatici ai sensi dell' art. 54 bis del D.P.R. 633/72.

La relazione rimarca come l'indicatore di *compliance* che misura la propensione a non versare l'imposta (riga 2 Tabella 3.B.2) oscilla tra il 28,4% (2010) e il 29,9% (2012). Nel 2014, il rapporto tra *gap* e imposta potenziale è circa il 29,7%. Rispetto all'imposta potenziale, quindi, il *gap* complessivo dell'IVA cresce a partire dal 2011 e rimane poi sostanzialmente costante nel triennio successivo.

Il valore dei mancati versamenti è pari a 6,9 miliardi nel 2010 e cresce progressivamente nei due anni successivi, raggiungendo gli 8,5 miliardi nel 2012. La loro quota sul *gap* complessivo oscilla tra il 18,5% del 2010 e il 20,9% del 2012. Ne segue che l'attitudine dei contribuenti ad omettere la dichiarazione di IVA dovuta aumenta tra il 2010 e il 2011, fino a raggiungere il 23,9%. Tale andamento, che si riscontra anche per le altre principali imposte, viene posto in relazione con l'acuirsi della crisi finanziaria, concentrata nell'ultima parte dell'anno, che ha generato un clima di particolare incertezza tra i contribuenti. Ulteriore fattore che ha contribuito a deprimere la *compliance* è anche quello legato all'incremento dell'aliquota ordinaria, che è stato disposto a partire dal settembre dello stesso anno (l'aliquota *standard* è passata dal 20% al 21% il 17 settembre 2011 e dal 21% al 22% il 1 ottobre 2013).

La rilevazione permette di dire, in sintesi, che **si contrae la quota di IVA dovuta non dichiarata, mentre aumenta la porzione di IVA dichiarata ma non versata**. Il *gap* per l'IVA dichiarata, infatti, decresce nei tre anni successivi, attestandosi al 23,5% nel 2014. Invece, la componente derivante dal mancato versamento dell'imposta dichiarata aumenta ulteriormente nel 2012 e rimane sostanzialmente costante nel biennio 2013-2014, facendo quindi segnare un aumento di quasi un punto percentuale in 5 anni (dal 5,3% del 2010 al 6,2% del 2014). Per valutare quanta parte dell'ammontare dei beni e servizi prodotti nell'economia in ciascun anno rappresenta il mancato gettito IVA, il *gap* IVA viene espresso in termini di Pil (riga 3 Tabella 3.B.2): il rapporto è pari a 2,3% nel 2010 e cresce fino al 2,5% nel 2012, per poi restare costante.

I dati, poi, assumono significato di ulteriore allarme se si tiene conto del cd. *tax gap* rilevato a **livello di Unione europea**. La Commissione europea pubblica annualmente un report sul VAT *gap* per tutti i paesi europei, basato sulla metodologia *top-down*. Dall'ultima rilevazione¹⁵, riferita al periodo 2010-2014 (anteriore alla *Brexit*), emerge che in Italia si realizza la più cospicua evasione dell'IVA dell'intera area dei 27 Paesi UE. Si tratta di un primato in termini di **valori assoluti**. E' in Italia, infatti, che si verifica nel 2014 **la quota di VAT Gap più alta**, pari ad **36,8 miliardi** di euro (**23,11%** sul totale VAT Gap EU-27)¹⁶; importo superiore di oltre il 50% rispetto al dato registrato in Francia (24,4 miliardi di euro, pari al 15,3 % sul totale VAT Gap EU-27) e in Germania (23,4 miliardi, pari al 14,73 % sul totale VAT Gap EU-27), più che doppio rispetto al Regno Unito (17,7 miliardi di euro, pari al 11,1 % sul totale VAT Gap EU-27), di ben sei volte superiore alla Spagna (6,2 miliardi di euro, pari al 3,89 % sul totale VAT Gap EU-27). A risultare preoccupante è anche la **percentuale di VAT gap interna** (VAT gap percent of VTTL), sempre nel 2014 stimata pari al 27,55%, quasi doppia rispetto alla Francia (14,18%), quasi tripla rispetto alla Germania (10,37%) ed al Regno Unito (10,14 %), quasi quadrupla rispetto alla Spagna (8,8%). Come si vede, l'UE ci riferisce dati "meno allarmanti" – si fa per dire – di quelli rilevati dall'apposita commissione nazionale e che rimarcano una peculiarità tutta italiana che dimostra ampiamente quali ragioni economiche sostengano la CGUE nel rivolgere il pressante invito al giudice nazionale a **difendere le risorse proprie iscritte nel bilancio generale dell'Unione europea**.

Venendo al *gap* IRES, la situazione è rappresentata nella tabella 3.D.2. che segue.

¹⁵ Cfr. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf.

¹⁶ Si tratta di dato particolarmente ragguardevole se si considera che la quota del PIL italiano è attestato su valori di poco superiori al 10% di quello dell'Unione europea.

TABELLA 3.D.2 - AMMONTARE DEL GAP IRES E RAPPORTI RISPETTO ALLA BASE POTENZIALE (PROPENSIONE) E AL PIL - ANNI 2010-2014

	Anno	2010	2011	2012	2013	2014
Gap IRES in mln di euro (IRESNV)	Non dichiarato (*)	13.460	15.848	12.532	12.878	9.058
	Non versato (**)	1.211	1.426	1.352	1.389	977
	Complessivo	14.670	17.274	13.884	14.267	10.035
Gap IRES in % dell'imposta potenziale (IRESNV/IRESp)	Non dichiarato (*)	31,8%	34,6%	32,6%	33,7%	30,8%
	Non versato (**)	2,9%	3,1%	3,5%	3,6%	3,3%
	Complessivo	34,7%	37,7%	36,1%	37,4%	34,1%
Gap IRES in % del PIL (IRESNV/PIL)	Non dichiarato (*)	0,8%	1,0%	0,8%	0,8%	0,6%
	Non versato (**)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
	Complessivo	0,9%	1,1%	0,9%	0,9%	0,6%

(*) I dati delle stime del gap relativi all'anno 2014 sono da considerarsi provvisori e quelli relativi al 2013 semi-definitivi.

(**) MV= mancati versamenti, sono estrapolati per gli anni 2013 e 2014.

I valori stimati del **gap IRPEF per imprese** (imprenditori individuali, soggetti autonomi di imposta, ovvero società di persone tenute al pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per tramite dei propri soci attraverso la c.d. tassazione per trasparenza) e **lavoratori autonomi** e della relativa propensione sono illustrati nella Tabella 3.E.2..

TABELLA 3.E.2 - AMMONTARE DEL GAP IRPEF PER IMPRESE E LAVORATORI AUTONOMI E RAPPORTI RISPETTO ALLA BASE POTENZIALE (PROPENSIONE) E AL PIL - ANNI 2010-2014

	Anno	2010	2011	2012	2013	2014
Gap IRPEF imprese e lav.aut in mln di euro (IRPEFNV)	Non dichiarato (*)	18.873	24.014	24.663	26.372	28.903
	Non versato (**)	1.276	1.531	1.614	1.672	1.832
	Complessivo	20.149	25.545	26.276	28.044	30.736
Gap IRPEF imprese e lav.aut in % dell'imposta potenziale (IRPEFNV / IRPEFp)	Non dichiarato (*)	49,4%	51,2%	51,5%	53,6%	55,9%
	Non versato (**)	3,3%	3,3%	3,4%	3,4%	3,5%
	Complessivo	52,7%	54,5%	55,3%	57,0%	59,4%
Gap IRPEF imprese e lav.aut in % del PIL (IRPEFNV / PIL)	Non dichiarato (*)	1,2%	1,5%	1,5%	1,6%	1,8%
	Non versato (**)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%

(*) I dati delle stime del gap relativi all'anno 2014 sono da considerarsi provvisori e quelli relativi al 2013 semi-definitivi. (**) MV= mancati versamenti, sono estrapolati per gli anni 2013 e 2014.

Complessivamente, dai circa 20 miliardi di euro rilevati nel 2010 si sale ad un valore superiore ai 30 miliardi nel 2014. Sia la propensione al gap relativa ad omessa dichiarazione, sia, sebbene in misura minore, quella relativa ad omesso versamento presentano, se rapportati all'IRPEF potenziale, un andamento tendenzialmente crescente nel periodo considerato, dall'1,3% all'1,9%, con qualche analogia rispetto all'andamento della propensione al gap IRAP mostrato in precedenza.

I valori stimati del **gap IRPEF per lavoratori dipendenti irregolari** (insieme di attività lavorative volontariamente sottratte all'osservazione da parte delle autorità al fine di evitare il pagamento delle imposte in senso lato, dei contributi sociali obbligatori, e di non ottemperare alle regolamentazioni amministrative e agli standard del mercato del lavoro) trovano sintesi nella tabella 3.E.3 che segue.

TABELLA 3.E.3: AMMONTARE DEL GAP IRPEF PER LAVORATORI DIPENDENTI IRREGOLARI- ANNI 2011-2013

VARIABILE	2011		2012		2013	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Base imponibile evasa totale di cui:	33.042	2606	32.642	24.801	32.050	25.469

Agric. Allev. Silvic. e Pesca	2.273	1.551	2.183	1.416	2.208	1.440
Personale Domestico Famiglie	8.748	8.721	8.399	8.439	8.469	8.779
Base imponibile IRPEF evasa di cui:	30.817	24.968	30.422	23.302	29.891	23.940
Agric. Allev. Silvic. e Pesca	2.072	1.414	1.990	1.291	2.013	1.313
Personale Domestico Famiglie	8.748	8.721	8.399	8.439	8.469	8.779
Cap IRPEF lavoratori dipendenti irregolari di cui:	3.949	3.150	3.887	2.932	3.975	3.137
Agric. Allev. Silvic. e Pesca	127	87	126	82	146	95
Personale Domestico Famiglie	1.073	1.070	1.028	1.023	1.077	1.116
n. posizioni lavorative irregolari*		2.897		2.867		2.864

NOTA: importi espressi in milioni di euro. *importi espressi in migliaia di unità.

I dati relativi alle branche di attività 'Agric. Allev. Silvic. e Pesca' sono ottenuti come somma dei codici di attività economica 1-4; 'Personale domestico famiglie' rappresenta il codice di attività 97.

(1) e (2) si riferiscono alle ipotesi 1 e 2 così come definite nella scheda tecnica Istat, ovvero: nella prima ipotesi i lavoratori dipendenti irregolari percepiscono una retribuzione oraria uguale a quella dei dipendenti regolari (per strato); nella seconda ipotesi i lavoratori dipendenti irregolari percepiscono una retribuzione oraria diversa da quella dei dipendenti regolari.

Venendo a riaggregare i dati, offrono un quadro utile le tabelle di sintesi 3.H.1 e 3.H.2 che seguono:

TABELLA 3.H.1: GAP NELL'IMPOSTA (IN MILIONI DI €) DISTINTO TRA MANCATI VERSAMENTI ED ERRORI (MV) E OMESSA DICHIARAZIONE DI IMPOSTA (*) - DATI IN MILIONI DI EURO

Tipologia di imposta	2010	2011	2012	2013	2014(*)	Media
IRPEF totale lavoro autonomo e impresa	20.149	25.548	26.276	28.039	30.730	26.148
di cui IRPEF netto MV	18.873	24.014	24.663	26.372	28.903	24.565
IRPEF MV (**)	1.276	1.533	1.613	1.667	1.827	1.583
IRES totale	14.670	17.280	13.891	14.274	10.040	14.031
di cui IRES netto MV	13.460	15.848	12.532	12.878	9.058	12.755
IRES MV (**)	1.211	1.432	1.359	1.396	982	1.276
IVAsc totale	37.407	40.058	40.451	39.263	40.168	39.469
di cui IVAsc netto MV	30.487	32.253	31.992	31.052	31.768	31.510
IVAsc MV (**)	6.920	7.805	8.459	8.210	8.400	7.959
IRAP totale	8.091	8.936	8.538	8.623	8.070	8.452
di cui IRAP netto MV	6.643	7.234	6.912	6.981	6.533	6.861
IRAP MV (**)	1.448	1.702	1.626	1.642	1.537	1.591
Totale IRPEF lav. aut. e imp., IRES IVA, IRAP.	80.317	91.821	89.156	90.198	89.008	88.100
di cui netto MV	69.463	79.349	76.099	77.283	76.263	75.691
MV (**)	10.854	12.472	13.057	12.916	12.745	12.409

TABELLA 3.H.2: PROPENSIONE AL GAP NELL'IMPOSTA DISTINTA TRA MANCATI VERSAMENTI ED ERRORI (MV) E OMESSA DICHIARAZIONE DI IMPOSTA (*)

Propensione al gap nell'imposta	2010	2011	2012	2013	2014(*)	Media
IRPEF totale lavoro autonomo e impresa	52,7%	54,5%	54,8%	57,0%	59,5%	55,9%
di cui IRPEF netto MV	49,4%	51,2%	51,5%	53,6%	55,9%	52,5%
IRPEF MV (**)	3,3%	3,3%	3,4%	3,4%	3,5%	3,4%
IRES totale	34,7%	37,7%	36,1%	37,4%	34,1%	36,1%
di cui IRES netto MV	31,8%	34,6%	32,6%	33,7%	30,8%	32,9%
IRES MV (**)	2,9%	3,1%	3,5%	3,7%	3,3%	3,3%
IVAsc totale	28,4%	29,7%	29,9%	29,7%	29,7%	29,5%
di cui IVAsc netto MV	23,2%	23,9%	23,7%	23,5%	23,5%	23,5%
IVAsc MV (**)	5,3%	5,8%	6,3%	6,2%	6,2%	5,9%
IRAP totale	20,7%	22,2%	22,1%	23,3%	23,3%	22,3%
di cui IRAP netto MV	17,0%	17,9%	17,9%	18,9%	18,9%	18,1%
IRAP MV (**)	3,7%	4,2%	4,2%	4,4%	4,4%	4,2%
Totale IRPEF lav. aut. e imp., IRES IVA, IRAP.	32,0%	34,3%	34,3%	35,1%	35,5%	34,2%
di cui netto MV	27,6%	29,6%	29,3%	30,1%	30,4%	29,4%
MV (**)	4,3%	4,7%	5,0%	5,0%	5,1%	4,8%

La Tabella 3.H.1 riassume i risultati delle **stime del gap IRPEF da lavoro autonomo e da impresa, IRES, IVA e IRAP**, già sopra illustrate.

Nella **media del periodo 2010-2014 il gap complessivo ammonta a 88,1 miliardi di euro**, di questi **12,4 sono ascrivibili alla componente dovuta ad omessi versamenti ed errori nel compilare la dichiarazioni**. Pertanto, il *gap* derivante dal completo occultamento delle base **imponibile e/o dell'imposta ammonta a 75,7 miliardi di euro**.

Se si scompone il *gap* per tipologia di tributo si osserva che l'ammontare maggiore è ascrivibile all'IVA che fa registrare un valore pari a 39,5 miliardi di euro. Tale risultato viene posto in relazione, principalmente, a due fattori: *i*) si tratta dell'imposta con la più ampia base imponibile tra quelle considerate; *ii*) la specificità del tributo importa che l'evasione possa assumere una entità maggiore delle altre in virtù della possibilità di accedere al regime dei rimborsi, o delle compensazioni. Sempre per l'IVA, inoltre, si registra la maggiore incidenza della componente dovuta agli omessi versamenti ed agli errori nella compilazione delle dichiarazioni, che, nella media del periodo assommano a circa 8 miliardi l'anno.

Al fine di ricordare le dinamiche delle entrate sottratte al bilancio pubblico con quelle del ciclo economico, il *tax gap* è rapportato all'imposta potenziale, ovvero si calcola la propensione al *gap* illustrata nella Tabella 3.H.2. **La media della propensione al gap, negli anni 2010-2014, è risultata pari al 34,2%, di cui 29,4% ascrivibile all'occultamento di base e imposta e il 4,8% dovuta ai mancati versamenti ed errori.**

L'analisi della dinamica annuale mette in luce un sensibile incremento della propensione nell'anno 2011, quando passa dal 32% al 34,3%. Occorre ricordare che il 2011 si è caratterizzato per l'acuirsi della crisi finanziaria, concentrata principalmente nell'ultimo periodo dell'anno, e da una conseguente situazione di estrema incertezza che non può non avere influito sulla propensione ad adempiere dei contribuenti.

1.2. La debolezza dei sistemi di controlli e l'inefficacia del sistema di riscossione

Venendo ai **controlli della fedeltà fiscale**, secondo le rilevazioni della Corte dei Conti (cfr. cit. Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica, dal quale tratte le tabelle del presente paragrafo) testimoniano che le **entrate da accertamento e controllo** (assunte al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprensive delle sanzioni e degli interessi) si attestano su **64,5 miliardi**. Pur segnalando una flessione rispetto al 2015 (-2,5 per cento), viene confermato che l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica complessiva del gettito, non fungibile, quantomeno per volumi degli introiti, con forme di sollecitazione all'adempimento spontaneo.

Se dal numero degli accertamenti sostanziali posti in essere nel 2016 ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP¹⁷ si escludono quelli collegati alla *voluntary disclosure* (323.861)¹⁸, nel 2016 **gli accertamenti realizzati dall'Agenzia delle Entrate risultano in diminuzione del 33,8% rispetto all'anno precedente**, passando da 301.996 a 199.990.

A seguire il dettaglio dei controlli sostanziali della Agenzia delle Entrate:

¹⁷ Occorre tenere distinti i risultati conseguiti nell'ambito dell'**attività di accertamento e controllo sostanziale** da quelli conseguiti a seguito dell'**attività di liquidazione automatizzata delle dichiarazioni e degli atti, gestita sulla base di procedure informatiche centralizzate**. La prima riflette, infatti, in modo specifico e diretto l'attività di contrasto all'evasione sostanziale svolta dagli uffici dell'Agenzia, anche con la collaborazione della Guardia di finanza, mentre la seconda consegue in modo automatico al comportamento non corretto tenuto dai contribuenti in sede di quantificazione e versamento del tributo dovuto sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati.

¹⁸ Nel risultato complessivo rendicontato di 10.588 milioni sono confluiti anche gli introiti, pari a 4.113 milioni, conseguiti a seguito del controllo delle 129.565 istanze presentate nel 2015 ai fini della collaborazione volontaria per l'emersione delle illecite disponibilità possedute all'estero (c.d. *voluntary disclosure*)¹⁸, istanze che hanno dato luogo nel 2016 a 323.861 atti di accertamento/adesione. Tale attività operativa, di carattere straordinario, si è caratterizzata per modalità esecutive molto diverse dalla tradizionale attività di controllo e accertamento pur avendo comportato, evidentemente, un elevato assorbimento di risorse operative per il trattamento delle istanze.

DISTRIBUZIONE ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA

Distribuzione accertamenti ordinari II.DD., IVA e IRAP e relativa MIA, per tipologia di soggetto	n. accertamenti 2015	n. accertamenti 2016	MIA 2015*	MIA 2016*	Valore mediano
					MIA 2016 (migliaia)
Grandi contribuenti	2.734	2.367	2.806	3.410	114
Imprese di medie dimensioni	13.262	11.120	5.241	4.211	34
Imprese di piccole dimensioni e professionisti	140.972	104.162	9.888	6.838	12
Determinazione sintetica del reddito	5.827	2.812	169	70	8
Enti non commerciali	5.483	4.200	280	168	12
Altri accertamenti diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	113.456	75.329	2.308	1.510	3
Accertamenti <i>voluntary disclosure</i>	20.262	323.861	123	2.318	1
Totale	301.996	523.851	20.815	18.525	3

*Importi in milioni

Fonte: Agenzia delle entrate

Venendo all'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza, nel 2016, rispetto all'anno precedente, emerge un aumento delle "verifiche e controlli", che passano da 85.373 a 94.016 (+10 per cento) e dei "controlli strumentali", che passano da 514.308 a 525.567 (+2 per cento).

TAVOLA 2.41

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

	2012	2013	2014	2015	2016
Verifiche e controlli	101.484	75.548	76.363	85.373	94.016
Controlli strumentali	655.336	546.640	525.928	514.308	525.567

Fonte: Guardia di Finanza

I risultati finanziari del 2016 dell'ordinaria attività di accertamento e controllo sostanziale i risultati finanziari del 2016 mettono in luce una notevole flessione rispetto a quanto conseguito negli anni precedenti, essendo gli introiti diminuiti del 17,2 per cento rispetto al 2015 e del 20,3 per cento rispetto al 2014. Meno rilevante risulta essere la flessione degli introiti da controlli documentali *ex art. 36-ter* del d.P.R. n. 600 del 1973, che si riducono rispetto all'anno precedente del 3,9 per cento.

TAVOLA 2.1

ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI CONTROLLO SOSTANZIALE
(INTROITI)

	2012	2013	2014	2015	2016*
Entrate da "controlli documentali" (art. 36-ter)	418	386	368	356	342
Entrate da "controlli sostanziali" (da versamenti diretti e da ruolo)	6.772	7.154	7.697	7.403	6.133
Entrate da controlli <i>voluntary disclosure</i>					4.113
Totale	7.190	7.540	8.065	7.759	10.588

Dati 2016 di preconsuntivo

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella tavola a seguire sono riepilogate le violazioni tributarie penali relative ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA, emerse dalle indagini fiscali svolte dalla Guardia di Finanza nel periodo 2012-2016.

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
VIOLAZIONI PENALI TRIBUTARIE NEI SETTORI DELLE IMPOSTE SUI REDDITI E DELL'IVA

	2012	2013	2014	2015	2016	Variazione % 2016 - 2015
Soggetti denunciati	11.769	12.726	13.062	13.665	11.303	-17,3
di cui: in stato di arresto	178	202	146	104	99	-4,8
Totale violazioni accertate	13.170	13.401	17.802	14.633	11.577	-20,9
di cui:						
Emissione fatture per operazioni inesistenti	2.123	2.047	2.068	2.173	1.894	-12,8
Dichiarazione fraudolenta	3.713	3.729	3.875	3.617	3.080	-14,8
Dichiarazione infedele	1.450	1.617	1.850	1.986	1.010	-49,1
Omessa dichiarazione	2.597	2.903	3.339	3.743	2.965	-20,8
Occultamento / distruzione documenti contabili	2.220	1.967	1.656	1.890	1.836	-2,9
Omesso versamento IVA	519	534	533	507	237	-53,3
Indebita compensazione	190	173	177	214	194	-9,3
Omesso versamento di ritenute certificate	200	223	239	275	160	-41,8

Osserva in proposito la Corte dei Conti: «Il numero dei soggetti denunciati per violazioni penali tributarie nel 2016 fa registrare una netta diminuzione rispetto all'anno precedente, passando 13.665 a 11.303 (-17,3 per cento). Diminuisce pure, da 104 a 99 (-4,8 per cento), il numero dei soggetti denunciati in stato di arresto. In netta flessione anche il numero delle violazioni rilevate, che complessivamente passano da 14.633 nel 2015 a 11.577 nel 2016 (-20,8 per cento). La diminuzione riguarda tutte le fattispecie di reato e, in misura particolare, i reati di dichiarazione infedele (-49,1 per cento), di omesso versamento IVA (-53,3 per cento) e di omesso versamento di ritenute (-41,8 per cento). La diminuzione interessa anche il reato di emissione di fatture per operazioni inesistenti (-12,8 per cento sul 2015) sostanzialmente stabile nel quadriennio precedente con una media di 2.061 casi l'anno). Meno rilevante risulta essere la flessione dei reati denunciati per le altre fattispecie non interessate dalle modifiche apportate con il d.lgs. n. 158 quali l'occultamento/distruzione di documenti contabili e la sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte». Secondo quanto evidenziato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano nel Bilancio di responsabilità sociale del 2016, anche la nuova fattispecie della frode fiscale (art. 3 d.lgs.74/2000) che doveva compensare almeno in parte, da un lato, la riduzione delle condotte penalmente rilevanti della dichiarazione infedele e, dall'altro, i casi fraudolenti di manovre elusive definite di "abuso del diritto", sembra sostanzialmente inefficace (da 26 denunce del 2015 a 4 denunce del 2016)».

In merito al **sistema dei controlli fiscali** la Corte dei Conti segnala le seguenti criticità:

- (i) in termini numerici i controlli eseguiti nel 2016 sono in via di diminuzione, avendo interessato solo l'1,9 % del totale dei soggetti considerati; nell'ambito della complessiva strategia di riduzione dell'evasione, in termini condivisibili, la Corte dei Conti rileva come imprescindibile un significativo incremento numerico dei controlli fiscali, senza il quale anche l'auspicato uso preventivo e persuasivo delle informazioni che affluiscono all'Anagrafe Tributaria risulterà scarsamente efficace; non può essere bastevole, infatti, il ravvedimento operoso indotto, sollecitato dalle comunicazioni inviate dall'Agenzia, ove si tenga in conto il volume relativamente contenuto degli introiti conseguiti (128,6 milioni) a fronte di 403.755 comunicazioni complessive;
- (ii) la situazione non appare rimediata con le opportunità offerte dai dati dell'archivio dei rapporti finanziari¹⁹; come rilevato ancora di recente dalla Corte dei Conti²⁰, a distanza di oltre due anni dalle modifiche introdotte con la legge di stabilità per il 2015 — che in sostituzione della predisposizione delle liste selettive, ha previsto l'utilizzo dei dati, anche finanziari, per effettuare analisi del rischio di evasione

¹⁹ L'Archivio dei rapporti finanziari costituisce un'apposita sezione dell'Anagrafe tributaria istituita per rendere più efficiente l'attività di controllo in ambito fiscale eseguita ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, consentendo lo svolgimento di indagini finanziarie in modo mirato nei confronti dei soli operatori con i quali il soggetto controllato ha instaurato rapporti di natura finanziaria. Osserva la Corte dei Conti nella deliberazione del 26/7/2017: «Nonostante fin dal 1991 fosse prevista, previa adozione di un d.m. da emanarsi entro sessanta giorni, l'Anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, sia pure riguardante la raccolta dei soli dati anagrafici, il decreto è stato adottato dopo dieci anni e, peraltro, non ha mai trovato concreta attuazione. L'Anagrafe dei rapporti finanziari, in concreto, è divenuta effettivamente operativa ed accessibile da tutti i soggetti legittimati solo nel 2009»:

²⁰ Cfr. Deliberazione 26 luglio 2017, n. 11/2017/G sull'utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale.

— e di oltre cinque anni dall'obbligo di elaborare **liste selettive**, nessun contribuente è stato selezionato attraverso lo strumento dell'Archivio dei rapporti finanziari quale soggetto a maggior rischio di evasione, né è stata ancora avviata la fase sperimentale, sicché, «non v'è dubbio che la norma sia stata totalmente disattesa dall'Agenzia. Il che spiega l'ulteriore omissione rispetto al dato normativo di cui all'art. 11, c. 4-bis, del d.l. n. 201/2011, ove si prevede che l'Agenzia delle entrate trasmetta alle Camere una relazione con la quale sono comunicati i risultati relativi all'emersione dell'evasione a seguito dell'applicazione delle disposizioni di cui trattasi»²¹; né, successivamente, risultano comunicate le analisi del rischio evasione da parte dell'Agenzia mentre «impostare, [...], le elaborazioni, come è emerso dai primi timidi tentativi dell'Agenzia di realizzare il disposto normativo, sulla base dei soli dati di identificazione del soggetto e sulla natura, tipologia, apertura, modifica e chiusura del rapporto, con esclusione quindi dei dati, certamente più pregnanti ai fini della lotta all'evasione, sulle movimentazioni e sui saldi dei rapporti finanziari, significava sostanzialmente svuotare di contenuto la previsione normativa e realizzare un prodotto di scarsa efficacia ai fini del contrasto all'evasione fiscale. Invero, pare del tutto irrazionale e non coerente con lo spirito della norma limitare, come indicato nella bozza di provvedimento, i criteri generali per l'elaborazione delle liste a coefficienti legati unicamente alla quantità e al tipo dei rapporti finanziari, prescindendo dai dati contabili relativi ai saldi e alle movimentazioni. In ogni caso, come detto, il provvedimento non è mai stato adottato »;

- (iii) nonostante l'enorme potenziale informativo assicurato dall'anagrafe dei rapporti finanziari, ormai del tutto **marginale si presenta l'attività di controllo basata sull'accertamento sintetico**²², **sugli studi di settore**²³ e **sulle indagini finanziarie**²⁴;
- (iv) in punto di **risorse umane**, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015 relativa al conferimento a funzionari della terza area degli incarichi dirigenziali (con la conseguente la revoca di circa mille posizioni), le agenzie fiscali si sono trovate in condizione di difficoltà operativa²⁵, difficilmente rimediabile in tempi stretti, innestata in un quadro di progressiva riduzione delle risorse umane destinate all'attività di accertamento e controllo (-6,6 % nell'arco degli ultimi sei

²¹ Tale relazione, prevista con cadenza annuale, in realtà non è mai stata predisposta. Inoltre, il Ministro dell'economia e delle finanze, pur titolare dei poteri di indirizzo e vigilanza, non è mai intervenuto attraverso specifiche indicazioni affinché l'Agenzia provvedesse, prima, ad elaborare le liste selettive e, poi, ad effettuare analisi del rischio evasione, nonché a riferire al Parlamento, come dovuto per espressa previsione normativa. Si ritiene necessario, quindi, che il Ministro provveda ad esercitare le sue prerogative per porre rimedio alle riferite inadempienze. Impostare, pertanto, le elaborazioni, come è emerso dai primi timidi tentativi dell'Agenzia di realizzare il disposto normativo, sulla base dei soli dati di identificazione del soggetto e sulla natura, tipologia, apertura, modifica e chiusura del rapporto, con esclusione quindi dei dati, certamente più pregnanti ai fini della lotta all'evasione, sulle movimentazioni e sui saldi dei rapporti finanziari, significava sostanzialmente svuotare di contenuto la previsione normativa e realizzare un prodotto di scarsa efficacia ai fini del contrasto all'evasione fiscale.

²² Si tratta degli accertamenti previsti dall'art. 38, commi dal quarto al settimo, del d.P.R. n. 600/1973, e i correlati introiti conseguiti. Nel 2016 sono stati eseguiti 2.812 accertamenti sintetici, con un decremento di oltre il 51 per cento rispetto al 2015 e addirittura del 74,6 per cento rispetto al 2014. Peraltro, il 21 per cento di tali accertamenti (589 su 2.812) ha comportato un recupero di imposta ricompreso tra 0 e 1.549 euro. Come è evidente l'accertamento sintetico ha perso quasi del tutto rilievo nella strategia dei controlli fiscali.

²³ Gli accertamenti da studi di settore diminuiscono drasticamente (-53,8 per cento, passando da 8.149 nel 2015 a 3.765 nel 2016), confermando la marginalità da tempo assunta dagli studi ai fini dell'azione di diretta rettifica delle basi imponibili dichiarate. Rilevante anche il decremento del numero dei controlli sui crediti di imposta indebitamente compensati mediante mod. F24, che passano da 10.195 nel 2015 a 7.606 nel 2016 (-25,4 per cento). Il numero di contribuenti che hanno applicato gli studi di settore ha fatto registrare una contenuta diminuzione rispetto agli anni precedenti, ma risulta sostanzialmente stabile intorno al valore di circa 3,6 milioni di soggetti. Quanto ai contribuenti congrui sin dall'origine, nel 2015 il loro numero si è ulteriormente ridotto passando dal 66,3 per cento nel 2014 al 64,2 per cento.

²⁴ Anche nel 2016 è proseguita la drastica riduzione delle indagini finanziarie autorizzate dall'Agenzia delle entrate. Nel 2016 il loro numero si è quasi dimezzato rispetto all'anno precedente (-43,9 per cento) e, addirittura, si è ridotto dell'86,7 per cento rispetto al dato del 2012. **Pure in rilevante diminuzione è la maggiore imposta accertata per effetto delle stesse indagini.** Chiosa la Corte dei Conti: «La tendenza conferma il grave indebolimento dell'attività di controllo fiscale considerato che il grande potenziale informativo dell'anagrafe dei rapporti finanziari, nella quale come è noto confluiscono tutte le informazioni sulle movimentazioni finanziarie realizzate, risulta solo marginalmente utilizzato».

²⁵ A decorrere dal mese di marzo del 2015, si è verificata l'improvvisa caducazione di complessivi 874 incarichi di funzioni dirigenziali che costituivano l'asse portante dell'organizzazione centrale e territoriale dell'Agenzia, in primo luogo per le attività di controllo fiscale. Chiosa la Corte dei Conti: «A causa di ciò, pertanto, l'apparato operativo ha subito un drastico e rilevantissimo depauperamento i cui riflessi sono evidenti nei risultati conseguiti anche nell'anno in esame».

- anni); senza l'incremento delle risorse preposte all'attività di controllo fiscale anche l'auspicato uso preventivo e persuasivo delle informazioni che affluiscono all'Anagrafe Tributaria rischia di risultare poco meno che virtuale;
- (v) in punto di efficacia **deterrente** rispetto a future trasgressioni del soggetto controllato, i controlli svolti nei settori a maggiore e diffusa evasione (IVA e imposizione sui redditi), al di là delle diverse *performance* realizzate dagli apparati di controllo, continuano a **non indurre significativi mutamenti nella condotta successiva dei contribuenti**; i livelli di evasione restano sostanzialmente costanti da un anno all'altro e particolarmente elevati rispetto a quelli dei principali paesi europei;
- (vi) appare anomalo, in tal senso, che anche nel 2016, come già rilevato nel 2015, la frequenza degli accertamenti definitisi per **inerzia del contribuente** (senza ricorrere a modalità di definizione agevolata – acquiescenza, adesione e definizione del verbale – e senza accedere al contenzioso tributario) sia stata pari al 34% dei controlli eseguiti (nel 2015 l'incidenza era stata pari al 33,8 per cento) e al 38,2 % in termini di entità finanziaria (nel 2015 era stata pari al 44,6%)²⁶; ciò significa che parte rilevante di tale attività non produrrà concreti effetti positivi per l'Erario e si tradurrà, all'esito di ulteriori costi gestionali, in quota inesigibile; nella medesima prospettiva si inserisce il progressivo **consolidamento del fenomeno delle imposte dichiarate e non versate** (IVA, ritenute, imposte proprie), soltanto in parte suscettibili di recupero attraverso il controllo automatizzato delle dichiarazioni e l'azione di riscossione coattiva affidata all'agente della riscossione; a ben vedere, il fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie) appare divenuto – chiosa la Corte dei Conti – ormai «*una surrettizia forma di finanziamento delle attività economiche e, in non pochi casi, una modalità di arricchimento illecito, attraverso condotte preordinate all'insolvenza*»;
- (vii) **in merito alla concentrazione** degli accertamenti fra le diverse tipologie di contribuenti, questa risulta rivolta **alle fasce di minore importo**: su un totale di oltre 746 mila controlli, inclusi quelli sulle dichiarazioni *voluntary disclosure*, il **49 % di essi ha dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta non superiore a 1.549 euro**; in dettaglio, essi costituiscono il 21 % nel caso degli accertamenti sintetici (589 su 2.812), il 51,9 % delle adesioni *voluntary disclosure* (167.969 controlli su 323.861) e, addirittura, il 68,7 % nel caso degli accertamenti parziali automatizzati (152.675 su 222.217); osserva la Corte dei Conti: «*si tratta di valori che mettono in evidenza la modesta proficuità di buona parte dell'azione di controllo posta in essere*»; in effetti, la parte preponderante delle entrate effettive da attività di accertamento deriva dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi contribuenti e, in generale, delle persone giuridiche; tali dati, se confrontati con quelli delle maggiori imposte accertate, confermano l'esistenza di un evidente scompenso tra la proficuità reale (introiti effettivi) dei controlli nei confronti dei contribuenti di maggiori dimensioni e quella dei controlli operati verso imprese minori e professionisti;
- (viii) sul piano quantitativo dell'attività di controllo sostanziale, emerge una rilevante

²⁶ La gran parte degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori dimensioni (43.677 su 104.162 accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tali imprese, pari al 41,9 per cento, con un valore di 3.798 milioni su 6.730 milioni). Sul totale degli accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tutte le tipologie di soggetti, quelli definiti per inerzia relativi alle imprese minori costituiscono quasi il 22 per cento. Non meno preoccupanti appaiono i dati relativi alle società di capitali: 13.909 accertamenti definiti per inerzia su 43.704 accertamenti complessivamente eseguiti su tale tipologia di contribuenti (31,8 per cento), con una entità finanziaria di 4.087 milioni su un totale di 11.414 milioni accertati complessivamente (35,8 per cento). Paradossalmente, anche nel caso delle società "grandi contribuenti" emerge l'esistenza di accertamenti definiti per inerzia (39 controlli per un importo complessivo di 489,6 milioni, pari a un importo medio di 12,6 milioni). Osserva la Corte dei Conti: «*Stante la continuità del fenomeno nel tempo, tali dati confermano come la veste giuridica delle società di capitali sia diffusamente utilizzata in Italia in modo patologico, quale schermo a condotte illecite di varia natura ("cartiere", frodi commerciali, triangolazioni fraudolente, ecc.)*».

diminuzione (-9,9 per cento) dell'attività istruttoria esterna (accessi brevi, controlli mirati e verifiche fiscali, che complessivamente passano da 36.551 nel 2015 a 32.940 nel 2016); ad avviso della Corte dei Conti «*tale dato costituisce una ulteriore conferma del progressivo indebolimento dell'azione di accertamento fiscale considerata la maggiore incisività che l'attività di verifica esterna generalmente presenta rispetto alle indagini interne, come emerge dai dati riportati nella tavola 2.7, secondo i quali n. 7.270 tra verifiche e controlli mirati hanno fatto emergere rilevi per 5.603 milioni ai fini della determinazione delle basi imponibili delle imposte sui redditi e per 979 milioni di maggiore IVA*».

- (ix) **in diminuzione il numero delle comunicazioni di irregolarità emesse nel 2016 a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA**, passato da 6,6 milioni di comunicazioni a 5,9 milioni (-10,3 per cento), mentre aumenta l'introito complessivo derivante da tale attività, che raggiunge gli 8.013 milioni, con un incremento di 1.121 milioni rispetto al 2015 (+16,3 per cento);
- (x) **soltanto il 48,2 % degli atti impugnati davanti alle Commissioni tributarie provinciali ha natura di atto di accertamento, mentre il 39,4 % si ricollega ad atti di liquidazione delle imposte**, per lo più dovuti a procedure automatizzate, o ad atti attinenti alle procedure di riscossione (cartelle di pagamento, ecc.); la diminuzione nel flusso dei nuovi ricorsi registrati nel 2016 presso le Commissioni provinciali (passati dai 108.758 del 2015 agli 82.586 del 2016) attiene soprattutto ai ricorsi avverso gli atti dell'Agenzia delle Entrate (passate da 107.095 del 2015 a 80.692 del 2016) e, in buona misura, agli effetti deflativi degli **istituti del reclamo e della mediazione** disciplinati dall'art.39, comma 9, del DL n. 98 del 2011, convertito con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111 ; da ultimo rivisitato dall' art. 9, comma 1, lett. l), D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 156²⁷; gli esiti del contenzioso nel 2016 segnalano le Agenzie fiscali come completamente vittoriose solo nel 43,3 % dei casi per quanto riguarda le CTP, nel 44% per le Commissione tributarie di secondo grado e nel 38% dinanzi alla Corte di Cassazione.

Non minore **l'inefficacia sistema di riscossione**, rimarcata dalla Corte dei Conti sotto i seguenti profili:

²⁷ Art. 17-bis d.lgs. n. 546/1992 (Il reclamo e la mediazione): <<1. Per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, il ricorso produce anche gli effetti di un reclamo e può contenere una proposta di mediazione con rideterminazione dell'ammontare della pretesa. Il valore di cui al periodo precedente è determinato secondo le disposizioni di cui all'articolo 12, comma 2. Le controversie di valore indeterminabile non sono reclamabili, ad eccezione di quelle di cui all'articolo 2, comma 2, primo periodo. 2. Il ricorso non è procedibile fino alla scadenza del termine di novanta giorni dalla data di notifica, entro il quale deve essere conclusa la procedura di cui al presente articolo. Si applica la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale. 3. Il termine per la costituzione in giudizio del ricorrente decorre dalla scadenza del termine di cui al comma 2. Se la Commissione rileva che la costituzione è avvenuta in data anteriore rinvia la trattazione della causa per consentire l'esame del reclamo. 4. Le Agenzie delle entrate, delle dogane e dei monopoli di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 , provvedono all'esame del reclamo e della proposta di mediazione mediante apposite strutture diverse ed autonome da quelle che curano l'istruttoria degli atti reclamabili. Per gli altri enti impositori la disposizione di cui al periodo precedente si applica compatibilmente con la propria struttura organizzativa. 5. L'organo destinatario, se non intende accogliere il reclamo o l'eventuale proposta di mediazione, formula d'ufficio una propria proposta avuto riguardo all'eventuale incertezza delle questioni controverse, al grado di sostenibilità della pretesa e al principio di economicità dell'azione amministrativa. L'esito del procedimento rileva anche per i contributi previdenziali e assistenziali la cui base imponibile è riconducibile a quella delle imposte sui redditi. 6. Nelle controversie aventi ad oggetto un atto impositivo o di riscossione, la mediazione si perfeziona con il versamento, entro il termine di venti giorni dalla data di sottoscrizione dell'accordo tra le parti, delle somme dovute ovvero della prima rata. Per il versamento delle somme dovute si applicano le disposizioni, anche sanzionatorie, previste per l'accertamento con adesione dall'articolo 8 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218 . Nelle controversie aventi per oggetto la restituzione di somme la mediazione si perfeziona con la sottoscrizione di un accordo nel quale sono indicate le somme dovute con i termini e le modalità di pagamento. L'accordo costituisce titolo per il pagamento delle somme dovute al contribuente. 7. Le sanzioni amministrative si applicano nella misura del trentacinque per cento del minimo previsto dalla legge. Sulle somme dovute a titolo di contributi previdenziali e assistenziali non si applicano sanzioni e interessi. 8. La riscossione e il pagamento delle somme dovute in base all'atto oggetto di reclamo sono sospesi fino alla scadenza del termine di cui al comma 2, fermo restando che in caso di mancato perfezionamento della mediazione sono dovuti gli interessi previsti dalle singole leggi d'imposta. 9. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche agli agenti della riscossione ed ai soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 . 10. Il presente articolo non si applica alle controversie di cui all'articolo 47-bis (atti volti al recupero di aiuti di Stato)>>.

- (i) la massa dei **residui attivi da riscuotere** (fenomeno sostanzialmente collegato alle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall’Agenzia delle entrate) si è attestata nel 2016 a **212,2 miliardi** (+1,9 per cento), con un incremento sia dei residui da riscossione sia, in maggior misura, di quelli da versamento; si tratta dell’esito di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti, sulla scorta di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali di esigibilità che, partendo dall’importo totale di **residui rilevato dalle contabilità finali** delle amministrazioni (**850,6 miliardi**); rispetto a tale valore anche per il 2016 è stato adottato un drastico abbattimento dei residui contabili da ruoli (complessivamente 95,3 per cento), nel presupposto di una presunta riscuotibilità nella misura del 4,7 %; in definitiva il valore di presunto realizzo del credito relativo al carico affidato al 31 dicembre 2016 dall’Agenzia delle entrate si commisurerebbe a **poco meno di 29 miliardi**²⁸;
- (ii) **dal 2000 al 2016 sono stati affidati dagli enti creditori a Equitalia oltre 1.135 miliardi da riscuotere**; il 20,2 per cento è stato annullato dagli stessi enti creditori a seguito di provvedimenti di autotutela o di decisioni dell’autorità giudiziaria, **il 9,8% rispetto al carico netto** è già stato riscosso nel corso degli anni;
- (iii) imponenti appaiono le **rateazioni** concesse pur in assenza di garanzie e di valutazioni prognostiche sulle future capacità dei debitori, che finiscono in molti casi per procrastinare la presa d’atto di insolvenze ampiamente prevedibili; alla fine del 2016 le rateazioni in essere presso Equitalia ammontano a **42,3 miliardi** con un incremento di 3,8 miliardi rispetto alla situazione a fine 2015 (+10 per cento), mentre le rateazioni **revocate** alla stessa data ammontano a **69,4 miliardi**, con un incremento di 15 miliardi (+27,6 per cento);

Il quadro che precede non consente di trascurare i progressi realizzati sul piano delle iniziative volte a favorire la *compliance tax* e migliorare i servizi ai contribuenti. Il riferimento più immediato è alle seguenti previsioni:

- (i) l’invio ai contribuenti di **comunicazioni preventive**, grazie ad un più tempestivo incrocio dei dati che confluiscono in Anagrafe tributaria ed alla gestione del c.d. *cassetto fiscale* individuale, nel quale vengono inseriti, oltre alla comunicazione inviata, il prospetto informativo contenente i dati presumibilmente errati e quelli attesi e un prospetto precompilato del quadro dichiarativo da rettificare o integrare;
- (ii) **le comunicazioni specifiche** nei confronti dei contribuenti per i quali si hanno elementi per ritenere una fittizia residenza all’estero;
- (iii) l’adozione della **fatturazione elettronica** e **comunicazione telematica** all’amministrazione finanziaria **dei dati delle fatture IVA**, dei **corrispettivi giornalieri**²⁹ e delle **liquidazioni periodiche IVA** (art. 1, commi 634 e 635, della legge n. 190 del 2014, d.lgs. n. 127 del 2015 e DL. n. 193 del 2016) funzionale alla acquisizione periodica (almeno trimestrale) delle informazioni e finalizzata ad un’azione di confronto pre-dichiarativo con il contribuente³⁰, nel quale

²⁸ Il residuo contabile dei ruoli ancora da riscuotere attualmente ammonta a circa 817 miliardi, che, per oltre il 43 per cento è difficilmente recuperabile (**147,4 miliardi sono dovuti da soggetti falliti; 85 miliardi da persone decedute e imprese cessate; 95 miliardi da nullatenenti, in base ai dati dell’Anagrafe tributaria; 30,4 miliardi riguardano posizioni la cui riscossione è sospesa**, a seguito di provvedimenti in autotutela adottati dagli enti o di provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria); residuano circa **459,2 miliardi, di cui oltre il 75% (348 miliardi) corrispondono a posizioni per le quali l’agente della riscossione ha già tentato, invano, azioni di recupero esecutive e/o cautelari**. Ulteriori 26,2 miliardi sono oggetto di pagamenti rateizzati in essere. L’effettivo “magazzino residuo” sul quale poter presumibilmente svolgere azioni di recupero si riduce quindi a **84,6 miliardi** (-0,3 miliardi rispetto al 2015). Relativamente al suddetto importo, si stima che circa **32,7 miliardi riguardano posizioni non lavorabili** per effetto di norme a favore dei contribuenti, mentre **51,9 miliardi rappresentano la quota sulla quale le azioni di recupero potranno ragionevolmente risultare più efficaci**.

²⁹ Relativamente ai contribuenti che operano nel commercio al minuto e simili (art. 22 del d.P.R. n. 633 del 1972), sono stati emanati specifici provvedimenti per regolamentare la memorizzazione e trasmissione telematica obbligatoria dei dati dei corrispettivi prodotti mediante la cessione di beni e le prestazioni di servizi da distributore automatico e per regolamentare la memorizzazione e trasmissione telematica opzionale dei dati dei corrispettivi delle altre tipologie di cessioni di beni e prestazioni di servizio rivolte al consumatore finale (c.d. *B2C*).

³⁰ I dati delle fatture che dovranno essere comunicati sono esclusivamente quelli che usualmente i contribuenti IVA sono tenuti a registrare (ai sensi degli artt. 23 e 25 del d.P.R. n. 633/72), al fine di determinare, con periodicità mensile o trimestrale, l’importo a debito da versare ovvero il credito da utilizzare in compensazione o chiedere a rimborso. I contribuenti IVA possono prescindere dalla comunicazione dei “dati” delle fatture se utilizzano il Sistema di Interscambio e le regole tecniche (formato, modalità di trasmissione, sistema di notifiche) già in uso per la fatturazione verso la PA. Nel corso del 2016 è stato messo a disposizione dei contribuenti un servizio gratuito di generazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche, accessibile dal sito dell’Agenzia, previa

- si inserisce anche l'obbligo di **comunicazione trimestrale dei dati riepilogativi delle liquidazioni IVA** (la norma prevede ora l'invio trimestrale – semestrale per il solo anno 2017 – in luogo di quella annuale prevista per precedente comunicazione polivalente);
- (iv) le iniziative in materia di **dichiarazione precompilata** (dopo la prima esperienza maturata nel 2015 con il mod. 730 per il 2014, nel 2016 l'iniziativa è stata estesa anche nei confronti di coloro che presentano il modello Unico, ora denominato Redditi; in questo modo, per la totalità dei contribuenti persone fisiche sono state rese disponibili le informazioni in possesso dell'Agenzia delle entrate con riferimento agli oneri deducibili e detraibili, alle certificazioni dei sostituti d'imposta e agli immobili).
 - (v) La gestione di alcune misure innovative, quali la "*cooperative compliance*", il "*patent box*", l'"**interpello nuovi investimenti**", gli "**accordi preventivi e le procedure amichevoli**", dirette a favorire una maggiore competitività delle imprese domestiche e l'attrattività degli investimenti in Italia per le imprese estere che intendono operare nel territorio nazionale.

Nondimeno si tratta di interventi che potranno produrre effetti solo nel medio periodo, nei confronti di un contribuente più sprovveduto che ostile rispetto alle ragioni del Fisco e con risultati finanziari, in termini di introiti effettivi, relativamente contenuti.

www.osservatorio-oci.org

autenticazione mediante le credenziali dell'Agenzia, con SPID o con la Carta Nazionale dei Servizi; il servizio è utilizzabile anche per le fatture verso la Pubblica Amministrazione per le quali è già integrato con il Sistema di Interscambio. La disciplina della comunicazione dei dati e delle liquidazioni è stata orientata alla semplificazione, per permettere al contribuente, o al suo intermediario, di predisporre la comunicazione in modo automatizzato partendo dai dati obbligatoriamente tenuti ai fini contabili e seguendo un formato – quello XML – compatibile con qualsiasi *software* contabile oggi sul mercato.

2. L'evasione fiscale internazionale

2.1. Le forme

L'espressione «evasione fiscale internazionale» è polisenso, evocando diversificate situazioni, alcune delle quali poste a diretto confine con situazioni giuridicamente non disapprovate. Il che complica non poco la condivisa avversione al fenomeno

Essa identifica una prima e più tradizionale tipologia di situazioni collegate all'**illecito occultamento di ricchezze all'estero**.

Tali situazioni corrispondono all'assodata tendenza dei recalcitranti contribuenti residenti di trasferire all'estero in maniera occulta e di tenervi in maniera parimenti nascosta il controllo sui redditi e sulle espressioni di ricchezza sottratte all'imposizione. Anche lo spostamento all'estero viene realizzato sfruttando le accoglienti opportunità poste a disposizione dagli intermediari insediati in alcune giurisdizioni straniere, specie quelle che offrono entità giuridiche capaci di schermare la relazione di controllo con la ricchezza sottratta all'imposizione, i difetti di coordinamento informativo tra le diverse giurisdizioni e gli impacci alla collaborazione amministrativa tra le autorità fiscali dei diversi paesi. Su di essa si tornerà più diffusamente, perché presenta maggiori attinenze con l'oggetto proprio dell'analisi offerta in questo scritto e pare di sicuro più aderente all'esperienza dei contribuenti onerati di minori incombenze contabili.

La seconda tipologia di situazioni ricollegabili alla nozione di evasione fiscale internazionale, invece, attiene alla **pianificazione fiscale aggressiva**.

Essa si articola in più fenomeni che hanno assunto particolare rilievo nel più generale ambito dell'evasione tributaria. Tra esse, per rilevanza, sono annoverabili: (i) la costituzione in Italia di stabili organizzazioni occulte di multinazionali estere; (ii) la fittizia domiciliazione in paesi a bassa fiscalità di persone fisiche e società; (iii) l'irregolare applicazione della disciplina sui prezzi di trasferimento. Tale tipologia di evasione internazionale implica l'utilizzo di strumenti e schemi giuridici più complessi e trova elettiva esperienza in seno alle strutture di gruppi di imprese; nondimeno, le opportunità offerte dalla tecnologia e dalla digitalizzazione favoriscono anche imprese operanti in settori più tradizionali nell'adozione di schemi di pianificazione fiscale che mirano a sfruttare la frammentazione e l'automazione delle attività al fine di delocalizzare, in tutto o in parte, il reddito in paesi a bassa fiscalità. Per esse, le diversità esistenti fra i vari sistemi tributari, l'esistenza di politiche nazionali attrattive per i capitali esteri, la diffusione di trattati fra i paesi economicamente più avanzati allo scopo di evitare o ridurre la doppia imposizione internazionale, costituiscono un insieme di fattori che, se adeguatamente coordinati, possono condurre l'impresa – essenzialmente quella multinazionale – ad orientare le proprie scelte di investimento anche sulla base del maggior risparmio fiscale conseguibile.

Il tema, come si anticipava, è assolutamente complesso e dai confini non propriamente definiti. La riduzione del carico fiscale, attraverso una strumentale allocazione delle strutture produttive, ovvero mediante una specifica gestione dei flussi finanziari e reddituali, se, in linea generale, può ritenersi un obiettivo fisiologico e consentito, trova un limite nella necessità di non infrangere regole e divieti contenuti nelle legislazioni fiscali dei diversi Stati ed il diritto internazionale tributario. Al netto di quanto detto, in assenza di criteri generali, non è agevole distinguere, nell'ambito della naturale tendenza dei contribuenti che operano sul piano internazionale a ricercare la soluzione fiscale meno onerosa, i comportamenti da ricondurre all'area del lecito risparmio d'imposta, da quelli di carattere evasivo o elusivo. Sono le singole legislazioni nazionali e le Convenzioni stipulate fra Stati ad individuare appositi strumenti normativi – per lo più in forma di presunzioni o di fattispecie ad applicazione immediata – tali da ricondurre a tassazione, nell'ambito dei rispettivi sistemi giuridici, materia imponibile allocata in altri ordinamenti, in linea con il principio generale secondo il quale uno Stato è legittimato a pretendere la tassazione dei profitti che si vengano a concretizzare all'interno del proprio territorio.

Per comprendere la vastità del fenomeno appare utile ricordare che la Guardia di Finanza nel 2016 ha realizzato un articolato insieme di interventi che hanno consentito di scoprire 1.663 casi (+275 per cento rispetto al 2015) di evasione fiscale internazionale e di occultamento di redditi e patrimoni all'estero. Come ricorda la relazione sul rendiconto generale dello Stato della Corte dei Conti, «in particolare, gli interventi dei reparti del Corpo si sono concentrati verso quei fenomeni più gravi e pericolosi, quali l'illecito trasferimento di capitali in paradisi fiscali, la fittizia residenza all'estero di persone fisiche e società, l'irregolare applicazione della disciplina sui prezzi di trasferimento, la costituzione in Italia di stabili organizzazioni occulte, nonché l'utilizzo strumentale di trust e di altri schermi societari o strumenti negoziali per finalità evasive, elusive o di frode».

Nella Tavola che segue sono riportati i risultati delle indagini svolte dalla Guardia di Finanza nel 2016 relativamente ai principali fenomeni di evasione/elusione internazionale.

TAVOLA 3.7

EVASIONE/ELUSIONE INTERNAZIONALE
(PRINCIPALI FENOMENI)

	2016
Numero interventi con irregolarità	1.663
Base Imponibile Lorda proposta per il recupero a tassazione (ricavi/compensi non dichiarati e costi non deducibili)	25.960.018.632
Principali fenomeni evasivi/elusivi internazionali	Base imponibile
- Fittizia residenza all'estero di persone fisiche e società	6.199.571.151
- Stabili organizzazioni non dichiarate in Italia di società estere	16.217.999.740
- <i>Transfer pricing</i>	1.632.542.105
- Altre manovre evasive/elusive	1.909.905.636

Fonte: Guardia di finanza

La Guardia di Finanza ha fatto presente che l'incidenza dei fenomeni illeciti di portata transnazionale rispetto all'evasione complessiva scoperta nel settore delle imposte sui redditi è pari, nel 2016, al **46,6 per cento**. La mappatura dei principali fenomeni di evasione fiscale internazionale individuati dalla Guardia di finanza nel 2016 segnala che per il 63% essi sono riferibili a stabili organizzazioni non dichiarate in Italia di società estere, per il 24 % al fittizie residenze all'estero, per il 6% al *transfer pricing* e per il 7 % a diverse manovre evasive/elusive

2.2. Alcune peculiari premesse normative del fenomeno.

Oltre alle situazioni predisponenti passate in rassegna, con riferimento ai **capitali**, la ricerca di allocazioni fiscalmente convenienti, specie per quelli sottratti all'imposizione del paese di origine, così come l'emersione dei profitti in giurisdizioni tributarie più miti di quella nazionale, risultano agevolate da condizioni normative.

In **primo luogo**, il superamento delle esperienze vincolistiche succedutesi nel nostro paese sino al 1997 e la **piena affermazione della libera circolazione dei capitali**³¹ ha finito, tra l'altro, per

³¹ L'art. 63 TFUE ha affermato la *libera circolazione dei capitali* quale principio fondamentale del diritto comunitario. Il principio è valso a vietare, infatti, almeno in via di regola giuridica, le strategie volte a favorire gli investimenti nazionali attraverso restrizioni dei movimenti di capitali. D'altro canto, le restrizioni vietate dal disposto normativo comunitario non sono individuabili nelle disposizioni tributarie in cui s'opera distinzione tra i contribuenti che non si trovano nella medesima situazione quanto al luogo di residenza o di collocamento del loro capitale (art. 65, co. 1 lett. a) TFUE). Né nelle procedure per la *dichiarazione* dei movimenti di capitali a scopo di informazione amministrativa o statistica (art. 65, co.1 lett. b) TFUE) ovvero nelle *misure di controllo* da parte degli Stati membri del contenuto di dichiarazioni obbligatorie che non sospendono l'operazione. Né è preclusa agli Stati membri l'adozione di tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, in particolare nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie, ovvero adottare misure giustificate da *motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza* (art. 65, co.1 lett. b) TFUE). Nelle cause riunite *Bordessa* e altri (Sentenza 23 gennaio 1995, cause riunite C-358/93 e C-416/93, Racc. pag. I-361), relative a ad esportazione di capitali tra Stati membri la Corte comunitaria ha dichiarato che gli artt. 1 e 4 della direttiva del Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato, «ostano a che l'esportazione di monete, biglietti di banca ovvero assegni al portatore sia subordinata ad un'autorizzazione previa», ma non «a che tale operazione sia subordinata a una

potenziare la ricerca di migliori e più protette sistemazioni all'estero. Su di essa si tornerà a breve allorché si esamineranno le forme pubbliche di **monitoraggio informativo** attualmente vigenti rispetto alle disponibilità di significato reddituale trasferite e detenute all'estero o sulle forme di ricchezza destinate in via elettiva a costituirle oltre che le risultanze concrete del sistema dei controlli che le presidiano.

In **secondo luogo**, la ricerca di trattamenti tributari ottimali è ulteriormente agevolata dalla diffusione, nella maggior parte degli ordinamenti fiscali, del criterio della **tassazione secondo il principio dell'utile mondiale per i residenti e secondo la regola della territorialità per i non residenti**. In base alla legislazione tributaria nazionale, ai fini dell'imposizione personale, infatti, i soggetti residenti sono sottoposti a tassazione per tutti i redditi posseduti, in Italia ed all'estero, mentre per i soggetti non residenti vige il principio di territorialità, in base al quale ad essere tassati sono i soli elementi reddituali prodotti nel territorio dello Stato. Analogamente è a dirsi per la tassazione delle società e degli enti commerciali³². La globalizzazione e la costituzione di un mercato unico mondiale hanno così reso imprescindibile stipulare convenzioni internazionali e accordi bilaterali mediante i quali le aziende che hanno sedi in Paesi differenti non vengono assoggettate ad imposte per i medesimi redditi conseguiti. Il criterio generale vorrebbe che si considerassero tutti i redditi prodotti all'interno di uno Stato soggetti ad imposizione secondo le regole di detto paese. A tal fine diviene centrale la nozione di "stabile organizzazione", elaborata dall'OCSE e ripresa dalle normative nazionali. Ma non sempre le convenzioni contro le doppie imposizioni sono capaci di evitare l'abuso della scopo avuto di mira, trasformando il pericolo della doppia imposizione nel pericolo della doppia non imposizione.

Queste condizioni normative hanno consentito a non rari Stati di avere agio nel realizzare politiche fiscali e societarie differenziali ed attrattive allettando i non residenti a trasferirvi di capitali. Le forme di tale "ospitalità" sono molto diverse tra loro. Ne sono espressione, tra l'altro,; (i) l'accesso a residenze di comodo o fittizie³³; (ii) bassi livelli di tassazione per gli investimenti dei non residenti; (iii) veicoli giuridici e societari opachi quanto all'identificazione dei beneficiari effettivi non residenti e strutture giuridiche obiettivamente antagoniste, anzitutto, rispetto alle esigenze di informazione dei paesi di origine e di residenza del contribuente recalcitrante.

Quando non si è offerto lo sconto sul trattamento fiscale, si è venduta la "merce" della segretezza, che tuttora è tra i beni più cari e preziosi per gli evasori.

2.3. BEPS

La sensibilità dei decisori politici (*policy – makers*) sembra aver individuato nel contrasto delle pratiche che vanno sotto l'acronimo BEPS uno dei fronti irrinunciabili per la salvaguardia delle esigenze di finanzia pubblica.

Per *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) si intende l'insieme di strategie di natura fiscale che talune imprese pongono in essere per erodere la base imponibile (*base erosion*) e dunque sottrarre imposte al fisco. La traslazione dei profitti (*profit shifting*) da paesi ad alta imposizione a paesi a

dichiarazione previa». Da tempo risalente, in realtà, il giudice comunitario ricorda la compatibilità della libera circolazione dei capitali con i provvedimenti atti ad impedire, attraverso l'efficacia dei controlli, talune infrazioni, individuate, espressamente, in quelle connesse ad attività illecite come «l'evasione fiscale, il riciclaggio del denaro, il traffico degli stupefacenti e il terrorismo». Sempre secondo la Corte di Giustizia, diversamente dall'autorizzazione previa, un sistema di *dichiarazione previa* non sospenderebbe l'operazione, consentendo nondimeno alle autorità nazionali di compiere un controllo effettivo, a fini di tutela dell'ordine pubblico, per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali (Sentenza 14.12.1995 – cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94 Sanz de Lera ed altri).

³² Per le società residenti, le società e gli enti commerciali non residenti aventi stabile organizzazione nel territorio dello Stato, i redditi, da qualsiasi fonte provengano, sono, in ogni caso, considerati redditi d'impresa e determinati secondo quanto disposto dalle norme relative a tale categoria reddituale; mentre per gli stessi soggetti economici non residenti, privi di stabile organizzazione, opera il principio del trattamento isolato dei redditi, in virtù del quale ciascun tipo di ricchezza prodotta conserva l'autonomia propria della categoria di appartenenza, senza che operi l'attrazione al coacervo del reddito d'impresa.

³³ Il trasferimento di domicilio può essere, oltre che effettivo (si pensi all'esperienza di molti cittadini che hanno trasferito la residenza in Svizzera o a Montecarlo) o di comodo. A tal ultimo riguardo sono emerse ricorrenti problematiche nei trasferimenti verso paesi quali St.Lucia e Nevis & Kitts, Panama, Singapore.

tassazione nulla o ridotta è, di fatto, essa stessa una strategia che conduce all'erosione della base imponibile.

Tali pratiche sono consentite: da strategie fiscali aggressive in contesti ad alto tasso di innovazione, digitalizzazione e globalizzazione; dalla rigidità dei sistemi fiscali a fronte di una estrema "flessibilità dei redditi di impresa"; dalla possibilità di scindere l'imposizione delle fonti reddituali dalle attività economiche che le generano; dall'assenza di coordinamento e dalla presenza di asimmetrie tra i diversi regimi fiscali nazionali ad esempio in termini di un difforme trattamento (a fini fiscali) delle componenti di bilancio di impresa (e.g. interessi, dividendi, ecc.) e di una valutazione non uniforme delle voci reddituali associate a transazioni intra-gruppo e non.

Secondo l'analisi dell'OCSE, il BEPS sottrae ingenti risorse alle economie nazionali che potrebbero essere impiegate per sostenere la crescita, contribuire ai piani di consolidamento post-crisi, migliorare le politiche di *welfare* delle economie in via di sviluppo e, più in generale, creare sistemi fiscali più equi. Alla stregua di stime condotte nell'ambito del progetto BEPS le perdite di gettito sono stimabili in una forchetta compresa tra i **100 e i 240 miliardi di dollari** all'anno (88-211 miliardi di euro) ovvero tra il **4 e il 10 per cento del gettito globale relativo all'imposizione societaria**³⁴. Nondimeno, le pratiche elusive in esame impattano anche sulla fiducia nei sistemi fiscali, hanno effetti distorsivi sulle scelte di investimento che vengono definite sulla base di strategie fiscali aggressive, anziché di ragioni economico-produttive. Le pratiche BEPS creano inoltre incentivi distorti all'allocazione degli investimenti diretti esteri, alterano le dinamiche di mercato creando vantaggi competitivi nei confronti delle imprese multinazionali a danno delle micro e piccole imprese³⁵, ovvero delle imprese di grandi dimensioni con business essenzialmente domestici³⁶.

L'ordinamento fiscale internazionale - ispirato ai principi sviluppati, fin dagli anni '20, dalla Società delle Nazioni - è stato declinato, nel secolo scorso, all'interno dei regimi nazionali con l'obiettivo di ridurre i casi di doppia imposizione e, di qui, limitare le distorsioni fiscali viste come limite al commercio internazionale e alla crescita. Ma nel corso dell'ultimo decennio gli ordinamenti nazionali si sono dimostrati inadeguati nel fronteggiare le pratiche fiscali aggressive di alcune società operanti su scala globale. La consapevolezza della necessità di affrontare questo ordine di problemi è stata per la prima volta affermata in occasione del Summit G20 del giugno 2012 in Messico, dove nella dichiarazione finale si può leggere l'impegno dei Leader "*to prevent base erosion and profit shifting*", impegno che, con il G20 dei Ministri delle Finanze del 5-6 Novembre 2012, si è tradotto in un mandato esplicito all'OCSE ad approfondire il tema. Al G20 di Mosca (19-20 luglio 2013) l'OCSE ha presentato il rapporto *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting* individuando un piano d'azione, articolato in 15 misure, volto ad analizzare e affrontare su scala internazionale il tema. Un primo pacchetto di rapporti è stato presentato il 16 settembre 2014 ed infine il 5 ottobre 2014, in vista del G20 di Lima, sono stati pubblicati i risultati finali dell'intero progetto BEPS. Il pacchetto di misure di contrasto al BEPS costituisce la prima e sostanziale riforma delle regole di fiscalità internazionale da quando queste, circa 100 anni fa, sono state inizialmente discusse e via via introdotte. L'obiettivo del nuovo ordine fiscale è di ricondurre l'imposizione dei profitti aziendali nei paesi in cui le attività hanno luogo e dove il valore aggiunto è effettivamente creato, così da rendere inefficaci le strategie di erosione della base imponibile e di traslazione dei profitti poste in essere da alcune imprese che, sfruttando regole obsolete e/o lo scarso coordinamento tra i diversi ordinamenti fiscali nazionali, riducono il gettito fiscale dei singoli paesi

Il Piano di Azione illustra 15 azioni ritenute fondamentali per raggiungere concretamente le finalità del Progetto BEPS. Le azioni da 2 a 14 sono articolate su tre pilastri: I. dare *coerenza ai regimi fiscali nazionali in materia di attività trans-nazionali*; II. *rafforzare i requisiti sostanziali alla base*

³⁴ OECD (2015), *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. Le stime OECD sono sostanzialmente coerenti con quelle condotte dal FMI e dall'UNCTAD.

³⁵ Studi OCSE evidenziano come le strategie di BEPS poste in essere da alcune multinazionali consentono di **ridurre il peso dell'imposizione fiscale fino a un minimo del 5 per cento** a fronte di un tasso medio del 30 per cento gravante sulle piccole imprese.

³⁶ Il vantaggio in termini di aliquote fiscali effettive è quantificabile in una forchetta compresa tra i 4 e gli 8,5 punti percentuali.

degli standard internazionali vigenti, perseguendo un riallineamento della tassazione (e dei regimi impositivi) con la localizzazione sostanziale delle attività produttive e la creazione del valore; III. aumentare la trasparenza, lo scambio di informazioni e migliorare le condizioni di certezza del diritto sia per il mondo delle imprese che per i governi. Due ulteriori azioni a carattere trasversale completano la strategia e, idealmente, rappresentano la base su cui poggiano i tre pilastri: si tratta della prima azione in tema di economia digitale e dell'ultima sull'impiego di uno strumento convenzionale di tipo multilaterale.

Sono parte del primo pilastro: – l'Azione 2 (*Hybrid Mismatch Arrangements*), volta a neutralizzare gli effetti dei c.d. *hybrid mismatch arrangements*, intesi come strumenti e strategie che mirano a sfruttare le asimmetrie tra i diversi ordinamenti nazionali al fine di determinare situazioni di vantaggio indebito (si tratta p.es. di "doppie non imposizioni", deduzioni plurime in relazione alla medesima spesa, deduzione in un Paese di imposte mai corrisposte altrove, differimento a lungo termine del pagamento delle imposte dovute); – l'Azione 3 (Regole su Società Controllate Estere) volta a definire una disciplina chiara in materia di normativa sulle controllate estere (*Controlled Foreign Company* o CFC), a partire dalla definizione delle stesse e dei loro requisiti (definendo con estrema precisione il concetto di controllo e la data alla quale devono sussistere i requisiti oggetto della relativa verifica), per evitare lo spostamento fittizio di redditi significativi verso società controllate estere residenti in Paesi a fiscalità privilegiata; – l'Azione 4 (Transazioni finanziarie infragruppo) per limitare l'erosione della base imponibile derivante dalla deduzione di interessi e di altri costi relativi a finanziamenti effettuati all'interno dei gruppi multinazionali, introducendo delle soglie percentuali che non si possono superare, ai fini dell'utilizzabilità dei benefici fiscali derivanti dalla presenza di indebitamento; – l'Azione 5 (Pratiche fiscali dannose) per la ristrutturazione del lavoro sulle pratiche fiscali dannose, incrementando la trasparenza e portando in evidenza la sostanza delle operazioni, nonché utilizzando metodologie condivise nello stabilire standard minimi da rispettare per poter usufruire di regimi di favore, con previsione a tal fine dello scambio obbligatorio di informazioni tra Paesi in merito alle decisioni riguardanti i regimi agevolati in vigore e le procedure ad essi correlate.

Sono parte integrante del secondo pilastro: – l'Azione 6 (clausole antiabuso) volta a prevenire, attraverso specifiche clausole antiabuso, la concessione di benefici in circostanze non appropriate, in virtù di quanto permesso dalle convenzioni contro le doppie imposizioni, definendo *standard* minimi per evitare il c.d. "treaty shopping", che si configura quando un soggetto che non risiede in nessuno dei due Stati che hanno stipulato un trattato in tema di tasse cerca di ottenere i benefici che il trattato riserva ai residenti (strategie spesso attuate dando vita - sul territorio in relazione al quale sono in vigore i benefici desiderati - a società fittizie, denominate "letterboxes", "shell companies", "conduits", quasi del tutto inesistenti sotto il profilo sostanziale); – l'Azione 7 (Stabile organizzazione), per la definizione di un nuovo e più articolato concetto di stabile organizzazione - materiale e personale - che tenga conto delle recenti dinamiche di mercato (ad esempio rendendo inefficace la tecnica elusiva consistente nel sostituire i distributori con "commissionaire arrangements", con conseguente spostamento dei profitti dal Paese, così come le strategie di frammentazione di attività commerciali tra imprese strettamente correlate); con riferimento alla stabile organizzazione personale è necessario evitare che possano essere considerati agenti indipendenti coloro che, di fatto, detengono in modo continuativo il potere di concludere contratti in nome di un'impresa straniera; – le Azioni 8-10 (*Transfer pricing*) finalizzate a far sì che le regole sul *transfer pricing* nell'ambito delle multinazionali, permettano la determinazione di un'adeguata allocazione e tassazione dei profitti, in linea con le attività economiche che li hanno generati, contrastando la tendenza di far emergere i profitti dove è possibile godere di maggiori vantaggi dal punto di vista fiscale e non già dove ha luogo l'attività di impresa ed aggiornando le Linee guida sul *transfer pricing*, tramite opportuni emendamenti correttivi volti ad integrare le disposizioni esistenti, In particolare, l'Azione 8 considera il tema del *transfer pricing* in relazione alle transazioni che coinvolgono beni immateriali, dato che questi ultimi sono per definizione mobili e di norma difficili da valutare; l'Azione 9 prevede che la ripartizione dei rischi su base contrattuale venga considerata tale solo in presenza della effettiva possibilità dell'impresa associata di prendere decisioni, di esercitare un controllo sul rischio stesso e di potersi eventualmente fare fronte concretamente con risorse proprie; l'Azione 10 si concentra sulle aree ad alto rischio ai fini dell'erosione della base imponibile attraverso strategie come l'incremento fittizio dei costi di gestione rispetto alla loro dimensione reale).

Il terzo pilastro è composto dalle seguenti iniziative: – Azione 11 (Misurare il BEPS), volta a misurare le dimensioni del fenomeno, attraverso un cruscotto di sei indicatori, e monitorare sia la sua evoluzione nel tempo, sia l'efficacia delle strategie adottate per il suo contrasto, anche attraverso il miglioramento da parte dei singoli Stati delle attività di raccolta e analisi dei dati (per tale ultima finalità il rapporto fornisce una guida affinché i funzionari pubblici preposti possano stimare gli effetti delle diverse Azioni individuate e delle misure adottate all'interno del proprio Paese); – azione 12 (Regole di Disclosure) concernente le metodologie utilizzabili per venire a conoscenza dei fenomeni di pianificazione aggressiva dal punto di vista fiscale da parte dei contribuenti, anche attraverso l'obbligo di dichiarazione in tal senso da parte degli stessi, sotto varie possibili forme; in tal modo viene fornita alle Amministrazioni finanziarie dei vari Paesi una struttura - comunque modulabile in base alle specifiche esigenze - finalizzata alla raccolta tempestiva delle informazioni utili ai fini dell'individuazione di tali fenomeni, per poi analizzare gli schemi riscontrati nell'esperienza concreta ed intraprendere nel più breve tempo possibile attività di contrasto; Azione 13 (Documentazione in materia di transfer pricing) volta a migliorare e coordinare in modo più articolato la documentazione richiesta alle imprese multinazionali in tema di *transfer pricing* e procedere all'individuazione di uno *standard* minimo, richiedendo ai contribuenti di indicare le imposte pagate nei vari Stati, in modo che le singole Amministrazioni dei Paesi coinvolti siano facilitate nell'identificare le aree a rischio elusione e nell'indirizzare opportunamente la propria attività di controllo; è così prevista la creazione di un *master file* al quale potranno accedere le Amministrazioni dei principali Paesi, di un *local file* per ogni Paese e di un rapporto *Country by Country*; quest'ultimo è inteso come uno strumento attraverso il quale le multinazionali sono tenute a fornire annualmente, separatamente per ogni giurisdizione - con riferimento ai Paesi nei quali esse operano - informazioni sui redditi, sulle tasse pagate e su altri specifici indicatori predefiniti; – Azione 14 (Risoluzione delle controversie) ha lo scopo di rendere più efficaci i meccanismi di risoluzione delle controversie, anche in considerazione del fatto che le modifiche introdotte dal Progetto BEPS potrebbero essere suscettibili di determinare elementi di incertezza nel breve periodo, con possibili ricadute in termini di aumento del contenzioso, p.es. in tema di doppie imposizioni (è stato stabilito uno standard in base al quale i Paesi si impegnano a cercare di risolvere le controversie in un lasso di tempo medio di 24 mesi e sono state anche identificate 11 *best practices* alle quali fare riferimento).

2.4. Le norme interne sul monitoraggio dei capitali all'estero, il sistema dei controlli e lo scambio di informazioni tra diverse giurisdizioni nazionali

2.4.1. Il sistema di sorveglianza sui movimenti transfrontalieri di denaro contante in uscita ed in entrata dalla Comunità e tra l'Italia e gli altri paesi comunitari

Il regolamento (CE) n. 1889/2005 del 26.10.2005 è stata emanato ad integrazione della normativa comunitaria antiriciclaggio, nella consapevolezza che l'introduzione del meccanismo comunitario volto a prevenire il riciclaggio di capitali attraverso il controllo delle operazioni effettuate per il mezzo di enti creditizi e finanziari e taluni tipi di professioni, avrebbe potuto ingenerare il rischio di un «aumento dei movimenti di denaro contante a fini illeciti» e sussistesse la necessità di integrare la direttiva 91/308/CEE con «un sistema di sorveglianza sul denaro contante che entra nella Comunità o ne esce». Attraverso norme armonizzate, dunque, si è definito un sistema fondamentale per la difesa della sicurezza e degli interessi finanziari degli Stati membri e della Comunità rispetto alla minaccia economica di tali fenomeni: l'introduzione dei proventi di attività illecite nel sistema finanziario e il loro investimento previo riciclaggio vengono stimate, anzitutto, «pregiudizievoli a uno sviluppo economico sano e sostenibile».

A tal fine, per il denaro contante³⁷ (di importo pari o superiore a 10.000 euro) trasportato da ogni persona fisica che entra nella Comunità o ne esce, è stato introdotto il principio della dichiarazione obbligatoria (art. 3 del Regolamento), in modo e da consentire alle autorità doganali di raccogliere informazioni su siffatti movimenti di denaro contante e, se del caso, di trasmetterle ad altre autorità (articoli 4, 5, 6 e 7 del Regolamento). L'obbligo dichiarativo viene posto a carico della persona fisica, anche non proprietaria, che trasporta il denaro contante, sottolineando la necessità che le autorità competenti dispongano dei poteri necessari per un'efficace attuazione dei controlli sui movimenti di denaro contante e di infliggere sanzioni (efficaci, proporzionate e dissuasive) in caso d'inadempimento dell'obbligo della dichiarazione (art. 9 del regolamento).

Un successivo **decreto ministeriale**³⁸ ha fissato anche per i trasferimenti intracomunitari (a decorrere dal 25.6.2007) l'importo di euro 10.000, già previsto dal citato Regolamento CE 1889 per l'obbligo dichiarativo dei trasferimenti extracomunitari .

La necessità di armonizzare il quadro normativo nazionale ai vari punti del Regolamento CE 1889 ha comportato l'esigenza di delegare il Governo (art. 15 della legge 34/2008) ad adottare decreti legislativi recanti norme integrative, correttive e modificative nonché abrogative del DPR 148/88 e del d.l. 167/90 e in genere di tutte le norme relative alla materia valutaria. Un intervento di armonizzazione e di riordinamento, con facoltà di correzione del sistema sanzionatorio esistente. L'emanazione del **decreto legislativo n. 195/2008** («Modifiche ed integrazioni alla normativa in materia valutaria in attuazione del regolamento (CE) n. 1889/2005») ha segnato un momento fondamentale nel percorso di «emancipazione» della disciplina sulla «sorveglianza sui movimenti transfrontalieri di denaro contante», quale componente del più ampio sistema preventivo antiriciclaggio. Con il d.lgs. n. 195/2008 è stato ribadito l'**obbligo della dichiarazione** per i movimenti di denaro contante³⁹ in entrata nella Comunità europea o in uscita da essa (già introdotto dalla disciplina del 1997),

³⁷ Ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del Regolamento CE 1889/2005 l'espressione «denaro contante» richiama i seguenti contenuti: «a) strumenti negoziabili al portatore, compresi gli strumenti monetari emessi al portatore quali travellers cheque, strumenti negoziabili (compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento) emessi al portatore, girati senza restrizioni, a favore di un beneficiario fittizio o emessi altrimenti in forma tale che il relativo titolo passi alla consegna, e strumenti incompleti (compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento) firmati ma privi del nome del beneficiario; b) denaro contante (banconote e monete in circolazione come mezzo di scambio)».

³⁸ D.M. 15.6.2007.

³⁹ Rientrano nella nozione di «contante», ai sensi dell'articolo 1 lettera c) del d.lgs. n. 195/2008: «1) le banconote e le monete metalliche aventi corso legale; 2) gli strumenti negoziabili al portatore, compresi gli strumenti monetari emessi al portatore quali traveller's cheque; gli strumenti negoziabili, compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento, emessi al portatore, girati senza restrizioni, a favore di un beneficiario fittizio o emessi altrimenti in forma tale che il relativo titolo passi alla consegna; gli strumenti incompleti, compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento, firmati ma privi del nome del beneficiario». Ai sensi dell'articolo 3, comma 5 del d.lgs. cit. «Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai trasferimenti di vaglia postali o cambiali, ovvero di assegni postali, bancari o circolari, tratti su o emessi da banche o Poste italiane s.p.a. che rechino l'indicazione del nome del beneficiario e la clausola di non trasferibilità. E' fatta salva l'applicazione dell'articolo 49 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e successive modificazioni».

esteso ai movimenti di denaro contante tra l'Italia e gli altri Paesi comunitari. La destinataria della dichiarazione completa ed esatta ex a. 3 d.lgs. n. 195/2008, presentata da chi entra nel territorio nazionale o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 euro è ora l'**Agenzia delle dogane**.

Ai sensi del vigente art. 9 d.lgs. n. 195/2008, la violazione delle disposizioni di cui all'articolo 3 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria, con un minimo di 300 euro: a) dal 10 al 30 per cento dell'importo trasferito o che si tenta di trasferire in eccedenza rispetto alla soglia di cui all'articolo 3, se tale valore non è superiore a 10.000 euro; b) dal 30 per cento al 50 per cento dell'importo trasferito o che si tenta di trasferire in eccedenza rispetto alla soglia di cui all'articolo 3 se tale valore è superiore a 10.000 euro. Nel caso in cui la violazione consista nell'aver fornito informazioni inesatte o incomplete e la differenza tra l'importo trasferito e l'importo dichiarato non sia superiore a 30.000 euro, il minimo edittale della sanzione di cui alle lettere a) e b) del comma 1, è pari al 3 per cento dell'importo trasferito o che si tenta di trasferire in eccedenza rispetto alla soglia di cui all'articolo 3.

All'entrata in vigore della riforma (1.1.2009, in base all'articolo 16, co.2 del d.lgs. n. 195/2008) residuava l'articolo 5, co. 8 bis d.l. 167/1990, che sanzionava penalmente alcuni profili di mendacità della dichiarazione di trasporto al seguito di contante introdotta dal d.lgs. n. 125/1997. La Legge europea n. 97/2013 ha innovato anche sul fronte delle **sanzioni** riscrivendo completamente l'articolo 5 (la norma sulle sanzioni) del d.l. 167/1990: così non sono state solo rimodulate le sanzioni per l'omessa compilazione del quadro RW, ma è stata realizzata anche la **silenziosa abrogazione dei reati previsti dai commi 8 e 8 bis dell'articolo 5 previgente** (i cui contenuti non sono riproposti più nel nuovo testo, né attraverso il richiamo alla dichiarazione di trasporto al seguito). In tal modo è stata portata a compimento una lunga opera di completa depenalizzazione nella materia⁴⁰.

Il denaro contante trasferito o che si tenta di trasferire, di importo pari o superiore a 10.000 euro, è **sequestrabile** (inizialmente entro il limite del quaranta per cento dell'importo in eccedenza, come si vedrà poi modificato) dall'Agenzia delle dogane o dalla Guardia di finanza, con priorità per banconote e monete aventi corso legale e, nei casi di mancanza o incapienza, per strumenti negoziabili al portatore di facile e pronto realizzo. Il decreto legge n. 16/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 44/2012, ha apportato alcune modifiche al decreto legislativo 19 novembre 2008, n. 195. Tra l'altro, è stata estesa la base materiale del sequestro (art. 6 d.lgs. n. 195/2008) per le violazioni riscontrate (entro il limite del 50 per cento dell'importo eccedente salvo che esso non superi i 10.000 euro, situazione che autorizza il sequestro della più limitata porzione del 30%) e previste evenienze di estinzione dell'illecito con pagamento in misura ridotta, anche in tal caso con aliquote variabili in base al diverso importo dell'eccedenza (cfr. articolo 7 d.lgs. n. 195/2008).

2.4.2. I presidi antiriciclaggio

Ai sensi dell'articolo 49, comma 1, del d.lgs. n. 231/2007 «è vietato il trasferimento di denaro contante o di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore oggetto di trasferimento è complessivamente pari o superiore a 3.000⁴¹ euro. Il trasferimento è vietato anche quando è effettuato con più pagamenti inferiori alla soglia che appaiono artificialmente frazionati»⁴². Per il servizio di rimessa di denaro di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), numero 6), del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11, la soglia è di 1.000 euro (art. 49, comma 2, cit.).

⁴⁰ In particolare, non consuma più il reato ex art. 5, comma 8, cit. chi «fornisce agli intermediari di cui all'articolo 1 false indicazioni sul soggetto realmente interessato al trasferimento da o verso l'estero di denaro, titoli o valori mobiliari ovvero dichiara falsamente di non essere residente in Italia, in modo da non consentire l'adempimento degli obblighi previsti nello stesso articolo 1». Né realizza più il delitto ex art. 5, co. 8 bis cit. colui che, nel rendere la dichiarazione di trasporto al seguito di contante oltre la soglia di 10.000 euro, «omette di indicare le generalità del soggetto per conto del quale effettua il trasferimento da o verso l'estero di denaro, titoli o valori mobiliari, ovvero le indica false»⁴⁰. Rimane aperta, evidentemente, la possibilità di integrazione di altro reato, in presenza degli altri elementi costitutivi, come quello previsto dall'art. 55/3 d.lgs. n. 231/2007 ovvero i reati di riciclaggio (art. 648 bis, 648 ter e 12 quinquies d.l. 306/1992).

⁴¹ L'importo originario di 5.000 euro è stato modificato prima in 12.500 euro dall'art. 32, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, come modificato dalla relativa legge di conversione, successivamente in 5.000 euro dall'art. 20, comma 1, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e ancora in 2.500 euro dall'art. 2, comma 4, D.L. 13 agosto 2011, n. 138, conv. dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. L'importo è stato adeguato a 1.000 euro dall'art. 12, comma 1, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Infine è stato innalzato a 3.000 euro in virtù della legge di stabilità 2016.

⁴² Ai sensi dell'articolo 49, commi 15 e 16, d.lgs. n. 231/2007, tali disposizioni non si applicano ai trasferimenti in cui siano parte banche o Poste Italiane S.p.A., istituti di moneta elettronica e istituti di pagamento, nonché ai trasferimenti tra gli stessi effettuati in proprio o per il tramite di vettori specializzati di cui all'articolo 14, comma 1, lettera c), né ai trasferimenti di certificati rappresentativi di quote in cui siano parte uno o più soggetti indicati all'articolo 11, comma 1, lettere a) e b), e dalla lettera d) alla lettera g).

Per la negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta, svolta dai soggetti iscritti nella sezione prevista dall'articolo 17-bis del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, la soglia è di 3.000 euro (art. 49, comma 3, cit.). Gli assegni bancari e postali emessi per importi pari o superiori a 1.000 euro devono recare l'indicazione del nome o della ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità (art. 49, comma 5, cit.). Gli assegni bancari e postali emessi all'ordine del traente possono essere girati unicamente per l'incasso a una banca o a Poste Italiane S.p.A. (art. 49 comma 6, cit.). Gli assegni circolari, vaglia postali e cambiari sono emessi con l'indicazione del nome o della ragione sociale del beneficiario e la clausola di non trasferibilità (art. 49, comma 7, cit.).

Ai sensi dell'art. 63 d.lgs. n. 231/2007 «fatta salva l'efficacia degli atti, alle violazioni delle disposizioni di cui all'articolo 49, commi 1, 2, 3, 5, 6 e 7, si applica la **sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 euro a 50.000 euro**». A garanzia dell'osservanza di tali disposizioni il decreto antiriciclaggio appresta un diffuso apparato di sorveglianza (cfr. articolo 51⁴³ d.lgs. n. 231/2007).

Posto e presidiato il divieto, è però consentita l'effettuazione di transazioni della specie ove il trasferimento di contanti superiore alla soglia venga eseguito avvalendosi di banche, Poste Italiane, istituti di moneta elettronica ed istituti di pagamento quando prestano servizi di pagamento diversi dalla rimessa di denaro). In tali casi, il trasferimento deve essere effettuato mediante disposizione accettata per iscritto dagli intermediari, previa consegna ai medesimi della somma in contanti. A decorrere dal terzo giorno lavorativo successivo a quello dell'accettazione, il beneficiario ha diritto di ottenere il pagamento nella provincia del proprio domicilio. La comunicazione da parte del debitore al creditore dell'accettazione produce l'effetto di cui al primo comma dell'articolo 1277 del codice civile e, nei casi di mora del creditore, anche gli effetti del deposito previsti dall'articolo 1210 dello stesso codice.

2.4.3. Il monitoraggio fiscale per i trasferimenti (tracciabili) da e per l'estero e per la detenzione di investimenti all'estero ovvero attività estere di natura finanziaria, suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia.

La **legge europea 97/2013** ha introdotto significative novità nella disciplina del **monitoraggio fiscale**, prevista per i trasferimenti da e per l'estero ancora soggetti al governo delle disposizioni del novellato **d.l. n. 167/1990**⁴⁴. L'operazione è stata realizzata incastonando nel sistema normativo nozioni proprie della disciplina antiriciclaggio, in linea con una tendenza risalente almeno al 1997.

I **soggetti obbligati alla collaborazione nel monitoraggio fiscale** risultano, infatti, ormai coincidere con quelli tenuti alla collaborazione antiriciclaggio, al pari dei **trasferimenti d'interesse** dei due sistemi, dei contenuti tipici delle **informazioni** trasferite all'Agenzia delle entrate e delle operazioni effettuate da e per conto di soggetti anche non residenti. È stata realizzata, in tal modo, la premessa operativa di una formidabile **fishing expedition per le operazioni transfrontaliere custodite nell'Archivio unico informatico** degli intermediari.

In dettaglio, il vigente **art. 1 del d.l. 167/1990** dispone che gli «intermediari bancari e finanziari di cui all'articolo 3, comma 2⁴⁵, gli altri operatori finanziari di cui all'articolo 3, comma 3,

⁴³ Art. 51, comma 1, d.lgs. n.231/2007 : «I soggetti obbligati che nell'esercizio delle proprie funzioni o nell'espletamento della propria attività hanno notizia di infrazioni alle disposizioni di cui all'articolo 49, commi 1, 5, 6, 7 e 12, e all'articolo 50 ne riferiscono entro trenta giorni al Ministero dell'economia e delle finanze per la contestazione e gli altri adempimenti previsti dall'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e per la immediata comunicazione della infrazione anche alla Guardia di finanza la quale, ove ravvisi l'utilizzabilità di elementi ai fini dell'attività di accertamento, ne dà tempestiva comunicazione all'Agenzia delle entrate. La medesima comunicazione è dovuta dai componenti del collegio sindacale, del consiglio di sorveglianza, del comitato per il controllo sulla gestione presso i soggetti obbligati, quando riscontrano la violazione delle suddette disposizioni nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo e vigilanza». Art. 51, comma 2, d.lgs. n.231/2007: «In caso di infrazioni riguardanti assegni bancari, assegni circolari, libretti al portatore o titoli similari, la comunicazione deve essere effettuata dalla banca o da Poste Italiane S.p.A. che li accetta in versamento e dalla banca o da Poste Italiane S.p.A. che ne effettua l'estinzione, salvo che il soggetto tenuto alla comunicazione abbia certezza che la stessa è stata già effettuata dall'altro soggetto obbligato». Art. 51, comma 3, d.lgs. n.231/2007 «Qualora oggetto dell'infrazione sia un'operazione di trasferimento segnalata ai sensi dell'articolo 35, non sussiste l'obbligo di comunicazione di cui al comma 1».

⁴⁴ La legge n. 97/2013 ha inserito la previsione alla cui stregua le informazioni raccolte ai sensi degli articoli 3 e 4 del d.lgs. n. 195/2008 «sono trasmesse in via telematica all'Agenzia delle entrate e alla Guardia di finanza secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze».

⁴⁵ Rientrano nella categoria degli intermediari bancari e finanziari: a) le banche; b) Poste italiane S.p.a.; c) gli istituti di moneta elettronica come definiti dall' articolo 1, comma 2, lettera h-bis), TUB (IMEL); d) gli istituti di pagamento come definiti dall' articolo 1, comma 2, lettera h-sexies), TUB (IP); e) le società di intermediazione mobiliare, come definite dall' articolo 1, comma 1, lettera e), TUF (SIM); f) le società di gestione del risparmio, come definite dall' articolo 1, comma 1, lettera o), TUF (SGR); g) le società di investimento a capitale variabile, come definite dall' articolo 1, comma 1, lettera i), TUF (SICAV); h) le società di investimento a capitale fisso, mobiliare e immobiliare, come definite dall' articolo 1, comma 1, lettera i-bis), TUF (SICAF); i) gli agenti di cambio di cui all' articolo 201 TUF ; l) gli intermediari iscritti nell'albo previsto dall' articolo 106 TUB ; m) Cassa depositi e prestiti S.p.a.; n) le imprese di assicurazione, che operano nei rami di cui all' articolo 2, comma 1, CAP ; o) gli intermediari assicurativi di cui all' articolo 109, comma

lettere a)⁴⁶ e d)⁴⁷, e gli operatori non finanziari di cui all'articolo 3, comma 5, lettera i)⁴⁸, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e successive modificazioni, che intervengono, anche attraverso movimentazione di conti, nei **trasferimenti da o verso l'estero di mezzi di pagamento** di cui all'articolo 1, comma 2, lettera s)⁴⁹, del medesimo decreto sono tenuti a **trasmettere all'Agenzia delle entrate** i dati di cui all'articolo 31, comma 2, del menzionato decreto (a) la data di instaurazione del rapporto continuativo o del conferimento dell'incarico; b) i dati identificativi del cliente, del titolare effettivo e dell'esecutore e le informazioni sullo scopo e la natura del rapporto o della prestazione; c) la data, l'importo e la causale dell'operazione; d) i mezzi di pagamento utilizzati), relativi alle predette operazioni, effettuate anche in valuta virtuale, di **importo pari o superiore a 15.000 euro**, indipendentemente dal fatto che si tratti di un'operazione unica o di più operazioni che appaiano collegate per realizzare un'operazione frazionata e limitatamente alle **operazioni eseguite** per conto o a favore di persone fisiche, enti non commerciali e di società semplici e associazioni equiparate ai sensi dell'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

L'obbligo riguarda anche le operazioni fatte con l'estero da non residenti.

Per la violazione degli obblighi di trasmissione all'Agenzia delle entrate previsti dall'articolo 1, posti a carico degli intermediari, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria dal 10 al 25% dell'importo dell'operazione non segnalata.

Tale potenziale interscambio di dati, poi, appare assai innovativo nel **novellato art. 2 del d.l. 167/1990**. Infatti, «*al fine di garantire la massima efficacia all'azione di controllo ai fini fiscali per la prevenzione e la repressione dei fenomeni d'illecito trasferimento e detenzione di attività economiche e finanziarie all'estero*» l'**Unità centrale per il contrasto all'evasione fiscale (UCIFI)** ed i **reparti speciali della Guardia di Finanza** possono richiedere, in deroga ad ogni vigente disposizione di legge, previa autorizzazione, rispettivamente, del direttore centrale accertamento dell'Agenzia delle entrate ovvero del Comandante generale della Guardia di finanza o autorità dallo stesso delegata: « a) agli intermediari bancari e finanziari di cui all'articolo 3, comma 2, agli altri operatori finanziari di cui all'articolo 3, comma 3, lettere a) e d), e agli operatori non finanziari di cui all'articolo 3, comma 5, lettera i), del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e successive modificazioni, di fornire evidenza, entro i limiti di carattere oggettivo stabiliti dall'articolo 1, comma 1, del presente decreto, delle operazioni intercorse con l'estero anche per masse di contribuenti e con riferimento ad uno specifico periodo temporale; b) ai soggetti di cui all'articolo 3, commi 2, 3, 4, 5 e 6, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e successive modificazioni, con riferimento a specifiche operazioni con l'estero o rapporti ad esse collegate, l'identità dei titolari effettivi rilevata in applicazione dei criteri di cui all'articolo 1, comma 2, lettera pp), e all'articolo 20 del medesimo decreto».

Anche la **dichiarazione annuale ex art. 4 d.l. 167/1990** (sostanziantesi, per lo più, nella compilazione del cd. quadro RW) per gli **investimenti e le attività all'estero** ha ricevuto significativa risistemazione.

2, lettere a), b) e d), CAP, che operano nei rami di attività di cui all' articolo 2, comma 1, CAP ; p) i soggetti eroganti micro-credito, ai sensi dell' articolo 111 TUB ; q) i confidi e gli altri soggetti di cui all' articolo 112 TUB ; r) i soggetti di cui all'articolo 2, comma 6, della legge 30 aprile 1999, n. 130, con riferimento alle operazioni di cartolarizzazione di crediti disciplinate dalla medesima legge; s) le società fiduciarie iscritte nell'albo previsto ai sensi dell' articolo 106 TUB ; t) le succursali insediate di intermediari bancari e finanziari e di imprese assicurative, aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro Stato membro o in uno Stato terzo; u) gli intermediari bancari e finanziari e le imprese assicurative aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro Stato membro, stabiliti senza succursale sul territorio della Repubblica italiana; v) i consulenti finanziari di cui all' articolo 18-bis TUF e le società di consulenza finanziaria di cui all' articolo 18-ter TUF.

⁴⁶ Le **società fiduciarie, diverse da quelle iscritte nell'albo previsto ai sensi dell' articolo 106 TUB, di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1966.**

⁴⁷ I soggetti che esercitano professionalmente l'attività di cambio valuta, consistente nella negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta, iscritti in un apposito registro tenuto dall'Organismo previsto dall' articolo 128-undecies TUB.

⁴⁸ I prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale, limitatamente allo svolgimento dell'attività di conversione di valute virtuali da ovvero in valute aventi corso forzoso.

⁴⁹ Mezzi di pagamento: il denaro contante, gli assegni bancari e postali, gli assegni circolari e gli altri assegni a essi assimilabili o equiparabili, i vaglia postali, gli ordini di accreditamento o di pagamento, le carte di credito e le altre carte di pagamento, le polizze assicurative trasferibili, le polizze di pegno e ogni altro strumento a disposizione che permetta di trasferire, movimentare o acquisire, anche per via telematica, fondi, valori o disponibilità finanziarie.

Le **persone fisiche, gli enti non commerciali e le società semplici ed equiparate** ai sensi dell'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, residenti in Italia che, **nel periodo d'imposta, detengono investimenti all'estero ovvero attività estere di natura finanziaria**, suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia, devono **indicarli nella dichiarazione annuale dei redditi**.

Nella versione introdotta dalla legge europea 2013 scompariva la soglia minima d'importo degli investimenti e delle attività che rendeva operativo l'obbligo dichiarativo e la precedente specificazione che imponeva di aggiornare la situazione «*al termine del periodo d'imposta*», disciplinando a parte l'ipotesi di trasferimenti infra-annuali al di sopra di soglie quantitative. Già con il d.l. n. 4/2014 la soglia è stata reintrodotta per talune tipologie di attività, aggiungendo all'articolo 4, co.3 d.l. 167/1990 il seguente periodo: «*Gli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi previsti nel comma 1 non sussistono altresì per i depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero il cui valore massimo complessivo raggiunto nel corso del periodo d'imposta non sia superiore a 10.000 euro*»; il limite, infine, è stato elevato a 15.000 euro con l'articolo 2, co.1 della legge n. 186/2014⁵⁰.

Sono tenuti, adesso, agli obblighi di dichiarazione ex a. 4 cit. anche i soggetti che «*pur non essendo possessori diretti degli investimenti esteri e delle attività estere di natura finanziaria, siano titolari effettivi dell'investimento secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, lettera u), e dall'allegato tecnico del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231*»⁵¹.

La Legge europea 2013 ha innovato anche sul fronte delle **sanzioni** rispetto ai doveri del monitoraggio fiscale, con previsioni più aderenti al principio di proporzionalità. La riscrittura completa dell'articolo 5 (la norma sulle sanzioni) del d.l. 167/1990 ha comportato la rimodulazione delle sanzioni per l'omessa compilazione del quadro RW. Ai sensi dell'articolo 5, comma 2, d.l. 167/1990, per l'omessa indicazione nel quadro RW delle attività detenute all'estero la misura della **sanzione varia ora dal 3% al 15%, senza più la possibilità di disporre la confisca** e qualora la dichiarazione comprensiva del quadro RW venga presentata entro i 90 giorni dallo spirare del termine di presentazione del modello UNICO è ora possibile versare la sola sanzione di 258 euro. Nel caso in cui le attività interessate siano detenute in Stati o territori considerati a fiscalità privilegiata, si ha invece un inasprimento delle sanzioni: la sanzione in tal caso raddoppia e varia dal **6 al 30% degli importi non dichiarati**. È stata realizzata, infatti, anche la silenziosa **abrogazione dei reati previsti dai commi 8 e 8 bis dell'articolo 5 previgente** (i cui contenuti non riproposti più nel nuovo testo, né attraverso il richiamo alla dichiarazione di trasporto al seguito), portando a compimento una lunga opera di progressiva completa depenalizzazione nella materia. In definitiva, dopo quasi un secolo, il **microcosmo delle normative sui trasferimenti di valuta ha perso qualsiasi presidio penale interno, al di fuori delle sanzioni scaturenti da altri settori dell'ordinamento**.

2.4.4. Risultanze statistiche dei controlli

L'apparato che precede è il risultato di un affinamento normativo progressivo. Nonostante gli sforzi compiuti ed i cambiamenti di strategie, occorre censire la sostanziale inefficacia del

⁵⁰ Articolo 4, comma 3, d.l. n. 167/1990 : « *Gli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi previsti nel comma 1 non sussistono per le attività finanziarie e patrimoniali affidate in gestione o in amministrazione agli intermediari residenti e per i contratti comunque conclusi attraverso il loro intervento, qualora i flussi finanziari e i redditi derivanti da tali attività e contratti siano stati assoggettati a ritenuta o imposta sostitutiva dagli intermediari stessi. Gli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi previsti nel comma 1 non sussistono altresì per i depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero il cui valore massimo complessivo raggiunto nel corso del periodo d'imposta non sia superiore a 15.000 euro. Gli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi previsti nel comma 1 non sussistono altresì per gli immobili situati all'estero per i quali non siano intervenute variazioni nel corso del periodo d'imposta, fatti salvi i versamenti relativi all'imposta sul valore degli immobili situati all'estero, di cui al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214*».

⁵¹ L'articolo 4 del d.l. n. 167/1990, nella previgente versione, prescriveva che nel modulo RW fosse comunicata la detenzione di investimenti all'estero e attività estere di natura finanziaria, attraverso cui potevano essere conseguiti redditi di fonte estera imponibili in Italia. Il modulo RW non aveva lo scopo di permettere di incrociare componenti rilevanti e redditi esposti dal contribuente. La Cassazione, con plurime pronunce (9320/2003; 10332/2007, 17051/2010 e 17052/2010), ha ritenuto che il modulo RW andasse compilato anche da chi ha la mera «possibilità» di «movimentazione» degli investimenti e/o attività perché «soggetto avente la disponibilità di fatto di somme di danaro», anche se «non proprie». Con la circolare 43/E/2009 è stato precisato che il modulo RW si riferiva non solo a fattispecie di effettiva produzione di redditi imponibili in Italia ma anche ad ipotesi in cui la produzione dei predetti redditi fosse soltanto astratta o potenziale. La legge europea ha confermato tale posizione, esplicitando l'obbligo di indicazione a carico dei «*titolari effettivi*». Come è stato osservato «*la soluzione individuata con la legge europea di estendere ai titolari effettivi degli investimenti gli obblighi dichiarativi non è immune tuttavia da taluni rilievi ove si consideri che la normativa sull'antiriciclaggio nasce con scopi diversi rispetto a quella sul monitoraggio dato che si pone lo scopo di individuare coloro che hanno, anche per via indiretta, il possesso o il controllo non tanto del reddito quanto del patrimonio di una società o di un'entità giuridica, a meno che non si voglia sostenere che gli obiettivi dell'Agenzia delle Entrate sono, nel frattempo, cambiati e intendono monitorare non solo i redditi ma anche i patrimoni detenuti all'estero. In effetti, con le nuove disposizioni, tra gli obiettivi perseguiti dal legislatore sembra esserci anche quello di voler contrastare il comportamento di quei contribuenti che detengono all'estero patrimoni, anche rilevanti, tramite entità giuridiche fittiziamente interposte (ad es. trust) oppure attraverso strutture (come le holding) costituite o acquistate con un investimento che si collocava al di sotto della soglia Previgente*». Così E. MIGNARRI, *Monitoraggio e tassazione dei redditi di fonte estera dopo la legge europea n. 97/2013* (commento alla normativa) in *Fisco*, 2013, 38 - parte 1, 5886.

sistema edificato nel fronteggiare l'esportazione di capitali all'estero. Si ponga considerazione, anzitutto, ai risultati dei controlli collegati distinte operazioni di monitoraggio segnalate ed ai volumi delle tre operazioni di legalizzazioni che hanno interessato il nostro paese tra il 2001 ed il 2015 che lo segnalano per la condizione di primato assoluto rispetto ai paesi che hanno gestito similari pratiche di regolarizzazione di capitali all'estero.

Un recente studio pubblicato sui Quaderni di economia e finanza della Banca d'Italia⁵² offre un prospetto assai esplicativo dell'imponenza dei volumi regolarizzati dai residenti in Italia in occasione delle tre procedure.

Table 4.9: Results of recent Offshore Voluntary Disclosure Schemes

Country	VD initiative	Reported assets		Tax revenue	
		Local currency	% of GDP	Local currency	% of GDP
ITALY	2001-2003	€ 79 bn	5.68%	€ 2.1 bn	0.15%
	2009-10	€ 104.5 bn	6.51%	€ 5.6 bn	0.35%
	2015	€ 62 bn	3.83%	€ 4.0 bn	0.25%
UNITED KINGDOM	April - June 2007 (Offshore Disclosure Facility)	n.a.	n.a.	£ 509 mn	0.03%
	September 2009 - March 2010 (New Disclosure Facility)	n.a.	n.a.	£ 124 mn	0.01%
	September 2009 - April 2016 (Liechtenstein Disclosure Facility)	n.a.	n.a.	£ 1.1 bn	0.01%
	April 2013 - December 2015 (Special Disclosure Facility for Guernsey, Jersey, and the Isle of Man)	n.a.	n.a.	£ 2.2 mn	0.00%
	Rubik Agreement with Switzerland	n.a.	n.a.	£ 868 mn	0.05%
SPAIN	April - November 2012	n.a.	n.a.	€ 1.2 bn	0.12%
GERMANY	January 2004 - March 2005	n.a.	n.a.	€ 1.4 bn	0.06%
FRANCE	April - December 2009 (Régularisation Woerth)	€ 7 bn	0.36%	€ 1.2 bn	0.06%
	2013 (Régularisation Cazeneuve)	n.a.	n.a.	€ 1.85 bn	0.09%
UNITED STATES	2009, 2011, 2012, 2014 Offshore Voluntary Disclosure Programs	n.a.	n.a.	\$ 6.5 bn	0.05%
AUSTRALIA	2014 (Project DO IT 4)	Aus\$ 4 bn	0.25%	Aus\$ 600 mn	0.04%

Source: National Revenue Services and authors' calculations.

Questi volumi erano immaginabili tenendo presente i meccanismi di sorveglianza pubblica interna?

In primis, si consideri il sistema di monitoraggio dei trasferimenti interni del contante.

Basterebbero le relazioni del Comitato di Sicurezza Finanziaria e del Ministero dell'economia e delle finanze riferite a periodo 2010-2014 per dimostrare come la normativa in rassegna si riveli, a tutto volere, **innocua**. Lo testimoniano i numeri delle violazioni dell'articolo 49 d.lgs. n. 231/2007.

Quelle riscontrate dalla Guardia di Finanza⁵³ nel contesto di indagini antiriciclaggio sono state 85 nel 2009, 99 nel 2010 (a carico di 384 persone), 24 nel 2011 (a carico di 118 persone), 120 nel

⁵² Pellegrini, Sanelli, Tosti, *What do external statistics tell us about undeclared assets held abroad and tax evasion?* In Quaderni di Economia e Finanza n. 367, Novembre 2016.

⁵³ Dati tratti dalle relazioni del Comitato di Sicurezza Finanziaria al Ministero dell'Economia e delle Finanze negli anni di interesse.

2012 (a carico di 371 persone), 60 nel 2013 (a carico di 290 persone), 44 del 2014 (a carico di 568 persone). Del resto anche se si tiene conto dei volumi delle transazioni regolate in contanti, appare eclatante come la lamentata all'invasività del sistema di vincoli e controllo sia scissa dalla realtà e comunque non produca una condizione di frequente e diffusa contestazione.

Nel bollettino mensile di aprile 2011, la BCE ha illustrato i risultati di due indagini⁵⁴ campionarie⁵⁵ effettuate nel 2008 per stimare l'utilizzo di contante per il pagamento di transazioni da parte di famiglie e imprese. Le indagini hanno evidenziato consistenti differenze nell'utilizzo del contante all'interno dei paesi dell'area dell'euro.

In relazione alle famiglie, le analisi confermano che i pagamenti in contanti sono i più diffusi, con valori pari a circa 1,5-2 volte quelli delle transazioni regolate con mezzi di pagamento elettronici. Il contante rimane il mezzo di pagamento preferito soprattutto per le transazioni di piccolo importo, ovvero al di sotto dei 100 euro, nonostante circa il 20 per cento degli intervistati lo utilizzi anche per regolare importi superiori ai mille euro.

Ma il comportamento delle famiglie nei diversi paesi presenta notevoli differenze. **L'Italia si conferma come uno dei paesi in cui l'utilizzo del contante come mezzo di pagamento è molto diffuso.** Se per gli acquisti di valore inferiore a 20 euro nel nostro Paese il contante è impiegato in percentuale (91%) pari a quella della Germania e simile a quella della Spagna (90%) e della Francia (80%), con l'accrescersi del valore degli scaglioni la differenza si delinea nitida: per gli acquisti di valore compresi fra 30 e 100 euro, la percentuale di impiego del contante in Italia raggiunge il 77% contro il 69% della Germania, il 66% della Spagna, il 20% dell'Olanda e il 15% della Francia; per gli acquisti compresi fra 200 e 1.000 euro la percentuale di impiego del contante in Italia resta elevata (31%), contro il 30% della Spagna, il 21% della Germania, l'8% dell'Olanda ed il 3% della Francia. A eccezione degli acquisti di importo superiore ai dieci mila euro, su cui pesano ventennali limitazioni all'uso del contante presenti, l'Italia è il paese con la percentuale più alta di intervistati che utilizzano sempre o spesso il contante per ogni categoria di acquisto.

L'indagine sulle imprese, per converso, segnala dati in parte distonici e sorprendenti. L'immagine delle nostre imprese risulta diversa da quella delle famiglie. Il settore in cui la quota di fatturato realizzato in contante è maggiore è quello dei servizi alberghieri e della ristorazione, seguito da quello del commercio al dettaglio e all'ingrosso. La stessa quota calcolata per il complesso delle imprese considerate è invece contenuta. L'Italia, infatti, è al terzo posto per la percentuale di imprese che non percepiscono nessuna quota del proprio fatturato in contanti dopo Francia e Olanda.

Secondo i dati raccolti nel 2007 dalla Commissione Finanze della Camera, il **91% del numero di transazioni in Italia è regolato in contanti**, a dispetto del 59% della Francia, del 65% della Gran Bretagna e del 78% della Germania. La diversa struttura finanziaria del nostro Paese, la prassi diffusa di ricevere redditi in contante, la frammentazione del commercio al minuto e la diffidenza rispetto a strumenti di pagamento più evoluti sono annoverabili fra le ragioni di queste differenze. Altrettanto elevata la quota di banconote custodite quale riserva di valore.

Applicando il modello di stima degli economisti Fischer, Kohler e Seitz, il controvalore delle banconote in circolazione riferibili a cassa contante delle banche, a fine 2008, era stimato pari a 60 miliardi di euro, mentre le banconote detenute al di fuori dell'Eurozona, nel rapporto annuale della BCE, venivano quantificate in un ammontare compreso tra il 20 e il 25% del totale, quindi pari a 150-200 miliardi. In termini residuali la quota attribuibile a riserva di valore all'interno dell'area si colloca al 30-35%, equivalenti, con riferimento al 2008, a circa **250-300 miliardi di euro**. Secondo le indagini campionarie della BCE il dato sarebbe sopravvalutato. Sempre con riferimento al 2008, da tali indagini (esposte alle difficoltà di individuare un campione significativo di popolazione e di riconoscere risposte autenticamente reticenti) emerge che le famiglie dell'area dell'euro avrebbero detenuto almeno 75 miliardi di euro come riserva di valore a fronte dei 25 miliardi di euro detenuti dalle imprese, per un totale, quindi, di **100 miliardi di euro**.

I termini non mutano per i sistemi di monitoraggio del trasferimento transfrontaliero del contante.

Dai rapporti annuali della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Dogane in materia di **controlli** sulla circolazione transfrontaliera dei contanti emergono le seguenti risultanze:

CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DI CAPITALI - DATI SUI CONTROLLI							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Controlli eseguiti	6.115	4.230	N.D.	N.D.	4.331	11.123	11.126
Violazioni riscontrate	3.244	2.363	3.171	4.782	4.325	4.716	4.804
Valuta e titoli intercettati al seguito	N.D.	N.D.	124.100.000	298.300.000	100.800.000	104.170.000	81.463.241
Sequestri operati	91.000.000	37.600.000	47.100.000	45.773.162	9.248.000	11.000.000	5.033.000
Somme riscosse per oblazione	1.157.595	1.412.864	2.540.000	2.808.165	2.407.017	2.600.000	2.464.000

⁵⁴ Le due indagini sono state condotte separatamente e hanno riguardato famiglie e imprese di 8 paesi europei che rappresentano il 92 per cento del volume totale di emissione di euro e il 91 per cento del Pil di tutta l'area.

⁵⁵ La via dell'indagine campionaria è stata ritenuta imprescindibile poiché la stima della quota di euro effettivamente utilizzata a scopo transattivo non può prescindere da indagini apposite, considerato che le transazioni in contanti non sono sottoposte ad alcuna forma di registrazione.

I dati segnalano una notevole fruttuosità dei controlli (per percentuali positive attestate attorno al 50%) ma anche la loro relativa esiguità. Evidente, in ogni caso, la sproporzione tra i volumi illegali intercettati (da 80 milioni di euro del 2010 ai 298 milioni di euro del 2013) e quelli oggetto di regolarizzazione nel 2015–2016 (dai 62 miliardi della VD del 2015–2016 ai 104,5 dello scudo ter del 2009). Squilibrio che non muta ove si tengano in conto i volumi delle dichiarazioni valutarie presentate in dogana (ovvero circuito legale). Le dichiarazioni in uscita, infatti, si attestano tra il picco minimo di 2,6 miliardi del 2010 e quello massimo del 3,6 miliardi del 2015.

CIRCOLAZIONE TRANSFRONTALIERA DI CAPITALI

DATI SULLE DICHIARAZIONI VALUTARIE PRESENTATE IN DOGANA (CIRCUITO LEGALE)

(dati riferiti soltanto alle movimentazioni di capitali trasportati al seguito o spediti in plichi postali – contante e titoli – per importi superiori ad € 10.000).

	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	NR.	€										
DICHIARAZIONI IN ENTRATA	17.111	2.168.306.742	19.695	3.544.833.363	23.074	4.808.000.000	23.007	3.807.239.750	20.860	3.632.000.000	19.376	3.560.604.462
DICHIARAZIONI IN USCITA	7.267	2.261.435.205	9.035	2.291.719.241	9.553	3.321.000.000	9.881	2.884.219.668	10.028	3.021.000.000	9.860	3.641.681.574
TOTALI	24.378	4.429.741.947	28.730	5.836.552.604	32.627	8.129.000.000	32.888	6.691.459.418	30.888	6.653.000.000	29.236	7.202.286.036

Fonte:

Relazioni al MEF

del Comitato di Sicurezza Finanziario.

3. La *Voluntary disclosure*⁵⁶

3.1. Il quadro normativo.

La legge 186/2014 ha introdotto una procedura di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché misure di potenziamento della lotta all'evasione fiscale, la cui primaria componente è rappresentata dalle disposizioni in materia di autoriciclaggio. La stessa intestazione del provvedimento testimonia la centralità riferita all'evasione fiscale internazionale nel contrasto del fenomeno.

Il comma 1 dell'articolo 1 della legge 186/2014 inserisce nel decreto legge 28 giugno 1990, n. 167, recante la disciplina del cosiddetto "monitoraggio fiscale", gli articoli da 5-*quater* al 5-*septies*, per regolare la procedura di **collaborazione volontaria internazionale**, ovvero l'emersione spontanea dei capitali detenuti illecitamente all'estero. Si tratta di un programma ancorato alla *detenzione all'estero di attività (investimenti ed attività di natura finanziaria e patrimoniale)*, che però ricomprende *anche infedeltà dichiarative non connesse a tali attività*, al quale conseguono significative attenuazioni delle risposte sanzionatorie, sia in campo penale che amministrativo.

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, del d.l. n. 167/1990, la procedura, infatti, riguarda: (i) *le violazioni degli obblighi sul monitoraggio fiscale ex art. 4, comma 1, d.l. 167/1990*; (ii) *inadempienze 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 le infrazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta*. La procedura si estende anche alle *trasgressioni con riflessi sui maggiori imponibili rilevanti nei predetti ambiti tributari quand'anche non connessi con le attività costituite o detenute all'estero*.

Il comma 2 dell'articolo 1 della legge 186/2014, inoltre, disciplina un programma di **collaborazione volontaria nazionale**, finalizzato a consentire a *tutti i contribuenti* – dunque non solo a coloro che hanno commesso illeciti fiscali internazionali – il ripristino della legalità fiscale. Non solo i soggetti tenuti al monitoraggio fiscale, ma anche le **società di capitali**⁵⁷.

⁵⁶ La procedura di collaborazione volontaria è stata prevista dall'art. 1 e 2 della legge 15 dicembre 2014, n. 186, ripercorrendo, con modalità e parametri diversi, alcune delle finalità che in passato erano state perseguite attraverso i c.d. "scudi fiscali" di cui al DL n. 350/2001 (*scudo fiscale uno*), al DL n. 12/2002 (*scudo fiscale bis*) e al DL n. 194/2009 (*scudo fiscale ter*). Con l'art. 7 del DL n. 193 del 2016, convertito dalla legge n. 225/2016, è stata prevista una ulteriore opportunità di collaborazione volontaria (la c.d. *voluntary disclosure bis*), che prevede modalità operative parzialmente diverse dalla precedente, basate sull'autoliquidazione delle somme dovute ad opera dello stesso contribuente.

⁵⁷ La ratio dell'ampliamento della procedura di collaborazione volontaria è stata riconosciuta nella finalità di venire incontro a due esigenze principali: come osserva la Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 10/E del 13.3.2015 « *quella evitare che alla emersione di imponibili sottratti a società italiane e detenuti all'estero potesse seguire un automatico accertamento fiscale su tali società e quella di evitare disparità di trattamento, difficilmente sostenibili, tra i contribuenti che trasferiscono gli imponibili all'estero e quelli che lasciano tali imponibili in Italia. In sostanza, con l'estensione della procedura di collaborazione volontaria viene riconosciuta la possibilità a chi ha commesso violazioni, negli ambiti impositivi indicati dalla norma, di regolarizzare la propria posizione fiscale, indipendentemente dalla circostanza che questa riguardi anche consistenze illecitamente detenute all'estero, fermo restando il pagamento delle imposte dovute nonché delle relative sanzioni, per quanto, queste ultime, siano dovute in misura ridotta. In base al dettato normativo, la platea di soggetti che può avvalersi della collaborazione volontaria nazionale risulta più ampia rispetto a quella che può accedere alla collaborazione volontaria internazionale, atteso che, oltre che i contribuenti che si avvalgono della procedura di collaborazione volontaria internazionale, con riguardo alle annualità diverse da quelle interessate dalla stessa, i destinatari possono essere sia contribuenti "diversi" da quelli indicati nell'articolo 4, comma 1, del decreto legge (persone fisiche, enti non commerciali, società semplici ed equiparate), tenuti agli obblighi dichiarativi previsti in materia di monitoraggio fiscale, sia i contribuenti destinatari degli stessi che vi abbiano adempiuto correttamente. Nel caso in cui il contribuente acceda alla procedura di collaborazione volontaria per tutte le annualità, ma abbia commesso violazioni agli obblighi di monitoraggio fiscale soltanto per alcuni dei periodi d'imposta oggetto di emersione, in presenza di redditi connessi agli investimenti e alle attività di natura finanziaria illecitamente costituiti o detenuti all'estero, la fattispecie ricade nell'ambito dell'effetto attrattivo di cui al paragrafo 1.2. e, pertanto, nell'istanza dovrà essere barrata esclusivamente la casella "Internazionale (comma 1)". Potrà altresì avvalersi della **procedura nazionale in relazione a tutti gli eventuali maggiori imponibili non connessi alle attività estere per i residui periodi d'imposta ancora accertabili**. In tal caso il contribuente, in sede di compilazione del modello di richiesta approvato con il provvedimento, dovrà barrare, oltre alla casella "Internazionale (comma 1)" per l'attivazione della corrispondente procedura di collaborazione, anche la casella "Nazionale (comma 2)", al fine di accedere anche alla procedura di collaborazione volontaria nazionale, con riguardo ai periodi d'imposta non interessati dalla prima, per imponibili connessi con investimenti e attività illecitamente costituiti o detenuti all'estero. L'ampia portata della disposizione che prevede la procedura di collaborazione volontaria nazionale consente di includere nel suo ambito di applicazione le violazioni commesse dai contribuenti, anche se non residenti nel territorio dello Stato».*

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, anche contribuenti diversi da quelli indicati nell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, e successive modificazioni, e i contribuenti destinatari degli obblighi dichiarativi ivi previsti che vi abbiano adempiuto correttamente.

La procedura è stata ricondotta, così, alle linee tracciate dall'OCSE, segnalando le notevoli differenze rispetto a pregresse esperienze, quale il cd. scudo fiscale-*ter* (introdotto dall'articolo 13 bis del DL 78/2009 e prorattosi tra il 15.9.2009 ed il 30.4.2010)⁵⁸. La circolare 10E/2015 rimarca l'assenza, nella nuova procedura, di garanzie di *anonimato* e di *segretezza* per il contribuente nei confronti all'Agenzia delle Entrate e i caratteri di *spontaneità*, *completezza* e *veridicità* della collaborazione. E' la stessa Agenzia delle Entrate, inoltre, a porre tali nuove procedure in relazione con l'introduzione dell'autoriciclaggio, realizzata dalla stessa legge n. 186/2014. Ne trae qualche ragione di conforto l'immagine, proposta da alcuni commentatori⁵⁹, della carota e del bastone utilizzati nel tentativo di indurre l'emersione di capitali provento di evasione, detenuti sia in Italia che all'estero.

L'art. 7 del D.L. 193/2016, convertito con modifiche dalla Legge n. 225/2016, ha introdotto l'art. 5-*octies* al D.L. 28 giugno 1990, n. 167, riaprendo i termini di accesso alla procedura di collaborazione volontaria con riferimento alle violazioni commesse fino al 30 settembre 2016 (cd. *Voluntary disclosure-bis*). Oltre alle cause ostative previste dall'art. 5-*quater*, comma 2, del D.L. 167/1990, l'accesso alla nuova procedura di regolarizzazione è inibita a coloro che hanno già presentato l'istanza in precedenza, anche per interposta persona. Tuttavia, anche per i contribuenti che hanno aderito alla prima sanatoria, possono aderire per far emergere gli *investimenti ed i redditi di fonte nazionale non dichiarati*. Il termine ultimo per accedere alla procedura è stato di recente prorogato dal 31 luglio 2017 al 30 settembre 2017 (dunque al 2 ottobre 2017). Limitatamente alle

⁵⁸ In esito alla presentazione di 206.608 dichiarazioni riservate, sono state "scudate" attività (finanziarie, immobiliari ed altri investimenti) per un valore di 104,5 miliardi di euro (quasi cinque miliardi delle quali in contanti), procurando allo Stato un gettito di 5,6 miliardi di euro. E' questo il risultato del pagamento da parte di 179.576 residenti di un'**imposta straordinaria** pari al 5% (innalzata poi al 6% ed al 7%) sul valore delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero a partire da una data non successiva al 31 dicembre 2008. Un prelievo sul reddito, non sul patrimonio, corrispondente ad un'aliquota sintetica del 50% per anno (comprensiva di interessi e sanzioni, senza diritto allo scomputo di eventuali ritenute o crediti) su un rendimento lordo presunto in ragione del 2% annuo per i cinque anni precedenti il rimpatrio o la regolarizzazione⁵⁸. Tra i principali **profili problematici** emersi nella prassi applicativa dello scudo fiscale, sono annoverabili: (i) l'introduzione solo in via amministrativa del rimpatrio giuridico da paesi fiscalmente non collaborativi, con rientro solo virtuale - e dunque non materiale - in Italia di capitali liquidi, avendo il contribuente incaricato un intermediario abilitato residente, sovente una fiduciaria statistica non bancaria, della custodia, deposito, amministrazione o gestione delle attività finanziarie; procedura con cui mantenute attività presso intermediari di paesi fiscalmente non collaborativi, senza esigere l'adempimento di doveri documentativi della preesistenza delle somme alla data rilevante (31.12.2008); (ii) l'enfaticizzato significato della previsione dell'articolo 13-bis, co. 3 del D.L. n. 78/2009⁵⁸ e della corrispondente precisazione offerta per essa dalla Circolare 43/E/2009 (alla cui stregua la salvaguardia contro il pregiudizio da emersione, con riferimento agli accertamenti riflessi e derivati, ricomprendeva anche le società di capitali delle quali era dominus - azionista di maggioranza, di riferimento o amministratore - il contribuente ravvedutosi), per estendere alle società commerciali la possibilità di regolarizzare violazioni tributarie; trasgressioni che, come tali, risultavano rilevanti solo in quanto collegate alla premessa della sanatoria, ovvero all'esistenza di violazioni della disciplina sul monitoraggio fiscali precluse a tali enti commerciali, in quanto non soggetti ad essa ma a stringenti doveri di rappresentazione contabile; (iii) vasta sottovalutazione della natura appropriativa ovvero penale, extra-tributaria, delle condotte con cui sottratti alle società ricavi e utili, non di rado non focalizzate e non segnalate all'autorità giudiziaria anche nel caso di accertamenti fiscali, nell'ambito dei quali esibita la dichiarazione riservata; pure in tal caso, per le consistenti difficoltà di esigere l'adempimento di doveri documentativi da parte del contribuente, non previsti, specie per il rimpatrio giuridico, dal testo normativo primario e non esigibile dall'amministrazione finanziaria, come avallato da parte della giurisprudenza tributaria; (iv) esclusione, per via normativa (articolo 13-bis, co.3 cit.), dell'obbligo di segnalazione di operazione sospetta all'Unità di informazione di cui all'articolo 41 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, relativamente ai rimpatri ovvero alle regolarizzazioni per i quali si determinano gli effetti di non punibilità penale anzidetti, pur in presenza di doveri documentativi minimi e secondo presupposti retti da incontrollabili ed insondabili convincimenti soggettivi; (v) rischio di apertura di procedura di infrazione per violazione del diritto comunitario in relazione alla preclusione degli accertamenti per le imposte armonizzate, cui il legislatore ha dovuto porre, postumo, rimedio, con l'art. 8, comma 16, lettera i), del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla L. 26 aprile 2012, n. 44, stabilendo che nell'ambito degli effetti del c.d. scudo fiscale «non è comunque precluso l'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto», escludendo, a distanza di anni dalla chiusura della pratica di scudo, che la sanatoria rilevasse ai fini dell'accertamento dell'IVA.

⁵⁹ S. CAVALLINI-L. TROYER, *Apocalittici o integrati? Il nuovo reato di autoriciclaggio: ragionevoli sentieri ermeneutici all'ombra del 'vicino ingombrante'*, in Diritto penale contemporaneo, 23 gennaio 2015.

attività oggetto di collaborazione volontaria, i termini di accertamento che scadono a decorrere dal 1° gennaio 2015, si allungano sino al 31 dicembre 2018⁶⁰. Viene disciplinata espressamente la procedura per **l'emersione di contanti e titoli al portatore**.

Se la collaborazione volontaria ha ad oggetto contanti o valori al portatore, si presume, salva prova contraria, che essi siano derivati da **redditi conseguiti, in quote costanti, a seguito di violazione 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 di violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti di imposta, commesse nell'anno 2015 e nei quattro periodi d'imposta precedenti, e i contribuenti: a) rilasciano unitamente alla presentazione dell'istanza una dichiarazione in cui attestano che l'origine di tali valori non deriva da condotte costituenti reati diversi da quelli previsti dall'articolo 5-*quinquies*, comma 1, lettere a) e b); b) provvedono, entro la data di presentazione della relazione e dei documenti allegati, all'apertura e all'inventario in presenza di un notaio, che ne accerti il contenuto all'interno di un apposito verbale, di eventuali cassette di sicurezza nelle quali i valori oggetto di collaborazione volontaria sono custoditi; c) provvedono, entro la data di presentazione della relazione e dei documenti allegati, al versamento dei contanti e al deposito dei valori al portatore presso intermediari finanziari, a ciò abilitati, in un rapporto vincolato fino alla conclusione della procedura. Per i professionisti e intermediari che assistono i contribuenti nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria, restano fermi gli **obblighi prescritti per finalità di prevenzione del riciclaggio** e di finanziamento del terrorismo di cui al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 e successive modificazioni. A tal fine, in occasione degli adempimenti previsti per l'adeguata verifica della clientela, i contribuenti dichiarano modalità e circostanze di acquisizione dei contanti e valori al portatore oggetto della procedura.

Ulteriore novità della *voluntary bis* attiene alla possibilità (non all'obbligo) di **autoliquidare le imposte** senza aspettare che sia l'ufficio ad inviare gli avvisi di accertamento al contribuente, conseguendo una riduzione **in termini di sanzioni**. In tal caso il pagamento deve avvenire in un'unica soluzione entro il 30 settembre 2017, oppure in tre rate mensili di pari importo, la prima rata deve essere pagata sempre entro il 30 settembre.

3.2. Le principali criticità nel funzionamento della *Voluntary disclosure*

Tra i profili di maggiore problematicità ricollegati al funzionamento della procedura possono essere annoverati:

(i) **l'asistematica esclusione della punibilità dei reati di riciclaggio e di reimpiego** (articolo 5-*quinquies*, comma 1, lettera b), del D.L. n. 167/1990) nel caso in cui ne siano presupposto i delitti tributari previsti dall'articolo 5-*quinquies*, comma 1, lettera a), del D.L. n. 167/1990, essi stessi non punibili per effetto del perfezionamento⁶¹ della collaborazione volontaria;

(ii) **la generalizzata assenza, nella prassi, di ragioni rilevatesi impedienti rispetto all'accesso alla procedura**⁶²;

(iii) **l'ampia ed impropria area di "immunità" penale assicurata nella prassi dalla procedura di V.D. in difetto di informazioni sulle modalità di realizzazione delle violazioni regolarizzate**;

(iv) **l'anomala ripartizione del gettito scaturito dalla procedura di regolarizzazione, evocativa di una figura di evasore fiscale internazionale improbabile**.

⁶⁰ L'accesso alla procedura dunque importa la ricompressione delle annualità dal 2010 al 2015 a fini delle imposte e dal 2009 al 2015 per le violazioni ai fini della mancata compilazione del quadro RW.

⁶¹ In particolare, nel caso il contribuente intendeva definire l'invito di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 218 del 1997, e successive modificazioni, doveva provvedere a versare le somme dovute in base allo stesso entro il quindicesimo giorno antecedente la data fissata per la comparizione. La disposizione rinviava inoltre alle ulteriori modalità indicate nel comma 1-*bis* del medesimo articolo 5 per l'adesione ai contenuti dell'invito. Il contribuente, pertanto, era anche tenuto a comunicare al competente Ufficio di prestare adesione ai contenuti dell'invito, utilizzando l'apposito modello approvato con provvedimento del Direttore dell'Agenzia n. 117261/2009 del 3 agosto 2009, ferma restando la possibilità di optare esclusivamente per il pagamento in tre sole rate mensili. Il contribuente doveva limitarsi ad indicare, nella comunicazione di adesione, la sola scelta di effettuare o meno il pagamento in forma rateale senza l'indicazione del numero delle rate prescelte, che la norma fissa, per la procedura di collaborazione volontaria, in tre rate mensili. Nel caso la collaborazione volontaria esiti nell'accertamento con adesione, nell'ambito del quale il contribuente doveva indicare la scelta di pagare in forma rateale, per il perfezionamento della procedura le somme dovute in base allo stesso dovevano essere versate entro venti giorni dalla sottoscrizione dell'atto. Le somme dovute in base all'atto di contestazione o al provvedimento di irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legge, infine, dovevano essere versate entro il termine per la proposizione del ricorso, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 472 del 1997.

⁶² Ai sensi dell'articolo 5-*quater*, co.2 d.l. n. 167/1990 «la collaborazione volontaria non è ammessa se la richiesta è presentata dopo che l'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, abbia avuto formale conoscenza di accessi, ispezioni, verifiche o dell'inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali, per violazione di norme tributarie, relativi all'ambito oggettivo di applicazione della procedura di collaborazione volontaria indicato al comma 1 del presente articolo. La preclusione opera anche nelle ipotesi in cui la formale conoscenza delle circostanze di cui al primo periodo è stata acquisita da soggetti solidalmente obbligati in via tributaria o da soggetti concorrenti nel reato».

Il primo inconveniente segnalato è di ordine normativo e non consente di riferire colpe alla prassi. Essa concreta una garanzia di impunità, non prevista neppure nel deprecato scudo fiscale *ter*, volta a “rassicurare” i soggetti, anche professionali, diversi dall’autore del delitto presupposto, che avevano contribuito ad ostacolare l’identificazione dei proventi illeciti successivamente interessati dalla procedura di regolarizzazione; in consapevole contrasto con il consolidato insegnamento sistematico della Corte di Cassazione⁶³ che, rispetto a similari contesti di sanatorie e condoni fiscali, aveva tradizionalmente inibito l’estensione al reato di riciclaggio delle cause sopravvenute di non punibilità previste per delitti tributari presupposti. In più non senza qualche intrinseca contraddizione, nel momento in cui il legislatore ha affermato la rilevanza penale del reimpiego in ambiente economico del provento delittuoso realizzato da parte del suo stesso autore (pur condizionato alla connotazione modale della concreta idoneità ad ostacolare l’identificazione della provenienza delittuosa) ne ha anche procrastinato la concreta operatività in relazione alle procedure di regolarizzazione di attività all’estero, tuttora vigenti, che afferiscono a violazioni sanabili commesse fino al 30 settembre 2016 (cfr. art. 5 – *octies* d.l. n. 167/1990).

La generalizzata **assenza, nella prassi, di ragioni che hanno impedito l’accesso alla procedura** è osservazione di significato ambiguo ma, in ogni caso, tutt’affatto rassicurante. Essa si pone, alternativamente, quale testimonianza dell’incapacità pregressa del sistema di sorveglianza e controlli di accertare autonomamente i trasgressori (per lo più non occasionali) da ultimo rinsaviti o, quantomeno, quale indizio consistente di possibili impieghi soggettivamente schermati (e dunque abusivi) della procedura di regolarizzazione.

Quanto all’area di “immunità” penale impropriamente assicurata nella prassi dalla **procedura** di V.D. deve censirsi che nei fatti l’impunità non è stata confinata entro i limiti dei reati indicati come non punibili, ma è stata estesa a quelli dichiaratamente estranei dall’effetto premiale (si pensi ai reati appropriativi societari, alla bancarotte, alle false comunicazioni sociali, ai reati ex art. 11 d.lgs. n. 74/2000 di sottrazione fraudolenta del pagamento delle imposte, ex art. 12 *quinquies* d.l. n. 306/1992 di interposizioni fittizia, ma anche ai reati comuni di natura non tributaria) per difetti di oneri informativi a carico dei contribuenti che hanno acceduto alla procedura. Infatti, i *volenterosi* contribuenti essendo stati sgravati dell’onere di spiegare la «**modalità con cui erano state realizzate** le violazioni che formano oggetto di emersione» nel caso di dimostrata costituzione del capitale all’estero prima del 2010⁶⁴; la Circolare 10E/2015 ha ritenuto opportuno

⁶³ La Corte regolatrice, in passato, considerato il richiamo dell’ultimo comma dell’articolo 648 *bis* c.p. al comma terzo dell’articolo 648 c.p. (cfr. Cass. 23396/2005), aveva ritenuto irrilevante, ai fini della sussistenza dei reati di riciclaggio e di reimpiego, la sopravvenuta non punibilità del delitto tributario. Ciò in particolare con riferimento al condono tributario ex art. 9, co.10 lett. c legge n. 289/2002; causa di non punibilità del tutto omogenea a quella assicurata ai responsabili dei reati fiscali richiamati dall’articolo 13-bis. co. 4, 2^o periodo d.l. n. 78/2009.

⁶⁴ Secondo le previsioni dell’articolo 5-*quater*, co.1 lettera a) (*voluntary* internazionale) e dell’art. 1, co.3 legge n. 186/2014 (*voluntary* nazionale), alla documentazione, il contribuente doveva unire una **relazione** di accompagnamento, parte integrante della richiesta di accesso alla procedura, idonea a rappresentare analiticamente, per ciascuna annualità d’imposta oggetto di collaborazione, i dati schematicamente riportati nella richiesta ed a fornire tutte le notizie di supporto atte a rendere gli stessi intelleggibili. In particolare, tra i contenuti standard della relazione erano annoverati: - l’ammontare degli investimenti e delle attività di natura finanziaria costituite o detenute all’estero, anche indirettamente o per interposta persona; - la determinazione dei redditi che servirono per costituirli o acquistarli, nonché dei redditi che derivano dalla loro dismissione o utilizzazione a qualunque titolo; - 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 ancorché non connessi con le attività costituite o detenute all’estero; - adeguate informazioni in ordine ai soggetti che presentano un collegamento in relazione alle attività estere oggetto della procedura. A supporto di quanto riportato nella relazione, doveva essere trasmessa contestualmente tutta la **documentazione** utile alla ricostruzione degli investimenti e delle attività finanziarie detenute all’estero nonché alla determinazione dei maggiori imponibili. In base all’articolo 5-*septies*, co.2 d.l. n. 167/1990 «l’autore della violazione di cui all’articolo 4, comma 1, deve rilasciare al professionista che lo assiste nell’ambito della procedura di collaborazione volontaria una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà con la quale attesta che gli atti o documenti consegnati per l’espletamento dell’incarico non sono falsi e che i dati e notizie forniti sono rispondenti al vero». Nel format per la redazione della relazione di accompagnamento oltre all’indicazione di «*tutte le violazioni che formano oggetto di emersione*» è richiesta anche quella «*delle modalità con cui le stesse sono state realizzate e dei momenti in cui sono state commesse*». Il riferimento alle **modalità** di consumazione delle violazioni, in particolare, si poneva in linea con l’esigenza di ampliare il patrimonio conoscitivo dell’Agenzia rispetto alle mutevoli forme d’illegalità fiscale, ma non trovava diretta base normativa nella legge n. 186/2014, salvo che non la si volesse riconoscere, sia pure latamente, nei contenuti dei «documenti» e delle «informazioni» per la determinazione dei redditi collegati agli investimenti ed alle attività finanziarie estere (utilizzati per costituirli o acquistarli, nonché derivanti dalla loro dismissione o utilizzazione) o degli eventuali maggiori *imponibili* tributari non connessi con essi, come indicato

(p. 19), infatti, «precisare che per gli investimenti e le attività finanziarie detenute all'estero, **senza soluzione di continuità**, già a partire da periodi d'imposta per i quali è decaduta la potestà di accertamento, il contribuente **non dovrà puntualmente spiegarne l'origine**, ma sarà sufficiente che fornisca documentazione attestante la precedente esistenza». Ora, è evidente che solo l'estensione dell'istruttoria amministrativa alle modalità di consumazione delle originarie violazioni regolarizzabili⁶⁵ avrebbe consentito di farne riconoscere altre, di diversa natura, anche solo extra-penale⁶⁶; così il valore informativo riferito alla *voluntary* sulla genesi dell'evasione e sui meccanismi di accumulazione dei capitali è completamente evaporato, poiché nella prassi elevatissima è stata la percentuale di contribuenti che ha dichiarato che la costituzione dei capitali da regolarizzare preesisteva al 2010 offrendo documentazione asseverativa della preesistenza sostanzialmente non verificabile dall'Agenzia delle Entrate – tanto più nei tempi contratti concessi agli uffici per l'istruttoria delle pratiche – come nel caso di quella proveniente dalle banche svizzere (essendo antecedente all'entrata in vigore del protocollo del 23.2.2005).

Nei non frequenti casi in cui i contribuenti hanno inteso indicare l'origine della risalente accumulazione dei capitali la stessa è stata riferita : – a risparmi personali (indicazione statisticamente prevalente); – a titoli ereditari, a loro volta ricollegati ai risparmi del *de cuius*; a vendite di immobili ereditati e situati all'estero; – alla riscossione di tfr trasferito all'estero per investimenti finanziari; – a redditi di lavoro dipendente prestato all'estero e per assegni pensionistici; – a vendite di beni senza fatture nell'esercizio di attività d'impresa. In definitiva, in quadro del tutto distonico con le aree ove il Tax gap è ritenuto più ampio.

Davvero inverosimile, infine, l'immagine dell'evasore fiscale tratteggiata dai risultati dal gettito scaturito dalla V.D.

Limitando l'analisi ai soli risultati conseguiti a seguito dell'attività amministrativa svolta nel 2016, come comunicati dall'Agenzia delle entrate, si rileva che, a fronte di **129.565 istanze di accesso** alla procedura di collaborazione volontaria per l'emersione ed il rientro di capitali illecitamente detenuti all'estero e per l'emersione nazionale ai sensi del DL n. 186/2014 pervenute nel 2015, nel corso del 2016 sono stati perfezionati n. 343.053 atti di accertamento.

Il perfezionamento di questi atti ha consentito di incassare più di **3 miliardi comprensivi di imposta, sanzioni ed interessi**.

Nella tabella che segue (tratta dalla Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2016 formato dalla Corte dei Conti) è riportata la distribuzione per classi di gettito.

TAVOLA 3.5

ADESIONI PERFEZIONATE E INCASSI PER CLASSI DI GETTITO

dall'articolo 5-*quater*, co.1 lettera a) e dall'articolo 1, co.3 legge n. 186/2014. Un ulteriore e più solido fondamento normativo indiretto potrebbe essere individuato nell'articolo 5-*sexies* d.l. n. 167/1990, alla cui stregua «*le modalità di presentazione dell'istanza di collaborazione volontaria e di pagamento dei relativi debiti tributari, nonché ogni altra modalità applicativa della relativa procedura, sono disciplinate con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione*».

⁶⁵ In via generale, il trasferimento all'estero di capitale finanziario non dichiarato segue tre metodi: • **trasferimenti di contante**: casistica tradizionale che implica il trasferimento fisico del contante attraverso i confini nazionali verso paesi geograficamente vicini; • **mistificazione dei servizi e delle merci**: tale metodo importa una mistificazione del prezzo, della quantità o della qualità del servizio o delle merci indicati sulla fattura in modo da spostare il capitale illegalmente oltre le frontiere (ad esempio *acquisizione di servizi di consulenza fittizia da una controparte collusa o sovrapprezzi di servizi effettivi*), impiegando entità insediate in paesi stranieri che impongono restrizioni limitate alle attività commerciali e ridotti regimi impositivi sul reddito; • **trasferimento di fondi o pagamenti diretti verso entità offshore o conti bancari situati all'estero**: utilizzato specie da piccoli imprenditori individuali e professionisti che chiedono ai clienti di effettuare pagamenti direttamente su conti bancari *offshore*.

⁶⁶ Si pensi alla violazione dei vincoli al trasferimento del contante tra privati sopra soglia ex a. 49 d.lgs. n. 231/2007, in relazione alla fase di acquisizione dei proventi e dei ricavi «in nero»; ovvero, alla trasgressione della disciplina sulla sorveglianza nei trasferimenti *infra* ed *extracomunitari* del contante al seguito ex d.lgs. 195/2008, in relazione alla fase di nascondimento all'estero del capitale liquido; le **corrispondenti violazioni amministrative**, consumate per impedire l'evidenziazione delle trasgressioni regolarizzabili con la procedura di collaborazione volontaria, **non ricevono specifica considerazione nella legge n. 186/2014**, neppure sotto il profilo di una mitigazione del trattamento sanzionatorio per esse apprestato.

Fasce di riscosso	N. adesioni perfezionate	Importo riscosso*
Fino a 10 mila euro	290.297	657
Da 10,1 a 50 mila euro	43.631	880
Da 50,1 mila a 1 milione di euro	8.977	1.256
Oltre 1 milione di euro	148	269
Totale	343.053	3.062

*Importi espressi in milioni di euro. Versamenti abbinati agli atti di adesione

Nel 2016 sono stati acquisiti complessivamente 4.113 milioni per la violazione degli obblighi dichiarativi di monitoraggio fiscale nonché degli obblighi di dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi, delle imposte sostitutive, dell'imposta regionale sulle attività produttive, dell'imposta sul valore aggiunto, dei contributi previdenziali, ecc.

Il dettaglio delle somme versate, distinte per direzione regionale, è riportato nella tavola seguente. E' evidente la concentrazione del fenomeno in Lombardia (44 per cento del totale introitato) e, sia pure in minor misura, in Piemonte, Veneto, Lazio ed Emilia-Romagna.

TAVOLA 3.6

SOMME VERSATE IN SEGUITO ALLA VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DICHIARATIVI

Regioni	Imposte e sanzioni riscosse	
	Imposte	Sanzioni
Abruzzo	11.392.076	5.094.776
Basilicata	765.475	598.407
Bolzano (D.P.)	20.071.974	9.384.888
Calabria	3.541.425	2.245.527
Campania	36.938.945	19.778.548
Emilia-Romagna	209.206.755	95.348.442
Friuli-Venezia Giulia	64.417.583	26.025.896
Lazio	200.529.996	118.700.903
Liguria	143.186.402	72.354.823
Lombardia	1.181.904.725	644.890.567
Marche	39.680.976	16.577.520
Molise	1.099.243	947.938
Piemonte	334.216.275	168.957.938
Puglia	19.407.015	8.628.213
Sardegna	7.410.822	4.491.334
Sicilia	15.229.150	10.971.876
Toscana	169.977.163	78.115.864
Trentino-Alto Adige	12.493.141	8.151.013
Umbria	12.666.329	7.098.196
Valle d'Aosta	5.476.424	2.799.947
Veneto	220.011.947	102.581.718
Totale	2.709.623.841	1.403.744.334

Fonte: Agenzia delle entrate

L'ammontare complessivo degli investimenti e delle attività estere di natura finanziaria oggetto della procedure di emersione ammonta a circa **61,7 miliardi**.

Gli Stati più interessati dall'emersione sono la Svizzera (in quota ampiamente maggioritaria pari al 69,6%), il Principato di Monaco (7,74%), Bahamas (3,66%), Singapore (2,26%), Lussemburgo (2,16%), San Marino (1,90%) e Liechtenstein (1,39%).

Solo la **disaggregazione dei dati consente di porre in evidenza significative distonie**. L'occasione viene offerta dai dati ufficiali comunicati dall'Agenzia delle Entrate il 9.12.2015 e consultabili all'indirizzo <http://www.agenziaentrate.gov.it>, nella sezione dedicata alla Collaborazione volontaria (sotto la vice statistiche).

In *primis*, assolutamente esiguo appare il numero delle procedure congiunte di V.D. nazionale e internazionale (710, pari allo 0,54% del totale) e di V.D. nazionale (1.507, pari al 1,16%

del totale), ampiamente minoritarie rispetto alla V.D. internazionale (127.348, pari al 98,2% del totale). I volumi dei capitali esteri non sembrerebbero, dunque, in base a quello che emerge da questa rilevazione di gettito, provenire da redditi “freschi” di fonte nazionale (ovvero conseguiti in Italia di recente), quanto piuttosto da attività acquisite all'estero o da risalenti trasferimenti di capitali italiani.

Non solo. Delle complessive 129.565 istanze ben 128.253 (ovvero il 98,9%) provengono da persone fisiche, mentre solo 1.312 sono riferibili a società, enti o associazioni. Le società e gli enti, dunque, non evadono, non all'estero, o comunque evadono infinitamente meno delle persone fisiche.

Il dato è indirettamente “confermato” da altri e più specifici dati offerti dall'Agenzia delle Entrate. Sul gettito complessivo della V.D. quantificato dall'Agenzia delle Entrate a fine 2015, la quota ampiamente maggioritaria è riferibile alle sanzioni per mancata compilazione del quadro RW (1.379.457,209 di euro, pari al 35,9% del gettito totale) e alle imposte sostitutive sul rendimento⁶⁷ forfettariamente determinato (1.228.747.797 di euro, pari al 32% del gettito totale). Notevolmente ridotti i volumi del gettito collegato alle **imposte** sui redditi (704.584,237 di euro pari al 18,3%), all'IRAP (33.730.104 di euro pari al 2,6% del gettito totale) ed all'IVA (54.377.312 di euro, pari all'1,4 % del gettito totale).

Sono dati, occorre sottolinearlo, **sorprendenti**.

In parte giustificati con il (dichiarato) carattere risalente delle fonti reddituali di accumulazione dei capitali stranieri, oltre che con l'insuccesso della V.D. nazionale per i redditi e le operazioni imponibili IVA realizzate in tempi più di recente. Ma, in parte, non giustificabili se non si considerando strampalati i dati delle rivelazioni ufficiali del TAX GAP (quand'anche esse provengano dalla Commissione UE, dalle istituzioni governative e dalla stessa Corte dei Conti).

Come si è illustrato, considerando esclusivamente l'IRPEF per il lavoro autonomo e impresa, l'IRES, l'IVA e l'IRAP, la propensione media al *gap* risulta sensibilmente più elevata e pari al 34,2 per cento. Si osserva, in particolare, una propensione media al *gap* IRPEF pari al 55,9% per i lavoratori autonomi e le imprese, in continua crescita dal 2010 al 2014, anno in cui si avvicina al 60 per cento. In generale, con la sola eccezione dell'IVA, nel 2013 si evidenzia un aumento nella propensione al *gap* rispetto al 2012 per tutte le tipologie di imposta considerate. Ancora nella audizione del 29 marzo 2017 il presidente della Commissione per la redazione della relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, ha aggiornato il “*tax gap*” relativo alle entrate tributarie e contributive, **nel 2014, sino all'imponente somma di 111,7 miliardi di euro**. Limitando il campo di osservazione alle sole entrate tributarie l'ammontare è pari a **100,4 miliardi di euro**. L'IVA rappresenta la quota più rilevante del “*gap*”: ammonta, **nel 2014, a 40,5 miliardi di euro**, di cui **8,4 miliardi dovuti a mancati versamenti**. Nel 2014 il *gap* delle entrate tributarie, dunque, si è incrementato dello 0,8% rispetto al 2013⁶⁸.

⁶⁷ E' stata fatta ampia applicazione della previsione dell'articolo 5—*quinquies*, d.l. n. 167/1990 che prevedeva che su istanza del contribuente, da formulare nella richiesta di cui all' articolo 5-*quater* , comma 1, lettera a), l'ufficio, in luogo della determinazione analitica dei rendimenti, calcolasse 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 poteva essere presentata solo se in cui la media delle consistenze di tali attività finanziarie risultanti al termine di ciascun periodo d'imposta oggetto della collaborazione volontaria non avesse ecceduto il valore di 2 milioni. Volendo esaminare un **esempio di un calcolo forfettario**, per un patrimonio di 1 milione di euro costante alle fine di ogni anno e mai movimentato (frutto di un'eredità?) con coefficiente di redditività pari al 5% del valore complessivo, il reddito presunto ammonterebbe a 50.000 euro; applicando a quest'ultimo reddito l'aliquota del 27% a titolo di imposta sostitutiva (pari a 13.500 per anno, a sua volta pari all'1,35% sul capitale regolarizzato per ogni anno accertabile), tenuto conto dei cinque anni accertabili , l'imposta sostitutiva sarebbe complessivamente pari ad euro 67.500. In termini di mero orientamento, nel caso di redditi costituiti all'estero già prima del 2010 presso un paese con cui l'Italia ha definito intese di scambio di informazioni e che sono stati rimpatriati o per cui è stata rilasciata all'intermediario l'autorizzazione a trasmettere all'amministrazione fiscale italiana i dati relativi alle attività oggetto di rimpatrio , oltre a tale imposta sostitutiva, non ha operato il raddoppio dei termini per l'accertamento (introdotto in occasione dello scudo—ter) e le sanzioni collegate alle trasgressioni maturate rispetto alle imposte sui redditi sono state irrogate nella misura minima, diminuita del 25%, riducibile ulteriormente ad 1/6 in sede di adesione; inoltre, le sanzioni da violazione del monitoraggio fiscale (cd sanzioni RW) si sono attestate sul minimo, pari al 3%, diminuito del 50% all'1,5%, ulteriormente riducibile ad 1/3 in sede di adesione. In conclusione, le somme totali impiegate per la regolarizzazione si sono attestate attorno al 7,6% del valore del patrimonio.

⁶⁸ Ad ottobre 2016 è stata predisposta una relazione per **aggiornamenti per gli anni 2010-2014** a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall'Istat. Rispetto ai dati pubblicati nella Relazione già trasmessa al Governo, nel 2014 la stima dell'evasione tributaria è aumentata di circa 941 milioni di euro, a cui devono essere aggiunti circa 5,1 miliardi di euro dovuti alla stima dell'IRPEF evasa per i lavoratori dipendenti irregolari, assente nella versione precedente. In particolare, le stime precedenti relative al 2014 sono state riviste al rialzo nel caso dell'IRES (816 milioni di euro), dell'IVA (360 milioni) e per l'IRAP (308 milioni), mentre per l'IRPEF su lavoratori autonomi e imprese il *tax gap* è stato ridotto di circa 543 milioni di euro. Nel complesso, quindi, l'evasione fiscale e contributiva è quantificata per il 2014 in 111.655 milioni di euro, con un aumento di 1.851 milioni di euro (+1,7% rispetto al 2013). Tale aumento deriva per 844 milioni dall'evasione fiscale (+0,8% rispetto al 2013) e per 1.007 milioni dall'evasione contributiva (+9,8% rispetto al 2013). Rispetto al 2013, si registra un incremento **del tax gap per l'IVA di 1,1 miliardi di euro** e una riduzione di quello relativo all'IRAP di 245 milioni di euro. La riduzione relativa all'IRES (circa 3,4 miliardi di euro) è compensata dall'incremento

Se fossero indicativi i dati della V.D., evidentemente, dovrebbe ritenersi che la base imponibile IRPEF, IRES ed IVA interessata da evasione, in tempi più recenti, non ha trovato rifugio nei conti esteri. Sì, ma allora, dove?

In definitiva, la pressoché inesistente *disclosure* imposta dalla procedura per le attività presenti su conti esteri alla data dell'1.1.2010 (non più accertabili dal punto di vista delle imposte sui redditi personali, delle società e dell'IVA) non ha consentito di porre in evidenza se gli stessi siano stati alimentati con risorse più recenti e fresche afferenti attività di impresa o professionale ancora interessabili dal potere di istruttorio degli uffici finanziari.

Ne viene il quadro di una evasione "vecchia", potrebbe dirsi, estranea alle attività imprenditoriali e professionali soggette al campo di applicazione IVA, per lo più riferibile a redditi di capitale per rendimenti ed interessi su investimenti e risparmi.

La scoperta ha del sensazionale: l'evasore internazionale tipo – o per meglio dire, il soggetto che si è sottratto agli obblighi di monitoraggio fiscale – è lombardo, pensionato, persona fisica beneficiario di risorse da lavoro dipendente o assegni pensionistici non dichiarati né dal *de cuius* né dall'erede. Ovvero un contribuente che non ha inteso evadere, ma che lo ha fatto per errore e dimenticanza altrui. Fuor di facezia, basterebbe questo per segnalare quanto (poco) la V.D. abbia consentito di conoscere delle modalità di costituzione dei capitali esteri.

3.3. Le stime dei capitali irregolarmente detenuti all'estero ed i progressi nella trasparenza finanziaria transnazionale.

Le stime sui volumi dei capitali detenuti all'estero scontano la difficoltà intrinseca di censire un fenomeno organizzato attraverso il nascondimento e sostenuto dall'antagonismo rispetto a rilevazioni ufficiali.

Posta questa premessa, in parte evidente, l'OCSE ha stimato che il valore delle attività detenute in centri *offshore* nel 2007 si attestava tra 5.000 e i 7.000 miliardi di dollari. Un recente studio pubblicato sui Quaderni di Economia e Finanza della Banca d'Italia⁶⁹ conforta la credibilità della più risalente stima. A livello globale lo *stock* di attività straniere non dichiarate, per titoli e depositi in portafoglio, alla fine del 2013 si attesterebbe sul ragguardevole volume complessivo di \$ 6/7 trilioni. Lo studio, più puntualmente, individua nel periodo 2001-2013 un'evasione annua con riferimento ai redditi di capitale attestata su valori compresi tra \$ 20 e \$ 42 miliardi (ovvero tra 0,03-0,06 % del PIL mondiale). Ipotizzando che essi originino da redditi sottratti all'imposizione diretta nel paese di residenza, il volume dell'evasione dell'imposta sul reddito personale potrebbe essere stimato alla fine del 2013 tra \$ 2.1 e \$ 2.8 trilioni (tra il 2,9 e il 3,8% del PIL mondiale). Con riferimento al caso specifico dell'Italia, lo studio quantifica l'importo dell'evasione annua delle imposte sui redditi di capitali in una forchetta che oscilla tra 0,4 a 1,4 miliardi di euro (il 3,6 e l'11,5% dei ricavi annuali medi della tassazione dei proventi finanziari – pari a circa 11,8 miliardi di euro – e tra 0,03 e 0,08 per cento del PIL). Da queste premesse l'evasione delle imposte sui redditi personali stimata con riferimento allo stock di capitale non dichiarato detenuto all'estero alla fine del 2013 dovrebbe attestarsi tra i 49 a 99 miliardi di euro.

Si tratta di cifre prudenziali, come rivelano anche i volumi di investimenti e attività finanziarie legalizzati nelle tre principali operazioni di condono e sanatoria fiscale che hanno interessato il nostro paese: 79 miliardi nel 2001–2003, 104,5 miliardi nel 2009–2010 e 62 miliardi nel 2015. In totale **245,5 miliardi di euro** nel corso di soli tre lustri.

Non può negarsi che nella materia della **trasparenza finanziaria transnazionale** e della **collaborazione amministrativa tra autorità fiscali nazionali** siano stati compiuti passi in avanti, impensabili solo alcuni anni addietro. G20, OCSE e UE sono impegnati da tempo nel contrasto

dell'IRPEF di circa 3,5 miliardi di euro, di cui 1,2 miliardi per lavoratori dipendenti irregolari e 2,3 miliardi per lavoratori autonomi e le imprese.

⁶⁹ Pellegrini, Sanelli, Tosti, *What do external statistics tell us about undeclared assets held abroad and tax evasion?* In Quaderni di Economia e Finanza n– 367, Novembre 2016.

dell'evasione fiscale legata al capitale non dichiarato detenuto all'estero attraverso la promozione del miglioramento dello scambio di informazioni fiscali tra amministrazioni fiscali.

Con la **direttiva sul risparmio**⁷⁰ l'UE ha cercato di conseguire lo *scambio automatico di informazioni*, pur se limitato al tipo di reddito (gli *interessi*) e in termini geografici. Gli accordi collaterali con la Svizzera e le altre giurisdizioni finanziarie accoglienti verso i capitali dei non residenti hanno completato il sistema.

In seno all'OCSE, in particolare, è stato possibile raggiungere, dapprima, un **accordo sullo scambio di informazioni su richiesta**, nonché l'**abolizione delle disposizioni in materia di segreto bancario**; l'OCSE è riuscita a coinvolgere molti paesi non membri, favorendo iniziative per lo scambio di informazioni volte a eliminare *escamotages*, realizzati con l'impiego di prodotti finanziari strutturati e entità interposte insediate in *centri off-shore*.

Sotto la pressione internazionale la Svizzera, nel **2009**, ha aderito allo scambio di informazioni su richiesta, determinandosi a riesaminare in tale direzione la propria rete di trattati contro la doppia imposizione⁷¹.

Il 10 gennaio 2014 l'Italia ha sottoscritto l'accordo intergovernativo finalizzato a migliorare la *compliance* e ad applicare la normativa FACTA (*Foreign Account Tax Compliance ACT*) promossa dagli Stati Uniti che avrà ad oggetto lo scambio delle informazioni di natura finanziaria con tale paese già a decorrere da quelle riguardanti il 2014.

Raccogliendo gli auspici del G20, nel **2014** l'OCSE ha approvato un **nuovo standard globale sullo scambio automatico di informazioni** (*Common Reporting Standard*, cd. **CRS**).

In linea con il FATCA, i titolari di conti rilevanti saranno identificati mediante procedure di *due diligence* volte ad individuare i **beneficiari effettivi** e la loro **residenza fiscale**; nei casi di conti detenuti da entità, verrà applicato un **approccio "look-through"** per identificare gli effettivi "controllanti". In particolare, in caso di conti detenuti da enti, gli intermediari finanziari saranno tenuti ad identificare la persona fisica che esercita il controllo sull'entità, se necessario passando attraverso tutta la catena di possibili veicoli e strutture intermedie, in modo coerente con l'identificazione di beneficiari effettivi prevista dalle Raccomandazioni del GAFI per contrastare il riciclaggio di denaro. Mentre il FATCA si basa su accordi bilaterali di scambio informazioni conclusi dall'Amministrazione americana con singoli Stati, lo *standard CRS* (che per vero riprende molti contenuti del modello americano FATCA) messo a punto dall'OCSE si propone come uno **strumento multilaterale** a cui più Stati possono aderire.

Lo **scambio automatico di informazioni** - anticipato dalla direttiva risparmio (2003/48/CE), modificata dalla direttiva 2014/48/UE, per quanto riguarda gli interessi - si applica dal 1 gennaio 2015 anche nel contesto della direttiva sulla cooperazione amministrativa (2011/16/UE) per altre forme di reddito (*redditi da lavoro, compensi per dirigenti, prodotti assicurazione sulla vita, pensioni, proprietà e redditi immobiliari*). Inoltre, la stessa Direttiva 2011/16/UE, come modificata il 9 dicembre 2014 dalla **direttiva 2014/107/UE**, prevede dal 1 gennaio 2016 all'interno della UE anche lo scambio automatico delle *informazioni finanziarie* (dati dei conti e rapporti finanziari), in linea con il nuovo *standard OCSE*. Lo scambio di informazioni ha riguardo non solo ai redditi da **interessi**, ma anche ai **dividendi e agli altri redditi di capitale** nonché al **saldo annuale dei conti**.

La Svizzera⁷², il Liechtenstein⁷³ ed il Principato di Monaco⁷⁴ hanno sottoscritto all'inizio del 2015 intese sullo scambio di informazioni su richiesta ai fini fiscali secondo lo standard OCSE. Con la firma, tali Paesi sono considerati, ai fini della procedura, "non

⁷⁰ **Direttiva 2003/48/CE del Consiglio, del 3 giugno 2003, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi**. La direttiva mira ad attenuare le distorsioni nell'effettiva tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi su crediti in maniera da permettere che ove siano corrisposti in un paese dell'UE a persone fisiche residenti ai fini fiscali in un altro paese dell'UE (beneficiari effettivi), siano soggetti a un'effettiva imposizione secondo la legislazione del paese. Nel caso in cui il beneficiario effettivo degli interessi sia residente in un paese dell'UE diverso da quello in cui è stabilito l'agente pagatore, la direttiva impone a quest'ultimo di comunicare all'autorità competente del paese dell'UE di stabilimento informazioni minime (l'identità e la residenza del beneficiario effettivo, il nome o la denominazione e l'indirizzo dell'agente pagatore, il numero di conto del beneficiario effettivo o, in assenza di tale riferimento, l'identificazione del credito che produce gli interessi, nonché informazioni relative al pagamento di interessi). L'autorità competente del paese dell'UE dell'agente pagatore poi deve comunicare le informazioni anzidette almeno una volta all'anno, all'autorità competente del paese dell'UE di residenza del beneficiario effettivo (entro i sei mesi successivi al termine dell'anno fiscale del paese dell'UE dell'agente pagatore).

⁷¹ Di fronte alla crescente pressione volte a conseguire lo scambio automatico di informazioni e, nel 2011 la Svizzera ha lanciato il **cosiddetto approccio "Rubik"**. Per continuare a proteggere la riservatezza dei propri clienti, le banche svizzere erano richieste di operare le trattative per conto delle amministrazioni fiscali estere sui proventi finanziari prodotti dalle attività detenute in Svizzera da contribuenti stranieri. In tal modo le banche svizzere conservavano l'anonimato dei clienti residenti all'estero ed evitavano di fornire informazioni dettagliate su di esse alle amministrazioni fiscali straniere.

⁷² Il **23 febbraio 2015** i rappresentanti dei Governi italiano e svizzero hanno firmato un **Protocollo** che modifica la Convenzione per evitare le doppie imposizioni e consente lo **scambio di informazioni su richiesta ai fini fiscali**, con superamento del **segreto bancario**. Il criterio è quello delle informazioni *verosimilmente rilevanti* per l'amministrazione o l'applicazione del diritto interno relativo alle imposte di qualsiasi natura riscosse in Italia o in Svizzera (non più, dunque, quello di evitare l'utilizzazione abusiva della Convenzione italo svizzera del 1976 contro la doppia imposizione) sui rapporti bancari dei contribuenti in essere a partire dalla data della firma.

black list", circostanza che consente ai cittadini italiani che ivi detengono in maniera illegale investimenti e attività finanziarie di accedere alla procedura di regolarizzazione alle condizioni più favorevoli previste dalla legge. Sulla stessa linea numerosi altri paesi⁷⁵.

Con il decreto 28 dicembre 2015 il Ministero dell'Economia e delle finanze - in attuazione della **legge 18 giugno 2015, n. 95**⁷⁶ e della direttiva n. 2014/107/UE – ha disciplinato le modalità

Permangono le garanzie sul diritto di essere informati, di ricevere copia della domanda di cooperazione e di presentare ricorso. Per l'Italia la legge n. 69 del 2016 di ratifica ed esecuzione del Protocollo è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale ed è entrata in vigore il 19 maggio 2016. La Svizzera, impegnandosi allo scambio di informazioni, è stata equiparata ai fini della *voluntary disclosure* ad un Paese non *black list*. Circostanza questa che ha consentito ai contribuenti che volevano regolarizzare la loro posizione, di usufruire di sanzioni più basse. La Svizzera si è impegnata ad adottare lo **scambio automatico di informazioni** a partire dal **2018**, con riferimento all'annualità 2017. Il **27 maggio 2015 l'Unione Europea e la Svizzera** hanno firmato un nuovo accordo sulla **trasparenza fiscale**, allo scopo di rafforzare la lotta all'evasione. L'accordo prevede lo scambio automatico di informazioni sui *conti finanziari* dei soggetti residenti nei rispettivi territori a partire dal 2018. Il **13 luglio 2016** è entrato in vigore il Protocollo di modifica della Convenzione per evitare le doppie imposizioni tra Italia e Svizzera. Il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Autorità competente svizzera (l'Amministrazione Federale delle Contribuzioni) hanno concluso un Accordo per rendere operativo lo scambio di informazioni a fini fiscali attraverso "*richieste di gruppo*" in base all'articolo 27 della Convenzione per evitare le doppie imposizioni tra l'Italia e la Svizzera. L'Accordo è in vigore dal **2 Marzo 2017** e definisce le modalità operative per una specifica categoria di "*richieste di gruppo*" ammissibili (i "*contribuenti recalcitranti*", cioè i clienti italiani a cui è stato richiesto dai propri istituti finanziari ma hanno rifiutato di fornire adeguate rassicurazioni sulla regolarità dei fondi depositati presso le istituzioni finanziarie svizzere interessate). Le richieste di gruppo potranno riferirsi a fatti e/o circostanze esistenti o realizzate a partire dal 23 febbraio 2015 (data di firma del Protocollo) e – in linea con lo standard OCSE – riguarderanno gruppi di contribuenti identificabili in base a determinati schemi di comportamento, senza necessità di elencazione nominativa nella richiesta. Le richieste di gruppo generano elenchi nominativi in risposta, che, a loro volta, potranno dare origine ad ulteriori richieste di informazioni più dettagliate. L'aumento della collaborazione offerta dalla Svizzera agli altri paesi europei è innegabile: dalle 370 domande di assistenza fiscale del 2011, nel 2016 si è raggiunta la considerevole soglia di oltre 67.000 richieste

⁷³ Un accordo sullo scambio di informazioni in materia fiscale è stato firmato il 26 febbraio 2015 con il **Liechtenstein**. E' stato anche firmato un Protocollo aggiuntivo che disciplina le *richieste di gruppo*: le autorità fiscali italiane potranno presentare richiesta di informazioni su gruppi di contribuenti relativamente a comportamenti considerati a rischio. La legge n. 210 del 2016 ha ratificato l'accordo.

⁷⁴ Il 2 marzo 2015 è stato firmato l'accordo sullo scambio di informazioni ai fini fiscali con il Principato di **Monaco**, che come nel caso del Liechtenstein, è basato sul *modello OCSE*. E' stato poi firmato il Protocollo che disciplina le *richieste di gruppo*. La legge n. 231 del 2016 ha ratificato l'accordo.

⁷⁵ Con la nota del 4 aprile 2015 il MEF ha ricordato che recentemente sono stati ratificati e sono entrati in vigore accordi e convenzioni precedentemente siglati con **San Marino, Jersey, Lussemburgo; accordi con Guernsey e Isola di Man** sono stati approvati ed entreranno in vigore una volta pubblicati in Gazzetta Ufficiale, mentre altri accordi entreranno in vigore una volta completato il processo di ratifica: con Isole Cook, Stati Uniti Messicani, Gibilterra, Isole di Cayman, Corea, Hong Kong. Molti di questi accordi prevedono l'efficacia retroattiva, così che i controlli e le verifiche sui contribuenti possono essere effettuati a decorrere dalla data di sottoscrizione dell'accordo, anche se l'accordo viene ratificato successivamente. La legge 7 luglio 2016, n. 137 (entrata in vigore il 23 luglio 2016) ha autorizzato la ratifica della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Santa Sede in materia fiscale fatta nella Città del **Vaticano** il 1° aprile 2015. La Convenzione è finalizzata essenzialmente a: consentire la cooperazione amministrativa tra i due Stati per conseguire la trasparenza fiscale; semplificare in futuro gli adempimenti fiscali per alcune categorie di contribuenti italiani che detengono attività finanziarie presso enti e istituzioni finanziarie della Santa Sede; introdurre per i medesimi contribuenti una regolarizzazione ad hoc per il passato, che si affianca alla *voluntary disclosure* italiana, e che tiene conto della peculiarità di tali soggetti. Sono altresì previste alcune disposizioni fiscali in materia di beni immobili della Santa Sede situati in Italia e di notifica degli atti tributari. E' parte integrante della Convenzione anche lo Scambio di note del luglio 2007 tra il Ministero degli Esteri e la Segreteria di Stato che prevede la notifica per via diplomatica degli atti tributari ad enti della Santa Sede. La legge n. 208 del 2016 ratifica la Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di **Panama** per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo aggiuntivo, firmata a Roma e a Città di Panama il 30 dicembre 2010. L'articolo 25 della Convenzione oggetto di ratifica dispone in tema di scambio di informazioni tra le autorità competenti degli Stati contraenti. Si prevede che lo scambio avvenga su *richiesta*, con riferimento a quelle *informazioni presumibilmente rilevanti* per l'applicazione della Convenzione medesima o per l'applicazione di leggi interne relative alle imposte di qualsiasi genere. Infine, il D.M. 29 dicembre 2014 ha inserito la Repubblica di **San Marino** nell'elenco degli Stati con i quali è attuabile lo scambio di informazioni ai sensi delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni (c.d. *white list*), di cui al D.M. 4 settembre 1996; ciò a seguito dell'entrata in vigore della "*Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di San Marino per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le frodi fiscali*" e grazie agli interventi di adeguamento del quadro normativo sammarinese. Con il decreto 9 agosto 2016 la *white list* è stata notevolmente allargata con l'inserimento di nuovi Paesi con cui l'Italia ha concluso accordi per assicurare lo scambio di informazioni.

⁷⁶ La **legge 18 giugno 2015, n. 95** di ratifica dell'accordo con gli Stati Uniti d'America finalizzato a migliorare la *compliance* fiscale internazionale e ad applicare la normativa **F.A.T.C.A. (Foreign Account Tax Compliance Act)** è stata pubblicata nella G.U. del 7 luglio 2015. La legge mira a disciplinare in maniera completa gli adempimenti che gli intermediari finanziari dovranno assolvere per effetto della stipulazione di tali accordi, anche nell'ottica di garantire una disciplina sistematica della materia che consenta di conseguire sinergie applicative. L'intesa prevede una serie di adempimenti da parte degli intermediari italiani (le banche, le società di intermediazione mobiliare, la società Poste italiane Spa, le società di gestione del risparmio, le società finanziarie e le società fiduciarie residenti nel territorio dello Stato e ogni altra istituzione finanziaria residente in Italia, ad esclusione di qualsiasi stabile organizzazione delle stesse istituzioni finanziarie situata all'estero, nonché le stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di istituzioni finanziarie non residenti) i quali, tramite l'Agenzia delle Entrate, saranno tenute a fornire alle autorità statunitensi **specifici elementi informativi sulle attività dei contribuenti statunitensi nel nostro Paese**. Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, emanati in attuazione degli accordi e delle intese tecniche di cui all'articolo 3, sono stabilite le regole tecniche per la rilevazione, la trasmissione e la comunicazione delle informazioni di cui al comma 1 del presente articolo all'Agenzia delle entrate. In base all'**art. 5 della legge n.**

di rilevazione, trasmissione e comunicazione all'Agenzia delle entrate delle informazioni relative ai *conti finanziari*, nonché le procedure relative agli obblighi di adeguata verifica ai fini fiscali.

In tema di attività di cooperazione fiscale internazionale per il contrasto all'elusione e all'evasione transfrontaliera, il **d.lgs. n. 29/2014** ha attuato la **direttiva 2011/16/UE**, concernente la reciproca assistenza fra le autorità competenti degli Stati membri in materia di **imposte dirette** e di **imposte sui premi assicurativi** (direttiva sulla cooperazione amministrativa nel settore fiscale - DAC)⁷⁷.

Successivamente, la **direttiva 2015/2376/UE** dell'8 dicembre 2015 ha modificato nuovamente la direttiva 2011/16/UE, per quanto attiene ai **ruling preventivi transfrontalieri ed agli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento**. Ai sensi della direttiva 2011/16/UE si prevede già lo scambio obbligatorio di informazioni tra gli Stati membri in alcune situazioni specifiche, nonché lo scambio spontaneo nei casi in cui uno Stato membro abbia fondati motivi di presumere che possa verificarsi una perdita di gettito fiscale in un altro Stato⁷⁸. Tale direttiva è stata recepita con il **d.lgs. 15 marzo 2017, n. 32**⁷⁹. L'obiettivo è quello di contrastare in modo più efficace sia il fenomeno dell'elusione fiscale transfrontaliera⁸⁰ sia il fenomeno della concorrenza fiscale dannosa.

95/2015 (*Obblighi di adeguata verifica ai fini fiscali e acquisizione di dati sui conti finanziari e su taluni pagamenti*) le istituzioni finanziarie di cui all'articolo 4, comma 1, all'**atto dell'apertura di un conto finanziario da parte di un soggetto non residente ovvero di un cittadino statunitense ovunque residente**, acquisiscono: a) il *codice fiscale* rilasciato dallo Stato di residenza, a condizione che il codice sia previsto in tale Stato, nonché un'*attestazione di residenza fiscale* e, inoltre, per i cittadini statunitensi ovunque residenti, il codice fiscale statunitense e un'*attestazione di residenza fiscale* statunitense; b) per le persone fisiche, il *cognome e il nome, il luogo e la data di nascita e l'indirizzo* nonché la documentazione attestante la *cittadinanza* per i cittadini statunitensi; c) per i soggetti diversi dalle persone fisiche, la *denominazione sociale o la ragione sociale nonché la sede legale* (art. 5, comma 1, cit.). Le istituzioni finanziarie di cui all'articolo 4, comma 1, all'atto dell'apertura di un conto finanziario da parte di entità non finanziarie passive ovunque residenti, acquisiscono, in aggiunta alle informazioni previste dalle lettere a) e c) del comma 1 del presente articolo, le informazioni indicate nelle lettere a) e b) del medesimo comma 1, relative alle *persone fisiche che esercitano il controllo sulle suddette entità* (art. 5, comma 2, cit.). **A partire dal 1° luglio 2014** decorrono gli obblighi di acquisizione di cui ai commi 1 e 2 per l'apertura di conti finanziari da parte di soggetti residenti negli Stati Uniti d'America ovvero di cittadini statunitensi ovunque residenti, nonché di entità non finanziarie passive non statunitensi, ovunque residenti, controllate da una o più persone fisiche residenti negli Stati Uniti d'America o da cittadini statunitensi (art. 5, comma 3, cit.). **A partire dal 1° gennaio 2016** decorrono gli obblighi di acquisizione di cui ai commi 1 e 2 per l'apertura di conti finanziari da parte di **oggetti residenti in Stati diversi dall'Italia e dagli Stati Uniti d'America**, nonché di entità non finanziarie passive, ovunque residenti (art. 5, comma 4, cit.). Inoltre, le istituzioni finanziarie di cui all'articolo 4, comma 1, mantengono evidenza dell'**ammontare aggregato annuo dei pagamenti corrisposti a partire dal 1° gennaio 2015 a ciascuna istituzione finanziaria** non partecipante di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera r), dell'Accordo di cui all'articolo 1 della presente legge (art. 5, comma 7, cit.). Le istituzioni finanziarie di cui all'articolo 4, comma 1, adempiono gli obblighi di adeguata verifica ai fini fiscali applicando le procedure indicate negli accordi di cui al medesimo articolo 4, comma 2, secondo quanto previsto dai pertinenti decreti ministeriali previsti dal medesimo articolo 4, comma 2 (art. 5, comma 8, cit.). Ai sensi dell'art. 4 legge n 95/2015 (*Obblighi di comunicazione all'Agenzia delle entrate*) gli intermediari finanziari (le banche, le società di intermediazione mobiliare, la società Poste italiane Spa, le società di gestione del risparmio, le società finanziarie e le società fiduciarie residenti nel territorio dello Stato e ogni altra istituzione finanziaria residente in Italia, ad esclusione di qualsiasi stabile organizzazione delle stesse istituzioni finanziarie situata all'estero, nonché le stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di istituzioni finanziarie non residenti) coinvolti nell'attività di rilevazione **comunicano all'Agenzia delle entrate le informazioni relative ai conti finanziari e ai pagamenti** di cui all'articolo 5, comma 7. Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, emanati in attuazione degli accordi e delle intese tecniche di cui all'articolo 3, sono stabilite le regole tecniche per la rilevazione, la trasmissione e la comunicazione delle informazioni di cui al comma 1 del presente articolo all'Agenzia delle entrate. In attuazione della citata legge si ricordano il **D.M. 6 agosto 2015**, il **Provvedimento del 7 agosto 2015** dell'Agenzia delle Entrate e il **D.M. 28 dicembre 2015**. Con **provvedimento del 28 aprile del 2016** l'Agenzia delle Entrate ha comunicato che anche per il 2016 è prorogato al 15 giugno il termine per la segnalazione annuale, da parte degli intermediari finanziari, dei propri clienti con residenza fiscale USA. La legge n. 95 del 2015, dunque, ha altresì introdotto **disposizioni concernenti gli adempimenti cui sono tenute le istituzioni finanziarie italiane ai fini dell'attuazione dello scambio automatico di informazioni derivante da Accordi e intese tecniche conclusi dall'Italia con i Governi di Paesi esteri secondo lo standard OCSE e la direttiva 2014/107/UE**.

⁷⁷ In particolare il provvedimento disciplina le procedure relative allo scambio, con le altre autorità competenti degli Stati Membri dell'Unione europea, delle "informazioni prevedibilmente rilevanti" in materia fiscale per l'amministrazione interessata e per l'applicazione delle leggi nazionali degli Stati Membri.

⁷⁸ La direttiva 2015/2376/UE introduce una definizione ampia di *ruling* preventivo transfrontaliero e di *accordo preventivo sui prezzi di trasferimento*. Lo scambio automatico obbligatorio riguarda *ruling* emanati o modificati nel periodo che ha inizio cinque anni prima del 1° gennaio 2017. Nel caso in cui i *ruling* siano emanati, modificati o rinnovati tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2013, tale comunicazione avviene a condizione che fossero ancora validi al 1° gennaio 2014.

⁷⁹ Con l'approvazione del decreto legislativo diviene **obbligatorio lo scambio automatico di informazioni: - sui ruling preventivi transfrontalieri** che comprendono, ad esempio, gli accordi preventivi con l'amministrazione finanziaria per le imprese con attività internazionale; - **sugli accordi preventivi relativi ai prezzi di trasferimento** ovvero gli accordi per definire preventivamente i metodi di calcolo del valore nominale delle operazioni transfrontaliere.

⁸⁰ E' nota l'azione di contrasto che impegna da tempo la Commissione UE rispetto alla pretesa delle multinazionali di ridurre il volume degli utili effettivi e conseguire "sconti" sull'imposizione attraverso accordi fiscali anticipati (*ruling fiscali vincolanti*) con Paesi europei diversi da quelli in cui i profitti si sono realizzati. Tra i casi di contrasti più noti quelli di Fiat Finance and Trade in Lussemburgo, di Starbuck in Olanda, di Apple in Irlanda, di Amazon e McDonald's in Lussemburgo, di trentacinque multinazionali in Belgio. La stima dei volumi di imposta complessivi collegati a pratiche di pianificazione fiscale aggressivi sono stimati in 50-70 miliardi di euro. In via ordinaria, le imprese cd. locali, prive di proiezione transfrontaliera, sostengono un carico impositivo più elevato di 3 punti percentuale rispetto alle multinazionali.

Cinque paesi europei (Italia, Germania, Regno Unito, Spagna e Francia) hanno assunto l'iniziativa di negoziare accordi bilaterali intergovernativi con gli Stati Uniti che prevedono uno scambio reciproco di informazioni sui **redditi finanziari** percepiti nei diversi paesi dai rispettivi residenti.

Ad **ottobre 2016**, 101 giurisdizioni, comprensive di quasi tutti i centri finanziari, si erano impegnate attuare, entro il 2018, il *Common Reporting Standard* (CRS) per lo scambio automatico delle informazioni; 56 di loro si sono impegnate ad attivare automaticamente lo scambio di informazioni entro settembre 2017; gli altri paesi seguiranno, nel 2018.

Al vertice del G20 del 14 aprile 2016, tenuto a *Washington*, cinque paesi europei (Italia, Francia, Germania, Spagna e Regno Unito) hanno lanciato la proposta di sviluppare un nuovo standard comune per lo scambio automatico di informazioni relative ai *proprietari e beneficiari effettivi di aziende, trust e altri veicoli interposti*. Tale nuovo *standard* dovrebbe integrare l'attuale standard sulle informazioni bancarie e finanziarie.

La **direttiva (UE) 2016/881** del 25 maggio 2016, modificando la citata direttiva 2011/16/UE, ha introdotto l'obbligo per le imprese multinazionali europee di presentare annualmente una **rendicontazione Paese per Paese** (cosiddetto *country by country reporting*) di talune **informazioni fiscali, che poi saranno oggetto di scambio automatico tra Paese della capogruppo e Stato membri in cui le società controllate sono localizzate**.

La direttiva, traducendo le raccomandazioni formulate in sede OCSE (Progetto BEPS, action 13), impone requisiti di trasparenza, prevedendo che i gruppi di imprese multinazionali forniscano annualmente, per ogni giurisdizione fiscale in cui operano, alcune informazioni rilevanti, tra cui l'ammontare dei ricavi, gli utili lordi o le perdite, le imposte sul reddito pagate e maturate, il numero di addetti, il capitale dichiarato, gli utili non distribuiti e le immobilizzazioni materiali⁸¹. Si ricorda che l'Italia ha introdotto all'interno dell'ordinamento nazionale una norma sul *country by country reporting* (CBCR) nella **legge di Stabilità 2016** (legge n. 208 del 2015).⁸²

3.4. La reale efficacia del sistema di trasparenza finanziaria e fiscale internazionale

I risultati dei programmi di regolarizzazione delle disponibilità estere succedutesi in Italia tra i 2001 ed il 2017 inducono più di qualche perplessità sulla capacità del vigente sistema di sorveglianza pubblico di contrastare efficacemente l'evasione fiscale internazionale. Ma possono mantenersi ragionevoli dubbi, almeno nel breve periodo, anche sul contributo che potrà provenire dal miglioramento della **trasparenza finanziaria internazionale** e della **collaborazione amministrativa**.

Eccettuato il caso italiano — che segnala volumi di capitali obiettivamente più elevati degli altri paesi comparabili — i risultati dei programmi di *voluntary disclosure* a livello mondiale appaiono ampiamente inferiori, per volumi, rispetto alle stime, pur prudenziali, delle componenti dell'evasione fiscale internazionale.

Non sussistono indicazioni certe sulla **valenza dissuasiva riconnessa ai programmi di voluntary disclosure**. Non è chiaro, in particolare, se l'evasione fiscale futura possa essere ridotta — assumendo i contribuenti ormai maggiore la probabilità della sua scoperta — o addirittura

⁸¹ Si stima che la direttiva riguardi il **10–15% dei gruppi multinazionali** (con redditi di impresa superiori a 750 milioni di euro) **che, però, rappresentano il 90% del complessivo reddito di impresa UE**

⁸² In particolare, il comma 145 affida a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il compito di stabilire modalità, termini, elementi e condizioni affinché le società controllanti, aventi specifici requisiti geografici e di fatturato, trasmettano all'Agenzia delle entrate una specifica rendicontazione, Paese per Paese relativa a ricavi e utili, imposte pagate e maturate, nonché ad altri elementi indicatori di una attività economica effettiva, conformemente alle direttive OCSE; la mancata presentazione di detta rendicontazione ovvero l'invio di dati incompleti comporta una sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Il comma 146 specifica che, alle disposizioni in materia di obblighi facenti capo alle imprese multinazionali in merito alla predisposizione e presentazione annuale di una rendicontazione Paese per Paese nella quale siano indicati i ricavi, gli utili lordi, le imposte pagate e maturate, nonché tutti gli altri indicatori dello svolgimento di un'attività economica effettiva, di cui al comma 145, devono attenersi anche le società controllate, residenti nel territorio dello Stato nell'ipotesi in cui la società controllante, alla quale è attribuito l'obbligo di redazione del bilancio consolidato, sia residente in uno Stato in cui non sussiste l'obbligo di presentazione della rendicontazione Paese per Paese oppure nell'ipotesi in cui non sussista un accordo dello Stato con l'Italia in base al quale sia consentito lo scambio di informazioni relative alla rendicontazione Paese per Paese o qualora lo Stato si renda inadempiente relativamente alla rendicontazione Paese per Paese. Il **D.M. 23 febbraio 2017 recepisce la direttiva 2016/881**.

incentivata, dando per scontate reiterazioni future dei programmi di *voluntary disclosure* con incentivo a continuare a evadere le tasse.

Nell'**esperienza italiana**, al netto del ricorrente *refrain* («la V.D. non è il vecchio scudo, importa il pagamento di tutte le imposte dovute, con riduzione delle sanzioni»), non va trascurato che i dati del gettito rivelano l'eclatante esiguità del costo economico sostenuto dai contribuenti già "recalcitranti" per perfezionare l'operazione della prima V.D.: il **6,5%** del capitale regolarizzato (4 miliardi di gettito/62 miliardi di volumi di attività). Si tratta di una aliquota ampiamente inferiore a quella, in media, sopportata dai contribuenti fedeli per imposte sui redditi, IRAP e IVA negli stessi periodi in cui gli altri hanno inteso evaderle, investendole all'estero e traendone rendimenti sicuramente idonei a far fronte all'esigua imposta sostitutiva sui rendimenti/interessi; l'unica, nel maggioranza dei casi, richiesta per chiudere la partita con il fisco.

Che questa sproporzione non sia avvertita come potenzialmente disincentivante la fedeltà fiscale di chi ha costantemente continuato a corrispondere, a tempo debito, le imposte dovute sui redditi e l'IVA è quasi più grave degli effetti deleteri sulla concorrenza che una re-immissione di massa di capitali in ambiente economico-sociale può comportare in un ordinamento che, a date condizioni, al di fuori dei capitali regolarizzati con la V.D., ha inteso criminalizzare la pratica, con l'introduzione del reato di auto-riciclaggio.

In ogni caso, a prescindere dalla ipotizzata istituzionalizzazione della *voluntary disclosure* il nostro sistema tributario amministrativo (cfr. ravvedimento operoso⁸³, ampio e ripetuto ricorso a procedure deflattive in fase avanzata del contenzioso, come nel caso della definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016, prevista dall'art. 6 del D.L. 22 ottobre 2016, n. 193⁸⁴, o la definizione agevolata delle liti pendenti⁸⁵) come quello penale (con

⁸³ La Legge di stabilità per il 2015 (n.190/2014) ha introdotto significative modifiche nel funzionamento del rapporto giuridico d'imposta, intervenendo sull'impianto del cosiddetto "ravvedimento operoso", previsto dall'**art.13 del d.lgs. n.472/1997**, nonché sui termini di decadenza connessi alla presentazione delle dichiarazioni rettificative, ex art. 2, comma 8, della Legge n.322/98. In precedenza, il rischio minimo connesso all'attività di controllo dell'amministrazione per l'evasore corrispondeva al 16,66% (elevato dal 2016 al 20%) o al 33% dell'imposta evasa, in base alla antecedenza o meno del processo verbale rispetto all'accertamento. Attualmente, il rischio sarà frequentemente quello del 16,66% (ravvedimento entro il termine di decadenza per la rettifica della dichiarazione presentata), se non addirittura quello del **14,29%** (ravvedimento entro il termine di presentazione della dichiarazione relativa al secondo anno successivo), considerato che, anche in assenza di un verbale notificato, **il contribuente avrà la possibilità di ravvedersi, avendo acquisito consapevolezza dell'avvio dell'indagine con la comunicazione di un atto istruttorio nei suoi confronti o nei confronti di un soggetto con il quale ha intrattenuto rapporti**. Situazione che ha permesso alla Corte dei Conti di osservare: «in definitiva può dirsi che il sistema sanzionatorio amministrativo - unito alle ridotte probabilità del controllo, omissis - appare oggi tale da non favorire l'adempimento spontaneo, essendo manifesta in termini strettamente economici la convenienza ad attendere l'azione di controllo fiscale piuttosto che versare autonomamente l'imposta al momento in cui matura l'obbligo fiscale».

⁸⁴ È la c.d. **rottamazione delle cartelle di pagamento** che interessa i carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016 e consente ai debitori di estinguere il debito **senza corrispondere le sanzioni comprese in tali carichi, gli interessi di mora** di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, ovvero **le sanzioni e le somme aggiuntive** di cui all'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, provvedendo al pagamento integrale delle somme di cui alle lettere a) [somme affidate all'agente della riscossione a titolo di **capitale e interessi**] e b) [quelle maturate a favore dell'agente della riscossione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, a titolo di **aggio** sulle somme di cui alla lettera a) e di rimborso delle **spese per le procedure esecutive**, nonché di rimborso delle **spese di notifica della cartella di pagamento**], dilazionato in rate sulle quali sono dovuti, a decorrere dal 1° agosto 2017, gli interessi nella misura di cui all'articolo 21, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973. Ai fini della definizione agevolata, il debitore manifesta all'agente della riscossione la sua volontà di avvalersene, rendendo, **entro il 31 marzo 2017**, apposita dichiarazione; in tale dichiarazione il debitore indica altresì il numero di rate nel quale intende effettuare il pagamento, entro il limite massimo previsto dal comma 1, nonché la pendenza di giudizi aventi ad oggetto i carichi cui si riferisce la dichiarazione, e assume l'impegno a rinunciare agli stessi giudizi. Sono esclusi dalla definizione di cui al comma 1 i carichi affidati agli agenti della riscossione recanti: a) le risorse proprie tradizionali previste dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, e l'imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione; b) le somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 16 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015; c) i crediti derivanti da pronunce di condanna della Corte dei conti; d) le multe, le ammende e le sanzioni pecuniarie dovute a seguito di provvedimenti e sentenze penali di condanna; e) LETTERA SOPPRESSA DALLA L. 1 DICEMBRE 2016, N. 225; e-bis) le altre sanzioni diverse da quelle irrogate per violazioni tributarie o per violazione degli obblighi relativi ai contributi e ai premi dovuti dagli enti previdenziali.

⁸⁵ È l'articolo **11, Decreto-legge del 24/04/2017 n. 50** (*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*), convertito dalla Legge del 21/06/2017 n. 96, a disciplinare la **definizione agevolata delle controversie tributarie**. Entro il **2 ottobre 2017**, pagando un importo agevolato, si possono definire le *controversie tributarie* - in cui il ricorso in primo grado sia stato notificato dal contribuente entro il 24 aprile 2017 ed è parte l'Agenzia delle Entrate - pendenti in ogni stato e grado di giudizio, compreso quello in Cassazione e anche a seguito di rinvio, oppure in pendenza del termine di impugnazione della sentenza o per la riassunzione della controversia. Sono definibili anche le controversie inerenti gli *avvisi di liquidazione e i ruoli*. Restano, invece, escluse le liti relative al rifiuto alla restituzione di tributi, quelle di valore indeterminabile, come,

l'introduzione della causa di non punibilità del pagamento del debito tributario⁸⁶ per alcuni reati tributari) già offrono conferma della possibilità del contribuente di beneficiare di istituti premiali in fase avanzata rispetto all'inizio delle verifiche ed alla scoperta dell'illecito.

L'esperienza della **direttiva risparmio dell'UE** può essere di qualche utilità per intendere il possibile rapporto di **influenza tra misure di trasparenza e comportamenti evasivi**.

Come ricorda un recente studio pubblicato da Banca d'Italia, inizialmente le è stato riferito un significato deterrente rispetto all'evasione fiscale - sia sul reddito di interesse che sul capitale - con riferimento ai flussi di capitali diretti verso i paesi inclusi nell'ambito geografico della direttiva. I contribuenti, infatti, nell'immediato hanno rapidamente maturato la consapevolezza che le amministrazioni fiscali nazionali potevano venire in possesso di informazioni sui loro investimenti finanziari negli altri paesi dell'UE. Tuttavia, con il tempo, la portata geografica limitata della direttiva e la sua esclusiva applicazione ai redditi connessi al pagamento di interessi hanno favorito la pronta riallocazione delle risorse **soggette a monitoraggio all'interno dello stesso paese da strumenti di debito in titoli di capitale, oltre che l'ampio impiego di veicoli insediati in giurisdizioni offshore, estranee al campo di applicazione della direttiva**, con spostamento del capitale investito da paesi soggetti alla direttiva a paesi terzi⁸⁷.

Tale esperienza convince del fatto che lo **scambio automatico di informazioni** può rappresentare un efficace strumento di contrasto dell'evasione fiscale internazionale **solo ove**

ad esempio, per il classamento degli immobili e, più in generale, quelle per le quali manchino importi da versare da parte del contribuente. Per la definizione occorre pagare gli **importi** spettanti all'Agenzia richiesti con l'atto impugnato e ancora in contestazione, con **esclusione delle sanzioni collegate ai tributi contestati e degli interessi di mora**. **Se la lite riguarda esclusivamente sanzioni non collegate ai tributi o interessi di mora, la definizione comporta l'abbattimento al 40% degli importi in contestazione**. Sono naturalmente da sottrarre gli importi già versati in pendenza di giudizio e, chi ha già presentato entro il 21 aprile scorso la domanda di definizione agevolata dei carichi affidati prevista dall'art. 6 del DL 193/2016, scomputa anche gli importi dovuti per detta "rottamazione" dei ruoli, dovendo usufruire unitamente delle due agevolazioni. I contribuenti interessati per chiudere le liti in modo agevolato devono entro il 2 ottobre 2017: versare gli importi dovuti o la prima rata; presentare la relativa domanda di definizione della controversia mediante trasmissione telematica. Ciò può avvenire tramite un intermediario abilitato o recandosi presso un qualsiasi Ufficio territoriale dell'Agenzia, ovvero in maniera diretta per i contribuenti abilitati ai servizi telematici dell'Agenzia. La definizione consente di pagare in un'unica soluzione, oppure, se l'importo netto dovuto è superiore a 2.000 euro, in *due o tre rate*, con la possibilità di avvalersi dell'istituto della *compensazione*. In caso di pagamento dilazionato, la prima rata deve essere di importo pari al 40% del totale delle somme dovute, la seconda, pari all'ulteriore 40% è fissata al 30 novembre; la terza e ultima rata, pari al residuo 20% va versata entro il 2 luglio 2018.

⁸⁶ La **causa di non punibilità**, secondo il nuovo disposto normativo, è riservata ad alcune tipologie di reati (non fraudolenti) e, per essi, opera in presenza di condizioni di spontaneità diversificate, distinguendo tra quelli di omesso pagamento e d'infedeltà dichiarativa. In particolare, **tutti i reati di omesso versamento** e anche **la forma lieve di quello d'indebita compensazione** «non sono punibili se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari, comprese sanzioni amministrative e interessi, sono stati estinti mediante integrale pagamento degli importi dovuti, anche a seguito delle speciali procedure conciliative e di adesione all'accertamento previste dalle norme tributarie, nonché del ravvedimento operoso». La norma fissa, dunque, un **termine ultimo** (la dichiarazione di apertura del dibattimento ex art. 492 c.p.p.) per la rilevanza della causa di non punibilità, il cui carattere perentorio non appare del tutto contenibile con la concessione da parte del giudice, ove ritenuto necessario, di un termine di tre mesi, ulteriormente prorogabile di tre mesi (con sospensione della prescrizione) per favorire il pagamento del debito residuo, in presenza di programma di rateizzazione, anche ai fini dell'applicabilità dell'attenuante. Come osserva la relazione illustrativa «per tale tipologia di reati la causa di non punibilità trova la sua giustificazione politico criminale nella scelta di concedere al contribuente la possibilità di eliminare la rilevanza penale della propria condotta attraverso una piena soddisfazione dell'erario prima del processo penale: in questi casi infatti il contribuente ha correttamente indicato il proprio debito risultando in seguito inadempiente; il successivo adempimento, pur non spontaneo, rende sufficiente il ricorso alle sanzioni amministrative». Con riferimento ai **delitti di infedele o omessa dichiarazione**, invece, la non punibilità riconnessa all'integrale pagamento dei debiti tributari, comprese sanzioni e interessi, segue un percorso virtualmente più problematico. Essa è ricollegata, anzitutto, al «ravvedimento operoso» o alla «presentazione della dichiarazione omessa entro il termine di presentazione della dichiarazione relativa al periodo d'imposta successivo». E' richiesto, inoltre, un requisito temporale più articolato e rigoroso, atteso che l'attivazione dei comportamenti riparatori deve essere intervenuta «prima che l'autore del reato abbia avuto formale conoscenza di accessi, ispezioni, verifiche o dell'inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali»; onde, essi sono apprezzati in quanto **spontanei**, connotazione soggettiva non richiesta per l'altra tipologia di reati appena sopra esaminata. Secondo il legislatore delegato, «si tratta in questo caso di situazioni nelle quali la **spontaneità della resipiscenza del contribuente, in uno con l'estinzione tempestiva dei debiti giustifica senza bisogno di ulteriori sanzioni amministrative la rinuncia alla pena da parte dello Stato**». Anche in tale evenienza, per favorire il pagamento del debito residuo, in presenza di programma di rateizzazione, pure ai fini dell'applicabilità dell'attenuante ex art. 13- bis d.lgs. n. 74/2000, prima delle dichiarazioni di apertura del dibattimento, è applicabile la concessione del termine giudiziale (al massimo semestrale) di ulteriore proroga (con sospensione della prescrizione).

⁸⁷ Cfr. Johannesen, N. (2012), *Tax Evasion and Swiss Bank Deposits*, University of Copenhagen, Department of Economics, 22 October; Rixen, T. and Schwarz, P. (2012), *How Effective is the European Union's Savings Tax Directive? Evidence from Four EU Member States*, *Journal of Common Market Studies*, 50: 151-168. doi: 10.1111/j.14685965.2011.02213.x ; Commissione europea, 2012.

esteso rapidamente al maggior numero di paesi. O meglio, a tutti. Ma qui nascono i problemi più seri, perché gli interessi degli Stati non sono sempre convergenti.

Lo studio della Banca d'Italia sottolinea, infatti, che solo un'implementazione globale e coeva dello scambio automatico di informazioni può assicurare che gli evasori fiscali non trovino giurisdizioni pronte a schermarne le risorse; altrimenti, l'attrattività dei paesi che non aderiscono aumenta in termini esponenziali. Nonostante gli sforzi (ed alcuni proclami) dell'OCSE, principio di realtà impone di riconoscere **improbabile** che un **quadro uniforme e veramente completo possa sorgere presto**. Non pochi paesi, specie quelli in via di sviluppo, attualmente estranei alla rete di scambio di informazioni, potrebbero "sfruttare" questa loro caratteristica differenziale, anche nella non conformità alle norme antiriciclaggio, con particolare riferimento all'identificazione dei titolari effettivi di entità detentrici di attività all'estero. Ma neppure tutti i paesi OCSE sono conformi agli *standard* GAFI e molti sono in ritardo proprio con riferimento alle attività detenute tramite entità. Ne scaturisce una situazione che opera decisive limitazioni dell'efficacia dello scambio automatico di informazioni.

Lo *standard* OCSE riconosce alle legislazioni nazionali ampi margini di discrezionalità attuativa, anche quanto al regime sanzionatorio. Anche quest'ultima è un'area che potrebbe creare, di fatto, regimi differenziali adoperabili per le esigenze di rifugio dei capitali degli evasori. Ed ancora prima, un regime normativo razionale senza il presidio del sistema dei controlli rischia in ogni momento l'ineffettività⁸⁸.

Non secondario ruolo rispetto all'efficacia complessiva del sistema internazionale di scambio di informazioni è riferibile alla posizione assunta dagli Stati Uniti. Per il momento, a dispetto dello *standard* CRS dell'OCSE, gli Stati Uniti hanno confermato di voler continuare a scambiare informazioni secondo la legislazione FATCA e sulla base degli accordi intergovernativi. Ma un regime – apparentemente rigoroso – quale il sistema FATCA sconta il pericolo di abusi.

Come ricorda lo studio pubblicato dalla Banca d'Italia, nei regolamenti di attuazione del FATCA, i conti finanziari possono essere esclusi dalla divulgazione se il loro saldo a fine anno non supera alcune soglie specificate. Tenendo conto di tali soglie (\$ 200.000 per i cittadini americani che vivono al di fuori degli Stati Uniti o \$ 250.000 nel caso dei conti appartenenti a enti) gli investitori possono eludere le disposizioni in materia di informazioni frazionando il capitale estero tra diverse banche o intermediari finanziari. Inoltre, le procedure di *due diligence* sono meno rigorose per i conti inferiori a un milione di dollari preesistenti l'entrata in vigore della FATCA. Anche la non reciprocità in molti accordi intergovernativi (IGA) negoziati dagli Stati Uniti può fiaccare l'efficacia dello scambio di informazioni. In alcuni accordi intergovernativi, infatti, è solo il paese *partner* (sovente in via di sviluppo, non aderente allo *standard* CRS dell'OCSE e sprovvisto della capacità tecnica di analizzare e utilizzare in modo efficace i dati per scopi di contrasto fiscale) a fornire informazioni agli Stati Uniti, senza condizione di reciprocità. Paradossalmente, ciò può stimolare gli evasori fiscali a nascondere i beni, attraverso il contributo e la schermatura di cittadini residenti nei paesi *partner* che non esigono la condizione di reciprocità, presso le giurisdizioni non *offshore*, in concreto senza rischio d'essere individuati. Ma anche in caso di accordi provvisti della condizione di reciprocità, gli Stati Uniti forniranno al paese *partner* solo informazioni sulle *attività finanziarie statunitensi* detenute dai residenti di quest'ultimo. Sarà sufficiente l'apertura di un conto di custodia in Florida – osserva lo studio banca d'Italia – per investire in attività diverse dai titoli statunitensi per superare totalmente le disposizioni in materia di scambio di informazioni.

Uno dei settori ove permangono i maggiori ostacoli allo scambio automatico di informazioni attiene a quello delle entità societarie e dei loro titolari effettivi quali ricavabili dai registri pubblici. Sebbene lo *standard* più avanzato richiederebbe l'identificazione del titolare effettivo, non sono rari gli Stati che continuano ad offrire rigorosa tutela della riservatezza dell'identità dei veri proprietari di beni detenuti da società di comodo, fiduciarie e entità utilizzate come veicoli interposti⁸⁹. In queste condizioni lo scambio automatico di informazioni finanziarie

⁸⁸ Alcune recenti inchieste giornalistiche hanno verificato come l'attività di controllo sui fiduciari professionale sia gravemente carente anche per assenza di risorse umane adeguate per procedere ai controlli (Galullo–Mincuzzi, *Canton Ticino, un ispettore per 1.500 fiduciari. Zero controlli nel resto della Svizzera*, Il Sole 24 ore, 1 agosto 2017).

⁸⁹ Senza immaginare paesi tradizionalmente non collaborativi, conosciuta, ad esempio, risulta la condizione di riservatezza offerta da schemi societari come la Llp (*Limited partnership*) o la Llc (*Limited liabilities companies*) in Delaware (ma non diversa sembra la situazione in Wyoming). Società costituibili comodamente anche *on line*, con il contributo di un agente residente, senza alcuna rilevazione nei registri pubblici dell'identità del proprietario (e men che meno del titolare effettivo), con completa assenza di obblighi di svolgere attività economica (potendo in tal senso essere utilizzate come società schermo), con messa a disposizione di amministratori pressoché irresponsabili per debiti ed obbligazioni in capo alle società. In generale, la tematica dell'individuazione del titolare effettivo in seno agli organismi societari ed alle diverse entità giuridiche e la sua registrazione presso registri societari pubblici non pare nella sensibilità più sviluppata dei governi statunitensi. La **nostra legislazione**, del resto, ha solo di recente (art. 2, comma 1, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 90) introdotto l'**obbligo di registrare informazioni sul titolare effettivo di persone giuridiche e di trust** in apposita sezione del Registro delle imprese, ai sensi dell'articolo 21 del d.lgs. n. 231/2007. L'accesso alla sezione è consentito: a) al Ministero dell'economia e delle finanze, alle Autorità di vigilanza di settore, all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia, alla Direzione investigativa antimafia, alla

non favorisce l'acquisizione di dati di reale interesse per il contrasto dell'evasione. Acquisire dati inutili, paradossalmente, complica l'azione di controllo.

Non è esclusa, inoltre, la possibilità che società non bancarie e non controllate gestiscano la custodia di risorse illegali dei non residenti. E ciò non necessariamente in termini abusivi ovvero sia non ineluttabilmente trasgredendo una norma. Di recente, a tal proposito, in alcune giurisdizioni è emersa la proliferazione di cassette di sicurezza presso entità non bancarie cui tale attività di custodia non è preclusa, né sottoposta ad alcun regime di autorizzazione né sistema di controlli⁹⁰. Nel qual caso, nessuno scambio di informazioni, a richiesta o automatico che sia, può conseguire risultati nel contrasto dell'evasione.

In conclusione, può convenirsi con chi⁹¹ riferisce allo scambio automatico di informazioni una probabile efficacia nel limitare l'evasione fiscale da parte degli **investitori meno sofisticati**, ma dubita del valore deterrente dello strumento per coloro che sono in grado di utilizzare strutture amministrative più complesse, come società di comodo e *trust* (e la fantasia nell'ingegneria societaria non manca). D'altra parte, una riduzione dell'ammontare delle attività detenute *offshore* potrebbe essere ottenuta come conseguenza indiretta del successo dell'azione OCSE e dell'UE contro l'evasione fiscale delle multinazionali per i fondi ricoverati nelle giurisdizioni offshore. Si tratta, in ogni caso, di processi pluriennali, i cui effetti potranno essere registrati solo nel medio termine. Purché nel frattempo le imprese multinazionali non trovino altri modi per ridurre il peso fiscale complessivo.

E sempre che i dati acquisiti vengano utilizzati appieno. Dato affatto scontato, sol che si consideri l'esperienza della protratta inattività del sofisticato archivio nazionale dei rapporti finanziari.

Guardia di finanza che opera nei casi previsti dal presente decreto attraverso il **Nucleo Speciale Polizia Valutaria** senza alcuna restrizione; b) alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo; c) all'autorità giudiziaria, conformemente alle proprie attribuzioni istituzionali; d) **alle autorità preposte al contrasto dell'evasione fiscale**, secondo modalità di accesso idonee a garantire il perseguimento di tale finalità, stabilite in apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico; e) ai soggetti obbligati, a supporto degli adempimenti prescritti in occasione dell'adeguata verifica, previo accreditamento e dietro pagamento dei diritti di segreteria di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 ; f) dietro pagamento dei diritti di segreteria di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 , ai soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi diffusi, titolari di un interesse giuridico rilevante e differenziato, nei casi in cui la conoscenza della titolarità effettiva sia necessaria per curare o difendere, nel corso di un procedimento giurisdizionale, un interesse corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, quando abbiano ragioni, concrete e documentate, per dubitare che la titolarità effettiva sia diversa da quella legale. L'interesse deve essere diretto, concreto ed attuale e, nel caso di enti rappresentativi di interessi diffusi, non deve coincidere con l'interesse di singoli appartenenti alla categoria rappresentata. L'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva può essere escluso qualora le informazioni riguardino persone incapaci o minori d'età ovvero qualora l'accesso esponga il titolare effettivo a rischi per la propria incolumità. Il novellato **art. 34, comma 1, d.lgs. n. 231/2007**, generalizza, nel rispetto del vigente quadro di attribuzioni e competenze, la facoltà di utilizzabili a fini fiscali i dati e le informazioni conservate secondo le vigenti norme anticiclaggio. Si rammenta che i soggetti obbligati conservano i documenti, i dati e le informazioni utili a prevenire, individuare o accertare eventuali attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e a consentire lo svolgimento delle analisi effettuate, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, dalla UIF o da altra Autorità competente. Per tali finalità, i soggetti obbligati conservano copia dei documenti acquisiti in occasione dell'adeguata verifica della clientela e l'originale ovvero copia avente efficacia probatoria ai sensi della normativa vigente, delle scritture e registrazioni inerenti le operazioni. La documentazione conservata deve consentire, quanto meno, di ricostruire univocamente: a) la data di instaurazione del rapporto continuativo o del conferimento dell'incarico; b) i dati identificativi del cliente, del titolare effettivo e dell'esecutore e le informazioni sullo scopo e la natura del rapporto o della prestazione; c) **la data, l'importo e la causale dell'operazione**; d) **i mezzi di pagamento utilizzati**. I documenti, i dati e le informazioni acquisiti sono conservati per un periodo di 10 anni dalla cessazione del rapporto continuativo, della prestazione professionale o dall'esecuzione dell'operazione occasionale.

⁹⁰ Galullo – Mincuzzi, *Rendere più attraente l'emersione dei contanti*, Il Sole 24 ore, 6 aprile 2017.

⁹¹ Zucman, G. (2014), *Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, No. 4 – Fall 2014.