

# Il raddoppio dei termini di accertamento per le violazioni delle norme sul monitoraggio fiscale



**Francesco Avella**  
LL.M. International Taxation  
Dottore commercialista in Milano  
e Piacenza

## Condizioni, incertezze e riduzioni in caso di *voluntary disclosure*

### 1. Introduzione

Questo numero di NF accoglie un articolo di Nicola Daina sul raddoppio dei termini concessi all'Amministrazione finanziaria italiana per rettificare le dichiarazioni dei redditi dei contribuenti nei casi di violazioni che comportano obbligo di denuncia ai sensi dell'articolo 331 del Codice di Procedura Penale per uno dei reati previsti dal Decreto Legislativo (di seguito D.Lgs.) n. 74/2000.

Non si tratta, tuttavia, dell'unica fattispecie in cui l'ordinamento italiano prevede il raddoppio di tali termini. È infatti prevista, all'articolo 12 del Decreto Legge (di seguito D.L.) n. 78/2009, convertito dalla Legge (di seguito L.) n. 102/2009, un'ulteriore e diversa fattispecie di raddoppio dei termini, strettamente legata agli adempimenti sul monitoraggio fiscale delle attività detenute all'estero di cui al D.L. n. 167/1990, convertito dalla L. n. 227/1990. Secondo questa disposizione:

*"2. In deroga ad ogni vigente disposizione di legge, gli investimenti e le attività di natura finanziaria detenute negli Stati o territori a regime fiscale privilegiato di cui al decreto del Ministro delle finanze 4 maggio 1999, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 10 maggio 1999, n. 107, e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 novembre 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 23 novembre 2001, n. 273, senza tener conto delle limitazioni ivi previste, in violazione degli obblighi di dichiarazione di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 4 del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, ai soli fini fiscali si presumono costituite, salva la prova contraria, mediante redditi sottratti a tassazione. In tale caso, le sanzioni previste dall'articolo 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, sono raddoppiate.*

*2-bis. Per l'accertamento basato sulla presunzione di cui al comma 2, i termini di cui all'articolo 43, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e all'articolo 57, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, sono raddoppiati.*

*2-ter. Per le violazioni di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 4 del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, e successive modificazioni, riferite agli investimenti e alle attività di natura finanziaria di cui al comma 2, i termini di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, sono raddoppiati".*

### 2. La presunzione di costituzione con redditi non tassati, delle attività detenute in Paesi *black list* in violazione della normativa sul monitoraggio fiscale

Come può notarsi, il raddoppio dei termini di accertamento non è l'unica, e forse nemmeno la più significativa, conseguenza derivante dalla sopra richiamata disposizione. Esistono tuttavia pochissimi interventi ufficiali sul punto da parte dell'Agenzia delle Entrate<sup>[1]</sup>.

La norma (si veda in particolare il comma 2) si concentra sugli investimenti e sulle attività di natura finanziaria detenute in Stati inclusi nelle *black list* di cui al Decreto Ministeriale (di seguito D.M.) 4 maggio 1999 e al D.M. 21 novembre 2001, senza tener conto delle limitazioni ivi previste. Come è noto, la Svizzera – tra le altre – è oggi ancora inclusa in entrambe le *black list* richiamate.

Ebbene, se per tali investimenti e attività finanziarie il contribuente italiano non adempie correttamente agli obblighi sul monitoraggio fiscale – cioè non le indica nel quadro RW della propria dichiarazione, o non le affida ad un intermediario italiano che si occuperà di adempiere agli obblighi di monitoraggio fiscale – esse si presumono costituite mediante redditi sottratti a tassazione. La norma opera insomma una (ri)qualificazione del patrimonio in reddito.

È tuttavia ammessa la prova contraria, che può però rivelarsi proibitiva. I contribuenti dovrebbero infatti poter dimostrare che le attività e gli investimenti erano già nella loro disponibilità in periodi di imposta precedenti, risalendo nel tempo fino ad individuare il periodo di imposta in cui effettivamente andrebbe imputato il reddito e fermo restando il dover dimostrare che in quel periodo il reddito è stato tassato (oppure che non

lo è stato in ottemperanza alle norme tributarie allora vigenti) o, come ritiene la prevalente dottrina, fino a risalire a un periodo d'imposta non più accertabile[2].

Pare superfluo sottolineare il potenziale impatto di questa norma. Presumere che l'intero patrimonio sia stato formato con redditi non tassati comporta la ripresa a tassazione di tali redditi, con tutte le conseguenze che ciò comporta non solo in termini di imposte, ma anche di sanzioni amministrative per omessa dichiarazione o infedele dichiarazione. Sanzioni che, peraltro, sono espressamente raddoppiate ai sensi della norma stessa.

Non solo. La presunzione di reddito potrebbe far scattare anche le sanzioni penali per omessa dichiarazione o infedele dichiarazione, con un impatto ancor più rilevante[3].

La norma presenta ancora alcune incertezze. La prima, già evidenziata, riguarda la prova contraria che dovrebbe essere fornita per superare la presunzione di reddito.

La seconda riguarda la categoria reddituale alla quale apparterebbe il reddito presunto: a seconda della categoria reddituale, infatti, possono essere diverse le modalità di tassazione (ordinaria, sostitutiva, separata), le aliquote d'imposta e le regole di misurazione della base imponibile[4].



La terza incertezza riguarda la concreta decorrenza della norma stessa. Gli uffici dell'Agenzia delle Entrate ne valorizzano la natura meramente procedurale e pretendono quindi di applicarla anche ad annualità precedenti al 2009; precedenti, cioè, alla data in cui tale disposizione è entrata in vigore nell'ordinamento italiano. La Commissione Tributaria Provinciale di Lucca con sentenza n. 103/4/12 del 2012, e la Commissione Tributaria Regionale di Milano con sentenza n. 3878/20/14 del 2014, hanno invece valorizzato le esigenze di tutela dell'affidamento dei contribuenti, giungendo a concludere per la non applicabilità della norma ad annualità precedenti al 2009. Identica conclusione è stata raggiunta dalla Commissione Tributaria Provinciale di Vicenza nella sentenza n. 61/3/12 del 2012 e dalla Commissione Tributaria Provinciale di Varese nella sentenza n. 96/12/13 del 2013, seppur sulla scorta di argomentazioni differenti: secondo tali Commissioni, l'articolo 12, comma 2 D.L. n. 78/2009 contiene norme procedurali incidenti sull'assunzione delle prove, che, in quanto volte a disciplinarne l'efficacia, non possono che definirsi di natura para-sostanziale e non possono quindi avere efficacia retroattiva.

La quarta incertezza concerne la possibilità di applicare la presunzione di reddito per più annualità consecutive, pur in sostanziale costanza di importi. Sul punto, dovrebbe ritenersi che una volta accertato un maggior reddito in capo al contribuente per un determinato periodo d'imposta, non sia più possibile applicare la predetta presunzione qualora si riscontri una sostanziale costanza di importi, pena la violazione del divieto di doppia imposizione interna sancito all'articolo 67 del Decreto del Presidente della Repubblica (di seguito D.P.R.) n. 600/1973.

### 3. **Il raddoppio dei termini per l'accertamento delle maggiori imposte eventualmente dovute**

La riqualificazione in reddito del patrimonio *black list* non dichiarato, di cui si è detto fin qui, costituisce la base per il raddoppio dei termini per l'accertamento delle maggiori imposte dovute. La disposizione sopra richiamata comporta infatti che i termini concessi all'Agenzia delle Entrate per emettere un eventuale avviso di accertamento ove siano liquidate le maggiori imposte dovute e irrogate le connesse sanzioni, sono raddoppiati (comma 2-bis).

Così, i termini per emettere un eventuale avviso di accertamento in caso di dichiarazione infedele (cioè presentata, ma senza indicarvi tutti i redditi imponibili), ordinariamente fissati entro il quarto anno successivo a quello in cui la dichiarazione è presentata, sono raddoppiati e un eventuale avviso di accertamento può dunque essere emesso entro l'ottavo anno successivo a quello in cui la dichiarazione è presentata. Ad esempio, entro il 31 dicembre 2014 l'Agenzia delle Entrate può accertare i periodi d'imposta dal 2009 in avanti, in quanto la dichiarazione relativa al 2009 è presentata nel 2010 e il 31 dicembre 2014 scade il quarto anno successivo. In caso di raddoppio dei termini, entro il 31 dicembre 2014 l'Agenzia delle Entrate può accertare i periodi d'imposta dal 2005 in avanti, in quanto la dichiarazione relativa al 2005 è presentata nel 2006 e il 31 dicembre 2014 scade l'ottavo anno successivo.

Analogamente, i termini per emettere un eventuale avviso di accertamento in caso di omessa dichiarazione (cioè non presentata del tutto[5]), ordinariamente fissati entro il quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata, sono raddoppiati e dunque un eventuale avviso di accertamento può essere emesso entro il decimo anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata. Ad esempio, entro il 31 dicembre 2014 l'Agenzia delle Entrate può accertare i periodi d'imposta dal 2008 in avanti, in quanto la dichiarazione relativa al 2008 avrebbe dovuto essere presentata nel 2009 e il 31 dicembre 2014 scade il quinto anno successivo. In caso di raddoppio dei termini, entro il 31 dicembre 2014 l'Agenzia delle Entrate può accertare i periodi d'imposta dal 2003 in avanti, in quanto la dichiarazione relativa al 2003 avrebbe dovuto essere presentata nel 2004 e il 31 dicembre 2014 scade il decimo anno successivo.

È però doveroso sottolineare che il raddoppio dei termini non opera in tutti i casi. La norma sancisce chiaramente che i termini sono raddoppiati soltanto "per l'accertamento basato sulla presunzione" di cui si è detto finora. Laddove, dunque, il contri-

bunte sia in grado di fornire la prova contraria (con tutte le difficoltà che ciò comporta, cui si è accennato in precedenza), la presunzione di reddito non si applica e con essa non si applica nemmeno il raddoppio dei termini di accertamento[6].

Similmente, laddove il contribuente non sia in grado di fornire la prova contraria, la presunzione di reddito dovrebbe consentire il raddoppio dei termini di accertamento soltanto per il periodo d'imposta in cui tale reddito venga imputato, mentre non dovrebbe consentire alcun raddoppio dei termini per periodi d'imposta attigui (precedenti o successivi).



#### 4. Il raddoppio dei termini per l'irrogazione delle sanzioni relative alle violazioni della normativa sul monitoraggio fiscale

A diversa conclusione pervengono invece gli uffici dell'Agenzia delle Entrate, nella prassi applicativa, con riguardo all'ulteriore previsione (comma 2-ter) che vuole che i termini concessi al fisco per irrogare le sanzioni per il mancato adempimento degli obblighi di monitoraggio fiscale su attività *black list* siano raddoppiati.

Gli uffici dell'Agenzia delle Entrate fanno leva sulla mancanza di un *incipit* analogo a quello rinvenibile nel comma 2-bis, ove si afferma espressamente che il raddoppio opera per il solo "accertamento basato sulla presunzione". Nel comma 2-ter manca infatti un tale *incipit* e il testo della norma sembra genericamente fissare un raddoppio dei termini per l'irrogazione di sanzioni relative agli investimenti e attività finanziarie *black list* non dichiarate.

Vi è tuttavia da sottolineare che tale norma (il comma 2-ter) è inserita in un corpo di previsioni fondate sulla presunzione di cui sopra, il che potrebbe suggerire di adottare una interpretazione logico-sistematica in base alla quale anche il raddoppio dei termini per l'irrogazione delle sanzioni dovrebbe seguire la sorte della presunzione stessa. Tuttavia, il dato letterale sembra inequivoco nel senso di prescindere dalla presunzione, ed è pertanto dubitabile che si possa ricorrere ad una tale interpretazione logico-sistematica[7].

Così, i termini per emettere un eventuale atto di irrogazione sanzioni per il mancato adempimento degli obblighi sul monitoraggio fiscale per investimenti e attività finanziarie *black list*, ordinariamente fissati entro il quinto anno successivo a quello in cui è avvenuta la violazione, sono raddoppiati e un eventuale atto di irrogazione sanzioni può dunque essere emesso entro il decimo anno successivo a quello in cui è avvenuta la violazione. Ad esempio, entro il 31 dicembre 2014 l'Agenzia

delle Entrate può irrogare sanzioni per i periodi d'imposta dal 2008 in avanti, in quanto gli adempimenti sul monitoraggio fiscale avrebbero dovuto essere contenuti nella dichiarazione relativa al 2008 presentata nel 2009 e il 31 dicembre 2014 scade appunto il quinto anno successivo[8]. In caso di raddoppio dei termini, entro il 31 dicembre 2014 l'Agenzia delle Entrate può accertare i periodi d'imposta dal 2003 in avanti, in quanto gli adempimenti sul monitoraggio fiscale avrebbero dovuto essere contenuti nella dichiarazione relativa al 2003 presentata nel 2004 e il 31 dicembre 2014 scade appunto il decimo anno successivo.

#### 5. Il raddoppio dei termini e il progetto di legge sulla cosiddetta *voluntary disclosure*

Nel progetto di legge sulla cosiddetta *voluntary disclosure* attualmente all'esame del Parlamento italiano, l'attenzione è rivolta anche al raddoppio dei termini oggetto del presente contributo. Alla data in cui si scrive (6 agosto 2014) la bozza di progetto di legge disponibile prevede che in caso di *voluntary disclosure* non si applica il raddoppio dei termini di accertamento di cui al comma 2-bis qualora ricorrano congiuntamente determinate condizioni.

In particolare, (i) lo Stato *black list* in cui le attività sono detenute dovrebbe aver stipulato con l'Italia, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge sulla *voluntary disclosure*, accordi che consentano un effettivo scambio di informazioni ai sensi dell'articolo 26 del Modello di Convenzione fiscale dell'OCSE anche su elementi riconducibili al periodo intercorrente tra la data di stipula e quella di entrata in vigore dell'accordo e, congiuntamente, (ii) il contribuente dovrebbe aver rilasciato all'intermediario finanziario estero presso cui le attività sono detenute, nonché all'intermediario finanziario estero cui le attività dovessero essere successivamente trasferite, l'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati concernenti le attività oggetto di collaborazione volontaria.

Se tali condizioni sono rispettate, nella procedura di *voluntary disclosure* non si applica il raddoppio dei termini di accertamento di cui al comma 2-bis. Peraltro, in base alla bozza di progetto di legge attualmente disponibile, non si applica nemmeno il raddoppio delle sanzioni di cui al comma 2, ultimo periodo[9].

Nulla si dice, invece, quanto al raddoppio dei termini concessi al fisco per irrogare le sanzioni relative al mancato adempimento degli obblighi di monitoraggio fiscale relativi ad investimenti ed attività finanziarie *black list* (comma 2-ter). Allo stato attuale, in assenza di un esplicito chiarimento di segno contrario, dovrebbe quindi ritenersi che detti termini siano raddoppiati in ogni caso. Anche se, è doveroso precisarlo, una simile circostanza pare assolutamente incoerente con lo spirito delle previsioni che rimuovono il raddoppio dei termini di accertamento e il raddoppio delle sanzioni e, pertanto, potrebbe essere imputabile ad una mera svista che potrebbe essere corretta in sede di stesura del testo definitivo.

**Elenco delle fonti fotografiche:**

<http://www.studiotarabellaluca.com/wp-content/uploads/2014/04/soldiestero-470x276.jpg> [05.09.2014]

[http://ceit.aut.ac.ir/autcms/res/upload//computer-engineering/com-mon/The\\_Black\\_List\[0\].jpg](http://ceit.aut.ac.ir/autcms/res/upload//computer-engineering/com-mon/The_Black_List[0].jpg) [05.09.2014]

**[1]** Si veda la Circolare n. 3/E del 2010 e, seppur in via incidentale, la Circolare n. 11/E del 2010. In dottrina si vedano Ficari Valerio, La rilevanza delle movimentazioni bancarie e finanziarie ai fini dell'accertamento delle imposte sul reddito e sul valore aggiunto, in: *Rassegna Tributaria*, 2009, pagine 1269 e seguenti; Tomassini Antonio, Presunzione di imponibilità per attività e investimenti nei paradisi fiscali, in: *Corriere Tributario*, 2009, pagine 2443 e seguenti; Brunetti Michele/Pettine Paolo, Il contrasto all'evasione e all'elusione internazionale: la presunzione legale relativa di cui all'art. 12 del D.L. n. 78/2009, in: *Il Fisco*, 2013, pagine 1137 e seguenti; Bullo Alvise/Dominici Fabrizio, Il contenzioso sulle sanzioni relative al monitoraggio fiscale, in: *Il Fisco*, 2013, pagine 7300 e seguenti; Della Carità Antonio/Bonfanti Luca, La presunzione di reddito sottratto a tassazione: "The Dark Side of the Law", in: *Fiscalità e Commercio Internazionale*, 2013, pagine 11 e seguenti; Piazza Marco, Il nuovo Quadro RW di Unico 2014, in: *Corriere Tributario*, 2014, pagine 815 e seguenti.

**[2]** Si vedano in particolare Miele Luca, Modulo RW, presunzione di reddito con dubbi, in: *Eutekne*. info del 3 settembre 2013 e Della Carità Antonio/Bonfanti Luca, op. cit., i quali affermano "è la natura stessa della presunzione introdotta dall'art. 12, sotto il profilo della sussunzione in «reddito» di alcuni elementi del «patrimonio», a suggerire il proprio stesso limite e la possibilità, per il contribuente, di fornire una prova contraria tramite la dimostrazione che gli assets patri-

*moniali/finanziari preesistevano al periodo sottoposto a verifica, spostandone in tal modo la competenza. [...] Una diversa impostazione, tesa a richiedere al contribuente di provare l'avvenuta tassazione di redditi stratificatisi in periodi di imposta risalenti nel tempo, senza prevedere un orizzonte temporale finito, sarebbe del tutto irragionevole e discutibile quanto a legittimità: i periodi di imposta da monitorare, infatti, risulterebbero del tutto indeterminabili. Proprio il carattere di indeterminabilità, rendendo ogni riferimento temporale dilatabile all'infinito, avrebbe quale conseguenza la compromissione della certezza dei rapporti giuridici ed impedirebbe il pieno esercizio del diritto di difesa del contribuente, in quanto lo stesso potrebbe non essere in possesso della documentazione necessaria a far valere le proprie ragioni, rendendo, di fatto, il debito tributario imprescrittibile".*

**[3]** Su questo aspetto si vedano le considerazioni di Brunetti Michele/Pettine Paolo, op. cit.

**[4]** Cfr. Piazza Marco, Le attività all'estero diventano reddito tassabile, in: *Il Sole 24 Ore*, 27 giugno 2009; Tomassini Antonio, op. cit.; Della Carità Antonio/Bonfanti Luca, op. cit. Peraltro, nel senso dell'impossibilità di invocare alla fattispecie in esame il principio dell'accertamento sintetico che consente di non individuare una specifica categoria reddituale, si esprime la dottrina assolutamente maggioritaria: cfr. Deotto Dario, Prelievo al buio sulle attività estere, in: *Il Sole 24 Ore*, 22 ottobre 2009; Miele Luca, op. cit.; Della Carità Antonio/Bonfanti Luca, op. cit.

**[5]** In questo caso può rientrare anche l'omesa presentazione della dichiarazione dei redditi da parte di un contribuente trasferitosi all'estero dall'Italia (ad esempio, proprio in Svizzera), che non abbia presentato alcuna dichiarazione in Italia ritenendosi fiscalmente residente in Svizzera e non più in Italia. Naturalmente, in un caso del genere, l'applicazione delle previsioni dell'articolo 12 D.L. n. 78/2009 può avvenire solo dopo che l'Amministrazione finanziaria italiana abbia contestato la residenza all'estero del contribuente, sostenendo che invece egli doveva ritenersi fiscalmente residente in Italia.

**[6]** Nello stesso senso Della Carità Antonio/Bonfanti Luca, op. cit.

**[7]** Sostengono invece che il raddoppio dei termini per l'irrogazione delle sanzioni può operare soltanto laddove trovi applicazione la presunzione di riqualificazione del patrimonio in reddito, Della Carità Antonio/Bonfanti Luca, op. cit.

**[8]** Salvo casi particolari, come quello affrontato dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 24009 del 2013.

**[9]** Non viene chiarito, però, cosa accada laddove la procedura di *voluntary disclosure* non si perfezionasse. Nella bozza di progetto di legge è previsto che l'Agenzia delle Entrate possa emettere avvisi di accertamento e atti di irrogazione sanzioni, ma non viene specificato se anche per tali atti valga il venir meno del raddoppio dei termini e delle sanzioni alle condizioni indicate più sopra nel testo.