

## **Il monitoraggio fiscale e la gestione del modulo RW. Problematiche e regime sanzionatorio**

*di Fabio Carriolo*

### **Aspetti generali**

Il c.d. «monitoraggio fiscale» si traduce nell'ordinamento italiano nell'obbligo di render conto degli investimenti, delle disponibilità e delle movimentazioni che a vario titolo interessano l'«estero»; la relativa disciplina normativa (D.L. n. 167/1990) è espressione del processo di liberalizzazione dei movimenti di capitali impostosi nell'ordinamento sovranazionale comunitario (da un lato), e della conseguente necessità di controllare tali movimenti in funzione anti-evasione e antiriciclaggio.

Rispetto all'obbligo di monitoraggio, gli «scudi fiscali» introdotti nel primo decennio del secolo (fino all'ultima versione, introdotta nel 2009 e prorogata nel 2010) hanno avuto la funzione di consentire il superamento della normativa di contrasto in corrispondenza di ristrette «finestre» temporali e verso l'assolvimento di un'imposta sostitutiva, con l'azzeramento delle sanzioni e un effetto di «copertura» anche riguardo alle attività di accertamento riguardanti le imposte sui redditi.

### **L'evidenza delle disponibilità e dei flussi nel modulo RW**

I soggetti tenuti alla presentazione del modulo RW coincidono con quelli che possono aderire alle procedure di «emersione» (rimpatrio o regolarizzazione), «sanando» proprio le violazioni degli obblighi di monitoraggio.

Si tratta, in generale, delle persone fisiche, degli enti non commerciali e dei soggetti fiscalmente trasparenti di cui all'art. 5 del TUIR (società di persone e soggetti assimilati); deve inoltre sussistere la condizione costituita dalla detenzione di investimenti all'estero o di attività estere di natura finanziaria, attraverso le quali possono essere conseguiti redditi di fonte estera imponibili in Italia.

I dati da riportare nella varie sezioni del modulo sono i seguenti.

Sezione I	trasferimenti di denaro o di titoli effettuati senza il tramite di intermediari residenti e per ragioni diverse dagli investimenti all'estero e dalle attività estere di natura finanziaria, se di ammontare superiore a 10.000 euro nel periodo d'imposta
Sezione II	investimenti effettuati all'estero e attività estere di natura finanziaria produttive di redditi di fonte estera imponibili in Italia, sempre se di ammontare superiore a 10.000 euro nel periodo d'imposta («stock»)
Sezione III	trasferimenti da, verso e sull'estero di denaro e titoli, certificati in serie o di massa, se di ammontare complessivamente superiore a 10.000 euro nel periodo d'imposta, che abbiano interessato le disponibilità e gli investimenti indicati nella sezione II («flussi»)

È stato a tale riguardo affermato (nella circolare dell'Agenzia delle Entrate 19.6.2002, n. 54/E, punto 14) che:

- le somme di denaro e le attività finanziarie in genere detenute all'estero sono «*... per loro natura astrattamente produttive di redditi imponibili in Italia e pertanto vanno indicate nel modulo RW*»;
- se i redditi derivanti dal conto corrente sono riscossi attraverso l'intervento di intermediari italiani, non sussiste tale obbligo di dichiarazione nel modulo RW<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per fruire dell'esonero è necessario, secondo l'Agenzia delle Entrate, «... che il contribuente dia disposizioni alla banca estera, presso cui è detenuto il conto, di bonificare automaticamente gli interessi maturati sul conto estero (immediatamente, o comunque entro il mese della maturazione) su un conto corrente italiano, dando specificazione nella causale, dell'ammontare lordo e dell'eventuale ritenuta applicata all'estero, in modo che la banca italiana sia in grado di operare la ritenuta d'ingresso di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 sull'ammontare lordo degli interessi».

## **Le sanzioni relative agli obblighi di monitoraggio e le sanzioni «dichiarative»**

L'art. 19 del D.L. 25.9.2001, n. 350, entrato in vigore il 27.9.2001, ha introdotto per tali violazioni la sanzione amministrativa pecuniaria dal 5% al 25% dell'ammontare degli importi non dichiarati, oltre alla confisca di beni di corrispondente valore.

In presenza della violazione fiscale consistente, ad esempio, nell'omessa dichiarazione delle attività detenute all'estero, si rendevano quindi applicabili:

- sanzioni pecuniarie variabili dal 5% al 25%;
- la sanzione della confisca di beni di pari valore<sup>2</sup>.

Secondo quanto è stato precisato dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 9/E del 30.1.2002, alle violazioni indicate risulta altresì applicabile l'istituto del ravvedimento operoso.

Un'ulteriore tipologia di sanzioni può però convivere con quelle specificamente riguardanti l'obbligo di compilazione del modulo RW, allorché le predette violazioni comportino anche conseguenze reddituali (il che non si verifica se l'omissione riguarda la semplice dichiarazione di un bene all'estero, ma – piuttosto – se non viene dichiarato il flusso reddituale in entrata, imponibile in Italia).

Per l'omessa presentazione della dichiarazione, l'art. 1, co. 1, del D.Lgs. 471/1997 prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa dal 120% al 240% dell'ammontare delle imposte dovute (al netto delle ritenute alla fonte operate sui redditi accertati e delle detrazioni d'imposta spettanti), con un minimo di lire 500.000 (pari a euro 258,23). Se non sono dovute imposte è prevista, invece, una sanzione da lire 500.000 (euro 258,23) a lire 2.000.000 (euro 1032,91), aumentabile fino al doppio nei confronti dei soggetti obbligati alla tenuta delle scritture contabili.

Secondo il co. 3 dell'art. 1, se l'omessa dichiarazione riguarda redditi prodotti all'estero, la sanzione è aumentata di 1/3 con riferimento alle imposte relative a tali redditi.

---

<sup>2</sup> Secondo una lettura logico-sistematica della disposizione, la confisca dovrebbe risultare applicabile solo laddove non risultino applicabili le sanzioni pecuniarie.

## L'inasprimento del regime sanzionatorio

Le sanzioni previste dall'art. 1 sono state raddoppiate - ai sensi dell'art. 12, D.L. 1° luglio 2009, n. 78, in vigore dal 1° luglio 2009, convertito dalla L. 3 agosto 2009, n. 102 - nei casi di investimenti e attività di natura finanziaria detenute negli Stati o territori a regime fiscale privilegiato.

Nella logica della nuova normativa, l'omessa (o sottostimata) dichiarazione di investimenti e attività in Stati o territori a regime fiscale privilegiato è assunta, in mancanza di prova contraria, quale «evasione fiscale». Si tratterebbe quindi sempre di redditi «frutto di evasione», ma non necessariamente prodotti all'estero, giacché potrebbe anche trattarsi di investimenti e attività derivanti dall'«esportazione» di redditi prodotti in Italia.

Le predette sanzioni «dichiarative» devono coordinarsi con quanto previsto dal settimo comma dell'art. 13-*bis* del decreto-legge, relativo allo «scudo fiscale *ter*», il quale è intervenuto modificando i commi quarto e quinto dell'art. 5 del D.L. n. 167/1990, raddoppiando le sanzioni applicabili nel caso dell'omessa indicazione nella dichiarazione dei redditi delle attività detenute all'estero nonché dei trasferimenti di valore da e per l'estero (quadro/modulo RW); per effetto di tale modificazione normativa, la sanzione è stata elevata a un ammontare compreso tra il 10% e il 50% dell'importo non dichiarato.

Occorre a tale riguardo considerare che:

- la sanzione raddoppiata di cui al predetto art. 12 del D.L. (omessa dichiarazione) si ricollega alle «disponibilità» e agli «investimenti» all'estero, cioè a disponibilità patrimoniali che divengono (per presunzione legale) «reddituati»;
- la sanzione di cui all'art. 13-*bis* (monitoraggio fiscale) trova il proprio presupposto anche nei trasferimenti non dichiarati di valore (oltre che nel possesso di disponibilità estere non dichiarate).

In ogni caso, se ambedue le norme sanzionatorie dovessero risultare applicabili nel caso specifico, opererebbero le ordinarie disposizioni in materia di cumulo giuridico, rendendo applicabile una sanzione unica determinata in base a quella più elevata astrattamente applicabile (si veda a tale riguardo l'esemplificazione compiuta nello schema che segue).

Ipotesi: il soggetto residente in Italia detiene un bene immobile all'estero, non indicato nella sezione II del modulo RW. L'immobile genera un reddito di euro 15.000 nel periodo d'imposta, che non è stato dichiarato (dichiarazione omessa). L'imposta accertabile è pari ad euro 4500 nel periodo d'imposta.  
Si ipotizza l'applicazione congiunta delle sanzioni per omessa dichiarazione e per l'omessa presentazione del modulo RW.  
N.B.: la violazione per omessa presentazione della dichiarazione è commisurata alla maggiore imposta, mentre quella per l'omessa presentazione del modulo RW è commisurata al valore del bene non indicato.

VIOLAZIONI DICHIARATIVE E MONITORAGGIO FISCALE					
Violazioni commesse	misure della sanzione		importo delle violazioni	sanzioni min. applicabili con maggiorazione 30% per redditi prodotti all'estero	cumulo giuridico
	dal	al			
omessa presentazione dichiarazione	120,00%	240,00%	€ 4.500,00	€ 7.020,00	€ 0,00
omessa presentazione RW	10,00%	50,00%	€ 100.000,00	€ 10.000,00	€ 12.500,00
Violazioni commesse (regimi privilegiati)					
omessa presentazione dichiarazione	240,00%	480,00%	€ 4.500,00	€ 14.040,00	€ 17.550,00
omessa presentazione RW	10,00%	50,00%	€ 100.000,00	€ 10.000,00	€ 0,00
			<b>sanzione 1</b>	<b>sanzione 2</b>	<b>totale</b>
ravvedimento operoso 90 gg			ordinario € 585,00	€ 1.000,00	€ 1.585,00
			regimi privil. € 1.170,00	€ 1.000,00	€ 2.170,00
ravvedimento operoso 1 anno			ordinario € 702,00	€ 1.000,00	€ 1.702,00
			regimi privil. € 1.404,00	€ 1.000,00	€ 2.404,00
accertamento con adesione/acquiescenza			ordinario € 1.755,00	€ 2.500,00	€ 4.255,00
			regimi privil. € 3.510,00	€ 2.500,00	€ 6.010,00

## L'ultimo scudo fiscale

Lo «scudo fiscale *ter*», introdotto dall'art. 13-*bis* del menzionato D.L. n. 78/2009, riprende con alcune peculiarità lo schema dei precedenti istituti del 2001/2002, traendo però la propria *ratio* giustificatrice in seno a un processo di «rilancio» del contrasto all'elusione/evasione tributaria internazionale, a seguito di un'azione promossa dall'OCSE e dai Paesi del «G20».

In particolare, il nuovo «scudo» consente il rimpatrio, ovvero la regolarizzazione, per le attività estere detenute in Paesi facenti parte dell'UE, o facenti parte dello Spazio economico europeo (SEE), e prevedeva (nella versione iniziale) - a fronte della regolarizzazione o del rimpatrio delle attività - l'assolvimento di un'imposta straordinaria nella misura del 50% su una base imponibile pari al 2% annuo per 5 anni dell'investimento non segnalato (corrispondente al 5% in totale)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Le violazioni che possono essere sanate mediante lo «scudo» sono quelle correlate all'omessa o infedele compilazione del quadro RW del modello Unico, il quale serve a controllare i movimenti finanziari con l'estero e di contenere l'uso del contante (principalmente a fini di contrasto al fenomeno del riciclaggio). Il modulo dev'essere presentato dalle persone fisiche residenti in Italia che detengono investimenti all'estero o attività estere di natura finanziaria, attraverso le quali possono essere conseguiti redditi di fonte estera imponibili in Italia.

I contribuenti interessati potevano provvedere al rimpatrio o alla regolarizzazione entro il 15.12.2009<sup>4</sup> (la data iniziale per l'adesione era quella del 15 settembre dello stesso anno). Se però il rimpatrio e/o la regolarizzazione delle attività richiedeva «*adempimenti di notevole complessità*», il termine ultimo per procedere passa al 31.12.2010<sup>5</sup>.

Secondo le indicazioni fornite dall'Agenzia delle Entrate, poi, in considerazione delle particolari «*difficoltà gestionali ed operative nell'esecuzione delle operazioni di rimpatrio delle attività detenute a San Marino*», le operazioni di emersione riferite alle disponibilità detenute in tale Repubblica potranno concludersi anche dopo il 15.12.2009 ed entro il 30.6.2010<sup>6</sup>.

La riapertura dei termini per aderire allo «scudo» (c.d. *scudo fiscale quater*), con scadenza per l'esercizio dell'opzione a fine aprile 2010, è stata disposta dall'art. 1 del D.L. 30.12.2009 n. 194, convertito con modificazioni dalla L. n. 25 del 26.2.2010, tenendo però fermo il termine di riferimento del 31.12.2008 (relativo al periodo d'imposta di riferimento per le violazioni al modulo RW).

Secondo le nuove regole, dall'entrata in vigore del decreto-legge fino alla fine di febbraio viene applicata l'aliquota del 6% (rispetto al precedente 5%), mentre da marzo fino al 30.4.2010 l'aliquota passa al 7%.

L'Agenzia delle Entrate, nella circolare 29.1.2010 n. 3/E, ha fornito alcune precisazioni, affermando in particolare che:

- in presenza di cause ostative indipendenti dalla volontà del contribuente, anche per i soggetti che aderiscono alla proroga l'emersione effettiva delle attività illecitamente detenute all'estero può essere definitivamente conclusa entro il 31.12.2010;

---

4 Peraltro, secondo quanto è stato precisato nella circolare n. 43/E del 2009 (paragrafo 4), «*tenuto conto delle concrete difficoltà che possono essere riscontrate nel rimpatrio o nella regolarizzazione di determinate attività finanziarie che comportano la previa effettuazione di complessi adempimenti da parte del contribuente o degli intermediari, (...) qualora alla data del 15 dicembre 2009 le operazioni di emersione non siano ancora concluse per cause oggettive non dipendenti dalla volontà dell'interessato, gli effetti derivanti dalla dichiarazione riservata si producono in ogni caso a condizione che le medesime operazioni siano perfezionate entro una data ragionevolmente ravvicinata al termine previsto dalla norma. In ogni caso l'imposta straordinaria deve essere corrisposta entro e non oltre il 15 dicembre 2009*».

5 Cfr. quanto precisato dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate 30.11.2009, n. 50/E.

6 Cfr. sul punto la circolare dell'Agenzia delle Entrate 2.12.2009, n. 52/E.

- non sono valide le operazioni di adesione effettuate dal 16.12.2009 al 29.12.2009, perché il provvedimento di proroga è entrato in vigore il 30.12.2009;
- per la dichiarazione riservata presentata all'intermediario tra il 1° gennaio 2010 e il 30.4.2010, con riferimento alle attività rimpatriate e/o regolarizzate non deve essere compilato il modulo RW relativo alla dichiarazione dei redditi per l'anno 2009 (Unico 2010) né quello relativo alla dichiarazione dei redditi per l'anno 2010 (Unico 2011).

## Considerazioni di sintesi

Come si è visto sopra, il monitoraggio fiscale ha rappresentato e rappresenta la modalità scelta dal legislatore per imporre ai contribuenti la dichiarazione degli investimenti, delle disponibilità e dei flussi finanziari che in qualche modo oltrepassano la frontiera nazionale italiana.

La funzione anti-evasione e antiriciclaggio esplicita dalle disposizioni sul monitoraggio risulta accresciuta nel presente contesto dell'azione internazionale coordinata contro i «paradisi fiscali» e la concorrenza fiscale dannosa, portata avanti in sede OCSE e G20.

In tale prospettiva si giustifica l'accrescimento delle sanzioni fino a livelli che dovrebbero scoraggiare i comportamenti in violazione delle norme tributarie; è tuttavia chiaro che la funzione deterrente delle sanzioni ha un effetto «relativo», che può riguardare più i contribuenti almeno parzialmente «corretti» che quelli dediti ad abituali comportamenti illeciti (eventualmente sconfinanti nel vero e proprio crimine economico).

Importante è comunque definire un quadro di legalità adatto alle esigenze di una società multinazionale moderna, lavorando, oltre che sull'introduzione di norme di contrasto, soprattutto sull'evoluzione della «mentalità» degli operatori.

29 marzo 2010

Fabio Carriolo