



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori RICCHIUTI, ALBANO, CASSON, LO GIUDICE, MINEO,  
PUPPATO e TOCCI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° APRILE 2014**

Misure per il recupero di base imponibile e modifica del reato di riciclaggio

ONOREVOLI SENATORI. -

### Articolo 1

Le disposizioni dei commi 1 e 2 dell'articolo 1 si inseriscono nel quadro delle misure volte a promuovere il contrasto dei fenomeni di sottrazione di redditi all'imposizione realizzata mediante l'allocatione fittizia all'estero della residenza fiscale e l'illecito trasferimento e/o detenzione all'estero di attività produttive di reddito, attraverso l'adozione di programmi di *voluntary disclosure*.

In coerenza con le linee tracciate dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), che ha indicato tra i criteri guida di detti programmi l'adozione di misure finalizzate alla futura *compliance* da parte di coloro ai quali sono destinati e l'inserimento dei programmi stessi nel quadro di una più vasta e incisiva lotta ai fenomeni di illecito fiscale internazionale, la disposizione introduce, nell'ambito del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, recante la disciplina del cosiddetto «monitoraggio fiscale», i seguenti quattro articoli:

- 1) *5-quater* (Collaborazione volontaria);
- 2) *5-quinquies* (Effetti della procedura di collaborazione volontaria);
- 3) *5-sexies* (Ulteriori disposizioni in materia di collaborazione volontaria);
- 4) *5-septies* (Esibizione di atti falsi e comunicazione di dati non rispondenti al vero).

L'articolo *5-quater* (Collaborazione volontaria), definisce gli elementi essenziali della procedura di *disclosure* volontaria finalizzata all'emersione delle attività finanziarie

e patrimoniali costituite o detenute fuori dal territorio dello Stato in violazione degli obblighi dichiarativi in materia di monitoraggio ed alla futura *compliance* dei contribuenti.

Il comma 1 definisce, in particolare, le condizioni al verificarsi delle quali si intende perfezionata la procedura di collaborazione volontaria e, conseguentemente, si producono gli effetti indicati al successivo articolo *5-quinquies*. Al fine di evitare che possano fruire degli effetti della collaborazione volontaria, ed in particolare della non punibilità per alcuni reati tributari, contribuenti che trasferiscono all'estero gli imponibili evasi solo dopo l'introduzione di tale disciplina, è stato previsto che, fra le condizioni di accesso alla collaborazione volontaria, vi sia quella che le violazioni della disciplina sul monitoraggio fiscale siano state commesse entro il 31 dicembre 2013.

Ai fini del perfezionamento della procedura di *disclosure* volontaria, è necessario che si realizzino tutte le condizioni previste dal comma 1, lettere *a)* e *b)*, prima fra tutte, in termini temporali, la volontaria rappresentazione, da parte del soggetto tenuto alla compilazione del quadro RW della dichiarazione, mediante la presentazione di un'apposita richiesta di ammissione, secondo il modello approvato con l'apposito decreto del direttore dell'Agenzia delle entrate di cui all'articolo *5-sexies*, di tutti gli investimenti e di tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, unitamente alla produzione dei relativi documenti e delle informazioni per la ricostruzione dei redditi che servirono per costituirli, acquistarli o che derivano dalla loro dismissione o utilizzo a qualunque titolo.

E' necessario, quindi, il pieno riconoscimento, da parte dell'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione ai fini del monitoraggio fiscale (articolo 4, comma 1, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227), dell'omessa indicazione, nella dichiarazione dei redditi, degli investimenti all'estero e delle attività estere di natura finanziaria costituite o detenute fuori dal territorio dello Stato suscettibili di produrre redditi imponibili nel territorio dello Stato e delle violazioni sostanziali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (omessa o infedele dichiarazione) relative agli imponibili riferibili alle attività costituite o detenute all'estero.

Il comma 1, lettera *a*), dell'articolo 5-*quater* prevede che la collaborazione volontaria deve necessariamente riguardare tutti i periodi d'imposta per i quali, alla data di presentazione della richiesta, non siano scaduti i termini per l'accertamento o per la contestazione della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui al richiamato articolo 4, comma 1.

Perché la procedura di collaborazione attiva possa perfezionarsi, la successiva lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 5-*quater* dispone che i soggetti obbligati devono, altresì, versare, in unica soluzione, le somme dovute in base all'avviso di accertamento (in acquiescenza ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218) entro i termini per la proposizione del ricorso, ovvero, nei casi di istanza di adesione a seguito del ricevimento dell'avviso di accertamento (articolo 6, comma 2, dello stesso decreto legislativo), le somme dovute sulla base dell'atto di accertamento con adesione, entro venti giorni dalla redazione dell'atto.

Deve essere, altresì effettuato, sempre in unica soluzione, il versamento delle somme dovute a titolo di sanzione per le violazioni degli obblighi di monitoraggio fiscale, entro

il termine per la proposizione del ricorso avverso l'atto di contestazione o il provvedimento di irrogazione delle sanzioni, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472.

In ogni caso, è previsto che il contribuente non possa avvalersi della compensazione prevista dall'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, secondo quanto disposto dal comma 1, lettera *b*), dell'articolo 5-*quater*.

Il comma 2 dispone che la collaborazione volontaria non è ammessa se la richiesta è presentata dopo che la violazione sia stata già constatata ovvero siano iniziati accessi, ispezioni e verifiche o altre attività di accertamento tributario riconducibili alle attività costituite o detenute all'estero di cui l'autore della violazione di cui all'articolo 4, comma 1, o i soggetti con questo solidalmente obbligati in via tributaria o concorrenti nel reato abbiano avuto formale conoscenza, comprese le richieste, gli inviti e i questionari di cui agli articoli 51, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e all'articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

Non deve essere considerata una causa ostativa la comunicazione derivante dalla liquidazione delle imposte in base alle dichiarazioni presentate dai contribuenti, effettuata dall'Amministrazione finanziaria ai sensi dell'articolo 36-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, né quella derivante dal controllo formale delle medesime dichiarazioni a norma dell'articolo 36-*ter* dello stesso decreto. L'ultimo periodo chiarisce in modo inequivoco che la richiesta di collaborazione volontaria non può essere presentata più di una volta, anche indirettamente o per interposta persona.

Al comma 3 si propone che entro trenta giorni dall'effettuazione dei versamenti, l'Agenzia delle entrate debba comunicare all'autorità giudiziaria competente la conclusione della procedura di collaborazione vo-

lontaria, proprio in considerazione della particolare rilevanza nel procedimento penale degli effetti derivanti dal perfezionamento della procedura.

Al comma 4 è infine fissato un termine alla procedura di collaborazione volontaria, individuato nel 30 settembre 2015.

L'articolo 5-*quinquies* indica gli effetti della procedura di collaborazione volontaria, sia sul piano sanzionatorio penale tributario, che dal punto di vista delle sanzioni amministrative tributarie.

Al comma 1, lettera *a*), si prevede che nei confronti di colui che presta la collaborazione volontaria è esclusa la punibilità per i delitti di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione previsti e puniti rispettivamente agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, e, alla lettera *b*), che le pene previste per i delitti di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti e dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, previsti e puniti dagli articoli 2 e 3 del predetto decreto legislativo n. 74 del 2000, sono diminuite fino alla metà.

Il comma 2 specifica che le disposizioni del comma 1 si applicano limitatamente alle condotte relative agli imponibili riferibili alle attività costituite o detenute all'estero.

Il comma 3 dispone gli effetti della collaborazione volontaria dal punto di vista delle sanzioni amministrative tributarie.

In particolare, il comma 3 delinea, attraverso regole certe ed uniformi di determinazione, le conseguenze sanzionatorie dell'effettivo disvalore della condotta del contribuente, ritenendo lo stesso significativamente attenuato proprio dalla *disclosure* volontaria in considerazione della eccezionalità dell'intera procedura, prevista per un arco temporale limitato nel tempo e della condotta, i cui tratti essenziali, ai fini del perfezionamento della procedura, vengono chiaramente e uniformemente individuati dallo stesso legislatore. L'ambito di applicazione

è dunque limitato alle sanzioni previste all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, per le violazioni degli obblighi di dichiarazione ai fini del monitoraggio fiscale (di cui all'articolo 4, comma 1, dello stesso decreto-legge n. 167 del 1990), consistenti nell'omessa indicazione degli investimenti all'estero e delle attività estere di natura finanziaria costituite o detenute fuori dal territorio dello Stato suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia.

Restano pertanto ferme le sanzioni per le violazioni sostanziali relative alla dichiarazione dei redditi riferibili alle attività costituite o detenute all'estero, per le quali si applicano la misura e le regole generali di determinazione previste dal decreto legislativo n. 472 del 1997.

Tenuto conto che la sanzione deve essere, comunque, determinata nel rispetto del criterio di proporzionalità tra entità della sanzione astrattamente irrogabile e gravità della violazione e del danno prodotto, il criterio indicato al comma 3 opera non solo ai fini della diversificazione della sanzione in funzione della differente violazione commessa, bensì anche ai fini di commisurare diversamente la reazione afflittiva dell'ordinamento in ragione della condotta posta in essere da un contribuente rispetto ad un altro, proprio in termini di comparazione tra l'antigiuridicità delle diverse condotte. In tal senso, il comportamento del contribuente che, sottrattosi agli obblighi di monitoraggio fiscale, presta una piena, veritiera e spontanea collaborazione attiva con l'amministrazione finanziaria versando altresì le somme dovute, attraverso modalità uniformi e secondo uno *standard* definito dalla legge, con la precipua finalità di rimuovere gli effetti negativi arrecati all'interesse erariale dalla propria condotta in violazione degli obblighi imposti in materia di monitoraggio fiscale, configura una circostanza di carattere eccezionale che giustifica un ridimensionamento della san-

zione, ai sensi del comma 4 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 472 del 1997, nella misura espressamente prevista dalla legge, proprio in ragione delle caratteristiche necessariamente omogenee del comportamento richiesto affinché si perfezioni la *disclosure* volontaria.

La sanzione, pertanto, è determinata nella misura pari alla metà del minimo editale se: *a*) le attività vengono trasferite in Italia o in Stati membri dell'Unione europea e in Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo che consentono un effettivo scambio di informazioni con l'Italia inclusi nella lista di cui al decreto del Ministro delle finanze 4 settembre 1996, e successive modificazioni; ovvero *b*) le attività trasferite in Italia o nei predetti Stati erano o sono ivi detenute; ovvero *c*) l'autore delle violazioni rilascia all'intermediario finanziario estero presso cui le attività sono detenute un'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati concernenti le attività oggetto di collaborazione volontaria e allega copia di tale autorizzazione, controfirmata dall'intermediario finanziario estero, all'istanza di collaborazione volontaria. La *ratio* della lettera *c*) è quella di consentire la riduzione delle sanzioni nella misura della metà del minimo editale anche quando il Paese in cui è localizzato l'intermediario estero ove le attività sono detenute non consenta un adeguato scambio di informazioni con l'Italia, ma il contribuente autorizzi l'intermediario a rispondere comunque alle richieste di informazioni su tali attività da parte dell'amministrazione finanziaria italiana, così che quest'ultima possa controllare la veridicità delle informazioni indicate dal contribuente nella dichiarazione dei redditi (quadri RW e RM) per i periodi d'imposta successivi a quello di adesione alla collaborazione volontaria («monitoraggio rafforzato»). Per i casi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*), sono previste misure idonee a garantire, in caso di trasferimento delle attività presso altro intermediario, che l'amministrazione fi-

nanziaria italiana possa continuare ad ottenere le informazioni necessarie, pena il pagamento di una sanzione pari alla metà di quella già pagata dal contribuente a seguito della procedura di collaborazione volontaria.

Nei casi diversi da quelli indicati nel primo periodo del comma 3, la sanzione è determinata nella misura del minimo editale, ridotto di un quarto.

Al comma 5 è previsto che il procedimento di irrogazione delle sanzioni per le violazioni di cui all'articolo 4, comma 1, segua le regole di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, anche ai fini della definizione del contesto.

In particolare, si dispone, in deroga al comma 3 del predetto articolo, che in sede di definizione agevolata («...con il pagamento di un importo pari ad un terzo della sanzione indicata e comunque non inferiore ad un terzo dei minimi edittali previsti per le violazioni più gravi...»), il confronto ivi previsto è operato tra il terzo della sanzione indicata nell'atto e il terzo della somma dei minimi edittali previsti per le violazioni più gravi o, se più favorevole, il terzo della somma delle sanzioni più gravi determinate ai sensi del comma 3.

Il comma 6 chiarisce in modo inequivoco che se il contribuente destinatario dell'atto di contestazione non versa le somme dovute nei termini previsti dall'articolo 5-*quater*, comma 1, lettera *b*), la procedura di collaborazione volontaria non si perfeziona e che, conseguentemente, non si producono gli effetti di cui ai commi 1, 3 e 5.

Inoltre, tenuto conto delle diverse ipotesi verificabili nell'ambito del procedimento di collaborazione volontaria, la disposizione prevede che l'Agenzia delle entrate possa notificare, anche in deroga ai termini di cui all'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, un nuovo atto di contestazione con la rideterminazione della sanzione entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di notifica dell'avviso di accertamento o a quello di reda-

zione dell'atto di adesione o di notifica dell'atto di contestazione.

L'articolo 5-*sexies* detta ulteriori disposizioni in materia di collaborazione volontaria.

Il comma 1 dispone che modalità di presentazione dell'istanza di collaborazione volontaria e di pagamento dei relativi debiti tributari siano disciplinate con decreto del direttore dell'Agenzia delle entrate.

Inoltre, al fine di garantire l'efficacia dell'azione amministrativa, si prevede che l'Agenzia delle entrate e gli altri organi dell'amministrazione finanziaria concordino condizioni e modalità per lo scambio dei dati relativi alle procedure avviate e concluse.

L'articolo 5-*septies* dispone, infine, che chiunque, nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria, esibisce o trasmette atti o documenti falsi in tutto o in parte ovvero fornisce dati e notizie non rispondenti al vero è punito con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni.

Con il comma 2 si dispone che le entrate derivanti dalle disposizioni relative alla collaborazione volontaria affluiscono ad apposito capitolo d'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate al pagamento dei debiti commerciali scaduti, in conto capitale.

Il comma 3 dell'articolo 1 contiene una disposizione volta a potenziare la facoltà assunzionale dell'Agenzia delle entrate. Per la missione che le è assegnata, l'Agenzia delle entrate ha un tratto evidente di peculiarità nel panorama delle amministrazioni pubbliche. Essa infatti, più che una struttura di spesa, è fondamentalmente una struttura di entrata, garantendo al bilancio dello Stato circa l'80 per cento di tutte le entrate tributarie. Pertanto, il costo per l'assunzione di risorse qualificate non rappresenta, nel caso dell'Agenzia, semplicemente una spesa necessaria per la fornitura di servizi pubblici (come accade, appunto, per la generalità delle amministrazioni pubbliche), ma è in sé un investimento che genera - a beneficio

di tutte le amministrazioni e dei servizi che esse sono chiamate a fornire - molte più risorse finanziarie di quante non ne consumi.

A questo fine, oltre alle risorse direttamente acquisite attraverso il recupero dell'evasione fiscale, vanno anche considerate quelle frutto di versamenti spontanei ottenuti grazie al successo dell'azione svolta dall'Agenzia per favorire la *tax compliance*. Tale azione ha due effetti diversi, tra loro però combinati: da un lato, dissuadere dall'adozione di comportamenti fiscalmente scorretti, facendone percepire la rischiosità via via maggiore al crescere dell'efficienza dei controlli; dall'altro, invece, sostenere la messa in atto di comportamenti fiscalmente corretti, rafforzandone la motivazione connessa al grado di equità che i contribuenti percepiscono quanto più efficace è l'azione del Fisco volta a contrastare il *free-riding* di chi evade le imposte continuando però a beneficiare dei frutti dello sforzo contributivo comune.

A queste due finalità fondamentali - sostenere la tenuta del bilancio pubblico e salvaguardare la credibilità stessa del patto sociale e del suo principio fondativo - se ne aggiunge una terza, la cui rilevanza permane indiscutibile anche nelle conflittualità contingenti legate a talune modalità vigenti di riscossione coattiva: in un momento così difficile della nostra economia, l'attività dell'Agenzia può contribuire a un'uscita virtuosa dalla crisi, in quanto tutela le imprese sane e ne sostiene la competitività in un sistema in cui l'evasione rappresenta uno dei principali fattori di ostacolo a una concorrenza leale.

Assolvere tali finalità - tanto importanti quanto impegnativa e complessa ne è la realizzazione - richiede certo investimenti in mezzi e tecnologie, investimenti che l'Agenzia sta da tempo curando con buoni risultati. Il fattore umano resta però quello decisivo, trattandosi qui di svolgere servizi di elevato contenuto professionale. Per questo è assolutamente necessario assicurare il ricambio di

quanti cessano dal servizio, prevedendo una deroga alle disposizioni che bloccano o comunque riducono al minimo la possibilità di nuove assunzioni.

Allo stato attuale l'Agenzia delle entrate - senza contare il personale proveniente dall'incorporata Agenzia del territorio - conta su un organico effettivo di circa 33.000 unità inquadrate nelle diverse aree funzionali (escluso quindi il personale che ricopre incarichi dirigenziali).

Da un confronto effettuato lo scorso anno con le amministrazioni fiscali della Francia e del Regno Unito - amministrazioni notoriamente considerate molto efficienti e che operano in Paesi di dimensioni demografiche ed economiche comparabili con l'Italia - è emerso che il rapporto fra il numero dei contribuenti e gli addetti alle attività specifiche dell'Agenzia delle entrate (per omogeneità di raffronto è stata inclusa fra gli addetti a tali attività anche la quota parte del personale della Guardia di finanza - stimata in 10.000 unità - destinata a compiti di controllo fiscale) è attualmente assai più alto nel caso dell'Italia: 960 contribuenti per addetto, a fronte di 599 per la Francia e 478 per il Regno Unito. Il confronto conferma quindi l'attuale sottodimensionamento dell'organico dell'Agenzia delle entrate e l'esigenza di un rimpiazzo almeno parziale - nella misura di seguito specificata - delle unità che ogni anno cessano dal servizio (per il triennio 2014-2016 si tratterà, complessivamente, di circa 2.000 unità).

I funzionari di nuova assunzione, peraltro, sono dotati di elevato livello culturale e di solida preparazione e appartengono a una generazione che ha una forte predisposizione per l'informatica e le sue applicazioni. Di conseguenza, per mantenere il livello qualitativo attuale di risultati potrebbe essere sufficiente sostituire coloro che lasciano il servizio (personale, quest'ultimo, più eterogeneo in termini di preparazione e di inquadramento professionale) con un numero inferiore di nuovi assunti, secondo un tasso

di rimpiazzo pari a 2/3 delle uscite (per il triennio 2014-2016 il rimpiazzo sarebbe pertanto assicurato con 1.350 nuove unità). Parte di tale rimpiazzo dovrà interessare anche gli uffici del meridione ove è stato assai ridotto in questi anni il rinnovamento generazionale data l'esigenza prioritaria di rafforzare le sedi del centro-nord più carenti di organico.

A tale riguardo, le recenti analisi condotte dall'Agenzia sull'andamento del fenomeno evasivo nelle diverse aree del Paese pongono la necessità di un presidio più forte di contrasto all'evasione nelle regioni meridionali.

Se il rimpiazzo nella misura indicata può servire a mantenere il livello dei risultati raggiunti, l'obiettivo strategico è però quello di migliorare ulteriormente la *performance* organizzativa dell'Agenzia. Ciò comporta un accrescimento della qualità dei controlli e, di riflesso, una disponibilità aggiuntiva di risorse particolarmente qualificate. Tale incremento può essere quantificato in ulteriori 550 unità nel triennio. Con l'assunzione di 1.900 nuove unità di terza area sarebbe possibile garantire, oltre al livello attuale di recupero di gettito, un significativo incremento del gettito stesso sia in termini di recupero diretto, sia in termini di *tax compliance*, grazie appunto alla migliore qualità ed efficacia dell'azione accertatrice.

La legislazione vigente consente già un *turn-over* per un numero di unità corrispondente, per il 2014, al 20 per cento della spesa per le retribuzioni che erano corrisposte al personale cessato nell'anno precedente. Per il 2015 e il 2016 le percentuali sono invece pari, rispettivamente, al 40 per cento e al 60 per cento. Nel complesso, pertanto, circa 800 unità potrebbero essere comunque assunte, sicché la deroga normativa richiesta riguarderebbe solo l'assunzione di 1.100 nuovi funzionari (400 il primo anno e 350 in ciascuno degli altri due anni del triennio).

L'operazione di incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) nell'Agenzia delle dogane e di soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (ASSI) - disposta dall'articolo 23-*quater* del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012 - è consistita, sostanzialmente, in un trasferimento di funzioni e di risorse umane dall'ente incorporato (o soppresso) all'ente incorporante, con mantenimento, da parte del personale trasferito, dello stesso trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento nel ruolo dell'ente incorporante. In particolare, il comma 7, penultimo periodo, del menzionato articolo 23-*quater* dispone che, al fine di garantire la continuità delle attività già facenti capo all'ente incorporato, fino al perfezionamento del processo di riorganizzazione, tali attività continuano a essere esercitate dalle articolazioni competenti, con i relativi titolari, presso le sedi e gli uffici già a tal fine utilizzati, il tutto senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, come espressamente disposto dal comma 11 del medesimo articolo (per quanto riguarda la soppressa ASSI, trova applicazione il comma 9 del citato articolo 23-*quater*).

#### Articolo 2

L'articolo 2 mira a introdurre nel nostro ordinamento la fattispecie incriminatrice dell'autoriciclaggio, ovvero a estendere la punibilità per riciclaggio all'autore, anche in concorso, del reato da cui provengono il denaro, i beni o le utilità che ne costituiscono oggetto (reato presupposto). Attualmente è punito a titolo di riciclaggio soltanto chi non abbia commesso, o non abbia concorso a commettere, anche il reato presupposto. A tal uopo opera, infatti, la clausola di riserva, secondo cui il riciclaggio è sanzionabile soltanto «fuori dei casi di con-

corso nel reato». Così concepita, la clausola di riserva riduce sensibilmente l'operatività in concreto della fattispecie. Per effetto della stessa, infatti, è esclusa la punibilità per riciclaggio non solo dell'autore del reato presupposto che provveda direttamente a sostituire o trasferire i proventi o comunque a ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa; ma anche e soprattutto dell'autore in via principale della condotta di riciclaggio il quale, per il fatto di aver anche in minima parte contribuito alla commissione del reato presupposto, concorre solo in quest'ultimo reato, andando così immune dal riciclaggio. Sul piano criminologico, quest'ultima condotta appare sempre più diffusa in connessione con reati di appropriazione indebita, evasione fiscale e corruzione. Non è, infatti, infrequente che esponenti o titolari di aziende si accordino con terzi «riciclatori» nel senso di utilizzare mezzi di questi ultimi, come società di comodo che emettono fatture per prestazioni inesistenti, allo scopo e con l'effetto di sottrarre all'azienda e a tassazione, e in seguito riciclare, denaro o beni sociali da destinare a proprio uso personale, per finalità corruttive o altro.

È anche per questi motivi che l'introduzione della fattispecie di «autoriciclaggio» si rende oggi quanto mai necessaria, come risulta, del resto, confermato negli orientamenti degli organismi internazionali operanti in materia. In questo senso, il Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione ha di recente osservato, nel Rapporto di Fase 3 sull'Italia del 2011, come, sebbene la convenzione OCSE contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri non preveda l'obbligo di criminalizzare l'autoriciclaggio, una simile lacuna normativa, «che rischia di ostacolare l'efficace applicazione della legislazione in materia di corruzione internazionale, non sembra giustificata dai principi giuridici fondamentali». Per parte sua, il Fondo monetario internazionale ha, invece, rilevato, nel Rapporto sull'Italia del 2006,



come, per quanto le 40 Raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale - GAFI per la prevenzione e il contrasto al riciclaggio e del finanziamento del terrorismo non impongano espressamente la sanzionabilità dell'autoriciclaggio, l'introduzione di questa fattispecie sia nondimeno raccomandabile, anche alla luce delle esigenze investigative rappresentate dalle stesse autorità italiane.

Tanto premesso, con la presente proposta si intende modificare l'articolo 648-*bis* del codice penale - che attualmente disciplina il delitto di riciclaggio - eliminando la clausola di riserva che esclude la punibilità di quanti compiono o concorrono nel reato-base da cui deriva la ricchezza illecita. Analoga modifica normativa si propone per il reimpiego (articolo 648-*ter* del codice penale).

#### *Relazione tecnica*

#### *Articolo 1, commi 1 e 2*

Con riguardo all'articolo, non si prevedono, al momento, effetti finanziari (se non nella misura simbolica di 1 euro per sola memoria), in considerazione dell'assoluta imprevedibilità sia del numero dei soggetti interessati che potrebbero aderire all'iniziativa sia della quota delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori dal territorio dello Stato oggetto della nuova procedura di collaborazione volontaria.

D'altra parte, anche in coerenza con le suindicate considerazioni, l'articolo dispone che i maggiori introiti derivanti dalle disposizioni di cui affluiscono ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnati ad un fondo iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, finalizzato - tra l'altro - alla riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese.

#### *Articolo 1, comma 3*

Il passaggio di personale tra le sezioni può realizzarsi anche progressivamente in coerenza con il processo di riorganizzazione e di razionalizzazione. Tali processi, in connessione con la recente incorporazione, sono volti, in una prima fase, alla eliminazione delle duplicazioni per poi tendere al progressivo sviluppo di sinergie nei vari settori tecnico-operativi (accise tabacchi e giochi).

Il costo teorico complessivo, in astratto, dell'integrale passaggio di tutto il personale nella sezione dogane sarebbe di circa 10 milioni di euro (vedi figura 1), non superiore alle somme di cui l'Agenzia delle dogane e dei monopoli già dispone per finalità di reclutamento ai sensi dell'articolo 1, comma 346, lettera *e*), della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Non si tratterebbe, quindi, di un costo aggiuntivo, ma solo di un'ulteriore modalità di impiego di risorse già disponibili per finalità di reclutamento.

Figura 1 - Stima del costo teorico massimo del passaggio tra le sezioni del ruolo del personale non dirigenziale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

Area	Fascia retributiva	Dogane (A)	Monopoli (B)	Differenziale Dogane - Monopoli (A-B)	Unità di personale Monopoli al 01.07.2013	Importo al netto degli oneri riflessi	Importo al lordo degli oneri riflessi (costo Agenzia)
Terza	F6	€ 11.820,72	€ 7.402,92	€ 4.417,80	25	€ 110.445,00	€ 146.560,52
	F5	€ 11.793,60	€ 7.333,56	€ 4.460,04	44	€ 196.241,76	€ 260.412,82
	F4	€ 11.473,80	€ 6.789,12	€ 4.684,68	200	€ 936.936,00	€ 1.243.314,07
	F3	€ 9.921,96	€ 6.021,96	€ 3.900,00	244	€ 951.600,00	€ 1.262.773,20
	F2	€ 8.860,68	€ 5.571,24	€ 3.289,44	175	€ 575.652,00	€ 763.890,20
	F1	€ 8.566,80	€ 5.060,52	€ 3.506,28	34	€ 119.213,52	€ 158.196,34
Seconda	F6	€ 7.708,56	€ 5.569,08	€ 2.139,48	-	€ -	€ -
	F5	€ 7.678,92	€ 4.822,20	€ 2.856,72	299	€ 854.159,28	€ 1.133.469,36
	F4	€ 7.651,56	€ 4.732,32	€ 2.919,24	258	€ 753.163,92	€ 999.448,52
	F3	€ 7.440,36	€ 4.381,20	€ 3.059,16	465	€ 1.422.509,40	€ 1.887.669,97
	F2	€ 6.634,32	€ 3.806,40	€ 2.827,92	385	€ 1.088.749,20	€ 1.444.770,19
	F1	€ 6.056,04	€ 3.354,24	€ 2.701,80	90	€ 243.162,00	€ 322.675,97
Prima	F2	€ 5.565,48	€ 3.247,92	€ 2.317,56	147	€ 340.681,32	€ 452.084,11
	F1	€ 5.380,08	€ 2.950,92	€ 2.429,16	2	€ 4.858,32	€ 6.446,99
<b>Totale</b>					<b>2.368</b>	<b>€ 7.597.371,72</b>	<b>€ 10.081.712,27</b>

Area	Fascia retributiva	Dogane (A)	ASSI (B)	Differenziale Dogane - Assi (A-B)	Unità di personale ASSI al 01.07.2013	Importo al netto degli oneri riflessi	Importo al lordo degli oneri riflessi (costo Agenzia)
Terza	F6	€ 11.820,72	2.190,96	€ 9.629,76		€ -	€ -
	F5	€ 11.793,60	2.190,96	€ 9.602,64		€ -	€ -
	F4	€ 11.473,80	2.190,96	€ 9.282,84	3	€ 27.848,52	€ 36.954,99
	F3	€ 9.921,96	2.190,96	€ 7.731,00	2	€ 15.462,00	€ 20.518,07
	F2	€ 8.860,68	2.190,96	€ 6.669,72		€ -	€ -
	F1	€ 8.566,80	2.190,96	€ 6.375,84	3	€ 19.127,52	€ 25.382,22
Seconda	F6	€ 7.708,56	1.849,68	€ 5.858,88		€ -	€ -
	F5	€ 7.678,92	1.849,68	€ 5.829,24		€ -	€ -
	F4	€ 7.651,56	1.849,68	€ 5.801,88		€ -	€ -
	F3	€ 7.440,36	1.849,68	€ 5.590,68	1	€ 5.590,68	€ 7.418,83
	F2	€ 6.634,32	1.849,68	€ 4.784,64	1	€ 4.784,64	€ 6.349,22
	F1	€ 6.056,04	1.849,68	€ 4.206,36		€ -	€ -
Prima	F2	€ 5.565,48	1.370,16	€ 4.195,32		€ -	€ -
	F1	€ 5.380,08	1.370,16	€ 4.009,92		€ -	€ -
<b>Totale</b>					<b>10</b>	<b>€ 72.813,36</b>	<b>€ 96.623,33</b>

<b>Totale complessivo</b>	<b>2.378</b>	<b>€ 7.670.185,08</b>	<b>€ 10.178.335,60</b>
---------------------------	--------------	-----------------------	------------------------

## Articolo 2

La modifica degli articoli 648-bis e

648-ter del codice penale non comporta oneri a carico del bilancio dello Stato.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Articolo 1.

*(Misure per l'emersione e il rientro di capitali detenuti all'estero, nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale)*

1. Al decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, e successive modificazioni, dopo l'articolo 5-ter, sono inseriti i seguenti articoli:

«Art. 5-quater. - *(Collaborazione volontaria)*. - 1. L'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, commessa fino al 31 dicembre 2013 può avvalersi della procedura di collaborazione volontaria di cui al presente articolo per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori dal territorio dello Stato. A tal fine deve:

a) indicare spontaneamente all'amministrazione finanziaria, mediante la presentazione di apposita richiesta, tutti gli investimenti e tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, fornendo i relativi documenti e le informazioni per la ricostruzione dei redditi che servono per costituirli, acquistarli o che derivano dalla loro dismissione o utilizzo a qualunque titolo, relativamente a tutti i periodi d'imposta per i quali, alla data di presentazione della richiesta, non sono scaduti i termini per l'accertamento o la contestazione della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1;

b) versare in unica soluzione le somme dovute, in base all'avviso di accertamento ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, entro il termine

per la proposizione del ricorso, ovvero le somme dovute in base all'accertamento con adesione entro venti giorni dalla redazione dell'atto, oltre alle somme dovute in base all'atto di contestazione o al provvedimento di irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, del presente decreto, entro il termine per la proposizione del ricorso, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, senza avvalersi della compensazione prevista dall'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

2. La collaborazione volontaria non è ammessa se la richiesta è presentata dopo che l'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, 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 alle attività di cui al medesimo articolo 4, comma 1. La preclusione 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. La richiesta di accesso alla collaborazione volontaria non può essere presentata più di una volta, anche indirettamente o per interposta persona.

3. Entro trenta giorni dall'effettuazione dei versamenti indicati al comma 1, lettera b), l'Agenzia delle entrate comunica all'autorità giudiziaria competente la conclusione della procedura di collaborazione volontaria.

4. La procedura di collaborazione volontaria può essere attivata fino al 30 settembre 2015.

Art. 5-quinquies. (*Effetti della procedura di collaborazione volontaria*). - 1. Nei con-

fronti di colui che presta la collaborazione volontaria ai sensi dell'articolo 5-*quater*:

*a)* è esclusa la punibilità per i delitti di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74;

*b)* le pene previste per i delitti di cui agli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, sono diminuite fino alla metà.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano limitatamente alle condotte relative agli impenibili riferibili alle attività costituite o detenute all'estero.

3. Le sanzioni di cui all'articolo 5, comma 2, sono determinate, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, nella misura pari alla metà del minimo edittale se: *a)* le attività vengono trasferite in Italia o in Stati membri dell'Unione europea e in Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo che consentono un effettivo scambio di informazioni con l'Italia inclusi nella lista di cui al decreto del Ministro delle finanze 4 settembre 1996, e successive modificazioni, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 220 del 19 settembre 1996; ovvero *b)* le attività trasferite in Italia o nei predetti Stati erano o sono ivi detenute; ovvero *c)* l'autore delle violazioni di cui all'articolo 5-*quater*, comma 1, fermi restando gli adempimenti ivi previsti, rilascia all'intermediario finanziario estero presso cui le attività sono detenute un'autorizzazione a trasmettere alle autorità finanziarie italiane richiedenti tutti i dati concernenti le attività oggetto di collaborazione volontaria e allega copia di tale autorizzazione, controfirmata dall'intermediario finanziario estero, alla richiesta di collaborazione volontaria. Nei casi diversi da quelli di cui al primo periodo, la sanzione è determinata nella misura del minimo edittale, ridotto di un quarto.

4. Nei casi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del primo periodo del comma 3, qualora l'autore della violazione trasferisca, succes-

sivamente alla presentazione della richiesta, le attività oggetto di collaborazione volontaria presso un altro intermediario localizzato fuori dall'Italia o dai Paesi di cui alla predetta lettera *a*), l'autore della violazione è obbligato, entro trenta giorni dalla data del trasferimento delle attività, a rilasciare l'autorizzazione di cui alla predetta lettera *c*) all'intermediario presso cui le attività sono state trasferite e a trasmettere, entro sessanta giorni dalla data del trasferimento delle attività, tale autorizzazione alle autorità finanziarie italiane, pena l'applicazione di una sanzione pari alla metà della sanzione comminata ai sensi del primo periodo del comma 3.

5. Il procedimento di irrogazione delle sanzioni per le violazioni degli obblighi di dichiarazione di cui all'articolo 4, comma 1, del presente decreto, è definito ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472. Il confronto previsto all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo n. 472 del 1997 è operato tra il terzo della sanzione indicata nell'atto e il terzo della somma dei minimi edittali previsti per le violazioni più gravi o, se più favorevole, il terzo della somma delle sanzioni più gravi determinate ai sensi del medesimo articolo 16, comma 3.

6. Se il contribuente destinatario dell'atto di contestazione non versa le somme dovute nei termini previsti dall'articolo 5-*quater*, comma 1, lettera *b*), la procedura di collaborazione volontaria non si perfeziona e non si producono gli effetti di cui ai commi 1, 3 e 5 del presente articolo. L'Agenzia delle entrate notifica, anche in deroga ai termini di cui all'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, un nuovo atto di contestazione con la rideterminazione della sanzione entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di notifica dell'avviso di accertamento o a quello di redazione dell'atto di adesione o di notifica dell'atto di contestazione.

Art. 5-sexies. (*Ulteriori disposizioni in materia di collaborazione volontaria*). - 1. Le modalità di presentazione dell'istanza di collaborazione volontaria e di pagamento dei relativi debiti tributari, nonché ogni altra modalità applicativa, sono disciplinate con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate. L'Agenzia delle entrate e gli altri organi dell'amministrazione finanziaria concordano condizioni e modalità per lo scambio dei dati relativi alle procedure avviate e concluse.

Art. 5-septies. (*Esibizione di atti falsi e comunicazione di dati non rispondenti al vero*). - 1. Chiunque, nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria, esibisce o trasmette atti o documenti falsi in tutto o in parte ovvero fornisce dati e notizie non rispondenti al vero è punito con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni».

2. Le entrate derivanti dalle disposizioni di cui agli articoli da 5-quater a 5-septies del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, introdotti dal comma 1 del presente articolo, affluiscono ad apposito capitolo d'entrata del bilancio dello Stato, per essere destinate, anche mediante riassegnazione, al pagamento dei debiti commerciali scaduti in conto capitale, anche prevedendo l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno, all'esclusione dai medesimi vincoli delle risorse assegnate a titolo di cofinanziamento nazionale dei programmi dell'Unione europea di quelle derivanti dal riparto del Fondo per lo sviluppo e la coesione, agli investimenti pubblici e al Fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono stabiliti i criteri e le modalità di ripartizione tra le finalità indicate al periodo precedente, nonché di attribuzione a ciascun ente beneficiario, delle somme affluite all'entrata del

bilancio dello Stato di cui al medesimo periodo.

3. Per le esigenze operative connesse allo svolgimento delle attività necessarie all'applicazione della disciplina sull'emersione e il rientro dei capitali detenuti all'estero di cui al comma 1 e comunque al fine di potenziare l'azione di prevenzione e contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, assicurando l'incremento delle entrate fiscali e il miglioramento della qualità dei servizi:

a) l'Agenzia delle entrate, in aggiunta alle assunzioni già autorizzate o consentite dalla normativa vigente, può procedere, per gli anni 2014, 2015 e 2016, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente corrispondente a una spesa non superiore a 4,5 milioni di euro per l'anno 2014, a 24 milioni di euro per l'anno 2015, a 41,5 milioni di euro per l'anno 2016 e a 55 milioni di euro a decorrere dal 2017;

b) la disposizione di cui all'articolo 1, comma 346, lettera e), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, continua ad applicarsi nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e può essere utilizzata anche per il passaggio del personale tra le sezioni del ruolo del personale non dirigenziale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli definisce i criteri per il passaggio da una sezione all'altra, in ragione del progressivo completamento dei processi di riorganizzazione connessi all'incorporazione di cui all'articolo 23-*quater* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Ai dipendenti che transitano presso la sezione «dogane» si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale già appartenente all'Agenzia delle dogane. Ai dipendenti che transitano dalla sezione «ASSI» alla sezione «monopoli» si applica esclusivamente il trattamento giuri-



dico ed economico previsto per il personale già appartenente all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Art. 2.

*(Modifica degli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale)*

1. All'articolo 648-*bis*, primo comma, del codice penale le parole: «Fuori dei casi di concorso nel reato,» sono soppresse.

2. All'articolo 648-*ter*, primo comma, del codice penale le parole: «, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648-*bis*,» sono soppresse.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 entrano in vigore il 31 luglio 2014.





