

## XIV COMMISSIONE PERMANENTE

### (Politiche dell'Unione europea)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Nuovo testo C. 2247 Causi ed altri e C. 2248 Capezzone (Parere alla VI Commissione) (*Esame e rinvio*) ..... 234

##### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 10 luglio 2014. — Presidenza del presidente Michele BORDO.*

##### La seduta comincia alle 9.05.

**Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale.**

**Nuovo testo C. 2247 Causi ed altri e C. 2248 Capezzone.**

(Parere alla VI Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Adriana GALGANO (SCpI), *relatore*, illustra i contenuti del provvedimento, ricordando innanzitutto che nella proposta di legge, di iniziativa parlamentare, sono sostanzialmente trasfuse le disposizioni già contenute all'articolo 1 del decreto-legge n. 4 del 2014, che era stato soppresso durante l'esame alla Camera. Rammenta peraltro che la legge di conversione del decreto-legge (n. 50 del 2014) mantiene espressamente la validità degli atti e dei provvedimenti adottati, nonché gli effetti

prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del citato articolo soppresso.

In sintesi, la proposta di legge introduce nell'ordinamento la disciplina della collaborazione volontaria (cd. *voluntary disclosure*) in materia fiscale: i soggetti che detengono attività e beni all'estero ed hanno omesso di dichiararli potranno sanare la propria posizione nei confronti dell'erario pagando le imposte dovute (in tutto o in parte) e le sanzioni (in misura ridotta). Per effetto della collaborazione volontaria sarà inoltre garantita la non punibilità per alcuni reati fiscali relativi agli obblighi dichiarativi. La procedura non può essere utilizzata se la richiesta di accesso è presentata dopo che l'autore ha avuto conoscenza dell'inizio di attività di accertamento fiscale o di procedimenti penali per violazioni tributarie. L'accesso alla procedura è consentito fino al 30 settembre 2015 per le violazioni dichiarative commesse sino al 31 dicembre 2013.

Nel provvedimento si introduce inoltre un nuovo reato fiscale, che punisce coloro i quali, nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria, esibiscono o trasmettano documentazione e dati non rispondenti al vero. Le norme hanno lo scopo di contrastare fenomeni di evasione ed elusione fiscale consistenti nell'allocatione fittizia della residenza fiscale al-

l'estero e nell'illecito trasferimento detenzione all'estero di attività che producono reddito.

La procedura è estesa anche ai contribuenti autori di violazioni riguardanti attività detenute in Italia. Viene inoltre introdotto il reato di autoriciclaggio.

In relazione alle esigenze operative connesse all'emersione e al rientro dei capitali detenuti all'estero, si prevede infine l'assegnazione di personale alle Agenzie fiscali, anche al fine di potenziare l'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale, assicurando l'incremento delle entrate tributarie e il miglioramento della qualità dei servizi.

Passando a illustrare più dettagliatamente il contenuto della proposta di legge, ricorda che il provvedimento si compone di 4 articoli.

L'articolo 1, comma 1, disciplina la procedura per la collaborazione volontaria. I commi da 1-*bis* a 1-*quinquies* dell'articolo 1 estendono la procedura anche ai contribuenti autori di violazioni riguardanti attività detenute in Italia, a cui si applicano, altresì, le fattispecie di esclusione della punibilità e di diminuzione della pena. Il comma 1-*sexies* interviene in materia di responsabilità erariale dei funzionari dell'amministrazione finanziaria. Il comma 2 dispone in merito alla destinazione degli introiti derivanti dalla collaborazione volontaria, indicando le specifiche finalità del loro utilizzo. Il comma 3 prevede assunzioni presso le Agenzie fiscali.

L'articolo 1-*bis* ridetermina gli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi per i depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero.

L'articolo 1-*ter* introduce il reato di auto riciclaggio.

L'articolo 2 reca infine disposizioni di copertura finanziaria.

In particolare, con riguardo alla collaborazione volontaria, l'articolo 1, comma 1 introduce, nell'ambito del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, recante la disciplina del cosiddetto « monitoraggio fiscale », quattro nuovi articoli, da 5-*quater* a 5-*sep-*

*ties*, in cui si individuano gli elementi principali della procedura di *disclosure*.

Destinatario di tale procedura è l'autore della violazione degli obblighi dichiarativi di cui all'articolo 4, comma 1 del richiamato decreto-legge n. 167 del 1990. Per effetto di tale richiamo potranno accedere alla *voluntary disclosure* tre categorie di soggetti residenti in Italia: persone fisiche, enti non commerciali e società semplici ed equiparate. Sono dunque esclusi dal novero dei soggetti eleggibili le società e gli enti commerciali. La possibilità di avvalersi della procedura è stata estesa anche alle violazioni in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, imposte sostitutive, imposta regionale sulle attività produttive e imposta sul valore aggiunto, nonché per le eventuali violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta.

A tal fine la procedura prevede (comma 1, lettera *a*) dell'articolo 5-*quater*) che il contribuente indichi spontaneamente all'amministrazione finanziaria, mediante la presentazione di apposita richiesta, tutti gli investimenti e le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, fornendo i relativi documenti e le informazioni per la determinazione dei redditi che servono per costituirli, acquistarli o che derivano dalla loro dismissione o utilizzo a qualunque titolo, unitamente ai documenti ed alle informazioni per la determinazione degli eventuali maggiori imponibili agli effetti delle imposte sui redditi e relative addizionali, imposte sostitutive, imposta regionale sulle attività produttive, contributi previdenziali, dell'imposta sul valore aggiunto e delle ritenute, non connessi con le attività costituite o detenute all'estero, relativamente a tutti i periodi d'imposta per i quali, alla data di presentazione della richiesta, non sono scaduti i termini per l'accertamento o la contestazione della violazione degli obblighi di dichiarazione sopra richiamati.

L'amministrazione finanziaria, a seguito della presentazione di apposita richiesta del contribuente, procede ad accertare il *quantum* dovuto ed invia al

contribuente un invito a comparire. Il contribuente può prestare adesione ai contenuti dell'invito e versare in un'unica soluzione le somme dovute (escludendosi quindi il beneficio della rateazione nonché quello della compensazione con eventuali crediti fiscali).

La collaborazione volontaria non è ammessa nei casi disciplinati al comma 2 dell'articolo 5-*quater*. Al comma 3 si dispone che, entro 30 giorni dalla data di esecuzione dei versamenti, l'Agenzia delle entrate debba comunicare all'autorità giudiziaria competente la conclusione della procedura di collaborazione volontaria, per l'utilizzo delle informazioni ai fini dell'applicazione delle esimenti, degli sconti di pena e delle riduzioni sanzionatorie previsti dall'articolo 5-*quinquies*. Il comma 3-*bis* prevede casi in cui non si applica il raddoppio dei termini per l'accertamento. Il comma 5, in considerazione della particolare collocazione del comune di Campione d'Italia, prevede l'esonero dalla compilazione del quadro RW per i suoi residenti in ordine alle disponibilità detenute all'estero derivanti da redditi da lavoro e pensionistici.

L'articolo 5-*quinquies* indica gli effetti della procedura di collaborazione volontaria, sia sul piano sanzionatorio penale tributario, che dal punto di vista delle sanzioni amministrative tributarie, limitatamente alle condotte relative agli imponibili riferibili alle attività oggetto della collaborazione volontaria. Sul piano penale (comma 1, lettera *a*) si dispone l'esclusione della punibilità per i delitti di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione, nonché per i delitti di omesso versamento di ritenute certificate e omesso versamento di IVA, di cui agli articoli 10-*bis* e 10-*ter* del medesimo decreto. La lettera *b*) del comma 1 prevede la diminuzione fino a un quarto delle pene previste per i delitti di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti e per dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (articoli 2 e 3 del decreto legislativo n. 74 del 2000). Le sanzioni amministrative tributarie sono determinate nella metà

del minimo edittale o nel minimo edittale ridotto di un quarto, in dipendenza dalla condotta del contribuente. Il comma 5 dispone in merito al procedimento di irrogazione delle sanzioni per le violazioni dichiarative. In base al comma 5-*bis*, la misura della sanzione minima è ridotta al 3 per cento degli importi non dichiarati, nei casi di detenzione di investimenti all'estero ovvero di attività estere di natura finanziaria negli Stati o territori a regime fiscale privilegiato, qualora tali Stati stipulino con l'Italia accordi che consentano un effettivo scambio di informazioni contro la doppia imposizione. Il comma 6 dell'articolo 5-*quinquies* disciplina le conseguenze del mancato versamento tempestivo delle somme dovute per effetto della collaborazione volontaria: in tale ipotesi, la procedura di collaborazione volontaria non si perfeziona e non si producono gli effetti penali e tributari. Inoltre, l'Agenzia delle entrate notifica, anche in deroga ai termini ordinari di decadenza dal potere di contestare o irrogare la sanzione un nuovo atto di contestazione.

L'articolo 5-*sexies* demanda a un provvedimento dell'Agenzia delle Entrate l'individuazione delle modalità applicative delle norme introdotte. L'Agenzia delle entrate e gli altri organi dell'amministrazione finanziaria concordano condizioni e modalità per lo scambio dei dati relativi alle procedure avviate e concluse.

L'articolo 5-*septies* istituisce il reato di esibizione di atti falsi e comunicazione di dati non rispondenti al vero, che punisce con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni chiunque, nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria, esibisce o trasmette atti o documenti falsi in tutto o in parte ovvero fornisce dati e notizie non rispondenti al vero.

I commi da 1-*bis* a 1-*quater* dell'articolo 1 estendono anche ai contribuenti autori di violazioni riguardanti attività detenute in Italia la procedura di collaborazione volontaria per sanare violazioni degli obblighi di dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi e relative addizionali, imposte sostitutive delle imposte sui redditi, imposta regionale sulle attività pro-

duttive e imposta sul valore aggiunto, nonché violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, commesse fino al 31 dicembre 2013. Si applicano – sostanzialmente – le procedure sopra descritte.

Il comma 1-*quinquies* prevede che l'esclusione della punibilità e la diminuzione della pena illustrate operino nei confronti di tutti coloro che hanno commesso o concorso a commettere i delitti in commento.

Il comma 1-*sexies* interviene in materia di responsabilità erariale dei funzionari dell'amministrazione finanziaria per una serie di procedimenti indicati dalle disposizioni in commento.

L'articolo 1-*bis* eleva da 10.000 a 15.000 euro il valore massimo complessivo (raggiunto nel corso del periodo d'imposta) al di sotto del quale non sussistono gli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi per i depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero.

Si riserva sul punto uno specifico approfondimento, in quanto tale disposizione amplia la platea dei soggetti esonerati da alcuni obblighi dichiarativi, laddove le misure introdotte dalla legge europea 2013 (legge n. 97 del 2013), in conformità con il diritto dell'Unione, vanno nella direzione opposta, ampliando la platea di soggetti obbligati alla compilazione del quadro RW del modello Unico.

L'articolo 1-*ter* introduce il reato di autoriciclaggio, volto a punire chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo ovvero compie altre operazioni in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa. Attualmente, infatti, il codice penale prevede, all'articolo 648, solo il riciclaggio, che punisce chi ricicla denaro o altre utilità provenienti da un reato commesso da un altro soggetto. Chi invece ricicla in prima persona, cioè sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità che ha ricavato commettendo egli stesso un altro delitto doloso, non è punito. La norma è volta quindi a sanare tale lacuna nell'ordinamento.

L'articolo 1, comma 2 prevede che gli introiti derivanti dalle procedure di *voluntary disclosure*, effettivamente affluiti all'entrata del bilancio dello Stato, siano destinati alle finalità indicate, ovvero al pagamento dei debiti commerciali scaduti in conto capitale, anche prevedendo l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno; all'esclusione dai medesimi vincoli delle risorse assegnate a titolo di cofinanziamento nazionale dei programmi dell'Unione europea e di quelle derivanti dal riparto del Fondo per lo sviluppo e la coesione; agli investimenti pubblici; al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. I criteri e le modalità di ripartizione delle risorse tra le finalità indicate, nonché di attribuzione a ciascun ente beneficiario delle somme affluite all'entrata del bilancio dello Stato sono rinviate ad appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'articolo 1, comma 3, lettera a) autorizza l'Agenzia delle entrate a procedere, per gli anni 2014, 2015 e 2016, ad ulteriori assunzioni di personale a tempo indeterminato per una spesa non superiore a 4,5 milioni di euro per il 2014, 24 milioni per il 2015, 41,5 milioni per il 2016 e 55 milioni euro a decorrere dal 2017. Il tetto di spesa massimo fissato corrisponderebbe, come riportato nella Relazione tecnica, all'assunzione di 1.100 unità di terza area, fascia retributiva F1. La lettera b) conferma l'autorizzazione per l'Agenzia delle dogane a procedere ad assunzioni di personale nella misura di per 34 milioni per il 2008, 46 milioni per il 2009 e 62 milioni annui a decorrere dal 2010, secondo quanto previsto dalla legge finanziaria 2008 (articolo 1, comma 346, lettera e), della legge n. 244 del 2007) e stabilisce che tali risorse possono essere utilizzate anche per il passaggio del personale tra le sezioni del ruolo del personale non dirigenziale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. La disposizione in esame ha lo scopo superare le differenze sul piano del

trattamento retributivo tra il personale delle diverse sezioni del personale non dirigenziale.

L'articolo 2 della proposta di legge in esame reca la copertura finanziaria delle disposizioni in materia di assunzioni presso l'Agenzia delle entrate a cui si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica (di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307). Il comma 2 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Quanto ai documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea, ricorda che tra gli obiettivi principali dell'Analisi annuale della crescita 2014 (documento con il quale la Commissione europea ha dato avvio al nuovo ciclo del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche) figura il contrasto alla frode e l'evasione fiscale, coordinando le azioni di lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva e i paradisi fiscali, e – al tempo stesso – semplificando le procedure per adempiere agli oneri fiscali.

Già nel dicembre 2012 aveva delineato una strategia anti-evasione in un apposito piano d'azione corredato da due raccomandazioni agli Stati membri, rispettivamente sui paradisi fiscali e la pianificazione fiscale aggressiva, con le quali si raccomandava agli Stati medesimi di:

individuare, utilizzando criteri comuni, i paradisi fiscali e di inserirli in apposite « liste nere »;

rafforzare gli accordi contro la doppia imposizione, per evitare che essi si traducano in un'assenza totale di imposizione.

Il piano d'azione contempla inoltre:

un codice dei contribuenti;

un codice di identificazione fiscale dell'UE;

un riesame delle disposizioni anti-abuso contenute nelle principali direttive dell'Unione;

orientamenti comuni per la tracciabilità dei flussi di denaro.

La lotta all'evasione fiscale, peraltro, rientra anche nelle raccomandazioni all'Italia in materia di politica economica adottate dal Consiglio ECOFIN l'8 luglio 2014, laddove si chiede di sviluppare ulteriormente il rispetto degli obblighi tributari, semplificando le procedure, migliorando il recupero dei debiti fiscali e modernizzando l'amministrazione fiscale, nonché di perseverare nella lotta all'evasione fiscale e adottare misure aggiuntive per contrastare l'economia sommersa e il lavoro irregolare.

Più specificamente, in tema di emersione di capitali detenuti all'estero, occorre segnalare che è in via di approvazione la proposta di modifica della direttiva 2003/48/CE sulla tassazione dei redditi da risparmio, che mira ad estendere il campo di applicazione della direttiva, basato sullo scambio automatico di informazioni, per includervi non solo i pagamenti di interessi ma anche tutti i redditi da risparmio, nonché i prodotti che generano interessi o redditi equivalenti.

Tale proposta è strettamente connessa alla revisione degli accordi in materia di tassazione dei redditi da risparmio con alcuni Stati terzi (Svizzera, Andorra, Liechtenstein, San Marino, Principato di Monaco), al fine di introdurre – anche in questi accordi – il principio dello scambio automatico delle informazioni. Il 24 marzo 2014 il Consiglio dell'UE ha approvato la revisione della direttiva, essendo venuto meno il veto di Lussemburgo e Austria a seguito dei progressi realizzati nei negoziati con i citati Paesi terzi e dell'impegno da essi assunto a garantire lo scambio automatico delle informazioni. L'approvazione definitiva della proposta è tuttavia subordinata alla conclusione dei negoziati medesimi, prevista per la fine del 2014.

Va altresì sottolineato che l'adozione della direttiva e la rinegoziazione di nuovi

accordi renderebbero inefficaci eventuali accordi bilaterali stipulati da Paesi UE con Paesi terzi (in primo luogo la Svizzera) e finalizzati alla tassazione dei redditi investiti nei medesimi Stati terzi.

Vega COLONNESE (M5S) richiama alcune criticità emerse nel corso dell'esame del provvedimento presso la Commissione Finanze, che potranno essere oggetto di una proposta alternativa di parere, in senso contrario, che si riserva di formulare a nome del suo gruppo.

In particolare, evidenzia che l'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica (OCSE) ha evidenziato l'efficacia dei programmi di *voluntary compliance* perché conseguono obiettivi di riduzione del contenzioso (soprattutto di contenzioso penale), sottolineando nel contempo che l'assetto normativo non deve mai costituire misure di incentivazione e di incoraggiamento alla commissione di illeciti fiscali. Le disposizioni in questione non sembrano andare in tale direzione poiché, oltre a contenere diverse ipotesi di condoni e sostanziali riduzioni di pena, mancano di chiarezza nelle finalità e non prevedono termini, anche in ragione del fatto che non vengono conseguiti gli obiettivi di maggior gettito in breve tempo. Inoltre non si disciplinano con precisione le attività di accertamento che precludono l'utilizzo della *voluntary disclosure*.

Rileva quindi che le norme in questione si pongono in contrasto con gli obiettivi principali dell'Analisi annuale della crescita 2014 (documento con il quale la Commissione europea ha dato avvio al nuovo ciclo del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche), tra le quali figura il contrasto alla frode e l'evasione fiscale, mediante il coordinamento delle azioni di lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva e i paradisi fiscali, e – al tempo stesso – attraverso la semplificazione delle procedure per adempiere agli oneri fiscali.

La Commissione europea, già nel dicembre 2012, aveva delineato una strategia anti-evasione in un apposito piano

d'azione corredato da due raccomandazioni agli Stati membri, rispettivamente sui paradisi fiscali e sulla pianificazione fiscale aggressiva, con le quali si raccomandava agli Stati medesimi di individuare, utilizzando criteri comuni, i paradisi fiscali e di inserirli in apposite «liste nere», nonché di rafforzare gli accordi contro la doppia imposizione, per evitare che essi si traducano in un'assenza totale di imposizione. Il piano d'azione contempla inoltre un codice dei contribuenti, un codice di identificazione fiscale dell'UE, un riesame delle disposizioni antiabuso contenute nelle principali direttive dell'Unione, e orientamenti comuni per la tracciabilità dei flussi di denaro.

Occorre inoltre considerare che tali proposte sono in contrasto con la lotta all'evasione fiscale prevista, peraltro, dalle raccomandazioni all'Italia in materia di politica economica adottate dal Consiglio ECOFIN il 10 luglio 2013, laddove si chiede di migliorare il rispetto dell'obbligo tributario e contrastare in modo incisivo l'economia sommersa e il lavoro irregolare. In particolare, in tema di emersione di capitali detenuti all'estero, va segnalato che il 24 marzo il Consiglio dell'UE ha approvato in via definitiva la proposta di modifica della direttiva 2003/48/UE relativa alla tassazione dei redditi da risparmio, che mira ad estendere il campo di applicazione della direttiva, per includervi non solo i pagamenti di interessi ma anche tutti i redditi da risparmio, nonché i prodotti che generano interessi o redditi equivalenti. Evidenzia altresì che tale proposta di modifica è strettamente connessa al negoziato in corso con i Paesi terzi (Svizzera, Liechtenstein, Monaco, Andorra e San Marino) relativo alla medesima tassazione dei redditi da risparmio, con l'obiettivo di generalizzare l'applicazione del principio dello scambio automatico di informazioni sui redditi dei non residenti, secondo il modello promosso dall'OCSE e approvato dal G20 e che, pertanto, l'adozione della nuova normativa UE renderebbe invalidi ed inefficaci eventuali accordi bilaterali stipulati da Stati UE con i citati Paesi terzi (in primo luogo la Sviz-

zera) e finalizzati alla tassazione dei redditi dei cittadini dei medesimi Stati che hanno investito i propri capitali in tali Paesi terzi.

Gea SCHIRÒ (PI) chiede chiarimenti alla relatrice in ordine alla misura delle sanzioni applicate.

Tea ALBINI (PD) evidenzia che l'articolo 1, comma 3, lettera *a*) autorizza l'Agenzia delle entrate a procedere, per gli anni 2014, 2015 e 2016, ad ulteriori assunzioni di personale a tempo indeterminato. Ritiene che tale norma dovrebbe essere armonizzata con le disposizioni recate dal decreto-legge n. 90 del 2014 in materia di semplificazione e trasparenza amministrativa, con specifico riferimento alla nuova disciplina della mobilità nella pubblica amministrazione.

Chiede inoltre alla relatrice alcune precisazioni in ordine alle società escluse dall'applicazione della disciplina in esame.

Adriana GALGANO (SCpI), relatore, ricorda che il provvedimento prevede la

diminuzione fino a un quarto delle pene previste per i delitti di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti e per dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici e che le sanzioni amministrative tributarie sono determinate nella metà del minimo edittale o nel minimo edittale ridotto di un quarto, in dipendenza dalla condotta del contribuente.

Con riguardo ai soggetti destinatari delle norme, ribadisce che potranno accedere alla *voluntary disclosure* le persone fisiche, gli enti non commerciali e le società semplici ed equiparate, mentre sono esclusi dal novero dei soggetti eleggibili le società e gli enti commerciali.

Con riguardo, infine all'assunzione di personale, osserva come si tratti di una questione che esula dalle competenze della XIV Commissione.

Michele BORDO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 9.20.**