
Direttori

Luigi Guatri
Victor Uckmar

Comitato scientifico

Luigi Arturo Bianchi
Tancredi Bianchi
Mauro Bini
Gualtiero Brugger
Guido Ferrarini
Franco Gallo
Mario Notari

strumenti finanziari e fiscalità

Adeguamenti e distorsioni nella disciplina sul monitoraggio

Sebastiano Maurizio Messina

Il prelievo alla fonte sui flussi finanziari e sui redditi derivanti dagli investimenti esteri e dalle attività estere di natura finanziaria

Valentino Amendola-Provenzano

Monitoraggio fiscale e antiriciclaggio: punti di convergenza

Fabrizio Vedana

Brevi note in materia di monitoraggio fiscale e titolari effettivi: un'estensione da maneggiare con cautela

Carlo Galli

Il regime sanzionatorio della violazione degli obblighi di rilevazione di cui all'art. 4, d.l. n. 167 del 1990

Andrea Quattrocchi

EMIR - Stato di attuazione del regolamento comunitario in materia di contratti derivati OTC

Giuliano Marzi

IFRS 9 e crediti: il modello di "expected credit losses" per la determinazione delle rettifiche di valore

Roberto Spiller e Giorgio Vergani

Il regime sanzionatorio della violazione degli obblighi di rilevazione di cui all'art. 4, d.l. n. 167 del 1990

di ANDREA QUATTROCCHI

Il contributo è dedicato alle modifiche del regime sanzionatorio del monitoraggio fiscale, la cui disamina è svolta alla luce del progressivo cammino della legislazione in materia, più volte interessata, nel corso degli anni, da plurime emendazioni e passibile di censure in relazione ai principi del diritto europeo. Esaminando la portata effettuale della novella normativa, l'A. individua la creazione di "microsistemi" sanzionatori differenziati a seconda della localizzazione della consistenza estera in Paesi a fiscalità privilegiata o meno, in coerenza con quanto già

avvenuto con l'art. 12 d.l. n. 78 del 2009. Il contributo si concentra anche sui riflessi prodotti dall'applicazione del principio del favor rei - in relazione alle violazioni anteriori all'entrata in vigore della norma - e del principio di legalità, con riferimento ai trasferimenti non più punibili. Da ultimo, l'A. sottolinea talune criticità con riguardo all'applicazione del ravvedimento operoso ed esclude la condivisibilità del richiamo dell'art. 7, ultimo comma, D. Lgs. n. 472 del 1997 nell'ipotesi di contribuente collaborativo.

1. Premessa

Il rinnovato assetto sanzionatorio della violazione degli obblighi di dichiarazione annuale degli investimenti e delle attività detenute all'estero da persone fisiche (ed altri enti) residenti in Italia¹ costituisce il punto di arrivo di un progressivo (e tortuoso) cammino della pertinente legislazione e risulta esser stato influenzato da una pluralità di fattori che, da ultimo, hanno richiesto un sostanziale e complessivo riordino della relativa disciplina. Quest'ultima è invero andata incontro, nel corso degli anni, a successivi inasprimenti i quali, motivati da ragioni di contrasto all'evasione o conseguenti all'introduzione di sanatorie, hanno contribuito ad alimentare perplessità sulla proporzionalità di dette sanzioni oltre che sollevare dubbi circa eventuali riflessi discriminatori.

www.sfef.it

Al riguardo va ricordato che la stessa rubrica della norma di modifica (art. 9, l. 9 agosto 2013, n. 97)² fa riferimento al caso Pilot 1711/11/TAXU riguardante l'apertura, da parte della Commissione Europea, di una procedura pre-contenziosa avente ad oggetto i trasferimenti relativi ad attività detenute all'estero ed operati attraverso soggetti non residenti (art. 2 d.l. n. 167 del 1990). In tale ambito, la Commissione ha stigmatizzato sia l'incongruen-

www.sfef.it

¹ Sui principi generali posti a fondamento del "monitoraggio fiscale" si rinvia a V. UCKMAR - G. CORASANITI - P. DE'CAPITANI DI VIMERCATE - C. CORRADO OLIVA, *Diritto tributario internazionale - Manuale*, Padova, 2012, 362 ss.; S.M. Messina, *Il monitoraggio fiscale*, in G. CORASANITI, *Diritto tributario delle attività finanziarie*, Milano, 2012, 787. Più risalenti, G. ESCALAR, *Monitoraggio fiscale e dichiarazione delle attività estere di natura finanziaria e degli investimenti all'estero* in *Rass. trib.*, 1995, 840; R. LUPI, *Interrogativi in tema di monitoraggio fiscale*, in *Riv. dir. trib.*, 1992, I, 514.

² Sui vari aspetti del nuovo regime v. V. CAVALLARO - P. CORDEIRO GUERRA, *Si scrive monitoraggio ma si legge anticiclaggio*, in *Corr. trib.*, 2013, 2850; N. ARQUILLA, *Monitoraggio fiscale valutario: obblighi dichiarativi su investimenti all'estero e attività estere finanziarie*, in *Corr. trib.*, 2013, 2753; M. LONGHI - V. AMENDOLA PROVENZANO, *Il nuovo monitoraggio fiscale: il ruolo degli intermediari*, in *Fiscalità e comm. inter.*, n. 11/2013.

za derivante dalle diverse conseguenze amministrative per il caso in cui la violazione di obblighi dichiarativi riguardasse attività ed investimenti effettuati esclusivamente nel nostro Paese, sia la previsione di una sanzione che prescindesse dall'effettiva sottrazione ed imposizione in Italia delle somme oggetto di trasferimento³; ed ancora, per le attività detenute in altro Stato UE o SEE, secondo la Commissione, in luogo dell'obbligo dichiarativo posto a carico del contribuente avrebbero potuto essere valorizzati gli strumenti volti allo scambio di informazioni e alla reciproca assistenza tra Stati membri in materia fiscale.

Questo ultimo aspetto appare di notevole rilevanza ma deve essere letto correttamente, pena il ridimensionamento dell'art. 65, par. 1, lett. b) TFUE, secondo cui il principio generale della libera circolazione dei capitali di cui all'art. 63 non pregiudica il diritto degli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, in particolare nel settore fiscale, o di stabilire procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitali anche a scopo di informazione amministrativa. Tale norma del Trattato costituisce invero il principio che assicura legittimità, sul piano del diritto UE, alle disposizioni sul monitoraggio, le cui finalità, pur meritevoli di tutela, non possono tuttavia tradursi in adempimenti irragionevoli e disarmonici rispetto agli obiettivi che si prefiggono, né dare luogo ad ingiustificate restrizioni. Ne è conseguita la scelta di adottare un modello di rilevazione che, confermando l'obbligo di collaborazione del contribuente mediante adempimento dichiarativo, continuasse ad assicurare la raccolta delle conoscenze riguardanti le attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero, tuttavia escludendosi il riferimento al separato monitoraggio dei trasferimenti, fattispecie che aveva giustificato, sin dall'introduzione delle norme, la previsione di distinte disposizioni afflittive (i commi quarto e quinto dell'art. 5, d.l. n. 167/90). Sennonché, all'unica fattispecie di rilevazione non corrisponde oggi un trattamento sanzionatorio realmente unitario, poiché la relativa misura è diversificata - e nella specie è soggetta ad un raddoppio - a seconda che l'attività finanziaria o patrimoniale sia detenuta in un Paese *white list* (dal 3 al 15 per cento) o meno (dal 6 al 30 per cento), con inedita previsione di una misura fissa (258 euro) ove la dichiarazione sia presentata entro novanta giorni dalla scadenza del relativo termine. Nel recepire le indicazioni europee il legislatore ha operato, dunque, sia una semplificazione delle fattispecie rilevanti, sia una revisione quantitativa ma anche qualitativa delle sanzioni (poiché si abbandona la previsione della confisca per equivalente).

Ciò premesso, la disamina del contenuto e della portata effettuale della disposizione sin qui sinteticamente descritta, si presta ad essere meglio svolta alla luce del complesso cammino della disciplina sanzionatoria del monitoraggio, la cui progressiva evoluzione rappresenta la migliore chiave di lettura della novella normativa anche con riguardo ai profili di diritto intertemporale.

2. Il cammino della legislazione in materia di sanzioni sul monitoraggio fiscale: dall'adozione del d.l. n. 167 del 1990 alla modifica del 2009

Il trattamento sanzionatorio⁴ applicabile alla violazione degli obblighi di monitoraggio a carico di persone fisiche, enti non commerciali, società semplici ed equiparate è stato og-

³ V., al riguardo, E. MIGNARRI, *Monitoraggio e tassazione dei redditi di fonte estera dopo la legge europea n. 97/2013*, in *Fisco*, 2013, 5886.

⁴ Sul tema delle sanzioni in materia di monitoraggio v. R. LUPI - G. SEPIO, *Sulla natura tributaria delle sanzioni previste per la violazione degli obblighi di monitoraggio dei rapporti finanziari con l'estero*, in *Dialoghi*, 2004, 851; G. Zuzzo, *Considerazioni*

getto di emendazioni successive alla sua introduzione, dovute per un verso al riordino della disciplina generale delle sanzioni amministrative del 1997 – rilievo smentito, come si vedrà tra breve, dalla suprema Corte – e per l'altro all'approvazione del primo “scudo fiscale” del 2001.

Come anticipato, i commi quarto e quinto dell'art. 5, prevedevano sanzioni diversificate a seconda che la violazione consistesse nella mancata segnalazione dell'attività finanziaria (o dell'investimento estero) piuttosto che nel trasferimento da, verso o sull'estero, prevedendosi, rispettivamente, una pena pecuniaria in misura fissa (1 milione) ed una proporzionale, dal 5 al 25 per cento dell'ammontare degli importi non dichiarati.

Successivamente, nel corso del 1997, si sono succeduti due provvedimenti.

Con il primo, il D. Lgs. 30 aprile 1997, n. 125, recante “*norme in materia di circolazione transfrontaliera di capitali in attuazione della Direttiva 91/308/CEE*”, il legislatore ha riformulato l'art. 3 del d.l. n. 167 del 1990, fattispecie relativa al trasferimento al seguito di denaro, titoli o valori (in precedenza importazione ed esportazione) e ha introdotto il sequestro in caso di constatazione delle violazioni⁵. In questa occasione, mediante l'art. 2, comma 1, lett. a) del medesimo decreto n. 125 del 1997, l'art. 5 d.l. n. 167 del 1990 è stato modificato sostituendosi la locuzione “pene pecuniarie” con quella di “sanzioni amministrative pecuniarie”.

Con il D. Lgs. 18 dicembre 1997, n. 471 è stata viceversa attuata la riforma del sistema delle sanzioni tributarie non penali, applicabili alle violazioni in materia di imposte sui redditi, Iva e riscossione. L'art. 16 del decreto, in particolare, ha previsto, al primo comma, l'abrogazione espressa di talune norme sanzionatorie – tra le quali non rientrano i commi quarto e quinto dell'art. 5 del d.l. n. 167 del 1990 – e al secondo “*l'abrogazione di ogni altra disposizione in contrasto con il presente decreto*”.

Il dubbio sulla continuità della vigenza delle sanzioni di cui al decreto sul monitoraggio è sorto in ragione del combinato disposto del suddetto art. 16, comma 2 e dell'art. 8, comma 1 del medesimo provvedimento, norma diretta a reprimere, con una sanzione pecuniaria compresa tra lire cinquecentomila e quattro milioni, la mancata indicazione, in dichiarazione, “*di ogni altro elemento prescritto per il compimento dei controlli*”.

Sul tema del rapporto tra le sanzioni relative al monitoraggio e quelle previste in materia di imposte sui redditi, Iva e riscossione, l'Amministrazione finanziaria⁶ ha affermato che a seguito del D. Lgs. n. 471 del 1997, la violazione delle disposizioni sul monitoraggio, con esplicito riferimento ai commi 2, 4, 5 e 6 dell'art. 5 del d.l. n. 167 del 1990, avrebbero dovuto considerarsi abrogate, in quanto diversamente disciplinate dalle sopravvenute disposizioni normative.

La dottrina successiva⁷, svolgendo un articolato percorso argomentativo, ha condiviso la conclusione del Fisco, sia ritenendo che il riordino della disciplina delle sanzioni intro-

www.sfef.it

in tema di reviviscenza delle sanzioni sul monitoraggio, in *Fisco*, n. 44/2001, 13942. E. BOGUONE, *La disciplina sanzionatoria nella normativa italiana sullo scudo fiscale: eventuali profili di incompatibilità con i principi comunitari di equivalenza delle sanzioni e proporzionalità*, in *Dir. prat. trib.*, 2003, I, 1131. Sul regime attuale v. D. LIBURDI, *Monitoraggio fiscale: adempimenti e sanzioni dopo la legge europea*, in *Fiscalità e comm. inter.*, n. 10/2013.

⁵ Si tenga presente che l'art. 3 del d.l. n. 167 del 1990 è stato soppresso dall'art. 13 del D. Lgs. 19 novembre 2008, n. 195 che a seguito del Regolamento (CE) n. 1889 del 2005 ha introdotto nuove norme in materia valutaria. In tale decreto hanno trovato spazio le ipotesi di trasferimento da o verso l'estero di denaro ed il relativo corredo sanzionatorio.

⁶ Cfr. Min. Fin., circ. 17 maggio 2000, n. 98/E, 48 (par. 9.2.5). Questa posizione è stata ribadita da Ag. Entr., circ., 1 ottobre 2001, n. 85/E.

⁷ Cfr. G. Zizzo, *Considerazioni in tema di reviviscenza delle sanzioni sul monitoraggio*, cit., 13943 ss. L'A. prende le mosse dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, secondo cui le leggi sono abrogate da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore. Ciò premesso, l'A. ritiene che l'art. 16 del D. Lgs. n. 471 del 1997 introduce due diverse specie di abrogazioni espresse, l'una nominata – quella di cui al primo comma, ove sono indicate le disposizioni oggetto di abrogazione – l'altra innominata, contenuta nel secondo comma, abrogazione, quest'ultima, che potrebbe potersi assimilare alla fattispecie dell'incompatibilità di cui all'ultimo periodo dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale.

dotto nel 1997 costituissero, ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, un'ipotesi di abrogazione tacita per nuova regolamentazione della materia - e non per incompatibilità tra discipline⁸ - sia affermando che quest'ultima fosse applicabile, in quanto più favorevole, alle violazioni poste in essere anteriormente, secondo quanto previsto dall'art. 3, D. Lgs. n. 472 del 1997.

La tesi dell'abrogazione implicita dovuta alla incompatibilità tra l'art. 5 del d.l. n. 167 del 1990 e l'art. 8 del D. Lgs. n. 471 del 1997 non è stata tuttavia condivisa dalla suprema Corte⁹, sul presupposto che il legislatore aveva ritenuto di sanzionare in modo autonomo e specifico la violazione degli adempimenti ai fini del monitoraggio, poiché il relativo trattamento repressivo era contenuto nel testo normativo esclusivamente dedicato agli obblighi di segnalazione valutari adottati in attuazione delle norme comunitarie.

Questo orientamento giurisprudenziale, giova sottolinearlo, è successivo all'adozione del primo "scudo fiscale" (d.l. 25 settembre 2001, n. 350) con il cui art. 19, comma 1, lett. b) il legislatore è intervenuto sul solo quarto comma dell'art. 5 del d.l. n. 167 del 1990, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria dal 5 al 25 per cento dell'ammontare degli importi non dichiarati¹⁰. Quanto al comma quinto, lo scudo non ne aveva per ciò stesso intaccato la formulazione, basata sin da principio sulle stesse percentuali del novellato comma quarto.

Le percentuali delle sanzioni previste dai commi 4 e 5 divenivano quindi uniformi. Senonché, in realtà, poiché la prassi amministrativa, la dottrina e la stessa relazione di accompagnamento al d.l. n. 350 del 2001¹¹ concordavano sull'abrogazione tacita operata dal D. Lgs. n. 471 del 1997, e la giurisprudenza non si era ancora pronunciata, il ritorno alla norma speciale aveva posto il problema della reviviscenza dell'art. 5, quinto comma.

Sul tema, la posizione dell'Amministrazione finanziaria¹², tesa a ritenere applicabili le nuove percentuali anche alle violazioni di cui al secondo comma dell'art. 4, è stata criticata dalla dottrina¹³, secondo la quale, con l'art. 19, quindi mediante una modifica del testo dei soli commi 2 e 4 dell'art. 5, il legislatore intendeva introdurre nuove sanzioni in relazione agli illeciti originariamente puniti da queste disposizioni, lasciando nella sfera dell'art. 8,

www.sfef.it

⁸ Questa eventualità è stata per vero esplorata dalla medesima dottrina, ricorrendo alle indicazioni dei civilisti più autorevoli (R. QUADRÌ, *Applicazione della legge in generale*, in *Commentario al codice civile*, diretto da SCIALOJA-BRANCA, Bologna - Roma, 1974, 328). Questi ultimi avevano infatti precisato che la prevalenza tra norma generale posteriore e norma speciale anteriore fosse ammissibile solo qualora la norma successiva, per quanto generale, si palesasse come talmente dissonante da quella preesistente speciale da turbare in profondità l'armonia del sistema. Questa eventualità, in ogni caso, non sembra potersi prospettare nel caso di specie.

⁹ Cfr. Cass., 11 giugno 2003, n. 9320, in *Boll. trib.*, 2003, 1757, con nota di F. FONDI, *Monitoraggio fiscale: i possibili effetti di una recente interpretazione a proposito del soggetto tenuto agli obblighi di dichiarazione e della natura delle relative violazioni*. Nonostante la Cassazione abbia disatteso la tesi dell'Amministrazione Finanziaria contenuta nella circolare n. 98 del 2000 è da ritenere applicabile, per le violazioni comprese tra il 1997 e il 2001, l'art. 10 comma 2 dello Statuto dei diritti del contribuente, diretto a tutelare la posizione del contribuente che si sia conformato alle indicazioni espresse negli atti dell'Amministrazione.

¹⁰ Lo stesso art. 19, comma 1, lett. b) introduce la previsione della confisca di beni di corrispondente valore, tema su cui torneremo nel paragrafo seguente. Sulla novella del 2001, cfr. A. BONFIGLIO, *Monitoraggio fiscale e regime sanzionatorio*, in *Corr. trib.*, 2002, 2439.

¹¹ Cfr. Relazione alla Conversione in legge del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350 recante disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro, Camera dei Deputati, 26 settembre 2001, XIV legislatura, n. 1654 in http://legxiv.camera.it/dati/leg14/_lavori/stampati/pdf/14PD0007930.pdf, ove si legge (p. 18): "L'art. 19 rende più stringenti per il futuro le sanzioni amministrative previste per la violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale, sino ad oggi ricomprese tra 500.000 lire e 4 milioni: si ripristina la misura (dal 5 al 25 per cento dell'ammontare degli importi non dichiarati) che era prevista prima della riforma delle sanzioni fiscali amministrative del 1997 per le violazioni agli obblighi di segnalazione (omessa dichiarazione dei trasferimenti da verso e sull'estero degli investimenti all'estero e delle attività estere di natura finanziaria)".

¹² Cfr. Ag. Entr., circ. 1 ottobre 2001, n. 85, 10-11 (par. 11).

¹³ In tal senso si era espresso G. ZIZZO, *Considerazioni in tema di reviviscenza delle sanzioni sul monitoraggio*, cit., 13942.

comma 1, del D. Lgs. n. 471 del 1997 la violazione in principio punita dal quinto comma dell'art. 5¹⁴.

Su questa base, secondo i commentatori, il regime sanzionatorio del monitoraggio si sarebbe avvalso di disposizioni diverse a seconda che la violazione si fosse sostanziata nella mancata segnalazione della consistenza dell'attività finanziaria o dell'investimento estero - rendendosi, in tal caso (art. 4, comma 1) applicabile la sanzione percentuale di cui all'art. 5, comma 4 -, o che, viceversa, non fosse stato monitorato l'ammontare dei trasferimenti, ipotesi nella quale avrebbe ancora trovato applicazione l'art. 8, comma 1 del D. Lgs. n. 471 del 1997, con una sanzione pecuniaria compresa tra 258 e 2065 euro.

In realtà, l'intervento della Suprema Corte del 2003, chiarendo che nessuna abrogazione tacita fosse avvenuta nel 1997, si è dimostrato risolutivo delle problematiche sorte a seguito dell'art. 19 del d.l. n. 350 del 2001.

In questo senso, l'intervento sul solo quarto comma della disposizione, che pure non presupponeva un convincimento del legislatore circa la continuità della vigenza dell'art. 5, comma 5¹⁵, risultava, in definitiva, diretto alla uniformazione delle percentuali delle sanzioni amministrative applicabili alle violazioni degli obblighi di monitoraggio di cui all'art. 4, commi 1 e 2.

La materia trova un ulteriore snodo con l'art. 13-bis, comma settimo, lett. a) e b), d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, norma relativa al rimpatrio e alla regolarizzazione delle attività estere detenute in violazione delle disposizioni sul monitoraggio fiscale, che ha modificato l'art. 5, commi quarto e quinto, d.l. n. 167 del 1990.

In particolare, è stato disposto che in caso di violazione degli obblighi di cui all'art. 4, commi primo e secondo, le soglie minime e massime delle sanzioni fossero raddoppiate, passando "dal 5 al 25 per cento" al "dal 10 al 50 per cento". Accanto all'inasprimento delle percentuali, si è registrata la conferma della previsione della contestuale "confisca di beni di corrispondente valore" contemplata dall'art. 5, comma 4.

L'intervento confermava, una volta di più, che le modifiche alle sanzioni del monitoraggio fiscale rappresentassero una costante destinata a riproporsi ad ogni provvedimento di rimpatrio o regolarizzazione di capitali ed investimenti detenuti all'estero¹⁶.

3. La proporzionalità della sanzione tra confisca e inasprimento delle percentuali

In sede di conversione del d.l. n. 350 del 2001, l'art. 19 del decreto è stato integrato con la previsione della confisca di beni di corrispondente valore, applicabile nella sola ipotesi di cui all'art. 5, comma 4, d.l. n. 167 del 1990, vale a dire in relazione alla violazione del-

¹⁴ Secondo G. Zizzo, *Considerazioni in tema di reviviscenza delle sanzioni sul monitoraggio*, cit., 13945, la soluzione prospettata è coerente con le conclusioni raggiunte in ordine al rapporto tra le sanzioni di cui all'art. 5, commi 2, 4 e 5 e la sanzione di cui all'art. 8, comma 1, del D. Lgs. n. 471 del 1997. Secondo l'A., infatti "L'abrogazione delle prime ad opera dell'ultima preclude la loro applicazione (se non, naturalmente, ad illeciti commessi prima dell'abrogazione, e nei limiti consentiti dall'art. 3, comma 3, del D. Lgs., n. 472) senza l'intervento di una legge che ne disponga espressamente la reintroduzione: intervento attuato dal d.l. n. 350 con riferimento alle sanzioni di cui ai commi 2 e 4, inattuato con riferimento a quella di cui al comma 5". Le critiche alla posizione dell'Amministrazione finanziaria sono comuni ad altri commentatori (cfr. A. BONFIGLIO, *Monitoraggio fiscale e regime sanzionatorio*, cit., 2442) sia per carenza di fondamento normativo, sia in ragione dell'impossibilità di interpretare estensivamente l'art. 19.

¹⁵ Come si è visto, (cfr. precedente nota 11), il legislatore, nella relazione di accompagnamento, esprime chiaramente il convincimento che la riforma del 1997 avesse prodotto effetti sulle sanzioni del monitoraggio previste dall'art. 5 del d.l. n. 167 del 1990.

¹⁶ Sui singoli aspetti delle disposizioni del provvedimento del 2001 cfr. G. Gaffuri, *I requisiti soggettivi e oggettivi per il rimpatrio e la regolarizzazione delle attività detenute all'estero*, in *Rass. trib.*, 2001, 1637; A. SANTAMARIA, *Prime considerazioni in merito alla nuova disciplina legislativa sul rientro dei capitali e sull'emersione delle attività detenute all'estero*, in *Dir. prat. trib.*, 2001, I, 765. Nella prassi v. Ag. Entr., circ. 13 settembre 2010, n. 45.

l'obbligo di segnalazione della consistenza dell'attività finanziaria o dell'investimento estero di cui all'art. 4, comma 1 del decreto.

Sin dalla sua introduzione, la confisca ha alimentato le perplessità della dottrina¹⁷ circa l'opportunità di reintrodurre una misura risalente alla l. n. 159 del 1976 e destinata a sanzionare in modo così incisivo la violazione di un obbligo di carattere formale.

La prassi ha confermato, in questi anni, la sostanziale non applicazione della sanzione in esame, ciò che è dipeso dall'assenza di certezza in merito alle modalità di calcolo del suo ammontare effettivo. Ed invero, la norma avrebbe potuto essere interpretata sia nel senso che tale ammontare avrebbe dovuto corrispondere alla somma sulla quale sarebbe stata calcolata la sanzione pecuniaria, e quindi al complessivo *valore dell'attività non dichiarata*¹⁸, sia nel senso che la confisca avrebbe dovuto essere applicata per un importo pari alla *sanzione irrogata*¹⁹.

Al momento dell'approvazione dell'art. 13-bis il legislatore aveva ipotizzato l'abrogazione della confisca, ciò che avrebbe semplificato il quadro sanzionatorio complessivo e risolto in radice le questioni legate alla sua determinazione. Sennonché, nella versione definitiva del provvedimento la confisca era stata confermata e la sua natura afflittiva si accompagnava a sanzioni ancor più elevate.

Per queste ragioni, si poneva, ancor più del 2001, la necessità di una riflessione sulla compatibilità delle sanzioni con il principio di proporzionalità sia di fonte interna che, soprattutto, con quello di derivazione europea.

Sotto questo ultimo profilo, occorre ricordare che la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha fissato taluni principi cui gli Stati membri devono uniformarsi nell'esercizio del loro potere discrezionale di applicare sanzioni conseguenti alla violazione di obblighi di diritto nazionale.

In particolare, la ECJ ha statuito che in conformità al principio di proporzionalità, gli Stati membri devono far ricorso a mezzi che, pur consentendo di raggiungere efficacemente l'obiettivo perseguito dal diritto interno, portino il minor pregiudizio possibile agli obiettivi ed ai principi stabiliti dalla normativa europea²⁰. Inoltre, le misure amministrative o repressive non devono esulare dai limiti di quanto è strettamente necessario, le modalità di controllo non devono essere concepite in modo da limitare la libertà voluta dal Trattato e non è lecito comminare sanzioni talmente sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione da risolversi in un ostacolo a tale libertà²¹.

Il regime sanzionatorio risultante dalla modifica del 2009 appariva non in linea con questi precetti, sia per la conferma della confisca, sia in ragione di ulteriori elementi.

www.sfef.it

Come già segnalato²² l'art. 8, comma 1 del D. Lgs. n. 471 del 1997, che pure era stato ritenuto, per alcuni anni, norma applicabile in luogo dell'originario disposto dell'art. 5, prevede che alle violazioni relative al contenuto della dichiarazione diverse da quelle attinenti il quadro RW si applichino sanzioni ben più miti rispetto a quelle previste per il monitorag-

¹⁷ Cfr. A. SANTAMARIA, *Prime considerazioni in merito alla nuova disciplina legislativa sul rientro dei capitali e sull'emersione delle attività detenute all'estero*, cit., 790.

¹⁸ In questo senso A. SANTAMARIA, *Prime considerazioni in merito alla nuova disciplina legislativa sul rientro dei capitali e sull'emersione delle attività detenute all'estero*, loc. cit.

¹⁹ In tal senso si era espressa Assonime, circ. 18 dicembre 2001, n. 60.

²⁰ Cfr. Corte di Giustizia, 18 dicembre 1997, Cause riunite C-286/94, C-340/95, C-401/95, C-47/96, *Garage Molenheide* punto 46. In dottrina, cfr. E. BOGLIONE, *La disciplina sanzionatoria nella normativa italiana sullo scudo fiscale: eventuali profili di incompatibilità con i principi comunitari di equivalenza delle sanzioni e proporzionalità*, in *Dir. prat. trib.*, 2003, I, 1131; F. MANCINI, *Le sanzioni tributarie: i principi desumibili dall'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1997, 398.

²¹ Cfr. Corte di Giustizia, 14 dicembre 1995, C-387/93, punto 58.

²² Mi si consenta il rinvio al mio *Le modifiche al regime sanzionatorio del monitoraggio fiscale*, in *Aa. Vv.*, *Lo scudo fiscale*, Milano, 2009, 143.

gio, seppure in entrambi i casi si tratti di mancata segnalazione di elementi che consentano il compimento di controlli.

In secondo luogo, si confermava che le sanzioni sul monitoraggio non fossero diversificate in relazione alla fonte del reddito²³, cosicché la mancata indicazione di consistenze di fonte italiana – che come tali avrebbero potuto essere più agevolmente scoperte dall'Amministrazione – risultava trattata allo stesso modo della mancata segnalazione di attività costituite all'estero con redditi di fonte estera, che viceversa avrebbero potuto prestarsi ad essere trattati con sanzioni più incisive.

Questi rilievi, unitamente al sostanziale inasprimento delle percentuali disposto nel 2009, si prestavano a giustificare le perplessità legate alla proporzionalità delle sanzioni in esame, che avrebbero potuto tradursi in un ostacolo all'esercizio delle libertà garantite dal Trattato UE, specie ove considerando che i sistemi fiscali, in particolare quelli europei, stessero muovendosi a grandi passi verso l'adozione di un quanto più ampio e generale sistema di scambio d'informazioni tra amministrazioni fiscali.

4. Il nuovo art. 5 e i "microsistemi" sanzionatori della violazione degli obblighi di monitoraggio

Come anticipato, le criticità appena segnalate hanno contribuito all'apertura di una procedura pre- contenziosa (Pilot 1711/11) con la quale la Commissione ha inteso stimolare un sollecito intervento del legislatore al fine di ripensare il complessivo sistema sanzionatorio degli obblighi di rilevazione onde renderlo più equilibrato.

www.sfef.it

In tal modo, con l'art. 9, comma 1, lett. c), l. 6 agosto 2013, n. 97²⁴ si è pervenuti alla riformulazione dell'art. 5, d.l. n. 167 del 1990 adeguandone il contenuto sia agli spunti emersi in sede europea, sia alla conseguente diversa strutturazione degli obblighi di monitoraggio, massimamente riguardanti, per i contribuenti, l'indicazione delle consistenze estere senza alcun riferimento ai trasferimenti (ad esse connessi o meno).

La prima e certamente condivisibile modifica riguarda l'espunzione della confisca, che rappresentava uno degli elementi di maggiore disallineamento rispetto al trattamento sanzionatorio previsto per la mancata indicazione, in dichiarazione, di altri elementi rilevanti per la determinazione del tributo o prescritti per il compimento di controlli (art. 8).

All'abrogazione della confisca si accompagna un trattamento sanzionatorio complessivamente più mite che, aggiungiamo, appare più coerente con la natura di sanzione propria della norma in esame. In questo senso, non può sottacersi che la previsione di una percentuale elevata apparisse in passato diretta a realizzare, in concreto, non solo quella ragionevole ed attesa funzione afflittiva propria della norma, ma anche una sorta di recupero, sotto il profilo economico, delle imposte e delle sanzioni dovute sulla mancata tassazione in Italia delle risorse dirette ad alimentare le consistenze estere nei casi in cui l'Amministrazione finanziaria non fosse in grado di provare questa circostanza e dunque non potesse né recuperare l'imposta dovuta né applicare le sanzioni di cui al D. Lgs. n. 471 del 1997. A conferma che il profilo di maggiore delicatezza fosse quello probatorio legato al-

²³ Cfr. E. BOGLIONE, *La disciplina sanzionatoria nella normativa italiana sullo scudo fiscale: eventuali profili di incompatibilità con i principi comunitari di equivalenza delle sanzioni e proporzionalità*, cit., 1145.

²⁴ Cfr. Cayallaro - P. Cordeiro Guerra, *Si scrive monitoraggio ma si legge antiriciclaggio*, cit.; N. Arquilla, *Monitoraggio fiscale valutarlo: obblighi dichiarativi su investimenti all'estero e attività estere finanziarie*, in *Corr. trib.*, 2013, 2753; D. Liburdi, *Monitoraggio fiscale: adempimenti e sanzioni dopo la legge europea*, cit... Per i primi chiarimenti dell'Amministrazione finanziaria v. Ag. Entr., circ. 23 dicembre 2013, n. 38.

www.sfef.it

la determinazione dell'imponibile non tassato va ricordato che l'art. 12 d.l. n. 78 del 2009, norma introdotta in occasione dello scudo fiscale del 2009, ha previsto che le consistenze detenute in paradisi fiscali, salvo prova contraria a carico del contribuente, si presumono costituite con redditi non assoggettati ad imposizione in Italia, con previsione del raddoppio delle sanzioni di cui al D. Lgs. n. 471 del 1997²⁵.

www.sfef.it

Orbene, il nuovo art. 5, laddove distingue tra consistenze detenute in Paesi *white list* o meno, appare informato al medesimo principio di cui all'art. 12, poiché tratta con sfavore la localizzazione della consistenza in paradisi fiscali, contribuendo a chiudere il cerchio su quel "microsistema" che lo stesso art. 12, occupandosi anche delle imposte sui redditi e relative sanzioni, aveva iniziato a delineare palesandosi anche come disposizione "integrativa" rispetto all'art. 5, per il regime sanzionatorio del monitoraggio degli investimenti in Paesi a fiscalità privilegiata.

La stessa strutturazione dell'art. 12 possiede invero una decisa connotazione sanzionatoria, con particolare riferimento alla previsione del raddoppio dei termini per l'accertamento ai fini delle imposte sui redditi e per la contestazione delle sanzioni del monitoraggio (commi 2-bis e 2-ter). La natura afflittiva del raddoppio appare confermata dalla circostanza che la formulazione testuale delle due disposizioni non attribuisce rilievo all'eventuale prova contraria (totale o parziale) fornita dal contribuente. Ne consegue che l'Amministrazione finanziaria da un lato potrà accertare la maggiore imposta sul reddito fruendo del raddoppio del termine di cui all'art. 43 D.P.R. n. 600 del 1973 anche quando sia stata fornita la prova contraria pur *limitatamente ad una porzione* della consistenza estera, e dall'altro lato potrà contestare la sanzione sul monitoraggio entro il doppio del termine di cui all'art. 20 D. Lgs. n. 472 del 1997 anche quando sia stata fornita prova che *tutte* le consistenze detenute nel paradiso fiscale non siano state costituite con redditi sottratti ad imposizione in Italia.

www.sfef.it

www.sfef.it

Attraverso la nuova previsione dell'art. 5 d.l. n. 167 del 1990 si giunge dunque al completamento di due veri e propri "microsistemi" differenziati del corredo sanzionatorio, poiché la scoperta di consistenze estere non dichiarate in Paesi *white list* è soggetta a norme diverse rispetto a quelle non *white list*. Ed invero, nel primo caso (*white list*) sarà dovuta la sanzione per il monitoraggio dal 3 al 15 per cento oltre l'imposta sul reddito e la corrispondente sanzione ordinaria di cui al D. Lgs. n. 471 del 1997; nel secondo caso (paradiso fiscale), si applicherà il raddoppio sia della sanzione sul mancato monitoraggio (dal 6 al 30 per cento), sia della sanzione per l'imposta sul reddito (*ex art.* 12 d.l. n. 78 del 2009), sia dei termini per l'accertamento delle imposte e delle sanzioni del monitoraggio (art. 43 D.P.R. n. 600 del 1973 e art. 20 D. Lgs. n. 472 del 1997) confermando peraltro una certa dinamica sostanzialmente confiscatoria già paventata in precedenza²⁶.

5. Favor rei e principio di legalità

La previsione di nuove norme sanzionatorie richiede di individuare, anche sotto il profilo temporale, le fattispecie punibili, in considerazione dell'eventualità che la norma sopravvenuta contenga un trattamento più favorevole, come tale applicabile anche alle violazioni commesse prima della sua entrata in vigore.

Il principio del *favor rei* risulta accolto, in materia di sanzioni amministrative tributarie, all'interno dell'art. 3, comma 3, D. Lgs. n. 472 del 1997, secondo cui se la legge in vigore al

www.sfef.it

²⁵ Sul tema v. A. Gaffuri, *Le nuove disposizioni sui paradisi fiscali*, in *Fiscalità internazionale*, n. 5/2009.

²⁶ V. M. POGGIOLI, *La presunzione di evasione "per equivalente" tra procedimento e irretroattività*, cit.

momento in cui è stata commessa la violazione e le leggi posteriori stabiliscono sanzioni di entità diversa, si applica la legge più favorevole, salvo che il provvedimento di irrogazione sia divenuto definitivo.

Si ritiene che il principio in esame vada richiamato nel caso di specie dal momento che il confronto tra la nuova formulazione dell'art. 5 e il suo testo precedente consente di concludere che il trattamento sanzionatorio introdotto da ultimo appare più favorevole rispetto a quello precedentemente in vigore. Questa conclusione, cui si perviene in considerazione della riduzione delle percentuali minime e massime delle sanzioni e alla luce dell'abrogazione della confisca²⁷ risulta confermata dalla prima prassi amministrativa²⁸, che precisa che le violazioni relative alla omessa o infedele compilazione della sezione II del vecchio modulo RW, commesse e non ancora definite alla data di entrata in vigore della legge europea (4 settembre 2013) saranno soggette alle sanzioni secondo le nuove percentuali.

Occorre, ulteriormente, svolgere talune precisazioni.

Anzitutto, ai fini della considerazione dell'art. 5 come norma più favorevole non rileva il carattere non retroattivo che la prima giurisprudenza di merito²⁹ ha viceversa riconosciuto all'art. 12 d.l. n. 78 del 2009 sul presupposto che il suo contenuto non possieda natura procedimentale ma sostanziale (peraltro prevedendo il raddoppio della sanzione applicabile ex D. Lgs. n. 471 del 1997).

L'art. 5, infatti, è una norma contenente una mera sanzione amministrativa e non produce alcun riflesso sul fronte del procedimento tributario (l'art. 12 comporta l'onere della prova).

In secondo luogo, non sembra poter essere condivisa la considerazione per la quale con riguardo alle consistenze collocate in paradisi fiscali la sanzione raddoppiata (trenta per cento) potrebbe essere lesiva del principio del *favor rei* rispetto alla sanzione minima del dieci per cento prevista dalla precedente normativa³⁰. Al riguardo, va osservato che il confronto andrebbe svolto esclusivamente in relazione all'ammontare delle percentuali, che sono state ridotte sia nella loro misura minima che in quella massima; e per stabilire se la norma appare o meno più favorevole sono irrilevanti le considerazioni legate alle valutazioni che l'Amministrazione dovrà compiere nell'irrogare la sanzione, essendo essa chiamata, comunque, a motivare il relativo provvedimento³¹.

Occorre altresì sottolineare che il venir meno dell'obbligo del monitoraggio dei trasferimenti ha comportato l'espunzione della relativa fattispecie sanzionatoria, con la conseguenza che anche per il passato è da escludere che l'Amministrazione possa irrogare sanzioni nei casi di mancata rilevazione dei trasferimenti stessi. Il secondo comma dell'art. 3, D. Lgs. n. 472 del 1997, prevede infatti che in forza del principio di legalità, salvo diversa previsione di legge, nessuno può essere assoggettato a sanzioni per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce violazione punibile³². Se la sanzione è già stata

²⁷ Occorre aggiungere che con riguardo alla violazione degli obblighi previsti dall'art. 1 a carico degli intermediari, alla sanzione applicabile nei loro confronti il nuovo primo comma dell'art. 5 dispone che essa sia compresa tra il 10 ed il 25 per cento; non è più prevista la percentuale fissa del 25 per cento.

²⁸ V. Ag. Entr., circ. n. 38 del 2013, cit., par. 5.

²⁹ Comm. trib. prov. Vicenza, 18 giugno 2012, n. 61/3/12.

³⁰ V. D. LUBURDI, *Monitoraggio fiscale: adempimenti e sanzioni dopo la legge europea*, cit., 4 che auspica che l'Amministrazione applichi effettivamente la nuova misura minima nelle ipotesi di condotte di minore gravità.

³¹ Ciò al fine di escludere i paventati usi strumentali delle nuove percentuali, che assicurano comunque all'Amministrazione, con riguardo, in particolare, alle attività detenute in paradisi fiscali, di disporre di una forchetta molto ampia (tra il sei e il trenta per cento) che consentirebbe di applicare, ad esempio, la misura minima prevista in precedenza (dieci per cento) ad ipotesi nelle quali oggi potrebbe essere applicata la soglia nuova (sei per cento).

³² In tal senso anche Ag. Entr., circ. n. 38 del 2013, loc. cit.

irrogata con provvedimento definitivo il debito residuo si estingue, ma non è ammessa la ripetizione di quanto pagato.

6. Le ipotesi di ravvedimento e i profili legati alla determinazione della sanzione applicabile

Uno dei tratti di novità della norma in commento è rappresentato dalla previsione di una sanzione in misura fissa (258 euro) nell'ipotesi in cui il contribuente provveda alla presentazione della dichiarazione di cui all'art. 4 entro novanta giorni dalla scadenza del relativo termine³³.

Attraverso tale previsione, dunque, il legislatore ha inteso stabilire una sanzione specifica destinata a tutte le ipotesi nelle quali il contribuente ritenga di "sanare" la propria posizione entro l'arco temporale indicato. Questa sanzione, riferita alla violazione degli obblighi di rilevazione, si affianca, senza sostituirsi, all'autonoma sanzione di cui all'art. 1, comma 1, secondo periodo, D. Lgs. n. 471 del 1997, applicabile alla dichiarazione tardiva³⁴. Orbene, all'interno del documento di prassi appena emesso dall'Amministrazione finanziaria, quest'ultima, peraltro in coerenza con la prassi precedente volta a riconoscere l'applicabilità, alle sanzioni del monitoraggio, dei principi generali previsti per le sanzioni amministrative tributarie, precisa che nella fattispecie risulta applicabile l'istituto del ravvedimento operoso di cui all'art. 13 D. Lgs. n. 472 del 1997, istituto che come è noto consente di fruire di un trattamento sanzionatorio più mite in quei casi nei quali il contribuente intenda regolarizzare la sua posizione, purché la violazione non sia stata ancora constatata e non siano iniziati accessi, ispezioni e verifiche.

Senonché, l'applicabilità dell'art. 13 alle ipotesi di violazione degli obblighi di rilevazione impone di svolgere, pur brevemente, talune riflessioni esplicative di un tratto di perplessità.

Anzitutto, la previsione della lett. a) dell'art. 13 appare incompatibile sotto il profilo temporale. La circostanza che l'ultimo periodo del secondo comma dell'art. 5 abbia voluto di per sé intervenire per regolamentare le ipotesi di "regolarizzazione" entro novanta giorni va considerata assorbente e speciale rispetto alla stessa lett. a) dell'art. 13, che si riferisce ad un contegno tenuto in un arco di tempo inferiore. La lett. a) appare altresì incompatibile poiché riferita solo ai casi di mancato pagamento *del tributo o di un acconto* – ciò che non rileva nel caso del monitoraggio – e il suo perfezionamento è subordinato all'effettivo pagamento del tributo stesso o dell'acconto di cui trattasi.

Analoghe considerazioni sono destinate a valere per la previsione di cui alla lett. c) dell'art. 13, i cui termini di regolarizzazione (novanta giorni) per fruire della sanzione ridotta ad un ottavo del minimo, risultano incompatibili con la specifica previsione della misura fissa della sanzione prevista, come ribadito, dall'ultimo periodo del secondo comma dell'art. 5, d.l. n. 167 del 1990.

Quanto alla previsione della lett. b), essa potrebbe destare minori perplessità dal momento che: i) è riferita ad errori o omissioni "anche" se incidenti sulla determinazione o sul pagamento del tributo, il che equivale a riferirla "non solo" a detti errori o omissioni; ii) trattasi di una regolarizzazione soggetta al termine di presentazione della dichiarazione relativa all'anno nel corso del quale è stata commessa la violazione, dunque è un termine

³³ Risulta quindi necessario che sia presentata la dichiarazione, comprensiva del modulo RW, qualora essa sia stata omessa, ovvero, qualora una dichiarazione sia stata presentata priva di detto modulo, occorre presentare una nuova dichiarazione che lo contenga.

(di fatto annuale) che non si pone in contrasto, a differenza della *lett. a)*, con quello previsto per la nuova misura fissa della sanzione dell'art. 5; *iii)* il riferimento ad una riduzione ad "un ottavo del minimo", si concilia, in linea di principio, con la previsione della sanzione minima e massima di cui all'art. 5. Va tuttavia rilevato che in tal caso la sanzione applicabile verrebbe ridotta, nel caso di consistenze detenute in Paesi a fiscalità ordinaria, allo 0,375 per cento, una misura così oggettivamente ridotta da produrre quasi una "sproporzione al contrario", confermandosi in tal modo che l'indicazione della circolare intende favorire le ipotesi di ravvedimento soprattutto nella prospettiva di avere successivamente contezza di disponibilità estere produttive di reddito tassabile, ma non è esente da criticità in punto di compatibilità tra le discipline.

Tra le disposizioni generali applicabili alle sanzioni del monitoraggio, la circolare amministrativa richiama anche l'art. 7 D. Lgs. n. 472 del 1997, il cui ultimo comma, in particolare, prevede che qualora ricorrano circostanze eccezionali che rendono manifesta la sproporzione tra l'entità del tributo cui la violazione si riferisce e la sanzione, quest'ultima può essere ridotta fino alla metà del minimo. Secondo l'Amministrazione, la disposizione andrebbe applicata, nella specie, all'ipotesi del contribuente (tardivamente) diligente, il quale, a posteriori, abbia prestato collaborazione ai fini della ricostruzione delle attività detenute all'estero e dei redditi attraverso i quali esse siano state costituite.

Questa impostazione appare di dubbia divisibilità poiché finisce per configurare come circostanza eccezionale la collaborazione prestata dal contribuente, risultando in tal modo non in linea con lo spirito e i principi dello Statuto, ove risultano sanciti i valori della leale collaborazione e della buona fede nei rapporti tra Fisco e contribuente. In questo senso, la collaborazione non si presta ad essere considerata come "eccezione", ma dovrebbe viceversa rappresentare la regola. Né sembra soccorrere l'indicazione della spontaneità e posteriorità della collaborazione stessa, poiché comunque essa richiederebbe l'attivazione del procedimento e si tratterebbe di una collaborazione meramente interessata e volta a beneficiare della riduzione delle sanzioni.

Una circostanza quale quella indicata dalla circolare sembra piuttosto riconducibile al primo comma dell'art. 7 D. Lgs. n. 472 del 1997. Se infatti l'obiettivo dell'Amministrazione è quello di valorizzare la collaborazione del contribuente e rendere più proporzionata la sanzione nelle ipotesi di minor "disvalore della condotta", tale primo comma appronta criteri utilizzabili a tal fine, facendo riferimento alla "*gravità della violazione desunta anche dalla condotta dell'agente, all'opera da lui svolta per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze (...)*". Dunque gli aspetti rilevanti secondo la circolare ai fini dell'individuazione della circostanza eccezionale trovano rilevanza in un comma diverso dell'art. 7 e devono orientare la scelta dell'Amministrazione nel determinare la sanzione tra il minimo e il massimo previsto dalla legge.

Del resto, lo stesso ultimo comma dell'art. 7 contiene un generico riferimento alle circostanze *eccezionali* che sembra poco conciliarsi con l'individuazione *generale ed aprioristica* delle situazioni rilevanti a questo fine, poiché la previsione di fattispecie generali ed astratte nelle quali la sanzione può essere ridotta è piuttosto compito della legge che non di una

³⁴ L'art. 1, comma 1, secondo periodo, D. Lgs. n. 471 del 1997, dispone che nel caso di omessa presentazione della dichiarazione, se non sono dovute imposte, si applica la sanzione da cinquecentomila a due milioni di lire. Come è stato rilevato [v. A. Poddighe, *Commento all'art. 1, D. Lgs. n. 471 del 1997*, in F. Moschetti (a cura di), *Comm. breve alle leggi tributarie*, II, Accertamento e sanzioni, Padova, 2011, 683], l'art. 2, comma 7, D.P.R. n. 322 del 1998 considera valide le dichiarazioni presentate entro novanta giorni dalla scadenza del termine, salva restando l'applicazione delle sanzioni amministrative per il ritardo, di talché la norma equipara, ai fini sanzionatori, la dichiarazione tardiva e quella omessa.

circolare amministrativa. È vero che l'art. 7 attribuisce all'Amministrazione il potere di ridurre la sanzione e che l'art. 97 impone un dovere di imparzialità in capo al Fisco, ma il carattere eccezionale della fattispecie può emergere solo con riferimento ai singoli casi concreti e giammai a fronte dell'adempimento di un dovere di collaborazione che trova nello Statuto la propria consacrazione.

Si obietterà che il contribuente, di regola, non è tenuto ad alcuna spontanea ammissione, mentre sarebbe proprio questa l'ipotesi della circolare (che tuttavia non esclude espressamente che alla riduzione non possa aspirare il contribuente che sia stato scoperto). All'obiezione può essere replicato che la mancata collaborazione potrà rilevare ai sensi del primo comma dell'art. 7, eventualmente applicando la sanzione nella misura più elevata prevista dalla legge.

Da ultimo, va rilevato che l'impostazione seguita dalla circolare, che pure sarebbe in linea di principio fondata sull'eccezionalità della circostanza, rischia, tutt'al contrario, di istituzionalizzare la prospettiva della riduzione della sanzione, che richiederebbe un provvedimento *ad hoc* (con efficacia temporale limitata, come avvenuto in passato) vanificando oltremodo la portata deterrente delle nuove e più equilibrate sanzioni dell'art. 5 d.l. n. 167 del 1990.