

La via italiana all'emersione dei capitali

Marco Causi

La Commissione finanze di Montecitorio ha approvato il testo di una legge che introduce una procedura per regolarizzare i capitali nascosti detenuti da cittadini e imprese italiani, senza anonimato e pagando quanto dovuto al fisco. Il progetto di legge ripropone i contenuti di un decreto emanato dal governo Letta, ma non convertito dal Parlamento, e li arricchisce sotto molti aspetti.

Da un lato, la regolarizzazione spontanea permette di abbattere sanzioni e interessi, e riduce anche in modo molto ampio il rischio di conseguenze penali per eventuali reati di tipo tributario; dall'altro lato, è stato introdotto nel testo il nuovo reato di autoriciclaggio, che punisce le condotte di occultamento dei proventi derivanti da reati non colposi da parte di chi ha commesso il reato, e non solo – come oggi prevede il codice penale – da parte di intermediari.

La via italiana all'emersione dei capitali, sia di quelli esportati sia di quelli detenuti in Italia, punta così sulla carota degli sconti - chi riemerge entro il 15 settembre 2015 ha forti facilitazioni monetarie e non rischia di essere imputato per riciclaggio e per un ampio spettro di reati tributari - e sul bastone del nuovo reato - chi non dovesse riemergere e decidesse invece di spostare i soldi verso i paradisi fiscali che mantengono il segreto bancario (dove, è bene ricordare, non ci sono più la Svizzera, il Lussemburgo, San Marino, e tutti gli altri paesi che si stanno adeguando ai nuovi standard internazionali di trasparenza finanziaria), deve sapere che non rischia solo per gli eventuali reati tributari che stanno all'origine dell'esportazione dei capitali ma anche per il reato di autoriciclaggio.

In questa nota si forniscono le informazioni di contesto e l'analisi dei contenuti del testo approvato in Commissione.

Verso la fine del segreto bancario

Lo scambio automatico di informazioni finanziarie – e quindi la fine del segreto bancario – sta diventando il nuovo standard globale a livello

internazionale, per effetto dell'azione esercitata dopo la crisi del 2008-2009 da G20, OCSE e Unione Europea – in Europa in particolare con la nuova Direttiva sul risparmio.

A partire dal 2017-2018, sulla base di regole e trattati ormai in vigore, cadrà il segreto bancario in Svizzera e in tanti altri paesi (Singapore, Lussemburgo, San Marino, ecc.). I correntisti italiani di banche svizzere hanno già ricevuto lettere in cui si chiede di dichiarare la “pulizia” fiscale delle somme detenute, e in assenza di questa dichiarazione si annuncia la chiusura del conto corrente o del conto titoli. Dentro questo quadro di riferimento all'Italia conviene anticipare la scadenza del 2017-2018, prevedendo una *voluntary disclosure* che consenta agli italiani che non hanno dichiarato capitali detenuti all'estero di regolarizzare la loro posizione con il fisco italiano, pagando l'imposta dovuta con sconti sulle sanzioni amministrative e su eventuali reati fiscali.

Conviene anche, in particolare, concludere con la Svizzera un accordo bilaterale – in fase di avanzata negoziazione – che consenta la “riemersione” delle ingenti somme depositate da residenti italiani nelle banche di quel paese. In questo senso si è espresso anche il Presidente Napolitano durante la sua visita ufficiale a Berna il 20 maggio scorso. C'è un interesse anche da parte della Svizzera, così come di altri paesi, che possono preferire l'opzione di uscire dalla *black list* – e cioè dalla lista di paesi che non riconoscono l'interscambio informativo - per non perdere la clientela italiana.

Le regole OCSE e il decreto Letta-Saccomanni

I paletti politici dell'operazione sono stati disegnati in un decreto emanato dal Governo Letta, ma poi non convertito dal Parlamento in conseguenza della crisi che ha portato al passaggio di testimone da Letta a Renzi: la “riemersione” deve avvenire applicando le regole OCSE, e cioè con una *voluntary disclosure* (VD) nominativa e trasparente da parte dei contribuenti.

Questo elemento si contrappone nettamente ai condoni varati in passato dai governi italiani di centrodestra, che garantivano anonimato e bassissimo costo. Si contrappone anche agli accordi del tipo “Rubik”, come quello siglato con la Svizzera dal Governo federale tedesco ma poi non ratificato dal Parlamento per l'opposizione della SPD, che facevano pagare di più ma

garantivano comunque l'anonimato.

Oltre al fatto che la VD deve passare per una dichiarazione nominativa, il procedimento prevede il pagamento integrale delle imposte eventualmente evase sulle somme esportate e di quelle sui flussi di reddito (interessi, dividendi, ecc.) guadagnati durante gli anni di esportazione. Per rendere l'operazione efficace, l'OCSE consiglia di inserire un mix opportuno di elementi di incentivo. In particolare:

a. incentivi "in positivo", con sconti – anche consistenti – su sanzioni e interessi di carattere amministrativo;

b. altri incentivi "in positivo", con sconti sulle sanzioni penali eventualmente comminabili se all'origine dell'esportazione dei capitali è stato commesso un reato di tipo tributario (una problematica, questa, che non esisteva con i condoni Tremonti, poiché l'anonimato faceva da scudo alle eventuali responsabilità penali);

c. incentivi "in negativo", con il rafforzamento delle norme relative al reato di riciclaggio – punto, questo, molto rilevante per l'Italia, a cui tutti gli organismi internazionali chiedono da anni di riformare la norma del codice penale relativa al riciclaggio, prevedendo l'autoriciclaggio. Infatti, nel nostro paese viene escluso dalla fattispecie del riciclaggio il soggetto che ha commesso il reato presupposto da cui sono derivate le somme di denaro che vengono trasferite o utilizzate in modo da nascondere la provenienza delittuosa.

Il testo approvato dalla Commissione finanze di Montecitorio

Le norme contenute nel decreto Letta-Saccomanni sono state trasformate in progetto di legge parlamentare e incardinate nella Commissione finanze di Montecitorio, la quale ha concluso i lavori approvando il mandato al relatore e trasmettendo il testo all'aula.

Il testo originario è stato significativamente innovato, con tre principali novità:

a. accanto al procedimento di VD per chi ha esportato i capitali all'estero, è

stata introdotta una parallela VD per chi ha nascosto i capitali in Italia, in tutto e per tutto analoga, e cioè senza anonimato, con pagamento integrale, con modello di dichiarazione dettagliato e sottoposto al vaglio dell'Agenzia delle entrate;

b. il sistema degli sconti – amministrativi e penali – è stato rafforzato;

c. è stata introdotta, in origine con un emendamento presentato dal PD e poi con un testo formulato dal Governo, la riforma del reato di riciclaggio, prevedendo l'autoriciclaggio.

La VD italiana, in questo modo, punta sulla carota degli sconti - chi riemerge entro il 15 settembre 2015 ha gli sconti e non rischia di essere imputato per autoriciclaggio - e sul bastone del nuovo reato - chi non dovesse riemergere e decidesse invece di spostare i soldi dalla Svizzera, o dal Lussemburgo o da San Marino, ovvero da altri paesi che si stanno adeguando ai nuovi standard internazionali di trasparenza finanziaria, verso paradisi fiscali che mantengono il segreto bancario, deve sapere che non rischia solo per gli eventuali reati tributari che stanno all'origine dell'esportazione dei capitali ma anche per il reato, ben più pesante, di riciclaggio. Lo stesso vale, naturalmente, per i contribuenti che hanno tenuto le somme in Italia.

La trattativa con la Svizzera per un accordo bilaterale

Un ulteriore obiettivo che le norme introdotte in Commissione perseguono è quello di incentivare la firma di accordi con i paesi che ancora non garantiscono lo scambio di informazioni, ma sono ormai sulla strada per farlo, come la Svizzera. Accordi bilaterali di questo tipo sono già stati firmati dalla Confederazione elvetica con la Francia e la Spagna

L'incentivo viaggia così: l'adesione all'accordo di scambio di informazioni con l'Italia comporterà l'applicazione, agli italiani che faranno la VD, delle sanzioni – più morbide - che si pagano provenendo da paesi *white list*. In questo modo le banche svizzere avrebbero convenienza a fare aderire i loro clienti alla VD, anche per non perderli.

Le dichiarazioni del Ministro dell'Economia Padoan

In uno studio del 2011, i capitali non dichiarati detenuti all'estero dagli italiani oscillavano a fine 2008 fra 124 e 194 miliardi. Non ci sono stime più recenti, ma si può pensare a cifre che oscillano fra 200 e 250 miliardi. A cui vanno aggiunti i capitali occultati in Italia. E dedotti però i capitali ripuliti dagli scudi Tremonti, coperti dall'anonimato. La riemersione di queste disponibilità – oltre a portare risorse all'erario – potrebbe avere un effetto molto favorevole sulle imprese italiane e sulla loro patrimonializzazione.

Non a caso il Ministro dell'economia, Piercarlo Padoan, ha commentato positivamente, nella giornata di giovedì 10 ottobre, la chiusura del provvedimento in Commissione, affermando che l'emendamento al progetto di legge sul rientro dei capitali dall'estero che introduce il reato di autoriciclaggio è un “passo avanti molto importante verso una regolarizzazione degli scambi internazionali e in linea con le migliori pratiche”, aggiungendo anche che “si tratta di uno strumento fondamentale per migliorare il contrasto all'evasione fiscale” e che l'attuazione di questa legge “porterà un contributo tangibile al Paese e permetterà di concludere accordi sullo scambio di informazioni”.

Padoan ha aggiunto che dalla legge “ci aspettiamo risorse”, anche se il Governo tiene ferma la decisione di non azzardare alcuna previsione quantitativa. Nella proposta di legge all'esame dell'aula, le risorse rinvenienti sono destinate al pagamento dei debiti commerciali della P.A., ad investimenti pubblici e al finanziamento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Il nuovo reato di autoriciclaggio

L'articolo 3 del progetto di legge sul rientro dei capitali contiene una rilevante innovazione legislativa, con l'introduzione nel codice penale del nuovo articolo 648-ter.1 “autoriciclaggio”. Si tratta di un'innovazione più volte sollecitata all'Italia dal Fondo monetario internazionale, dal Gafi (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale) e dal G20, per consentire al nostro paese di aderire più compiutamente alle nuove regole internazionali in materia di trasparenza dei movimenti di capitale e di regolazione della

globalizzazione finanziaria, anche ai fini anti evasione fiscale. In questo senso, peraltro, l'Italia si era già impegnata due anni fa, nel momento in cui ha ratificato la Convenzione di Strasburgo del 1999.

Sul testo del nuovo reato si è svolto un ampio dibattito pubblico, soprattutto grazie all'iniziativa della Commissione giustizia della Camera la quale – nell'espressione del prescritto parere alla Commissione finanze – ha organizzato una serie di pubbliche audizioni e ha proposto un testo che successivamente il Governo ha sostanzialmente utilizzato come base di riferimento per il suo emendamento.

Il testo contenuto nella proposta di legge è frutto quindi di un'importante collaborazione fra Ministero della Giustizia e Ministero dell'economia, che ha preso spunto dal contributo costruttivo della Commissione giustizia di Montecitorio. Si tratta di un testo equilibrato e puntuale: ciò che si vuole colpire sono le condotte di occultamento e ostacolo concreto frapposte all'identificazione dei proventi illeciti, specificando per inverso che non sono punibili le condotte di mera utilizzazione o di godimento personale attuate in forme agevolmente ricostruibili e trasparenti, che rappresentano soltanto la prosecuzione del delitto presupposto, peraltro già punito.

E' l'occultamento (l'ostacolo concretamente posto all'identificazione della provenienza delittuosa delle somme) il cuore del nuovo reato, non il "reinvestimento" o "reimpiego" puro e semplice. In altri termini, sono del tutto infondati e immotivati i timori palesati ad arte da alcuni esponenti di Forza Italia, e rilanciati in una campagna stampa da alcuni giornali della destra, in quanto è certo che la norma, così come strutturata nell'emendamento del Governo e approvata dalla Commissione finanze, non consente di punire a titolo di autoriciclaggio quanti ad esempio utilizzino i proventi di un reato di infedele dichiarazione all'interno dell'ordinario capitale circolante di un'azienda, ed esempio per pagare gli stipendi o acquistare macchinari.