

rispetto del principio di capacità contributiva, che vieta comunque l'imposizione di redditi superiori a quelli effettivi; e sia consentito aggiungere, ancorché derivanti da attività illecite.

2.5 Disciplina tributaria delle somme prelevate dai conti esteri

L'Agenzia delle Entrate ha recentemente esaminato il quesito di un interpellante che affronta un problema sentito e diffuso, quello del trattamento tributario delle somme che il titolare italiano del «*conto estero*» abbia periodicamente od occasionalmente prelevato. Essa esordisce affermando che «*i prelevamenti da conti esteri riferibili a persone che non esercitano attività di impresa di regola non sono gravati da presunzioni **legali** di reddito di alcun tipo*»⁶⁵; quindi precisa che «*i prelevamenti dai conti esteri costituiscono una variazione del patrimonio detenuto all'estero per il quale è necessario dimostrare o il rientro in Italia o la perdita del possesso*»; donde l'obbligo per «*il soggetto che aderisce alla procedura*» di «*dettagliare, oltre agli incrementi delle attività estere, anche i decrementi delle stesse*», indicando se «*il denaro contante è stato utilizzato per costituire in tutto o in parte una nuova attività patrimoniale o finanziaria in Italia, se è stato utilizzato per l'acquisizione di beni e servizi o se ne è perso il possesso in quanto destinato ad altre persone a titolo di liberalità o donazione*».

A tal punto parrebbe evidente che il contribuente debba comunque dare «*dimostrazioni*» dei prelievi del tutto indipendentemente dal fatto ch'egli sia o meno un imprenditore.

Fatta questa premessa la circolare tocca l'aspetto cruciale del problema, riconoscendo che «*la destinazione delle somme al consumo personale risulta talvolta complessa da dimostrare in quanto il contribuente, non essendovi tenuto, difficilmente conserva i giustificativi. Parimenti le somme destinate ai consumi personali non dimostra-*

65 Cfr. la circ. del 16 luglio 2015, n. 27, pag. 28.

bili, pur non essendo quantificabili a priori, possono risultare, in una buona parte dei casi, riferibili a prelievi periodici contenuti nell'ambito del rendimento delle attività illecitamente detenute all'estero che non subiscono incrementi attraverso versamenti di contanti». Dopo di che considera la frequenza con la quale possono essere avvenuti i prelievi, distinguendoli in «*prelievi periodici*» e «*prelievi non cadenzati*» ed affermando:

- a) *«le somme destinate ai **consumi personali non dimostrabili**, pur non essendo quantificabili a priori, possono risultare, in una buona parte dei casi, riferibili a prelievi periodici contenuti nell'ambito del rendimento delle attività illecitamente detenute all'estero che non subiscono incrementi attraverso versamenti di contanti»;*
- b) *«Per ciò che riguarda invece i **prelievi non cadenzati di importo consistente ovvero superiori alla redditività annuale delle attività** presenti sul conto e che avvengono pur in presenza di cospicui versamenti per contanti, si ritiene che, nella maggior parte dei casi, l'impiego degli importi in contanti prelevati possa ricondursi alla trasformazione patrimoniale (ad esempio: per acquisto di immobili o imbarcazioni, gioielli e simili o per ristrutturazioni) ovvero a donazioni o liberalità a favore di terzi».*

In breve:

- a.1) i «*prelievi periodici (sub a) contenuti nell'ambito del rendimento*», annuale delle attività finanziarie depositate (ad es.) sul conto bancario parrebbero potersi considerare, ma solo «*in una buona parte dei casi*» siccome destinati «*a consumi personali*» e come tali (forse) non soggetti a spiegazioni;
- b.1) i «*prelievi non cadenzati (sub b) di importo consistente ovvero superiori alla redditività annuale*» dovrebbero invece «*ricondursi alla trasformazione patrimoniale*» e sarebbero soggetti a «*spiegazioni*». Ed infatti la circolare aggiunge che «*il rifiuto di fornire spiegazioni in ordine ai prelievi di elevato importo che intaccano la consistenza patrimoniale media illecitamente detenuta all'este-*

ro, invece, potrebbe comportare l'esclusione dalla procedura per incompletezza della stessa. Infatti, la mancata dimostrazione del rientro in Italia delle somme o del loro utilizzo può essere indicativa del fatto che dette somme siano servite per costituire o acquistare un'ulteriore attività estera indebitamente non ricompresa nella procedura»⁶⁶.

Sebbene non sfuggano le limitazioni regolamentari del Direttore dell'Agenzia, in materia di collaborazione volontaria, una maggiore chiarezza sarebbe stata assai gradita, ma soprattutto indispensabile alla soluzione dei molti problemi che la procedura pone; anche perché incoraggerebbe a dividerla i moltissimi tutt'ora spaventati dalla sua complessità e preoccupati dalle incognite che essa parrebbe riservare.

Il dato concreto è che, ora, al problema di interpretare le leggi si aggiunge anche quello di interpretare le circolari; ed infatti quella in esame non risponde con chiarezza a nessuna domanda, neppure a quella più semplice e cioè se il contribuente sia dispensato da qualsiasi dimostrazione in relazione quanto meno ai «*prelievi periodici contenuti nell'ambito dei rendimenti*»; perché l'inciso «*in buona parte dei casi*», senza altra specificazione, lascia trasparire una discrezionalità tutt'altro che rassicurante. Né parrebbe esservi comunque alcuna deroga esplicita all'affermazione perentoria, anch'essa contenuta nell'esordio, secondo cui «*i prelevamenti dai conti esteri costituiscono una variazione del patrimonio detenuto all'estero per il quale è necessario dimostrare o il rientro in Italia o la perdita del possesso*». Altre affermazioni poi appaiono difficilmente armonizzabili con le norme dell'attuale sistema tributario. Se il significato dell'espressione con la quale la circolare esordisce fosse che «*i prelevamenti da conti esteri riferibili a persone che esercitano attività di impresa sono gravati da presunzioni legali di reddito*», sarebbe assai difficile sottoscriverlo allo stato delle conoscenze in relazione, tanto alla pre-

66 Cfr. la circ. del 16 luglio 2015, n. 27, pag. 28.

sunzione legale riferita all'imprenditore, quanto, più in generale, alla classificabilità dei prelievi dal conto svizzero fra una qualsiasi delle fattispecie di reddito previste dal *Tuir*.

Per quanto riguarda l'imprenditore, le norme dell'art. 65, del *Tuir*, considerano relativi all'impresa e quindi fiscalmente rilevanti solo i corrispettivi, i crediti ed i beni espressamente indicati; e non altri. Ma in nessuna norma del *Tuir* è contenuta la presunzione *legale* che sarebbero relativi all'impresa e quindi fiscalmente rilevanti i prelievi che l'imprenditore abbia operato da un proprio conto bancario all'estero; del tutto indipendentemente dal fatto che li abbia attinti da somme derivanti da un'evasione, piuttosto che da un risparmio tassato; da una successione, piuttosto che da una donazione. Neppure ricorre, in relazione a tali somme, la presunzione legale di «*redditi sottratti a tassazione*» prevista dall'art. 2,

D.L. 78/2009, applicandosi essa solo ai Paesi c.d. non collaborativi. Ed è perfino superfluo rilevare che non può neppure concepirsi una presunzione «*legale*» che non sia espressamente prevista dalla legge⁶⁷. L'ordinamento tributario italiano è inoltre connotato da una codificazione rigidamente casistica, sicché non possono configurarsi fattispecie di reddito ulteriori rispetto a quelle espressamente previste; ed è a *fortiori* impossibile qualsiasi applicazione analogica di queste, per l'insormontabile divieto posto dal principio di legalità stabilito dall'art. 23 della costituzione. Non può dunque essere condivisa l'allusione a presunzioni legali oppure ad ipotesi d'imponibilità, quando manchi la norma che le prescriva.

Non è d'altronde casuale che la circolare non affermi l'identità reddituale e quindi l'imponibilità dei prelievi che eccedano i rendimenti delle attività depositate sul conto, ma si limiti ad affermare che, ove questi siano «*non cadenzati di importo consistente ovvero superiori alla redditività annuale*», potrebbero «*ricondursi alla trasformazione patrimoniale*»; sottintendendo la legittimazione dell'ufficio a presumere che il prelievo di somme eccedenti la «*redditività annuale*»

67 Cfr. artt. 2727, e segg. c.c.

avrebbe potuto essere utilizzato per «*acquisto di immobili o imbarcazioni, gioielli e simili o per ristrutturazioni, ovvero (...) donazioni o liberalità a favore di terzi*».

Questa volta, evidentemente, si tratterebbe non più di una presunzione legale, ma di una presunzione semplice che, quand'anche ammissibile ma è lecito dubitarne, sarebbe priva dei requisiti di gravità precisione e concordanza previsti dalla legge⁶⁸. Lo prova la stessa esemplificazione dell'Agenzia, che non parte da una pluralità di fatti noti per risalire al fatto ignorato⁶⁹, che si vorrebbe identificare ed acquisire siccome provato; ma, al contrario, parte da un unico fatto, il prelievo eccedente i rendimenti, per sventagliare tutto quello che il contribuente potrebbe aver fatto. Il che non basta, perché nell'avviso di accertamento dovrebbe poi indicare quello che in concreto il contribuente ha fatto.

Ben sapendo di non poter proseguire per questa strada l'Agenzia aggiunge che «*il rifiuto di fornire spiegazioni (...) potrebbe comportare l'esclusione dalla procedura per incompletezza della stessa*». Ed anche questa affermazione lascia perplessi, perché l'attività accertativa dell'Agenzia, all'ambito della quale deve certamente condursi quella relativa alla *collaborazione volontaria*, è rigorosamente vincolata dalla legge; e non c'è nessuna norma che configuri la «*incompletezza*» come un vizio della «*richiesta di accesso*», che ne comporti l'esclusione dalla procedura di V.D.; e men che meno esiste una norma, che attribuisca all'Agenzia un potere di esclusione, né in questo né in altri casi.

Le ipotesi nelle quali la richiesta di accesso si considera «*non trasmessa*» sono espressamente indicate al punto 6.3. del provvedimento del Direttore dell'Agenzia Prot. n. 2015/13193, del 30 gennaio 2015, che approva il «*modello per la richiesta di accesso alla*

68 Stabilisce infatti l'art. 2729 (*Presunzioni semplici*), «*Le presunzioni non stabilite dalla legge sono lasciate alla prudenza del giudice, il quale non deve ammettere che presunzioni gravi, precise e concordanti*».

69 Seguendo il procedimento (vincolante) prescritto dall'art. 2727 c.c.

procedura» e, comunque, non vi compare la incompletezza della richiesta⁷⁰.

A prescindere dal rilievo che, salvo i casi formalmente verbalizzati e sottoscritti, sarebbe assai difficile la distinzione (che, in ogni caso, non spetterebbe all'ufficio) fra «*il rifiuto di fornire spiegazioni*» e le obbiettive *difficoltà* incontrate dal contribuente nel fornirle, resta incontestabile che in materia di collaborazione volontaria l'ufficio non ha alcun potere di escludere, dalla procedura la richiesta del contribuente, né per incompletezza né per qualsiasi altra ragione. Può soltanto denunciare alla Procura della Repubblica il contribuente che abbia esibito o trasmesso «*atti o documenti falsi, in tutto o in parte*», ovvero abbia fornito «*dati e notizie non rispondenti al vero*», ma non può escludere dalla procedura la richiesta del contribuente che non abbia saputo o voluto «*fornire spiegazioni in ordine ai prelevamenti di elevato importo che intaccano la consistenza patrimoniale media illecitamente detenuta all'estero*». È pur vero che il provvedimento n. 2015/13193, datato 30 gennaio 2015, che approva il «*modello per la richiesta di accesso alla procedura*» precisa che «*la procedura di autodenuncia (...) è condizionata dalla (...) completezza di tutti i fatti e di tutti i documenti, per tutti i periodi d'imposta accertabili, relativamente alla violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale e degli obblighi dichiarativi ai fini delle imposte dirette (...)*». Ma non prevede che l'incompletezza della richiesta di accesso comporti

70 I motivi che fanno considerare la richiesta «*non trasmessa*», impedendo l'invio della ricevuta relativa sono: *mancato riconoscimento del codice di autenticazione o del codice di riscontro di cui ai citati allegati tecnici del decreto 31 luglio 1998 e successive modificazioni; codice di autenticazione o codice di riscontro duplicato, a fronte dell'invio dello stesso file avvenuto erroneamente più volte; file non elaborabile, in quanto non verificato utilizzando il software di cui al punto 4.2; mancata selezione della casella «Istanza integrativa», nel caso in cui risulti già presentata una richiesta valida per il codice fiscale del soggetto indicato nel frontespizio; selezione della casella «Istanza integrativa», nel caso in cui non risulti già presentata una richiesta valida per il codice fiscale del soggetto indicato nel frontespizio; mancato riconoscimento dei soggetti che effettuano la trasmissione telematica indicati al punto 4.1.*

la (sanzione della) esclusione del contribuente dalla procedura; ed un tale potere di esclusione non è stato comunque attribuito al Direttore dell'Agazia dalle norme dell'art. 5-*sexies*, D.L. 167/1990.

La collaborazione volontaria è una procedura per definizione riparatrice e premiale che, secondo il Direttore dell'Agazia, dovrebbe operare «*in un'ottica di semplificazione degli adempimenti e nel contesto di un rinnovato rapporto di fiducia nei confronti dei contribuenti*»; e, pertanto, c'è da augurarsi che essa non venga scoraggiata, acuendone le difficoltà applicative e minacciando reazioni neppure previste dal sistema.

I conti all'estero hanno costituito un fenomeno dannoso che va represso; essi sono stati non di rado ereditati o costituiti in passato anche da piccoli e medi risparmiatori con redditi tassati e non soltanto per occultare capitali e rendimenti all'erario, ma anche per poter disporre liberamente e riservatamente delle somme depositate, nella convinzione che nessuno ne avrebbe mai chiesto il conto e tanto meno la documentazione. E la decisione di accedere alla procedura dichiarandone il saldo, riflette, per l'esperienza di questi mesi, una scelta radicale, quella di mettersi completamente in regola, chiudendo con il passato. A questo punto è evidente che se la prospettiva diventa quella di esporsi a presunzioni o ad esclusioni, dalle imprevedibili conseguenze, per non aver saputo o potuto fornire la prova di prelievi operati anni addietro nella convinzione di non doverli mai documentare, è fatale che prevalga la scelta di «*non farsi male da solo*». È dunque necessario trovare soluzioni di buon senso che concilino l'esigenza d'incoraggiare l'accesso alla procedura, favorendo gli obiettivi essenziali dell'emersione internazionale, con il rispetto delle regole; ma per farlo è necessario un gesto di fiducia verso il contribuente che vi accede, proponendogli di provare con un'autocertificazione quello che non fosse in grado di provare altrimenti. In fin dei conti l'impiego di una somma prelevata da un conto bancario è soltanto un fatto, per definizione «*a diretta conoscenza dell'interessato*»⁷¹, il quale riflette

71 Cfr, *infra*, 3.3.2 *L'utilizzo della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, nonché Francesca e Simonetta Perucchi, L'utilizzo dell'autocertificazione, in Corriere del Ticino, 23 luglio 2015, pag. 29.*

come meglio non si potrebbe la *ratio* della «dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà»⁷², che la procedura impone di utilizzare addirittura per attestare «che gli atti o documenti consegnati per l'espletamento dell'incarico non sono falsi e che i dati e notizie forniti sono rispondenti al vero». Dunque ben al di là della reale conoscenza certificativa che in tal caso potrebbe averne il dichiarante⁷³.

72 Prevista dall'art. 47, D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

73 Cfr., *infra*, 3.3.2. *L'utilizzo della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà*.