
Quali risultati per la voluntary disclosure?

di VICTOR UCKMAR

www.sfef.it La legge 15 dicembre 2014, n. 186, a mio avviso, sarà foriera di profonde delusioni:

- per il Governo, in quanto determinerà la regolarizzazione di pochi milioni rispetto ai miliardi che secondo autorevoli fonti sarebbero giacenti irregolarmente all'estero;
- per gli imprenditori, che vorrebbero utilizzare le disponibilità irregolarmente all'estero;
- per gli studiosi, che dall'inizio dell'iter legislativo con scritti, convegni ed esposti, anche alle autorità, hanno denunciato la inidoneità della suddetta normativa che può dirsi un “brogliaccio” di disordinate disposizioni, non merita la mia iniziale definizione di intricato cruciverba perché questo, sia pur con difficoltà, si risolverebbe.

L'Agenzia delle entrate ha svolto un encomiabile compito emanando la circolare n. 10/E del 13 marzo 2015 per illustrare la portata della legge, introducendo in alcuni passi una interpretazione benevola per il contribuente e così nel capitolo V sul punto di omissioni od errori che non comporterebbero la decadenza dalla definizione; e al capitolo IX in merito alle conseguenze di rilievi successivi alla definizione; purtroppo si tratta di una circolare non certo vincolante per la magistratura.

Ed ecco la storia.

In occasione del G20 del 2010 fu assunta la decisione di promuovere la tassazione di capitali e redditi generalmente giacenti in paradisi fiscali e questo anche in considerazione della difficoltà di aumentare il prelievo già al limite all'interno in molti Paesi.

Fu dato all'OCSE l'incarico di predisporre le direttive (contenute nel Rapporto *Offshore Voluntary Disclosure* del settembre 2010): superato l'ostracismo per i condoni, particolarmente fermo nei Paesi a religione protestante e a profondo senso civico, per il particolare aspetto dell'obbligo di corrispondere alla madre patria giusta imposizione (fatto non ricorrente nei comuni condoni di casa nostra), furono indicati indirizzi a grandi linee ma sempre con la raccomandazione del rispetto della chiarezza e della certezza della procedura.

E così gran parte degli Stati appartenenti all'OCSE, dall'Inghilterra agli Stati Uniti, alla Germania, alla Francia, alla Spagna, all'Olanda, al Belgio, assunsero provvedimenti in linea con quanto indicato dall'OCSE e stanno incassando il relativo gettito.

Ancora una volta ultima è rimasta l'Italia.

Solo nel gennaio 2014 fu adottato un primo provvedimento da parte del Governo, il testo dalla Camera fu inserito in un provvedimento di passaggio concernente le agevolazioni ai terremotati dell'Emilia Romagna (decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4) ma tale provvedimento non fu poi convertito in legge.

Il testo è stato poi appesantito dalla normativa sull'autoriciclaggio di cui non è chiara l'applicabilità.

Immediate furono le critiche e così ricordo un convegno da noi organizzato il 1° ottobre 2014 presso la Camera di Commercio di Milano, con larga partecipazione, nonché la pubblicazione di un pamphlet di commento ampiamente distribuito.

La Camera non recepì alcuna critica e il testo passò al Senato con nostre raccomandazioni rivolte al Sen. Casero e si rivelò la propensione ad una radicale revisione con proposta di nomina di appoggio di esperti in materia. Non se ne fece nulla e a distanza di pochi giorni il Senato approvò parola per parola il testo uscito dalla Camera.

Le critiche sono numerose, per primo:

- 1) le leggi, particolarmente in materia tributaria, debbono avere un contenuto chiaro e certo, intellegibile da parte di tutti i comuni cittadini e sicuramente questa legge non è chiara e certa;
- 2) vi è già il vizio di nascita per l'incorporazione di parti non direttamente connesse con la materia;
- 3) vi sono riferimenti legislativi molto arzigogolati, come ad esempio l'art. 5-*quater*, c. 5, terzo periodo (*"in difetto e in mancanza, entro detti termini, della definizione mediante adesione ai contenuti dell'invito o della sottoscrizione dell'atto di accertamento con adesione e della definizione agevolata relativa all'atto di contestazione per la violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'art. 4, c. 1, del presente decreto, secondo quanto previsto al comma 1, lett. b), del presente articolo, il termine di decadenza per la notificazione dell'avviso di accertamento e quello per la notifica dell'atto di contestazione sono automaticamente prorogati, in deroga a quelli ordinari, fino a concorrenza dei novanta giorni"*);
- 4) più volte i riferimenti legislativi lasciano aperta la porta alla indefinità con l'espressione "e successive modificazioni" lasciando all'interprete accertare nel dedalo delle leggi se sono intervenute o meno in contrasto con qualsiasi tecnica di *drafting* legislativo;
- 5) viene fatto riferimento per la disciplina applicativa della normativa che sarà dettata dal provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate a mio avviso con violazione dell'art. 23 Cost.;
- 6) sono indeterminati criteri per la ricostruzione dei ricavi e dei costi nonché per la detraibilità delle imposte versate all'estero;
- 7) viene fatto riferimento per l'applicazione alla stipulazione di convenzioni con altri Paesi come se questo fosse nel potere del contribuente;
- 8) c'è incertezza sull'obbligo o meno di estensione della procedura internazionale alle irregolarità commesse nell'ambito nazionale da parte dello stesso contribuente;
- 9) c'è incertezza sulle conseguenze derivanti dalla determinazione dell'imponibile, per tutte si pensi all'abuso del diritto;
- 10) c'è incertezza per il destino del contribuente: tutte le definizioni sono portate a conoscenza della Procura della Repubblica la quale come spesso avviene potrebbe disattendere la definizione raggiunta con l'Agenzia; in tal caso il contribuente avrebbe le conseguenze di una confessione non voluta;

- 11) un ulteriore dubbio e cioè se nel caso di rilievi da parte della Procura della Repubblica il contenzioso si instaura dinnanzi alle Commissioni tributarie o dinnanzi alla magistratura ordinaria;
- 12) la richiamata circolare n. 10/E del 13 marzo 2015 prevede una discrezionalità di ampiezza incerta sia dell'Agenzia che della Procura nel qualificare se le integrazioni successive alla definizione possono o meno portare alla impossibilità della definizione amichevole;
- 13) la definizione attraverso la *voluntary disclosure* comporta la disapplicazione di sanzioni penali ma in sostanza solo di quelle inerenti la dichiarazione, mentre possono emergere ben altre violazioni, specie per quanto concerne i rapporti societari;
- 14) c'è incertezza per la sorte dei soggetti collegati al contribuente che accede alla procedura che devono essere denunciati all'Amministrazione finanziaria nell'istanza di accesso alla procedura (ad es. il socio che ha ottenuto la distribuzione di utili extra-contabili dovrà denunciare la società erogante);
- 15) tra le imposte non è menzionata l'imposta sulle successioni, mentre è avvenuto in altri Stati come il Belgio;
- 16) la *voluntary disclosure* internazionale è limitata alle persone fisiche e assimilati e sono escluse le società di capitali perché queste non sono tenute al RW, ma sono tenute alla correttezza e completezza del bilancio non sempre rispecchiante le costellazioni societarie tenute all'estero, spesso in paradisi fiscali e qui si annodano molte irregolarità fiscali (pensiamo all'Eni o alla vecchia Montedison).

L'Eni addirittura, se la notizia è ancora valida, ha costituito la *joint venture* con la Gazprom a Zug, cantone svizzero emblema dei Paesi *black list*.

E poi c'è anche una nota di carattere generale.

La nostra legislazione, specialmente in materia tributaria (siamo alla 137^a posizione su 183 Paesi considerati secondo la classifica della *World Bank*), è pessima. Di certo alle indicazioni di alto livello da parte del Governo non seguono appropriati testi legislativi, come se mancassero gli *sherpa* di buona memoria una volta al lavoro presso le segreterie dei partiti, presso il Cnel e presso nobili associazioni.

Talvolta mi sorge il dubbio che la inadeguatezza dei testi sia frutto di boicottaggio da parte di chi non condivide gli indirizzi del Governo.

Sono convinto che gran parte dei nostri guai siano dovuti alla pessima legislazione per la formulazione, la complessità e le incertezze con gravi conseguenze per i cittadini, per l'Amministrazione e per la gestione della giustizia.