



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

RIVISTA DI

DIRITTO TRIBUTARIO E DELL'ECONOMIA

**6**

**2016**

## **Voluntary disclosure/bis: questioni programmatiche, novità accattivanti ed obiettivi mancati**

*di Filippo Castagnari  
Cultore di Diritto tributario*

### **ABSTRACT**

*This article is due to provide a general and programmatic framework in order to implement a correct and symbiotic Voluntary Disclosure Program within the domestic legal system.*

*In such an extent, this analysis starts from a necessary international and worldwide view, including a balanced interpretation of advices and suggestions provided by OECD in its study and investigation of the legal features of the discussed institution.*

*In short, it will be analyzed the ideological targets of a Voluntary Disclosure Program, achieving a diligent examination of the recent legal updating provided by art. 7, D.l. n.193/2016.*

*Particular interest will be reserved to the clear definition of the changes introduced from the previous regulation in matters; trying to point out the improving aspects of legislation, against the procedural burdens and problems, which has been left unsolved, by previous enactment law.*

*Especially, it will be reached the purpose to underline the inconsistency found in a legislation characterized by revivals of legal institutions aimed to enhance emersion of foreign capitals, which were illegally constituted or detained abroad, and the strength to engage for building a tax law system orientated to render an effective, actual and measurable taxpayer's tax compliance.*

### **SINTESI**

*Il presente articolo è rivolto a fornire un inquadramento generale e programmatico in ordine alla corretta e simbiotica implementazione di un Voluntary Disclosure Program all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale.*

*Un siffatto intento, prende avvio da una necessaria panoramica di respiro internazionale, sottoponendo a bilanciata esegesi i suggerimenti e le risultanze profuse dall'OCSE nell'attività di studio e connotazione degli estremi giuridici dell'istituto de quo.*

*Brevemente, si analizzeranno le finalità ideologiche di un programma di collaborazione volontaria, giungendo alla chirurgica disamina della recente novella legislativa, apprestata dall'art. 7, D.l. n.193/2016.*

*Al riguardo, particolare interesse sarà devoluto all'inquadramento delle novità introdotte rispetto alla precedente edizione della collaborazione volontaria; mettendo in luce gli aspetti di miglioramento organico della disciplina in contrapposizione alle complicazioni procedurali ed alle problematiche, lasciate insolute, sollevate dalla precedente normazione.*

*Specificatamente, si cercherà di porre in evidenza la soluzione di continuità insistente tra una produzione legislativa caratterizzata da reiterazioni di istituti*

*giuridici volti a favorire l'emersione dei capitali illecitamente costituiti/detenuti all'estero, e la volontà di addivenire ad un sistema tributario capace di rendere effettiva, attuale e misurabile la tax compliance del contribuente.*

SOMMARIO: 1. *Voluntary Disclosure Programs* quali strumenti incrementativi della *tax compliance* del contribuente. Valorizzazioni dell'OCSE ed evoluzioni sistemiche del diritto interno – 2. *Voluntary Disclosure/bis*. Esegesi degli *adjustments* normativi di una collaborazione volontaria *politically correct but weak of efficiency* – 3. Note conclusive. L'evidente subbuglio della programmazione legislativa in tema di emersione dei capitali esteri: *voluntary disclosure as a permanent institution?*

### **1. *Voluntary Disclosure Programs* quali strumenti incrementativi della *tax compliance* del contribuente. Valorizzazioni dell'OCSE ed evoluzioni sistemiche del diritto interno**

Che il biennio 2016/2017 costituisse un periodo di estrema rilevanza per ciò che concerne le discussioni in tema di rientro dei capitali illecitamente detenuti e/o costituiti oltreconfine era cosa nota.

Che la *voluntary disclosure* fosse destinata a non rappresentare uno sporadico e saltuario intervento normativo nel panorama giuridico nazionale era, altresì, cosa se non ugualmente avvertita, quantomeno fortemente auspicabile e prevedibile.

L'istituto *de quo* non è sorto come estremo salvacondotto per evasori inveterati; nel suo patrimonio genetico, *a contrariis*, è chiaramente impressa la volontà di elaborare uno strumento, un meccanismo giuridico che presenti idoneità a produrre un'effettiva opera di contrasto agli "intenti" di evasione/elusione fiscale internazionale<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> L'idea di fondo consiste nell'ideare e rendere fruibile tanto ai c.d. "addetti ai lavori", quanto alla platea, ben più ampia e composita, dei contribuenti la configurazione di un istituto giuridico che fosse, al tempo stesso, non solo classico strumento di emersione di materia imponibile sottratta ad imposizione, ma anche formidabile dispositivo dissuasivo verso pratiche fiscali dannose, le quali, al di là delle miscellanee estrinsecazioni empiriche, conducono ad un ammanco nel gettito erariale (cd. *tax gap*).

Ed è proprio nell'intento di minimizzare un siffatto *tax gap* (*alias*, perdita di gettito) che la *voluntary disclosure* ha assunto un ruolo di primaria importanza.

«Il *tax gap* è misurato come differenza tra le basi imponibili potenziali, desunte dagli aggregati di contabilità nazionale, e le basi imponibili dichiarate. Se il *tax gap* intende fornire una stima dell'evasione, cioè della differenza tra i tributi che lo Stato effettivamente incassa e quello che avrebbe dovuto incassare nel caso di perfetto adempimento fiscale, occorre depurare le basi imponibili potenziali dagli effetti delle misure di esenzione, agevolazione e riduzione delle imposte (cosiddette *tax expenditures*) che riducono legalmente le basi imponibili potenziali. Il *tax gap* così

Ed invero, la centralità riconosciuta a siffatto strumento è stata, innanzitutto, individuata dall'OCSE - nel settembre 2010<sup>2</sup> - segnalando la possibilità di porre in essere una serie di accorgimenti normativi finalizzati a sobillare i cd. *non-compliant taxpayers* ad abbandonare la perpetuazione di codeste pratiche fiscali dannose e, al tempo stesso, mantenere intatta la percentuale di adesione spontanea rilevata nella maggioranza dei contribuenti<sup>3</sup>.

Un potente strumento, seppur perfettibile, è risultato essere l'implementazione - caldeggiata dall'OCSE - di cc.dd. *voluntary disclosure programs*<sup>4</sup> rivolti

---

misurato rappresenta comunque un concetto più ampio rispetto a quello di evasione fiscale, poiché include non solo le somme intenzionalmente occultate al fisco (cioè l'evasione in senso stretto) ma anche quelle non dichiarate a seguito di errori nella compilazione della dichiarazione o per insolvenza dei contribuenti» (cfr. MINISTERO ECONOMIA E FINANZE, MEF), *Rapporto 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), Roma, 3 ottobre 2014, pag. 69 - 70).

Più in dettaglio, lo stesso è un indice dell'adesione spontanea (cd. "compliance") al pagamento dei tributi e si manifesta secondo la seguente dinamica fenomenologica:

- i. quando i contribuenti non presentano una dichiarazione dovuta o non adempiono entro i termini legislativamente stabiliti agli obblighi fiscali gravanti sui medesimi imposti da norme tributarie;
- ii. quando i contribuenti sottostimano il loro reddito o sovrastimano esenzioni, deduzioni e crediti nelle dichiarazioni presentate entro le scadenze;
- iii. quando i contribuenti compilano la dichiarazione ma non versano per intero la somma dovuta entro il termine stabilito dalla legge.

Il punto di arrivo è ancorato al tratteggiamento dei contorni di un sistema fiscale che, da *punctum dolens* dell'economia reale, muti le proprie sembianze in *driver* irrinunciabile della crescita economica, chiosa A. CREMONESE, *L'obiettivo è un sistema fiscale come strumento di crescita*, *Ilsole24ore*, Milano, 3 agosto 2016, pag. 8.

<sup>2</sup> Il riferimento corre al documento OECD, *Offshore Voluntary Disclosure - Comparative Analysis, Guidance and Policy Advice*, OECD Publishing, Paris, 2010, p. 60; recentemente aggiornato da OECD, *Update on Voluntary Disclosure Programs - a Pathway to Tax Compliance*, OECD Publishing, Paris, 2015, p. 129.

<sup>3</sup> Avvalendosi della definizione elaborata dalla medesima Organizzazione: «*Offshore voluntary compliance programmes offer the opportunity to maximize the benefits of improvements in transparency and exchange of information for tax purposes, to increase short-term tax revenues and improve medium-term tax compliance. To succeed, they need to tread a fine line between encouraging non-compliant taxpayers to permanently improve their compliance (a balancing act in itself) and retaining the support and compliance of the vast majority of taxpayers who are already compliant. To do this, they need to form part of wider voluntary compliance and enforcement strategies. They also need to be consistent with relevant rules in the non-tax area such as anti-money laundering rules*» (cfr. OECD, *Offshore Voluntary Disclosure - Comparative Analysis, Guidance and Policy Advice*, OECD Publishing, Paris, 2010, pag. 11).

<sup>4</sup> I principali testi di riferimento sono da considerarsi: OECD, *Offshore Voluntary Disclosure - Comparative Analysis, Guidance and Policy Advice*, OECD Publishing, Paris, 2010, p. 60 e OECD, *Update on Voluntary Disclosure Programmes - a Pathway to Tax Compliance*, OECD Publishing, Paris, 2015, p. 129.

all'emersione di materia imponibile precedentemente occultata al Fisco<sup>5</sup>.

Tuttavia, il fulcro dell'intero ragionamento risiede non solo nella predisposizione di meccanismi sempre più coercitivi e pervasivi di controllo - comunque necessari a reprimere le condotte illecite perpetuate da taluni soggetti - quanto piuttosto nel rinnovamento *ab imis* del rapporto tra Fisco e contribuenti. Il dialogo, la trasparenza e un approccio intellegibile, chiaro, privo di preconcetti (cd. *cooperative compliance*) appaiono *drivers* fondamentali per far percepire la correttezza e la proporzionalità delle azioni di contrasto implementate dall'Amministrazione finanziaria<sup>6</sup>.

È chiaro, allora, che una siffatta opera «oltre a garantire il recupero delle imposte e delle tasse indebitamente evase, determina nel contempo un conseguente effetto deterrenza e, indirettamente, l'incremento della *tax compliance*»<sup>7</sup>.

Argomento, quest'ultimo, oggetto di ampi dibattiti profusi - specialmente

<sup>5</sup> Si precisa che il 2017 sarà un anno fondamentale per lo scambio automatico di informazioni secondo il modello veicolato dall'OCSE e noto come *Common Reporting Standard* (CRS).

«Infatti, da settembre di questo anno verranno scambiati automaticamente e senza richiesta espressa i dati di ben 55 giurisdizioni dei Paesi cosiddetti *Early Adopters* riguardanti le informazioni finanziarie sui residenti italiani a partire dal 2016.

Successivamente nel 2018 - ma attenzione con decorrenza dal 2017 - ossia già dal 1° gennaio di quest'anno verranno raccolti i dati da comunicare attraverso lo scambio automatico nel Settembre 2018, tali Paesi denominati *Fast Followers* sono attualmente saliti a 63 (compresi gli Usa che hanno una legislazione speciale). Pertanto al livello globale l'amministrazione fiscale italiana potrà accedere a dati sui conti correnti detenuti dai contribuenti residenti italiani all'estero di ben 118 giurisdizioni di Paesi aderenti all'Ocse» (V. VALLEFUOCO, *Voluntary-bis: semplificazioni in arrivo per il rimpatrio dei capitali*, Quotidiano del Fisco - ilsole24ore (Banca dati online), Milano, 25 gennaio 2017).

<sup>6</sup> Come sintetizzato da AGENZIA DELLE ENTRATE, *Comunicato stampa n.88 - Ecco la nuova strategia dell'Agenzia delle Entrate che punta a rivoluzionare i controlli fiscali. Cambio di passo nei rapporti con i contribuenti: basta caccia all'errore e alle formalità. Alert su frodi e grandi evasioni anche a livello internazionale. Chiamata in causa per tutti gli attori della fiscalità per promuovere insieme dialogo e trasparenza*, Roma, 28 aprile 2016, p. 2.

L'ente ha ribadito con forza che «in quest'ottica è dunque imprescindibile continuare nella positiva evoluzione del rapporto Fisco-contribuente, che deve essere sempre di più basato sulla fiducia, sulla trasparenza e sulla semplificazione. Rendere l'adempimento più semplice e certo nelle modalità e nei contenuti agevola la competitività delle imprese e gli investimenti, creando le condizioni per favorire la crescita economica del Paese.

Questo orientamento è peraltro in linea con gli indirizzi espressi dall'OCSE che, già nel novembre 2010, ha esplicitamente sollecitato gli Stati a rivedere le relazioni tra l'Amministrazione fiscale ed i contribuenti» (cfr. AGENZIA DELLE ENTRATE, *Circolare n.16/E - Anno 2016 - Prevenzione e contrasto all'evasione - Indirizzi operativi*, Roma, 28 aprile 2016, p. 35).

<sup>7</sup> AGENZIA DELLE ENTRATE, *Circolare n.16/E - Anno 2016 - Prevenzione e contrasto all'evasione - Indirizzi operativi*, Roma, 28 aprile 2016, pag. 4.

nell'ultimo biennio - da parte delle autorità fiscali nazionali; la *tax compliance* traduce una miscelanea compenetrata di concetti giuridici, idonei ad oggettivare le proprie peculiarità operative anche attraverso la recente volontà espressa dal MEF (Ministero Economia e Finanze) di rivisitare il ruolo e la capacità effettuale riconosciuta ai cd. "studi di settore" (intenti precipuamente condensati all'interno dell'art. 7/bis, D.I. n.193/2016)<sup>8</sup>.

La trasformazione di siffatto strumento da mezzo di accertamento induttivo-extracontabile, ad istituto rivolto alla valutazione e misurazione della *compliance* manifestata dal contribuente conduce all'elaborazione di un «indicatore di *compliance*».

Quest'ultimo «è un dato sintetico che fornisce, su scala da uno a dieci, il grado di affidabilità del contribuente. Se il contribuente raggiunge un grado elevato avrà accesso al sistema premiale che prevede oggi, l'esclusione da alcuni tipi di accertamento e una riduzione del periodo di accertabilità»<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Ancor più rilevante, in tal senso, la prescrizione contenuta all'art. 7/bis, comma 2, D.I. n.193/2016 ove si prevede che «contestualmente all'adozione degli indici di cui al comma 1 cessano di avere effetto, al fine dell'accertamento dei tributi, le disposizioni relative agli studi di settore previsti dall'articolo 62/bis del decreto-legge 30 agosto 1993, n.331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n.427, e ai parametri previsti dall'articolo 3, commi da 181 a 189, della legge 28 dicembre 1995, n.549».

Novità che, senza dubbio, si ritaglia un ruolo da assoluta protagonista nei prossimi dibattiti dottrinali, normativi nonché giurisdizionali di diritto transitorio inerenti la "linea di confine" da individuarsi nel periodo a cavallo tra la vigenza ed il superamento di tale perverso meccanismo di predeterminazione legale del reddito dei soggetti destinatari dello strumento in parola.

<sup>9</sup> MINISTERO ECONOMIA E FINANZE (MEF), *Nota MEF del 7 settembre 2016*, Roma, p. 1; in questo modo è possibile addivenire ad un dato numerico in grado di articolare una discriminazione della platea dei contribuenti destinatari in base all'attività economica realizzata con attribuzione di specificità in ordine alla singola attività o al gruppo di attività poste in essere.

L'indicatore verrà costruito «sulla base di una metodologia statistico-economica innovativa che prende in considerazione molteplici elementi:

- i. gli indicatori di normalità economica (finora utilizzati per la stima dei ricavi) diventeranno indicatori per il calcolo del livello di affidabilità;
- ii. invece dei soli ricavi saranno stimati anche il valore aggiunto e il reddito d'impresa;
- iii. il modello di regressione sarà basato su dati panel (8 anni invece di 1) con più informazioni e stime più efficienti;
- iv. il modello di stima coglierà l'andamento ciclico senza la necessità di predisporre ex-post specifici correttivi congiunturali (cc.dd. correttivi crisi);
- v. una nuova metodologia di individuazione dei modelli organizzativi consentirà la tendenziale riduzione del numero, una maggiore stabilità nel tempo e assegnazione più robusta al *cluster*».

Cfr. AGENZIA DELLE ENTRATE, *Comunicato stampa: al via la prima fase di semplificazione per i modelli degli studi di settore. Aumentano le informazioni disponibili nel cassetto fiscale*, Roma, 8 settembre 2016, p. 1; SEAC, *Informativa n.256 - La morte (annunciata) degli studi di settore*, Trento,

Attraverso le considerazioni testé espresse, è possibile rintracciare un anello di congiunzione con quanto palesato all'inizio della presente discussione.

## **2. *Voluntary Disclosure/bis. Esegesi degli adjustments normativi di una collaborazione volontaria politically correct but weak of efficiency***

Se un'analisi razionale e ponderata - ritraibile dalla situazione risultante *ex post* alla chiusura della c.d. "prima edizione" della *voluntary disclosure* (ex legge n.186/2014) al 30 novembre 2015 - avesse lasciato ragionevolmente presagire che l'istituto inaugurato fosse destinato a trovare stabile insediamento nell'ordinamento giuridico nazionale, si sarebbe (forse) correttamente individuato il punto di arrivo, ma non il sentiero normativo di sviluppo di un siffatto intervento.

Chiaramente, una tale operazione - anche e soprattutto ai fini di evitare una martellante proliferazione di soluzioni giuridiche l'una differente dall'altra in un ristretto intervallo temporale<sup>10</sup> (generando fattispecie di diritto transitorio difficilmente gestibili sul piano operativo) - ha condotto ad una nuova *voluntary disclosure* "gemmata" dalla struttura risultante dalla legge n.186/2014.

Naturalmente, il conclamato successo in termini di gettito prodotto dalla procedura di collaborazione volontaria nel 2015 ha influenzato - e non in maniera marginale - le discussioni intorno alla possibilità di licenziare un *revival* dell'istituto in parola<sup>11</sup>.

12 settembre 2016, p. 4.

<sup>10</sup> Al riguardo, un impeccabile spaccato di realtà giuridica è elaborato da e. DE MITA, *L'instabilità delle leggi sintomo di malgoverno*, Ilsole24ore, Milano, 22 giugno 2016, il quale parte dalla considerazione che «il diritto tributario è un diritto di secondo grado che presuppone la conoscenza di buona parte del diritto comune» e che «lo studio e l'applicazione del diritto tributario presentano non poche difficoltà. Queste sono dovute alla struttura delle leggi ma, soprattutto, alla quantità di esse».

L'instabilità permanente della legislazione non è sintomo di vitalità di un sistema tributario, ma espressione di malgoverno, come riconosciuto da giuristi e scienziati della politica. Così scrive nell'ultima edizione della parte speciale del suo manuale di diritto tributario il professor Gaspare Falsitta. Con l'alluvione di leggi il legislatore si illude d'affrontare un ordinamento tributario cercando di inserire in esso una malintesa "certezza del diritto". Con le leggi di Stabilità del 2015 e 2016 e l'attuazione della legge delega, il complesso delle leggi italiane ha raggiunto un livello insopportabile di instabilità e di difficoltà di lettura. Come si vede, quindi, gli interventi diretti a ridare giuridicità a questa materia sono sia di carattere dottrinale (non limitarsi alla commentaristica) sia soprattutto di carattere legislativo».

<sup>11</sup> Brevemente, «essa ha permesso l'emersione di attività finanziarie e patrimoniali per oltre 65 miliardi di euro riferibili a quasi 130.000 contribuenti con una riscossione ancora in corso stimata in

Di talché, l'art. 7 del D.l. 22 ottobre 2016 n.193, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2016 n.225, intitolato «Riapertura dei termini della procedura di collaborazione volontaria e norme collegate» ha introdotto l'art. 5/*octies* al D.l. 28 giugno 1990 n.167, conv. con modif. dalla legge 4 agosto 1990 n.227; di modo che la *voluntary disclosure/bis* - da fucina di ragionamenti dottrinali - si è rivelata istituto di piena concretezza giuridica.

Così come sottolineato nella Relazione governativa di accompagnamento alla legge di conversione del decreto in esame, «in un contesto europeo e internazionale che vede gli Stati impegnati sul piano del potenziamento, della razionalizzazione e dell'allargamento dei meccanismi di scambio di informazioni fiscali, vengono delineate strategie sempre più efficaci per contrastare gli illeciti fiscali internazionali.

L'evoluzione dello scambio automatico di informazioni, insieme con una politica negoziale mirata alla stipulazione di accordi, costituiscono fattori di impulso alle scelte sull'adesione alla *voluntary disclosure* da parte dei contribuenti che intendano regolarizzare la propria posizione fiscale attraverso il pagamento delle imposte dovute e usufruire dei conseguenti effetti premiali»<sup>12</sup>.

Chiaramente, sarebbe parso auspicabile che un intervento di tale portata sfociasse nell'implementazione di un istituto che correggesse le asperità evidenziate dalla prima edizione della collaborazione volontaria; un siffatto indirizzo programmatico ha trovato, a ben vedere, solo parziale attuazione<sup>13</sup>.

---

circa 3,9 miliardi di euro per imposte, ritenute, interessi, sanzioni e contributi» (GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, *Relazione tecnica al decreto-legge 22 ottobre 2016, n.193, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili - Atto n.4110*, 21 ottobre 2016, Roma, pag. 12 e ss.).

<sup>12</sup> GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, *Relazione tecnica al decreto-legge 22 ottobre 2016, n.193, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili - Atto n.4110*, 21 ottobre 2016, Roma, pag. 12 e ss.

<sup>13</sup> Cfr. A. TOMASSINI, A. LONGO, *La nuova procedura di "voluntary disclosure": conferme e (vecchie e nuove) criticità*, Corriere Tributario, n.44/2016, Milano, pag. 3372, in merito ad una cronistoria dell'evasione/elusione regolarizzabile si mette in luce che «quanto alle violazioni reddituali la procedura potrà quindi riguardare gli anni dal 2006 al 2015 in caso di presentazione di una dichiarazione infedele e dal 2004 al 2015 in caso di omessa dichiarazione in presenza dei presupposti per applicare il raddoppio dei termini di accertamento. Con riferimento alle violazioni degli obblighi di monitoraggio fiscale gli anni da regolarizzare sarebbero quelli: dal 2009 al 2015 per le attività che sono detenute in Paesi non considerati *black list*; dal 2004 al 2015 per le attività che sono detenute in Paesi *black list*». (similmente, M. LEO, *La voluntary bis tra novità e aspettative*, Il

Procedendo con ordine, l'art. 7, D.I. n.193/2016 ha sostanzialmente riconfermato la struttura portante dell'istituto in commento così come essa scaturisce dal combinato disposto degli artt. da 5/*quater* a 5/*septies* del D.I. n.167/1990.

Pertanto, è ammesso l'accesso alla procedura in parola da parte di coloro che:

a) sono destinatari degli obblighi di dichiarazione di cui all'art. 4, D.I. n.167/1990 in ordine alla disciplina sul cd. «monitoraggio fiscale» e per le violazioni dagli stessi commesse relativamente a tali obblighi. Più in dettaglio, i soggetti interessati coincideranno con persone fisiche, società semplici (nonché i soggetti assimilati ex art. 5, DPR n.917/1986), enti non commerciali, *trust* residenti in Italia, in merito alle attività finanziarie e/o patrimoniali illecitamente detenute e/o costituite all'estero, nonché i redditi non dichiarati connessi a tali investimenti e/o attività *de quibus* (cd. *voluntary disclosure* internazionale);

b) sono sottoposti agli obblighi di dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi (IRPEF/IRES) e relative addizionali, delle imposte sostitutive delle imposte sui redditi, dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), nonché le violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, non vincolati agli obblighi dichiarativi riportati al punto *sub a*), ovvero vi abbiano adempiuto correttamente (cd. *voluntary disclosure* nazionale).

Posta l'apparente identità nei profili soggettivi<sup>14</sup> ed oggettivi interessanti la

---

fisco, n.44/2016, Milano, pag. 4207 e G. FORMICA, P. FORMICA, *Novità procedurali per la voluntary bis*, Il fisco, n.44/2016, Milano, pag. 4211).

<sup>14</sup> Eguale trattamento è riservato, altresì, alla questione relativa alle pratiche di evasione/elusione fiscale perpetuate ricorrendo a tecniche di interposizione fittizia; «veicoli ibridi, intermedi, *conduit*, interposti fittiziamente, *trust* revocabili, apparenti, nulli potranno essere regolarizzati ovvero destrutturati, azzerati nella VD» - come osservato acutamente da F. CIANI, *Le evasioni da "interposizione fittizia" nella nuova voluntary disclosure*, Corriere tributario, n.1/2017, Milano, pag. 22 - «difatti, anche le evasioni da interposizione fittizia (alterazione nell'imputazione soggettiva dei redditi), unitamente a quelle di evasione interpretativa (v. abuso/elusione d'imposta), potranno essere riassorbite nella nuova VD».

È rilevante rimarcare come il fenomeno in discussione ponga in essere un insanabile iato fra il possessore reale del reddito e quello apparente, risultando destinatario di un'imposizione, per una capacità contributiva, riconducibile non già a quest'ultimo bensì ad un soggetto distinto.

«Dunque, la *voluntary disclosure* è un'occasione "madre" per disconoscere questi veicoli non effettivi e privi di sostanza economica, applicando il regime ordinariamente previsto per l'investimento diretto, appunto non intermediato da veicoli inesistenti intermedi, ben potendo l'Amministrazione finanziaria contestare la natura di interposto in capo alle strutture intermedie».

Di modo che, continua l'Autore, «con il mantenimento in *voluntary disclosure* di quelle strutture interposte, si lascia "aperta" la violazione tributaria madre sull'imputazione della fonte reddituale al

procedura, tuttavia è da evidenziarsi che, fermo restando il carattere di unicità ed irrevocabilità della medesima - la *voluntary disclosure* può essere esperita una sola volta dal contribuente, anche indirettamente o per interposta persona, con principio ribadito dall'art. 5/*octies*, comma 1, D.I. n.167/1990 - al contribuente che abbia in precedenza profittato della collaborazione volontaria internazionale sarà, ora, preclusa la possibilità di accedervi.

Cionondimeno, allo stesso verrà riconosciuta la facoltà di aderire alla *voluntary disclosure* nazionale qualora si palesasse una manifestazione di volontà in tal senso; il ragionamento non muta se sviluppato partendo dall'adesione alla *voluntary disclosure* nazionale (rispettivamente, art. 5/*octies*, commi 1 e 3, D.I. n.167/1990).

L'emersione mantiene i suoi caratteri di un'autodenuncia piena, spontanea, esaustiva e veritiera delle violazioni commesse, riguardanti tutti i periodi d'imposta per i quali, alla data del 31 dicembre 2015 (31/12/2015), non siano decorsi i termini per l'accertamento (art. 43, DPR n.600/1973 e art. 57, DPR n.633/1972 o per la notifica dell'atto di contestazione delle violazioni degli obblighi di monitoraggio fiscale (art. 20, D.Lgs n.472/1997).

Confermate, altresì, le modalità con cui la procedura giunge a perfezionamento: all'uopo è nevralgico il versamento di quanto dovuto in unica soluzione, ovvero l'avvenuto pagamento della terza rata (art. 5/*octies*, comma 1, lett. e), ultimo periodo, D.I. n.167/1990).

È bene mettere adeguatamente a fuoco che i suddetti termini - spiranti a

---

suo effettivo possessore (interponente, disponente/beneficiario, v. *trust* nullo). La patologia da "interposizione fittizia" non emendata in VD espone l'interponente (v. disponente/beneficiario di un *trust* apparente) alle violazioni degli obblighi al monitoraggio fiscale ed ai fini delle imposte evase, ai reati fiscali, ai reati extrafiscali, autoriciclaggio e riciclaggio, al raddoppio dei termini».

Inoltre, non deve trascurarsi che la fattispecie poc'anzi descritta - efficacemente battezzata dal Ciani come "destrutturazione" delle costruzioni giuridiche aventi finalità d'interposizione fittizia - possa riguardare «anche i veicoli intermedi ITA o esteri generati nell'ambito delle operazioni di LBO (*i.e. Leveraged Buy-Out*).

Difatti, un utilizzo combinato di strumenti normativi di origine comunitaria o convenzionale ed interne consente, attraverso l'impiego di queste strutture interposte, di mettere in atto pratiche abusive (v. fenomeni di *treaty shopping*) al fine delocalizzare gli *exit* da disinvestimento» (esemplificando, plusvalenze e dividendi).

«In questo scorrimento dei citati flussi reddituali attraverso livelli intermedi emergono problemi di interposizione» (cfr. F. CIANI, *op. ult. cit.*, in merito alle considerazioni anzidette).

decorrere dal 1° gennaio 2015 - sono fissati al 31 dicembre 2018 per le sole attività oggetto della collaborazione volontaria qui in disamina; ciò, limitatamente agli imponibili, alle imposte, alle ritenute, ai contributi, alle sanzioni e agli interessi relativi alla procedura stessa, nonché per tutte le annualità e le violazioni oggetto della medesima (art. 5/*octies*, comma 1, lett. b), D.I. n.167/1990)<sup>15</sup>.

Anche la nuova edizione della collaborazione volontaria conferma che il raddoppio dei termini sancito ex art. 12, commi 2/*bis* e 2/*ter*, D.I. n.78/2009, conv. con modif. nella legge n.102/2009 è scongiurato (art. 5/*octies*, comma 2, D.I. n.167/1990).

Infatti - nel caso in cui si verifichi detenzione di investimenti all'estero ovvero di attività estere di natura finanziaria negli Stati o territori a regime fiscale privilegiato di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 4 maggio 1999 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.107 del 10 maggio 1999) e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 novembre 2001 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.273 del 23 novembre 2001) - il beneficio poc'anzi addotto troverà esplicazione qualora gli *assets* anzidetti, oggetto della collaborazione volontaria, siano stati o siano detenuti in Stati che stipulino con l'Italia, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, accordi che consentano un effettivo scambio di informazioni ai sensi dell'art. 26 del modello di Convenzione contro le doppie imposizioni predisposto dall'OCSE, anche su elementi riconducibili al periodo intercorrente tra la data della stipulazione e quella di entrata in vigore dell'accordo stesso<sup>16</sup> (art. 5/*quinquies*, comma 7, D.I.

<sup>15</sup> Termine fissato al 30 giugno 2017 inerentemente alle istanze presentate per la prima volta: inerenti, cioè, alla prima edizione della *voluntary disclosure*.

Siffattamente, non sembrerebbe peregrino sostenere che una disposizione così congegnata sia antesignana di una "proroga" della liquidazione delle istanze presentate nel 2015 secondo le norme precedentemente in vigore - ex Legge n.186/2014 - come argutamente sottolineato da F. CIANI, G. PANTONI, C. SABBATINI, *Nuova Voluntary Disclosure*, La Settimana Fiscale (Ilsole24ore) - n.46, Milano, 7 dicembre 2016, pag. 19.

<sup>16</sup> «L'agevolazione è prevista dalla nuova normativa anche qualora sia entrato in vigore prima della legge di conversione un accordo conforme al modello di accordo per lo scambio di informazioni elaborato nel 2002 dall'Ocse e denominato *Tax information exchange agreement (Tiea)*» come sancito dall'art. 5/*octies*, comma 1, lett. h), D.I. n.167/1990 e sottolineato da V. VALLEFUOCO, *La disclosure «apre» a nuovi Paesi*, Ilsole24ore, Milano, 29 dicembre 2016, pag. 33.

Il perfezionamento di siffatti requisiti è «di grande rilievo ai fini della *voluntary*; si pensi, ad esempio, che per le attività nei Paesi ivi indicati trova applicazione l'esenzione dall'imposta sostitutiva sugli

n.167/1990, richiamato dall'art. 5/*octies*, comma 1, lett. h), D.I. n.167/1990)<sup>17</sup>.

In altri termini, qualora all'Amministrazione finanziaria italiana venga riconosciuta la possibilità di realizzare un effettivo scambio d'informazioni in materia fiscale e finanziaria con i Paesi esteri, ovvero il contribuente perfezioni il rimpatrio materiale o giuridico dei beni, degli investimenti e delle attività finanziarie detenute oltreconfine.

Inoltre, nell'eventualità in cui il soggetto aderente desiderasse mantenere o trasferire (anche successivamente al perfezionamento della procedura) le attività oggetto di regolarizzazione in uno Stato a regime fiscale privilegiato (ovvero, presso un intermediario localizzato al di fuori dell'Italia o da taluno degli Stati membri dell'UE o, comunque, aderenti all'Accordo SEE), il medesimo è tenuto a rilasciare all'intermediario finanziario estero presso cui le attività sono detenute l'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati concernenti le attività oggetto di collaborazione volontaria; allegando copia di tale autorizzazione (cd. *waiver*), controfirmata dall'intermediario finanziario estero, alla richiesta di collaborazione volontaria per le operazioni fino al 22 febbraio 2015 (22/02/2015)<sup>18</sup>.

Sin d'ora, è agevolmente rilevabile un'embrionale evoluzione della *voluntary disclosure/bis* rispetto alla precedente esperienza; l'estensione della procedura al periodo d'imposta 2015 conduce ad una naturale contrazione della portata applicativa del *waiver*, giacché molti *ex-tax haven* hanno concluso, *medio tempore*, accordi di scambio di informazioni con l'Amministrazione finanziaria italiana (Isole Cayman, Isole Cook, Isola di Man, Guernsey, Jersey, Gibilterra, Hong Kong etc...)<sup>19</sup>.

---

interessi delle obbligazioni e dei titoli dei grandi emittenti ai sensi del D.Lgs n.239/1996 e, inoltre, non si ricorre al criterio del *look through* ai fini della compilazione del quadro RW» (cfr. G. SEPIO, A. SBARDELLA, *Riapertura dei termini della voluntary disclosure*, Il fisco, n.1/2017, Milano, pag. 11 e ss.).

<sup>17</sup> Il medesimo articolo, disciplinando altresì gli aspetti sanzionatori derivanti dalla materia introdotta, garantisce al contribuente istante - perfezionatesi le condizioni riportate nel testo - l'applicazione della sanzione minima fissata dall'articolo 5/*quinquies*, comma VII, D.I. n° 167/1990, prevista per le violazioni dell'obbligo di dichiarazione in tema di monitoraggio fiscale stabilita dall'art. 5, comma 2, del decreto anzidetto.

<sup>18</sup> AGENZIA DELLE ENTRATE, *Accordo Italia - Svizzera e voluntary disclosure. Waiver sempre necessario per le operazioni fino al 22 febbraio 2015*, Roma, 25 ottobre 2016, p. 1.

<sup>19</sup> «In concreto, ai fini della *voluntary-bis*, potranno essere considerati come "collaborativi" gli Stati

Diffusamente, con l'adesione alla procedura il contribuente dimostra di voler sanare tutte le violazioni commesse entro il 30 settembre 2016 (i.e. fino al periodo d'imposta 2015), presentando apposita istanza entro e non oltre il 31 luglio 2017 (31/07/2017)<sup>20</sup>.

Il termine riconosciuto dall'art. 5/*octies*, comma 1, D.I. n.167/1990 per l'integrazione dell'istanza, i documenti e le informazioni di cui all'art. 5/*quater*, comma I, lett. a), del decreto *de quo* è fissato al 30 settembre 2017 (30/09/2017)<sup>21</sup>; resta immutata la prescrizione secondo cui è inibito l'accesso al regime premiale tratteggiato dalla procedura *de qua* qualora il contribuente - prima di presentare l'apposita istanza - 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.

La preclusione anzidetta 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 (art. 5/*quater*, comma 2, D.I. n.167/1990).

Interessanti novità si rintracciano, a ben vedere, sulle modalità di trasmissione della richiesta di adesione alla procedura e di comunicazione tra istante ed Agenzia delle Entrate; infatti, l'art. 5/*octies*, comma 1, lett. f), ultimo periodo, D.I. n.167/1990

---

con i quali l'Italia abbia stipulato un accordo ai sensi dell'art. 26 del Modello OCSE o un accordo conforme al Modello *Tax information Exchange Agreement (TIEA)*, in vigore prima della data di adozione del Decreto legge, vale a dire il 24 ottobre 2016» (cfr. G. SEPIO, A. SBARDELLA, *Riapertura dei termini della voluntary disclosure*, Il fisco, n.1/2017, Milano, pag 11 e ss.).

Si confronti, al riguardo, l'aggiornato *numerus clausus* degli Stati e territori con i quali è attuabile lo scambio di informazioni così come risultante dal Decreto ministeriale (MEF), 9 agosto 2016 (in vigore dal 22 agosto 2016) rubricato "*Modifiche del decreto 4 settembre 1996, recante: «Elenco degli Stati con i quali è attuabile lo scambio di informazioni ai sensi delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni sul reddito in vigore con la Repubblica italiana»*".

<sup>20</sup> Per una rapida rassegna del *cursus honorum* percorribile dal contribuente desideroso di regolarizzare la propria posizione fiscale nei confronti dell'erario si confronti l'analisi chirurgica offerta da A. TOMASSINI, *Parte la «corsa»: sette mesi di tempo per la domanda*, Ilsole24ore, Milano, 6 gennaio 2017, pag. 29.

<sup>21</sup> In ordine alle modalità di compilazione del modello, alle specifiche tecniche e al *format* rilasciato dall'Agenzia delle Entrate in merito alla struttura della relazione di accompagnamento all'istanza di *voluntary disclosure/bis*, si confrontino gli Allegati nn.3 e 4 al Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Prot. n.233984/2016, licenziato in Roma, addì 30 dicembre 2016.

dispone che per tutti gli atti che per legge debbono essere notificati al contribuente - ai soli fini della procedura di *voluntary disclosure/bis* - via PEC e che, pertanto, trovino applicazione le modalità prescritte dall'art. 1, comma 133, legge n.208/2015 anche in deroga ad altre disposizioni legislative (attraverso codesto strumento si realizza, altresì, la comunicazione al soggetto istante dell'avvenuto perfezionamento della procedura da parte dell'Agenzia delle Entrate).

Alcune problematiche, al riguardo, potrebbero sorgere in capo a quei contribuenti "soggetti privati" (vale a dire non esercenti attività d'impresa e/o attività di lavoro autonomo per le quali è prevista l'iscrizione ad albi professionali) i quali ben potrebbero risultare sprovvisti di PEC.

Ad ogni buon conto, l'Amministrazione finanziaria ha precisato che il contribuente, esercitando apposita opzione, possa richiedere l'invio delle comunicazioni e/o notificazioni indirizzate all'istante siano eseguite avvalendosi dell'indirizzo PEC del professionista che assiste il contribuente nella procedura<sup>22</sup>.

Ciò detto, è bene ora concentrarsi sulla reale portata innovativa dell'istituto dischiuso dall'art. 7, D.l. n.193/2016, mettendo adeguatamente in luce - conformemente alle statuizioni di principio ispiratrici della rinnovazione dei termini di adesione all'istituto *de qua*- lo scopo precipuo di portare ad emersione il *quantum* di ricchezza generata attraverso la perpetuazione di violazioni di natura tributaria e di rafforzare i caratteri di completezza animanti l'intera procedura. Siffatte linee programmatiche hanno trovato compimento nell'introduzione del reato di ricorso fraudolento alla procedura (art. 5/*octies*, comma 1, lett. i), D.l. n.167/1990).

La novella fattispecie delittuosa prevede che chiunque, fraudolentemente, si avvalga della procedura di collaborazione volontaria al fine di far emergere attività finanziarie e patrimoniali o contanti provenienti da reati diversi da quelli sanzionati all'art. 5/*quinquies*, comma 1, lett. a), D.l. n.167/1990<sup>23</sup> - vale a dire da reati

<sup>22</sup> Cfr. AGENZIA DELLE ENTRATE, *Provvedimento del direttore generale dell'Agenzia delle Entrate Prot. n.233984/2016 - istruzioni per la compilazione del modello per la richiesta di accesso alla procedura di collaborazione volontaria*, Roma, 30 dicembre 2016, pag. 4 - 5.

<sup>23</sup> Nel dettaglio, il riferimento corre ai delitti di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture ed altri documenti per operazioni inesistenti, dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici,

“scudati” dalla procedura in commento - è sanzionato con la medesima pena prevista per il reato di «esibizione di atti falsi e comunicazione di dati non rispondenti al vero» descritto all'art. 5/*septies*, comma 1, del medesimo decreto legge (reclusione da un anno e sei mesi a sei anni). Ferma restando l'applicabilità degli artt. 648/*bis* (riciclaggio), 648/*ter* (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita) e 648/*ter.1* (autoriciclaggio) del codice penale e dell'art. 12/*quinquies*, D.l. n.306/1992 (trasferimento fraudolento di valori).

A corroborazione di codeste conseguenze, il legislatore ha previsto all'art. 5/*octies*, comma III, ultimo periodo, D.l. n.167/1990 che nell'eventualità in cui l'adesione alla *voluntary disclosure/bis* avesse ad oggetto la regolarizzazione di contanti o valori al portatore, operi la presunzione di provenienza degli stessi da redditi conseguiti, in quote costanti, a seguito di violazione degli obblighi di dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi (IRPEF/IRES) e relative addizionali, delle imposte sostitutive delle imposte sui redditi, dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), nonché di violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti di imposta, commesse nell'anno 2015 e nei quattro periodi d'imposta precedenti, ferma restando la produzione da parte del contribuente di prova contraria idonea a soverchiare una tale presunzione<sup>24</sup>.

In aggiunta, il contribuente è gravato di ulteriori obblighi suscettibili di integrare

---

dichiarazione infedele, omessa dichiarazione, omesso versamento di ritenute certificate ed omesso versamento di IVA (rispettivamente, artt. 2, 3, 4, 5, 10/*bis* e 10/*ter*, D.Lgs n.74/2000).

<sup>24</sup> Come evidenziato con taglio pressoché chirurgico da G. SEPIO, A. SBARDELLA, *Riapertura dei termini della voluntary disclosure*, *Il fisco*, n.1/2017, Milano, pag 11 e ss., «il contribuente naturalmente potrà fornire la prova contraria, dimostrando ad esempio che le sostanze erano già state tassate o che le stesse non sono imponibili o, ancora, che la provvista deriva da periodi di imposta non più accertabili. Si tratta, comunque, di prove il cui reperimento potrebbe rilevarsi difficile da un punto di vista pratico, specie se gli Uffici esigeranno attestazioni certe circa l'origine delle somme, magari provenienti da soggetti terzi che, in determinati casi, potrebbero non essere propensi a rilasciarle. Si pensi, ad esempio, alle differenze che possono sussistere tra la posizione di un istituto di credito presso il quale, in anni lontani, sono stati eseguiti prelievi in contanti e quella, per contro, di eventuali fornitori che hanno eseguito pagamenti non contabilizzati».

Ad ogni buon conto, non sembra di particolare ottusità avvedersi che la produzione di elementi incontrovertibilmente idonei a sostenere un apparato probatorio capace di soverchiare una siffatta presunzione - ancorché *iuris tantum* - traducano una tendenza sussumibile in una *probatio diabolica* da parte del contribuente e/o di coloro che prestano a costui assistenza tecnica ai fini del perfezionamento della procedura *de qua* (cfr. A. TAVECCHIO, *Contanti, evasione presunta per tutte le somme liquide*, *Ilsole24ore - I focus de "Il Sole 24 ore"*, n.24, Milano, 16 novembre 2016, pag. 8).

una simile tripartizione:

a) rilascia unitamente alla presentazione dell'istanza una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà (ex art. 76, DPR n.445/2000) in cui attesta che l'origine di tali valori non deriva da condotte costituenti reati diversi da quelli previsti dall'art. 5/*quinquies*, comma 1, lett. a) e b);

b) provvede, entro la data di presentazione della relazione e dei documenti allegati, all'apertura e all'inventario in presenza di un notaio, il quale ne accerti il contenuto in apposito verbale, di eventuali cassette di sicurezza nelle quali i valori oggetto di collaborazione volontaria sono custoditi<sup>25</sup>;

c) provvede - 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, all'uopo abilitati, in un rapporto vincolato fino alla conclusione della procedura<sup>26</sup>.

Ad ogni modo, non sembra peregrino sostenere che le novità di maggior rilievo veicolate dalla *voluntary disclosure/bis* si manifestino sul piano sanzionatorio; precisamente, tanto sull'identificazione del soggetto tenuto a liquidare le sanzioni spettanti sulla base del *quantum* autodenunciato, quanto sulle conseguenze effettuali derivanti dal mancato/insufficiente versamento delle somme dovute.

Segnatamente, il combinato disposto delle lett. e) ed f), del comma 1, dell'art. 5/*octies*, D.I. n.167/1990 ammette la possibilità - in capo al contribuente istante - di autoliquidare le somme (imposte, interessi, sanzioni) complessivamente dovute e provvedendo al versamento in un'unica soluzione entro il 30 settembre 2017.

<sup>25</sup> Interessante porre l'accento sulla similitudine interagente tra codesta procedura disegnata dal legislatore e le modalità incastonate, nelle disposizioni codicistiche, all'art. 1841 cod. civ. disciplinante l'apertura forzata delle cassette di sicurezza, in tema di servizio bancario delle cassette di sicurezza.

Precisamente, il procedimento riportato nel testo collima con il risultante dal comma II dell'art. 1841 cod. civ. - soppesati i dovuti distinguo derivanti dalla specifica *sedes materiae* - apprestando una seppur infinitesimale tendenza alla simbiotica ed organica interpolazione di rinnovati istituti giuridici nel panorama sistemico nazionale vigente.

<sup>26</sup> «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» (Art. 5/*octies*, comma 3, lett. c), D.I. n 167/1990).

In caso di opzione per una rateazione del debito risultante nei confronti dell'Erario è riconosciuta la facoltà di ripartire lo stesso in tre rate mensili di pari importo, di modo che il pagamento della prima rata sia adempiuto entro il 30 settembre 2017. In entrambe le circostanze descritte non è ammessa compensazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, D.Lgs n.241/1997, mentre è espressamente riconosciuta tanto la fruizione del cumulo giuridico delle sanzioni (ex art. 12, D.Lgs n.472/1997), quanto l'ulteriore abbattimento ad un terzo dell'ammontare irrogato qualora il contribuente paghi il *quantum* comminato entro il termine per la proposizione del ricorso (cd. "acquiescenza" ex art. 15, comma 1, D.Lgs n.218/1997 e art. 16, comma 3, D.Lgs n.472/1997).

Ad ogni buon conto, la modulazione dell'onere sanzionatorio comminabile al contribuente risulta declinato, senza soluzione di continuità, secondo le disposizioni di cui all'art. 5/*quinquies*, comma 4, D.I. n.167/1990; in estrema sintesi:

a) riduzione nella misura pari alla metà (50%) del minimo edittale per le violazioni degli obblighi inerenti la disciplina sul cd. monitoraggio fiscale;

b) abbattimento in misura di un quarto (25%) del minimo edittale per violazioni relative alle imposte e per ogni altra circostanza non espressamente riconducibile nella violazione degli obblighi di dichiarazione ex art. 5, comma 2, D.I. n.167/1990.

Nell'eventualità in cui il contribuente desideri attendere una determinazione del *quantum* dovuto elaborata dagli Uffici finanziari è espressamente riconosciuta la possibilità all'Agenzia delle Entrate, ai soli fini della collaborazione volontaria, di determinare entro il 31 dicembre 2018 le somme a debito mediante notificazione all'istante di apposito invito a comparire (ex art. 5, comma 1, D.Lgs n.218/1997) per definire con adesione l'accertamento risultante dalle determinazioni documentali autodenunciate dal contribuente (ovverosia, attraverso adesione ai contenuti dell'invito oppure, adesione all'atto di accertamento formato unilateralmente dall'Ufficio procedente all'esito del contraddittorio instaurato con il contribuente).

All'uopo, restano applicabili - con norma a carattere spiccatamente eccezionale - le disposizioni di cui all'art. 5, commi da 1/*bis* a d 1/*quinquies*, D.Lgs n.218/1997 nel testo vigente ante abrogazione - a far data dal 30 dicembre 2014 - da parte

dell'art. 1, commi 637 e 638, Legge n.190/2014 (ferma restando l'esclusione della compensazione ex art. 17, D.Lgs n.241/1997).

Ad ogni modo la scelta non è scevra da conseguenze rilevanti: il subentro dell'attività amministrativa degli Uffici finanziari nella determinazione delle somme dovute comporta un "costo opportunità" per il contribuente condensato nell'aggravio dell'onere sanzionatorio sopportato dal medesimo.

Infatti, se gli autori delle violazioni non provvedono spontaneamente al versamento delle somme dovute entro il termine del 30 settembre 2017, le sanzioni di cui all'articolo 5, comma 2, D.I. n.167/1990 sono determinate in misura pari al 60 per cento del minimo edittale qualora ricorrano le ipotesi previste dalle lettere a), b) o c) del citato comma 4, dell'art. 5/*quinquies*, D.I. n.167/1990 e sono determinate in misura pari all'85 per cento del minimo edittale negli altri casi; la medesima misura dell'85 per cento del minimo edittale si applica anche alle violazioni in materia di imposte sui redditi (IRPEF/IRES) e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), di imposta sul valore degli immobili all'estero (IVIE), di imposta sul valore delle attività finanziarie all'estero (IVAFE), di imposta sul valore aggiunto (IVA) e di ritenute (art. 5/*octies*, comma 1, lett. g), num. 1), D.I. n.167/1990).

In argomento, è opportuno evidenziare che l'interpretazione avallata dall'Agenzia delle Entrate nelle «istruzioni per la compilazione del modello per la richiesta di accesso alla procedura di collaborazione volontaria»<sup>27</sup> - fermo restando l'applicazione del cumulo giuridico delle sanzioni (ex art. 12, commi 1 e 5, D.Lgs n.472/1997, richiamato dall'art. 5/*octies*, comma 1, lett. e), D.I. n.167/1990) - va nella direzione di calcolare il *quantum* delle sanzioni irrogabili nei confronti del contribuente disapplicando le disposizioni introdotte dal D.Lgs n.158/2015<sup>28</sup> di

<sup>27</sup> Cfr. AGENZIA DELLE ENTRATE, *Provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate - Approvazione del modello per la richiesta di accesso alla procedura di collaborazione volontaria ai sensi dell'articolo 7 del decreto legge 22 ottobre 2016, n 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n 225 e modalità attuative*, Prot. n 233984/2016, Roma, 30 dicembre 2016, p. 10.

<sup>28</sup> Ed invero, le considerazioni suggellate dall'Amministrazione finanziaria non incontrano, a ben vedere, il plauso e la condivisione espressa da parte della dottrina che, *lato sensu*, precisa sagacemente come «la recente revisione del sistema sanzionatorio ad opera del D.Lgs n.158/2015, in considerazione del *favor rei* potranno essere applicate sanzioni ridotte (90% dell'imposta evasa,

riforma del sistema sanzionatorio.

Occupandosi, ora, dell'aspetto squisitamente afferente il versamento delle somme autoliquidate dal contribuente è necessario operare una distinzione tra il caso in cui si verifichi un mancato, ovvero un insufficiente versamento.

Per ciò che concerne la prima ipotesi, oltre all'esclusione dai benefici della procedura si determina un aggravio delle sanzioni irrogabili al contribuente che si determinano nella misura pari al 60% o all'85% del minimo edittale secondo le modalità sopra riprodotte.

Più articolata e cervellotica la definizione della seconda fattispecie rilevante; infatti, qualora il versamento si rivelasse insufficiente l'Agenzia delle Entrate provvede al recupero delle somme non riscosse applicando una sanzione "addizionale" che assume una valorizzazione pari al 3% o al 10% dell'importo residuo da versare secondo la seguente modulazione:

- maggiorazione del *quantum* dovuto pari al 3% (art. 5/*octies*, comma 1, lett. g), num. 3, D.l. n.167/1990) se:

- I. si determina insufficiente versamento per una frazione inferiore o uguale al 10% delle somme da versare, se tali somme sono afferenti ai soli redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o ad imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e alle sanzioni, incluse quelle sulle attività suscettibili di generare tali redditi;

- II. l'insufficiente versamento si realizza per una frazione inferiore o uguale al 30% delle somme da versare in tutti gli altri casi;

- maggiorazione delle somme da versare - al netto dell'ammontare già corrisposto all'Ufficio competente - pari al 10% (art. 5/*octies*, comma 1, lett. g), num. 2, D.l. n.167/1990) se:

- I. si produce insufficiente versamento per una frazione superiore al 10% delle somme da versare se tali somme sono afferenti ai soli redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o ad imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e alle

---

ridotta al 60% nel caso di maggiore imposta inferiore al 3% di quella dichiarata e comunque inferiore ad € 30.000,00) per le dichiarazioni infedeli. In capo a coloro che hanno aderito alla "vecchia" V.D., invece, sono applicabili le precedenti e più alte sanzioni (art. 1, comma 133, Legge n.208/2015)» (cfr. F. CIANI, G. PANTONI, C. SABBATINI, *Nuova Voluntary Disclosure*, La Settimana Fiscale (Ilsole24ore) - n.46, Milano, 7 dicembre 2016, pag. 16 - 19).

sanzioni, incluse quelle sulle attività suscettibili di generare tali redditi;

II. l'insufficiente versamento si concretizza per una frazione superiore al 30% delle somme da versare in tutti gli altri casi.

*Ex adverso*, qualora il versamento corrisposto dal contribuente risultasse in misura superiore alle somme effettivamente dovute, l'eccedenza può essere richiesta a rimborso o utilizzata in compensazione (art. 5/*octies*, comma 1, lett. g), num. 4), D.I. n.167/1990).

A completamento del quadro giuridico poc'anzi delineato, è opportuno rimarcare che la *voluntary disclosure/bis* presenta talaltro aspetto meritevole di adeguata menzione; prestando attenzione agli obblighi formali posti a carico del contribuente istante, si ravvisa la possibilità di usufruire - per le sole attività oggetto di collaborazione volontaria - dell'esonero dalla presentazione della dichiarazione di cui all'art. 4, D.I. n.167/1990 per il periodo finanziario 2016 e per la frazione del periodo d'imposta antecedente la data di presentazione dell'istanza (art. 5/*octies*, comma 1, lett. c), primo periodo, D.I. n.167/1990)<sup>29</sup>.

Di dubbia razionalità l'applicazione - veicolata dall'art. 5/*octies*, comma 1, lett. c), secondo periodo, D.I. n.167/1990 - per i proventi ritratti da capitalizzazione in fondi comuni di investimento diversi da quelli conformi alla Direttiva 2009/65/CE (i.e. diversi dai fondi non armonizzati) dell'aliquota IRPEF nella misura massima (43% ex art. 11, comma 1, lett. e), DPR n.917/1986). Ciò in deroga al disposto dell'art. 10/*ter*, comma 6, legge n.77/1983, il cui disposto sancisce che solo i proventi derivanti da fondi non conformi alla Direttiva 2011/61/UE<sup>30</sup> scontino una tassazione progressiva.

Il nuovo testo introdotto dall'art. 7, D.I. n.193/2016, enucleando espressamente la conformità alla Direttiva 2009/65/CE, sembra non riprodurre l'interpretazione *in auge* nella precedente edizione della collaborazione volontaria legata ad una applicazione *tout court* del disposto dell'articolo 10/*ter* testé citato essendo

<sup>29</sup> Una sapiente analisi della questione è offerta da A. TOMASSINI, "La seconda chance fa i conti con il timore delle delazioni", *Ilsole24ore - I focus* de "Il Sole 24 ore", n.24, Milano, 16 novembre 2016, pag. 1 - 3.

<sup>30</sup> Ovverosia, i fondi comuni d'investimento diversi da quelli istituiti nella UE o in Stati aderenti al SEE o il cui gestore non sia soggetto a vigilanza nel Paese di residenza.

condizione necessaria e sufficiente la costituzione del fondo in taluno degli Stati membri dell'UE o in Stati aderenti al SEE, ovvero con gestore vigilato nel Paese di residenza dello stesso.

In tal modo è suscettibile di crearsi il seguente effetto fiscale: i rendimenti dei fondi comuni d'investimento non armonizzati soffrirebbero una tassazione pari al 43%, mentre per i rendimenti dei corrispondenti fondi armonizzati si applicano le aliquote del 12,50% per i periodi d'imposta 2010 e 2011, del 20% per il 2012 - 2013 (fino al 30 giugno 2014) e del 26% per i periodi finanziari successivi<sup>31</sup>.

### **3. Note conclusive. L'evidente subbuglio della programmazione legislativa in tema di emersione dei capitali esteri: *voluntary disclosure as a permanent institution*?**

È innegabile che una seppur tenue operazione di *labor limae* delle criticità sollevate dalla prima edizione della *voluntary disclosure* ha trovato accoglimento nelle disposizioni risultanti dall'art. 7, D.I. n.193/2016.

Cionondimeno, si mantengono notevoli e piuttosto evidenti talune frizioni operative - sollevate dalla prassi in relazione all'istituto regolato dalla legge n.186/2014 - riprodotte *de plano* dalla disciplina legislativa della *voluntary disclosure/bis*.

È rilevabile la pregevolezza dell'introduzione del reato di «ricorso fraudolento alla procedura» - ex art. 5/*octies*, comma 1, lett. i), D.I. n.167/1990 *supra* descritto - rivolto, forse, ad inibire possibili "alterazioni empiriche" suscettibili di rendere abusiva l'istanza di adesione alla procedura in commento.

In tal modo, affiora in superficie un formidabile "effetto deterrenza" in capo al contribuente, la cui posizione giuridica soggettiva è idealmente incasellata in un ordine sistemico che vede - *ab origine* - una corretta e leale valutazione della provenienza delle ricchezze presentate per la regolarizzazione, mentre - *ex post* - munisce l'autorità investigativa di uno strumento idoneo a punire colui che esibisca

<sup>31</sup> Cfr. B. SANTACROCE, D. PEZZELLA, *Riapertura della Voluntary Disclosure - Guida ai Controlli Fiscali*, n.12, ilsole24ore, Milano, 1° dicembre 2016 pag. 28 - 32; F. CIANI, G. PANTONI, C. SABBATINI, *Nuova Voluntary Disclosure*, La Settimana Fiscale (Ilsole24ore) - n.46, Milano, 7 dicembre 2016, pagg. 16 -19.

o trasmetta atti o documenti falsi, in tutto o in parte, ovvero fornisca dati e notizie non rispondenti al vero<sup>32</sup> (art. 5/*septies*, D.I. n.167/1990).

Mutuando una similitudine derivante dal lessico economico-finanziario, il legislatore - adoperando un siffatto sbarramento di matrice penalistica - sembra voler minimizzare il proprio rischio di *adverse selection* sopportato nei confronti della platea dei contribuenti potenzialmente interessati ad accedere alla procedura *de qua*.

Posta l'assoluta linearità del ragionamento sviluppato, appare difficilmente giustificabile la scelta parallela di confermare la precedente casistica - circostanziata e particolareggiata - di reati per i quali è esclusa la punibilità ai fini della procedura.

Sarebbe parso, senza dubbio, preferibile, nella direzione di fornire maggior organicità, scientificità, ragionevolezza e proporzionalità applicativa alla *voluntary disclosure*, garantire *ex ante* al soggetto che fosse in procinto di aderire alla collaborazione volontaria - come nei confronti dei terzi (cd. soggetti collegati), titolari di situazioni giuridiche connesse alle attività oggetto di emersione, potenzialmente suscettibili di subire una lesione delle relative sfere giuridiche soggettive per effetto dell'autodenuncia del contribuente - l'esclusione dalla punibilità per tutti i reati tributari ed anche per quelli, ad essi, teleologicamente connessi come i reati societari o quelli di falso<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Fermo restando l'obbligo posto in capo all'Agenzia delle Entrate (ex art. 5/*quater*, comma III, D.I. n.167/1990) di trasmettere all'Autorità giudiziaria, entro trenta giorni dalla data di esecuzione dei versamenti dovuti dal contribuente per effetto della procedura di collaborazione volontaria, una comunicazione attestante l'avvenuta conclusione della procedura con la descrizione delle operazioni autodenunciate dal contribuente, onde procedere a verifica della sussistenza della causa di non punibilità ex art. 5/*quinquies*, comma 1, lett. a) e b) D.I. n.167/1990.

Si precisa che tale comunicazione non è avvalorabile quale comunicazione di notizia di reato (*notitia criminis* ex art. 331 c.p.p.), di talché l'Agenzia delle Entrate non è chiamata ad esprimere valutazioni di sorta sull'oggetto della comunicazione *de qua*.

<sup>33</sup> Si consideri che la creazione di provviste illecite da allocare all'estero o anche da mantenere in Italia, può avvenire, ad esempio, attraverso la dichiarazione fraudolenta, il reato di false comunicazioni sociali (di cui agli artt. 2621, 2622 e ss. c.c.), infedeltà patrimoniale (art. 2634 c.c.), corruzione fra privati (art. 2635 c.c.), ovvero tramite il reato di appropriazione indebita di cui all'art. 646 c.p.; tutte fattispecie non "coperte" dalla normativa *de qua*.

Cfr. M. PIAZZA, C. GARBARINO (A CURA DI), *Voluntary disclosure e autoriciclaggio*, IPSOA - Wolters Kluwer Italia, Milano, 2015, pag. 133 e A. MARCHESELLI, *Voluntary disclosure tra scudo e rischio penale*, IPSOA Quotidiano (rivista telematica), Milano, 9 novembre 2015.

Brevemente, per avvedersi delle asperità logico-giuridiche prodotte da una siffatta scelta da parte del legislatore, è sufficiente immaginare che il contribuente istante non sarà punibile per il delitto di dichiarazione fraudolenta (art. 2, D.Lgs n.74/2000), ma continuerà ad essere perseguibile per quello, strettamente connesso, di emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (di cui all'art. 8, D.Lgs n.74/2000)

Si tratta di una condotta "speculare" a quella sanzionata all'art. 2, D.Lgs n.74/2000, che punisce chi utilizza tali fatture nella dichiarazione; potrà ben accadere che il soggetto che aderisce alla *voluntary disclosure* si sia reso responsabile del reato di cui all'art. 2 del decreto poc'anzi citato (per cui è prevista l'esenzione della punibilità) e, successivamente, nel divenire della procedura emergano documenti relativi ad un terzo soggetto che abbia emesso fatture per operazioni inesistenti (per esempio un fornitore del contribuente istante): orbene, per costui non è prevista la copertura penale!<sup>34</sup>

In capo al contribuente che aderisce alla procedura dev'essere posta l'assoluta certezza che tanto nei suoi confronti, quanto verso altri soggetti che presentino un nesso oggettivo ed effettivo di collegamento alle fattispecie oggetto di emersione, opererà una disapplicazione delle suddette norme penali<sup>35</sup>.

I predetti accorgimenti sono funzionali ad elevare all'ennesima potenza l'attrattività esercitata dall'istituto *de quo*, oltre ad incrementarne la trasparenza; non sfugge che un siffatto ragionamento possa odorare di previsione eccessivamente condonistica nei confronti di (ex)evasori.

Con mente scevra da aprioristiche classificazioni, la *voluntary disclosure/bis* dovrebbe «mettere in pratica il concetto di "approccio collaborativo" in entrambi i

<sup>34</sup> Cfr. V. VALLEFUOCO, *Voluntary Disclosure: nuovi chiarimenti*, Guida ai Controlli Fiscali (Ilsole24ore) - n.7, Milano, 1° luglio 2015, pag. 20 - 24;

<sup>35</sup> Sul punto, cfr. D. SOPRANZETTI, *Antiriciclaggio, monitoraggio fiscale e voluntary disclosure*, Giuffrè editore, Milano, 2015, pag. 169, dove l'Autore sostiene, in uniformità di vedute, che «i limitati benefici penali della procedura di disclosure sono stati oggetto di numerose critiche sia per il fatto che, nonostante l'emersione totale e volontaria del contribuente, sarebbero rimasti punibili gran parte dei reati previsti dal D.Lgs n.74/2000, sia per la possibilità che fossero incriminati anche soggetti terzi, con particolare riferimento ai professionisti che al tempo avevano assistito i contribuenti stessi».

sensi (da parte dei contribuenti e da parte degli uffici)»<sup>36</sup>; ciò significa prendere coscienza del fatto che richiedere al contribuente un'autodenuncia spontanea, completa ed esaustiva<sup>37</sup> finalizzata all'emersione della materia imponibile (sino a quel momento celata al Fisco), implica necessariamente un contraltare che renda conveniente la scelta adoperata.

Laddove, condivisibilmente, il carattere di convenienza non coincida - *sic et simpliciter* - con la gratuità ovvero l'estrema agevolazione dell'operazione<sup>38</sup>, è chiaro che la molla d'incitamento esercitabile sul contribuente è rappresentata dalla previsione di un regime premiale tanto dal punto di vista penale<sup>39</sup>, quanto dal lato delle sanzioni amministrative comminabili allo stesso.

Senza soluzione di continuità, anche la previsione di un aggravio sanzionatorio - secondo la modulazione dell'art. 5/*octies*, comma 1, lett. g), D.I. n° 167/1990 - in

<sup>36</sup> Cfr. M. PIAZZA, *Voluntary 2.0 in cerca di regole uniformi*, *Ilsole24ore*, Milano, 28 luglio 2016, pag. 40.

<sup>37</sup> Qualora si covassero ancora dubbi al riguardo, A. GALIMBERTI, *Via libera al rientro dei capitali*, *Ilsole24ore*, Milano, 17 ottobre 2014, pag. 6, rassicura sul fatto che «la *voluntary disclosure*, non è tecnicamente un condono né un nuovo scudo, per una serie di motivi. In primo luogo il contribuente che vuole sanare deve presentarsi alle Entrate e dichiarare «tutto» quello che ha nascosto al Fisco, in Italia o nei paradisi. Lo fa sotto responsabilità penale (rischia fino a sei anni per il falso), deve manlevare il suo consulente/professionista, e deve comunque fornire la ricostruzione documentale storica di quanto ha occultato negli anni. Non è possibile una *voluntary* parziale, ma nemmeno anonima. In sostanza chi si "pente" avvia una nuova stagione di tracciabilità con l'agenzia delle Entrate».

<sup>38</sup> Ciò si vuole mettere in assoluta evidenza: evitare di far coinvolgere il dibattito nell'ancestrale dicotomia contrassegnata dalla necessità che la *voluntary disclosure* risulti una procedura *firm but fair*.

Attraverso una lettura asettica, la caratterizzazione poc'anzi offerta appare oltremodo condivisibile. Il problema si manifesta, semmai, nel momento in cui a delle dichiarazioni puramente programmatiche si attribuisce una valenza di principio indefettibile; perdendo di vista, in questo modo, il fine ultimo della procedura *de qua*: sobillare l'emersione dei capitali occultati al Fisco, consentendo un ritorno immediato in termini di maggior gettito fiscale, unitamente al loro reinserimento permanente all'interno del circuito virtuoso della tassazione, ed instillare la volontà di abbandonare definitivamente siffatte condotte fiscali dannose nella platea dei contribuenti (cfr. G. PARENTE, *Fisco, più peso alla prevenzione*, *Ilsole24ore*, Milano, 19 luglio 2016, pag. 33; M. MOBILI, G. PARENTE, *Dalla lotta all'evasione 15 miliardi nel 2016*, *Ilsole24ore*, Milano, 3 agosto 2016, pag. 8; M. MOBILI, *Capitali all'estero, evasori ai raggi X*, *ilsole24ore*, n° 32, Milano, 13 gennaio 2017, pag. 37).

<sup>39</sup> Fermo restando, le previsioni susseguenti ai reati "tipici" della procedura poc'anzi affermati e rappresentati dalle prescrizioni contenute negli artt. 5/*septies* e 5/*octies*, comma 1, lett. i), D.I. n.167/1990.

Prevedendo, pur sempre, la perseguibilità penale di colui che, nel mentre della procedura *de qua*, produca l'esibizione di atti falsi e comunicazione di dati non rispondenti al vero; estendendo, *de plano*, la disciplina prevista dall'art. 5/*septies*, D.I. n.167/1990.

ordine alla mancata autoliquidazione delle somme dovute all'Erario da parte del contribuente istante non convince a pieno.

Appare quantomeno significativo il rischio di errori suscettibili di manifestarsi, in sede di autodeterminazione del *quantum* da corrispondere, ai fini della regolarizzazione degli investimenti e/o attività finanziarie oggetto della procedura.

Rischio che, ragionevolmente, non è possibile considerare adeguatamente "fronteggiato" attraverso lo schermo dell'assistenza tecnica di un professionista che coadiuva il contribuente al perfezionamento dell'istanza di adesione.

Soprattutto, alla luce della seguente considerazione: posta la relativa semplicità (e tendenziale univocità) di determinazione del valore di un investimento immobiliare illecitamente detenuto oltreconfine, il medesimo intervallo di confidenza non sembra potersi estendere al caso in cui si necessiti di una complessa valorizzazione, ad esempio, di talune attività finanziarie - consistenti magari in partecipazioni societarie, sottoscrizione di titoli obbligazionari in valuta estera con annesse particolari clausole idonee a sostanziare un maggior valore del titolo (*bond cum warrant, bond senior, bond junior, etc...*), ovvero suscettibili di autonoma cessione sul mercato secondario (diritto d'opzione riconosciuto per *bond indenture*) - illecitamente costituite all'estero in violazione della normativa sul monitoraggio fiscale e custodite presso un intermediario finanziario dislocato nel territorio di un terzo Stato.

L'ipotesi poc'anzi descritta, volontariamente estremizzata, è tuttavia confacente all'evidenziazione dell'intrinseco *punctum dolens* di un siffatto sistema: vale a dire la possibilità di esporsi ad accertamenti in rettifica da parte degli uffici dell'Amministrazione finanziaria sorretti da un apparato probatorio che trae origine da una diversa qualificazione e/o interpretazione e/o valutazione degli elementi significativi per la quantificazione delle somme dovute per il corretto perfezionamento della collaborazione volontaria<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> «Risulta quindi importante chiarire quale difesa il contribuente possa opporre rispetto a quantificazioni non condivise poste in essere in sede di autoliquidazione. Nello specifico, i maggiori importi addebitati mediante la notifica di appositi inviti al contraddittorio e atti di contestazione sanzioni, ove non condivisi, comporteranno l'emissione di provvedimenti autonomamente impugnabili (avvisi di accertamento/atti di irrogazione sanzioni); non è chiaro, però, se

Una siffatta conseguenza negativa in capo alla sfera giuridico-patrimoniale del contribuente non sembra essere scongiurata né dalla buona fede né dall'*animus* di leale collaborazione con l'Amministrazione finanziaria palesato da un accesso non fraudolento alla procedura *de qua*, dimostrate dal contribuente nell'adesione e nell'attività di collaborazione con gli Uffici ai fini della *voluntary disclosure/bis*; ciò, quantomeno, in conformità ad un'interpretazione connessa al dato letterale della norma in oggetto<sup>41</sup>.

Non sembra fuori luogo attendersi che – soprattutto in sede giurisdizionale e, auspicabilmente, nella quotidiana attività amministrativa – le disposizioni *de quibus* subiscano un'attenuazione dell'apparente rigidità ed immediatezza applicativa.

Non foss'altro per la dovuta considerazione che merita il disposto dell'art. 10, legge n.212/2000 (celeberrimo Statuto dei diritti del contribuente), il quale figura un rapporto tra Fisco e contribuente informato proprio ai suddetti canoni di buona fede e leale collaborazione; pregiatissimi spunti programmatici confutati dal dato empirico e dal *modus operandi* del legislatore nel trattamento normativo da attribuire ad istituti, per così dire *border line*, quali la *voluntary disclosure*<sup>42</sup>.

---

l'impugnazione di questi ultimi pregiudichi il perfezionamento *tout court* della *voluntary* (e i relativi benefici sanzionatori, anche penali) o semplicemente lo subordini agli esiti del contenzioso, rimanendo comunque fermi i medesimi benefici relativamente alla somme non contestate» (cfr. D. DE SANTIS, E. DELLA VALLE, *Voluntary-bis, difesa ad ostacoli sulle autoliquidazioni non condivise*, Quotidiano del Fisco - ilsole24ore (Banca dati online), Milano, 28 gennaio 2017, p. 1). Similmente, A. TOMASSINI, A. LONGO, *La nuova procedura di voluntary disclosure: conferme e (vecchie e nuove) criticità*, Corriere tributario, n.44/2016, Milano, pag. 3372, qualificando le fattispecie in commento quali «violazioni da evasione interpretativa» insistono sulla necessità di un contraddittorio «interinale» al perfezionamento della procedura tra Amministrazione finanziaria e contribuente. Sicché, «si sarebbe dovuto imporre l'obbligo di un contraddittorio ad hoc, volto ad evitare di negare i benefici massimi e l'eventuale applicazione di ulteriori penalità in caso di errori in buona fede, dovuti, ad esempio a condizioni d'incertezza della normativa tributaria e/o della corretta qualificazione fattuale della fattispecie alla luce delle disposizioni tributarie applicabili» (deduzioni ampiamente condivise da F. CIANI, *Le evasioni da "interposizione fittizia" nella nuova voluntary disclosure*, Corriere tributario, n.1/2017, Milano, pag. 22).

<sup>41</sup> Cfr. A. TOMASSINI, A. LONGO, C. BENIGNI, *Calcola il Fisco? Meno pericoli ma con più costi*, Quotidiano del Fisco - ilsole24ore, Milano, 6 gennaio 2017, pag. 29; D. DE SANTIS, E. DELLA VALLE, *Alla voluntary bis servono meno rigidità applicative*, Quotidiano del Fisco - ilsole24ore (Banca dati online), Milano, 5 gennaio 2017, p. 1; A. TOMASSINI, *Voluntary-bis con calcoli dettagliati*, Ilsole24ore, Milano, 29 dicembre 2016, pag. 33; A. TOMASSINI, *Voluntary, un calcolo ad ostacoli*, Ilsole24ore, Milano, 4 gennaio 2017, pag. 27.

<sup>42</sup> In realtà la stessa procedura di *voluntary disclosure* dovrebbe ergersi tra gli esempi di massima espressione del riconoscimento della buona fede e della leale collaborazione permeante il rapporto

Ed invero, un prezioso *addendum* della *voluntary disclosure/bis* rispetto alla precedente edizione, collima con la formalizzazione di una procedura di regolarizzazione e conseguente emersione della massa di contante presente in Italia<sup>43</sup>; siffattamente, il contribuente verrebbe posto nella condizione di “liberare” ed investire il danaro sinora “congelato” e defluente al di fuori di un apparato circolatorio economico e di legalità fiscale virtuoso.

Potendosi, a questo punto, avvalere anche della determinazione forfetaria dei rendimenti delle attività finanziarie, in luogo della determinazione analitica degli stessi, applicando la misura percentuale del 5 per cento al valore complessivo della loro consistenza alla fine dell’anno e determinando l’ammontare corrispondente all’imposta da versare utilizzando l’aliquota del 27%. È necessario, tuttavia, che la media delle consistenze di tali attività finanziarie risultanti al termine di ciascun periodo d’imposta oggetto della collaborazione volontaria non ecceda il valore di 2 milioni di euro (art. 5/*quinquies*, comma 8, D.l. n.167/1990)<sup>44</sup>.

Di gran lunga agevolativa, la disposizione contenuta nell’art. 7, comma II, ultimo

---

tra Fisco e contribuente.

Ad ogni buon conto, se all’esito di un’autodenuncia piena, completa, esclusiva e veritiera del contribuente e susseguente autoliquidazione da parte dello stesso di imponibile, imposte, interessi, sanzioni, quest’ultimo fosse esposto alla possibilità di vedersi accertare una rettifica delle determinazioni da lui effettuate sulla base di differenti valutazioni delle operazioni per cui è richiesta la regolarizzazione, a ben vedere, l’*animus* originario di *cooperative compliance* viene decisamente scemando. Al suo posto sopraggiunge un alone di vaghezza ed indeterminatezza degli effetti giuridici scaturenti dall’adesione alla procedura, idoneo a sospingere alcune categorie di contribuenti - pur desiderosi di regolarizzare la propria posizione fiscale - a mantenere la propria condizione di “clandestinità” dinanzi all’Amministrazione finanziaria.

<sup>43</sup> Cfr. A. TOMASSINI, A. MARTINO, *Una strategia mirata per far uscire dal «nero»*, *Ilsole24ore*, Milano, 27 luglio 2016, pag. 31.

<sup>44</sup> Come, *illo tempore*, paventato da A. TOMASSINI, A. MARTINO, *Una strategia mirata per far uscire dal «nero»*, *Ilsole24ore*, Milano, 27 luglio 2016, pag. 31, un intervento rivolto anche alla regolarizzazione della «massa del contante» irregolare completa «un intervento *ad hoc* che tenda alla compliance dei cosiddetti *high net worth individuals (Hnwi)*, vale a dire le persone fisiche “ad alto patrimonio”.

L’intervento dovrebbe portare da un lato ad una maggiore attenzione all’interno dell’Agenzia delle Entrate al segmento degli *Hnwi*, riempiendo di contenuti e risorse il nuovo ufficio grandi patrimoni persone fisiche, dall’altro, soprattutto, ad un nuovo ambiente normativo che preveda formule di accordo preventivo che individuino regole certe ad esempio su come ricorrere a strumenti di protezione patrimoniale e passaggio generazionale. Occorre quindi prevedere un regime premiale nei confronti degli *Hnwi* a condizione che questi adempiano ad una serie di obblighi di trasparenza nei confronti dell’amministrazione finanziaria (una sorta di dichiarazione dei patrimoni) secondo logiche ispirate a principi di collaborazione e correttezza che favoriscano certezza in ambito tributario» (cfr. A. TOMASSINI, *La compliance non può dimenticare un intervento sui soggetti ad «alto patrimonio»*, *Ilsole24ore*, Milano, 25 giugno 2016, p.1).

periodo, D.I. n.193/2016 che attribuisce ai contribuenti - i quali hanno profittevolmente esperito la prima edizione della collaborazione volontaria - il beneficio della disapplicazione delle sanzioni in caso di omissione degli adempimenti dichiarativi previsti dall'art. 4, comma 1, D.I. n.167/1990 per i periodi d'imposta successivi a quelli per i quali è stata perfezionata la procedura. Ciò, purché gli adempimenti testé citati siano eseguiti entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto (*i.e.* a far data dal 3 dicembre 2016)<sup>45</sup>.

Apprezzabile, anche in ordine all'esplicazione dei principi costituzionali di leale collaborazione e di sussidiarietà tra organi ed istituzioni dello Stato, la partecipazione dei Comuni alla formazione di liste selettive per i controlli relativi ad attività finanziarie e investimenti patrimoniali esteri non dichiarati (entro i sei mesi successivi alla richiesta d'iscrizione all'AIRE), comunicando siffatte elencazioni all'Agenzia delle Entrate (art. 83, comma 17/*bis*, D.I. n.112/2008).

Al di là delle tratte questioni relative alle ipotesi, oggi pilatescamente tradite, di una *voluntary disclosure/bis* caratterizzante un istituto a regime nell'ordinamento interno (*i.e.* *permanent voluntary disclosure programme*) è bene chiedersi se e in quale misura la nuova procedura sarà in grado di rappresentare un effettivo miglioramento paretiano della precedente edizione.

Infatti, assai nutrito risulta il novero delle questioni ancora irrisolte per mancanza di esplicite previsioni normative al riguardo; segnatamente, «la necessità di coinvolgere altre persone come "soggetti collegati"; il trattamento fiscale dei prelievi non giustificati; l'atteggiamento restrittivo della prassi amministrativa

<sup>45</sup> «È, tuttavia, inverosimile che chi ha presentato istanza ed aderito alla *voluntary* abbia poi proseguito con una condotta totalmente omissiva degli obblighi di monitoraggio. Pertanto, sembra più logico ritenere che la sanatoria possa applicarsi nel senso più ampio che abbiamo esemplificato, evitando cioè di penalizzare contribuenti che, in ogni caso, hanno manifestato le proprie consistenze estere e cercato di quantificarle in modo corretto, perfezionando poi la procedura con l'adesione agli atti notificati dal Fisco. D'altro canto, la suddetta interpretazione appare coerente anche con la previsione, contenuta già nell'originale formulazione del Decreto legge, che per gli anni 2016 e (in parte) 2017 esonera i contribuenti dall'obbligo di compilare il quadro RW e di indicare i redditi derivanti dalle attività analiticamente esposte ai fini della *voluntary disclosure*, evitando così la duplicazione di adempimenti» (cfr. G. SEPIO, A. SBARDELLA, *Riapertura dei termini della voluntary disclosure*, Il fisco, n.1/2017, Milano, pag. 11 e ss.).

riguardo all'applicazione delle norme che consentono di evitare le doppie imposizioni (scomputo dell'euro-ritenuta, *tax credit*, riporto delle minusvalenze)»<sup>46</sup>.

Di altrettanta vivacità operativa appare il caso in cui alla *voluntary disclosure* internazionale dei soci si accompagni una *voluntary disclosure* nazionale della società.

Sarebbe corretto immaginare l'efficacia di una presunzione - perfezionante i requisiti di gravità, precisione e concordanza ex art. 2729 c.c. in assenza di specifiche disposizioni di legge in tal senso - tale per cui i soci abbiano incassato i redditi della società e, pertanto, l'incremento di ricchezza imponibile in capo a quest'ultimi sia qualificabile come utile?

In tal modo, le procedure *de quibus* verrebbero ad intrecciarsi con nesso di insolubile causalità, giacché l'importo emergente dall'istanza dei soci dovrebbe collimare con quello imputabile alla società ed indicato nella *voluntary disclosure* nazionale al netto delle imposte da quest'ultima versate... Gli uffici dell'Agenzia delle Entrate convergeranno univocamente su tale interpretazione?

Gli interrogativi in sospensione non figurano certamente problematiche anodine o vezzi accademici; al contrario, offrono un impeccabile spaccato della realtà economica in cui i traffici giuridici, per la complessità dei rapporti sottesi, intessono trame alle quali - spesso con carenza di efficacia - il legislatore fiscale è capace di apprestare una ragionevole disciplina.

Ciò, a fronte di una celere evoluzione e perfezionamento da parte degli organismi di diritto internazionale di strumenti normativi rivolti, *in primis*, a creare una profonda interconnessione tra i sistemi giuridici dei Paesi aderenti, attraverso la predisposizione di strumenti normativi omogenei che garantiscano una libera circolazione del flusso informativo di dati e notizie (ai nostri fini, finanziarie e fiscali) tra le Autorità fiscali di codesti Stati.

Si gettano così le basi di un sistema bivalente, dove al coordinamento dei sistemi fiscali - in un orizzonte di respiro sovranazionale - si contrappone una stridente

---

<sup>46</sup> M. PIAZZA, *Nuova voluntary disclosure con vecchi dubbi*, Convegno con gli esperti di Telefisco - Ilsole24ore, Milano, 2 febbraio 2017, pag. 68 - 70.

farraginosità delle prescrizioni tributarie nazionali; laddove, l'unico limite all'esegesi normativa sembra riscontrarsi nella fantasia delle ricostruzioni giuridiche di svariati attori dell'interpretazione, ora dottrinale, ora giurisdizionale, ora amministrativa, venendo a mancare la *reductio ad unum* dell'interpretazione autentica, espressiva della reale *volutas legis*.

Viene ad annacquarsi e a disperdersi, in un siffatto *mare magnum*, il legittimo affidamento del contribuente nella certezza del diritto e, più specificatamente, del rapporto fiscale.