

Fisco: cooperazione internazionale contro l'evasione

di Federico Leone - 9 aprile 2014

Secondo le più recenti elaborazioni, l'ammontare dei patrimoni occultati all'estero appartenenti a soggetti residenti in Italia è di almeno duecento miliardi di Euro. Si tratta di stime elaborate su dati MEF – Banca d'Italia e pubblicate dal Sole 24 Ore il 28 ottobre 2013.



Tali importi giustificano ovviamente l'interesse da parte dello Stato italiano ad ottenere informazioni fiscali da parte delle amministrazioni dei paesi esteri, al fine di individuare i patrimoni occultati e sottoporli a tassazione. A ciò deve aggiungersi il mutato contesto europeo ed internazionale, che da più fronti preme affinché si attui un effettivo scambio di informazioni fiscali tra Stati al fine di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale internazionale, attraverso una concreta collaborazione tra amministrazioni pubbliche dei diversi Paesi.

Pertanto, per comprendere a quali informazioni estere potrà avere accesso l'amministrazione finanziaria italiana, è necessario analizzare i più recenti sviluppi nel contesto internazionale, che negli ultimi anni sono stati caratterizzati dalla proliferazione di accordi internazionali e trattati bilaterali in tema di lotta all'evasione, scambio di informazioni fiscali e contrasto al riciclaggio.

Il contesto internazionale in materia di scambio di informazioni fiscali

Un aspetto certamente rilevante e che consente di comprendere i fondamentali mutamenti in corso nel quadro fiscale internazionale, è la recente sottoscrizione della *Convenzione sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale* (stipulata nel 1988), da parte di Svizzera, Repubblica di San Marino, Austria, Lussemburgo e Singapore: paesi fino a ieri notoriamente contrari allo scambio di informazioni fiscali a favore delle amministrazioni di altri stati.

Si tratta di un'importante innovazione: infatti, la Convenzione, conclusa sotto l'egida dell'OCSE (*The Organisation for Economic Co-operation and Development*) in ambito del Consiglio d'Europa, aperta alla firma degli Stati membri di entrambe le Organizzazioni il 25 gennaio 1988 ed entrata in vigore il 1° aprile 1995, ha come obiettivo la promozione della cooperazione amministrativa in materia fiscale in tutte le sue forme, dallo scambio di informazioni all'assistenza al recupero dei crediti di natura tributaria, al fine di intensificare la lotta all'evasione e all'elusione fiscale internazionale.

In ambito europeo, la normativa di riferimento è rappresentata dalla Direttiva 2011/16/UE, che disciplina la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri, con l'obiettivo di stabilire, soprattutto per quanto riguarda lo scambio di informazioni, un ampio ambito di applicazione della cooperazione amministrativa tra gli Stati. In particolare, la direttiva europea disciplina sia la procedura relativa allo scambio di informazioni su

richiesta dei singoli stati, sia lo scambio automatico obbligatorio.

Per quanto riguarda la procedura relativa allo scambio di informazioni su richiesta, la Direttiva prevede che l'autorità interpellata trasmetta all'autorità richiedente le informazioni previste di cui sia in possesso o che ottenga a seguito di un'indagine amministrativa. L'autorità interpellata dovrà comunicare le informazioni richieste al più presto e comunque entro sei mesi dalla data di ricevimento della richiesta.

In merito allo scambio automatico obbligatorio di informazioni tra gli Stati, la Direttiva europea stabilisce alcune categorie specifiche di redditi le cui informazioni disponibili sui periodi d'imposta, a partire dal primo gennaio 2014, riguardanti i residenti in altro Stato membro, dovranno necessariamente essere oggetto di comunicazione: redditi di lavoro, compensi per dirigenti, prodotti di assicurazione sulla vita, pensioni, proprietà e redditi immobiliari.

Lo scambio di informazioni, secondo la Direttiva UE n. 16 del 2011, dovrà essere il più ampio possibile, ma allo stesso tempo rispettoso dei diritti del contribuente. Infatti, nessuno Stato membro potrà procedere a richieste generiche di informazioni o, allo stesso tempo, richiedere dati e notizie che con tutta probabilità non sono pertinenti alle questioni fiscali del contribuente sottoposto a controllo.

È evidente l'obiettivo dell'Unione Europea di creare le condizioni per una collaborazione effettiva tra le amministrazioni finanziarie degli Stati membri, tramite lo scambio di dati aventi rilievo fiscale, come per esempio l'apertura o il possesso di conti correnti, la percezione di redditi di qualsiasi natura in uno dei paesi membri. Si tratta di informazioni su cui l'amministrazione finanziaria italiana può fondare la propria attività accertativa e di cui difficilmente potrebbe venire a conoscenza, in assenza di un attivo e reciproco scambio di informazioni tra Stati.

Per comprendere il contesto internazionale e la direzione verso cui si sta

muovendo, rileva anche la normativa FACTA (*Foreign Account Tax Compliance Act*), varata dagli Stati Uniti d'America per contrastare l'evasione fiscale statunitense a livello internazionale. Nello specifico, al fine di contrastare la condotta dei contribuenti statunitensi che utilizzano veicoli esteri per gli investimenti delle somme distratte al fisco locale, il codice tributario statunitense ha previsto la stipulazione di un accordo bilaterale tra le autorità fiscali statunitensi (*Internal Revenue Service*) e quelle degli stati stranieri. L'accordo prevede che gli intermediari finanziari stranieri (banche, assicurazioni vita, società di gestione del risparmio, SIM e broker) identifichino e segnalino all'autorità fiscale americana i propri clienti aventi cittadinanza statunitense a partire dal 1° luglio 2014. L'Italia ha sottoscritto tale accordo nel Gennaio 2014.

L'introduzione della normativa FACTA si inserisce in un contesto di politica fiscale internazionale americana improntata alla massima rigidità. È a tal proposito esemplificativa la nota vicenda relativa alla banca svizzera UBS, che nel 2009 è stata costretta dagli USA a consegnare la "lista nera" dei cittadini americani con conti non dichiarati al Fisco, oltre al pagamento di sanzioni per un importo di quasi un miliardo di franchi.

Tra le novità in materia di fiscalità internazionale, ha infine grande rilevanza il recentissimo *Common Reporting Standard* (CRS), rilasciato a fine gennaio 2014 dall'OCSE (*The Organisation for Economic Co-operation and Development*), su richiesta del G20 di Mosca. Il documento disciplina nel dettaglio i dati che possono essere oggetto di scambio, le modalità previste allo scopo e le tempistiche. Secondo il nuovo standard OCSE, in particolare, le Amministrazioni fiscali degli Stati membri saranno tenute ad acquisire le informazioni sulle attività finanziarie dei non residenti dagli intermediari finanziari e a scambiarle in modo automatico con quelle degli altri Stati, con cadenza annuale. Le informazioni oggetto di scambio riguardano qualsiasi tipologia di reddito, compresi interessi, dividendi e altri redditi di natura finanziaria, e includono i saldi periodici dei conti correnti nonché i redditi derivanti dal disinvestimento delle

attività.

Secondo quanto previsto dal CRS, che dovrà essere recepito dagli ordinamenti nazionali con apposita legge, dal 1° gennaio 2016 scatterà l'obbligo per gli intermediari di identificare la residenza fiscale della clientela, mentre nel 2017 verrà effettuato il primo scambio di informazioni. Le procedure previste nel documento comporteranno l'obbligo per le banche di acquisire dettagliate informazioni sui correntisti non residenti (nome, indirizzo, data di nascita, codice fiscale o *tax identification number* ecc.), da inviare, con cadenza annuale, ed in modo automatico all'Amministrazione finanziaria dello Stato di residenza del titolare del conto.

In data 19 marzo 2014, 44 Paesi, cosiddetti "*early adopters*", tra cui figurano Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, si sono formalmente impegnati a implementare, secondo un preciso calendario, lo standard globale *Common Reporting Standard*, approvato dall'OCSE. Nel rispetto di quanto stabilito dal CRS, le Amministrazioni fiscali degli Stati membri saranno quindi tenute ad acquisire dagli intermediari finanziari le informazioni sulle attività finanziarie dei soggetti non residenti e a scambiarle in modo automatico con quelle degli altri Stati con cadenza annuale.

Si tratta di una assoluta rivoluzione in ambito fiscale, che consentirà certamente alle amministrazioni finanziarie dei paesi aderenti di reperire un elevatissimo numero di dati decisivi per il contrasto all'evasione ed elusione fiscale. La portata di questa rivoluzione appare ancora più evidente se si considera che, tra i 44 Paesi che si sono impegnati ad attuare gli standard stabiliti dall'OCSE (*early adopters*), vi sono anche Bermuda, Isole Vergini Britanniche, Isole Cayman.

Le novità in materia di scambio di dati con stati esteri nel contesto nazionale italiano

Per quanto riguarda il contesto nazionale italiano, limitando l'analisi alle vicende di maggior attualità e rilevanza in ambito di scambio di informazioni fiscali, sono due gli aspetti che meritano in questa sede di essere approfonditi: da un lato l'approvazione del Decreto legislativo n. 29/2014 del 21 febbraio 2014, dall'altro l'introduzione nel nostro ordinamento ed il successivo stralcio della norma riguardante la "*voluntary disclosure*".

Il Decreto legislativo n. 29/2014 del 21 febbraio 2014 assume grande rilevanza in quanto recepisce la già citata Direttiva UE n. 16 del 2011, in materia di cooperazione amministrativa nel settore fiscale, al fine di potenziare il contrasto all'evasione ed il corretto accertamento delle imposte, soprattutto nelle situazioni transfrontaliere, e per intensificare la lotta alle frodi fiscali.

Il Decreto delinea concretamente la struttura organizzativa che dovrà portare allo scambio di informazioni, stabilendo che la competenza per l'Italia è affidata al Direttore Generale delle Finanze, il quale dovrà designare con un provvedimento *ad hoc* un «*ufficio centrale di collegamento*» che fungerà da tramite con le amministrazioni finanziarie straniere.

La nuova norma stabilisce anche dei limiti allo scambio di dati. Infatti è espressamente previsto che le disposizioni relative allo scambio di dati non si applicano ai contributi previdenziali obbligatori, all'imposta sul valore aggiunto, ai dazi doganali o alle accise, ai diritti per certificati e ad altri documenti rilasciati da autorità pubbliche ed a tutte le tasse di natura contrattuale. Inoltre, in applicazione del principio di "*prevedibile pertinenza*", il Decreto assicura che gli Stati membri non possano procedere a richieste generiche di informazioni, non pertinenti alle questioni fiscali di un determinato contribuente.

Il Decreto individua inoltre le situazioni in cui lo scambio di informazioni sarà automatico: ad esempio, quando si presume una perdita di gettito

fiscale in un altro Stato membro, o ancora quando un contribuente beneficia di una riduzione o di un esonero d'imposta che dovrebbe comportare al contrario per lo stesso contribuente un aumento o il pagamento dell'imposta in un altro Stato membro. In questi casi l'amministrazione finanziaria italiana avrà modo di controllare immediatamente ed automaticamente se la condotta del contribuente è conforme alla normativa fiscale.

Lo scambio di dati tra amministrazioni finanziarie rappresenta uno strumento fondamentale per contrastare il fenomeno evasivo. Infatti, con l'entrata in funzione dei sistemi informativi previsti dalle normative analizzate, l'amministrazione finanziaria avrà a disposizione una vastissima quantità di dati, relativi a fatti fiscalmente rilevanti, che fino ad oggi era in grado di reperire, principalmente in fase accertativa, o presso il contribuente oggetto di verifica, o presso soggetti terzi, e solo in via eccezionale dalle amministrazioni finanziarie straniere. Inoltre è importante evidenziare la maggiore affidabilità dei dati provenienti dalle amministrazioni finanziarie di stati membri, rispetto a quelli rinvenuti in fase di verifica, che possono essere più facilmente oggetto di contestazione da parte dei contribuenti.

Il secondo aspetto, relativa al contesto nazionale italiano, che merita di essere trattato in questa sede riguarda l'introduzione ed il successivo stralcio della cosiddetta "*voluntary disclosure*".

La *voluntary disclosure*, o "collaborazione volontaria", prevista dall'art. 1 del Decreto Legge n. 4/2014, deliberato dal Governo Letta, consiste in una procedura finalizzata alla regolarizzazione delle attività illecitamente detenute all'estero, attraverso la presentazione all'Amministrazione finanziaria, da parte del contribuente, di una richiesta contenente l'indicazione di tutti gli investimenti e di tutte le attività di natura finanziaria, costituiti o detenuti all'estero (anche indirettamente o per interposta persona) in tutti i periodi di imposta ancora accertabili, con

conseguente versamento di tutte le imposte dovute e non versate negli anni precedenti. La norma originaria, successivamente stralciata, prevedeva per il contribuente il solo vantaggio di una leggera riduzione delle sanzioni amministrative, rispetto a quelle previste in caso di accertamento fiscale, e delle pene previste per i reati di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, con esclusione della punibilità per i delitti di dichiarazione infedele e omessa.

L'istituto della collaborazione volontaria, peraltro già introdotto in altri ordinamenti stranieri, deve essere analizzato alla luce del contesto internazionale sopra descritto. Infatti, le incalzanti novità relative alla collaborazione e scambio di dati tra amministrazioni finanziarie di Stati diversi, con conseguente inevitabile profilarsi della fine del cosiddetto "segreto bancario", hanno indotto molti degli addetti ai lavori a considerare la *voluntary disclosure* come l'ultima *chance* per regolarizzare con l'amministrazione finanziaria i patrimoni illecitamente detenuti all'estero, usufruendo di qualche, se pur ridotto, vantaggio amministrativo e penale.

In data 11 marzo 2014 la Commissione Finanze alla Camera ha approvato un emendamento di stralcio integrale dell'art. 1 del Decreto Legge n. 4/2014, relativo alla *voluntary disclosure*. La scelta di stralciare la norma è da leggere più come una scelta di carattere pratico che una effettiva scelta politica del Governo Renzi. Infatti, la disciplina della *voluntary disclosure* è stata rinviata ad un successivo disegno di legge, con l'obiettivo di disciplinare la normativa in modo più ragionato e completo: l'originaria disciplina non garantiva le necessarie certezze, e avrebbe obbligato i contribuenti ad intraprendere una procedura di cui non si comprendevano le reali conseguenze, sia di carattere fiscale che penale. A conferma delle reali intenzioni dell'esecutivo, il 1° aprile 2014 la Commissione Finanze della Camera si è riunita per esaminare il Disegno di legge che introdurrà la nuova *voluntary disclosure*.

In considerazione del quadro internazionale e nazionale descritto, in materia di scambio dei dati tra amministrazioni finanziarie, è evidente che i contribuenti italiani che detengono illecitamente attività all'estero saranno necessariamente interessati a definire la propria situazione con il Fisco, con l'obiettivo di scongiurare la possibilità di essere oggetto di un ben più oneroso accertamento fiscale nei prossimi anni.

Certamente la *voluntary disclosure*, nella nuova formulazione, non avrà le caratteristiche di un condono o di un nuovo scudo fiscale. Chi vorrà usufruire della procedura dovrà provvedere al pagamento di tutte le imposte che avrebbe dovuto versare all'Erario negli anni passati, senza alcun sconto d'imposta. Il successo o il fallimento della procedura di collaborazione volontaria, in termini di numero di adesioni e quindi di gettito per l'Erario, si giocherà però probabilmente sulla capacità del legislatore di stabilire, da un lato sanzioni amministrative e pene equilibrate, dall'altro conseguenze certe per i soggetti che attivano la procedura.