

Repubblica e Cantone Ticino  
Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 43 20  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Signor  
Ivo Durisch e cofirmatari  
Per il Gruppo PS  
Deputati al Gran Consiglio

### **Interrogazione 24 luglio 2018 n. 112.18 Autodenunce di evasori fiscali: quali provvedimenti?**

Signori deputati,

ci riferiamo alla vostra interrogazione del 24 luglio 2018 e, prima di entrare nel merito delle singole domande, vorremmo esprimere alcune considerazioni di carattere generale sulle prescrizioni relative ai principi procedurali propri del diritto tributario.

Il processo di accertamento e di tassazione sono retti da una "procedura di tassazione mista", che implica degli obblighi reciproci dei contribuenti e dell'autorità fiscale. Secondo il principio di collaborazione, di cui agli artt. 196 LT-TI e 123 cpv. 1 LIFD, le autorità di tassazione determinano, con il contribuente, le condizioni di fatto o di diritto determinanti per un'imposizione completa ed esatta. Al contribuente è imposto l'obbligo di fare tutto il necessario per consentire una tassazione completa ed esatta (artt. 200 LT-TI, 126 cpv. 1 LIFD e 42 cpv. 1 LAID). Egli deve in particolare esporre la situazione in maniera esaustiva e trasparente (decisione TF 2A.502/2005 del 2 febbraio 2006, consid. n. 2).

Nella procedura fiscale vige poi la massima ufficiale e il principio inquisitorio. L'autorità di tassazione, cui spetta il dovere di chiarire d'ufficio i fatti fiscalmente rilevanti, controlla la dichiarazione d'imposta e procede a tutte le indagini necessarie (artt. 204 cpv. 1 LT-TI, 130 cpv. 1 LIFD e 46 cpv. 1 LAID), senza essere in particolare vincolata agli elementi imponibili riconosciuti o dichiarati dai contribuenti.

La massima inquisitoria ha quale obiettivo quello di assicurare una tassazione completa ed esatta del contribuente (persona fisica o giuridica) e di concretizzare i principi costituzionali della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica, di cui all'art. 127 cpv. 2 della Costituzione federale (Cost. fed.).

Per questo motivo, le autorità di tassazione possono in particolare far capo a periti, svolgere ispezioni ed esaminare sul posto i libri contabili e i giustificativi (cfr. artt. 123 cpv. 2 LIFD e 197 LT-TI). Trattandosi di una procedura amministrativa, la stessa ha tuttavia anche dei limiti, in quanto i mezzi d'investigazione a disposizione dell'autorità fiscale si basano, come più sopra riportato, principalmente sul principio di collaborazione, e non possono certo essere comparati con quelli a disposizione, a titolo di esempio, degli organi di repressione penale (Ministero pubblico cantonale o della Confederazione), che hanno la facoltà di ordinare provvedimenti coercitivi.

Nell'ambito dell'obbligo dei terzi di rilasciare attestazioni, è inoltre fatto salvo il segreto professionale tutelato dalla legge (cfr. artt. 127 cpv. 2 seconda frase LIFD e 201 cpv. 2 seconda frase LT-TI). Ciò implica in particolar modo che un istituto di credito potrebbe opporre il segreto bancario all'autorità di tassazione che gli chiedesse un'attestazione relativa ad un determinato contribuente.

Unicamente in presenza di sospetti giustificati di gravi infrazioni fiscali, d'assistenza o d'istigazione a tali atti, ai sensi degli artt. 190 ss. LIFD, è possibile far capo ai "Provvedimenti speciali d'inchiesta dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC)". Sono considerate gravi infrazioni fiscali, in particolare, la sottrazione continuata di importanti somme d'imposta (artt. 175 e 176 LIFD) e i delitti fiscali (artt. 186 e 187 LIFD). Se esistono sospetti giustificati di gravi infrazioni fiscali, d'assistenza o d'istigazione a tali atti, il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) può autorizzare l'AFC a svolgere un'inchiesta in collaborazione con le amministrazioni cantonali delle contribuzioni.

In questi casi, sono applicabili i provvedimenti d'inchiesta previsti dalla Legge federale del 22.03.1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0) la quale, tra i mezzi d'inchiesta, contempla provvedimenti coattivi come, ad esempio, il sequestro di beni e oggetti, la perquisizione domiciliare e personale, come pure la perquisizione di carte.

Dopo questa premessa, rispondiamo come segue alle singole domande:

**1. Negli ultimi 10 anni a quanto somma complessivamente:**

- a) L'importo evaso fiscalmente che è emerso grazie alle autodenunce;
- b) L'importo recuperato dal fisco federale, cantonale e comunale.

La possibilità, per i contribuenti domiciliati in Svizzera (persone fisiche e persone giuridiche), di presentare un'autodenuncia esente da pena, ai fini delle imposte dirette federali e cantonali, è in vigore a contare dal 01.01.2010, in seguito all'introduzione delle modifiche di legge previste dalla Legge federale del 20.03.2008 relativa alla semplificazione del recupero d'imposta in caso di successione e all'introduzione dell'autodenuncia esente da pena (cfr. RU 2008 4453; FF 2006 8079).

Le statistiche circa l'entità della sostanza emersa in seguito alle procedure di autodenuncia esenti da pena, presentate dai contribuenti a contare dal 01.01.2010, comprese quelle presentate dagli eredi in sede successoria (si veda "procedura semplificata di recupero d'imposta per gli eredi", di cui agli artt. 153a LIFD e 238a LT-TI), sono le seguenti:

<b>Periodo fiscale</b>	<b>Numero di autodenunce presentate</b>	<b>Sostanza dichiarata a nuovo (in Mio. CHF)</b>
2010	67	112
2011	128	356
2012	173	193
2013	225	247
2014	440	780
2015	684	1'166
2016	963	1'368
2017	1'584	1'802
<b>Totale</b>	<b>4'264</b>	<b>6'024</b>

In termini statistici, ciò corrisponde ad un recupero d'imposte dirette (federali, cantonali e comunali), interessi di ritardo compresi, stimato in circa il 9-10% del totale della sostanza dichiarata a nuovo, vale a dire complessivamente CHF 542 – 602 Mio.

Si ricorda che l'incasso effettivo delle imposte dirette recuperate sulla sostanza dichiarata a nuovo (cfr. dati tabella sopra esposta), avviene in modo dilazionato su più periodi fiscali successivi a quello della presentazione dell'autodenuncia da parte del contribuente, compatibilmente con il ritmo di evasione delle pratiche dal parte del servizio preposto all'accertamento dei casi e all'emissione delle decisioni di recupero.

L'impatto finanziario delle autodenunce esenti da pena, per ogni singolo periodo fiscale e per quanto attiene le sole imposte cantonali delle persone fisiche e giuridiche, è tuttavia facilmente rilevabile dalla posizione contabile "Imposte suppletorie e multe" (CRB n. 973) nei messaggi relativi alla presentazione dei conti consuntivi dello Stato del Cantone Ticino. A contare dal 2015, anno in cui si è registrato un aumento significativo del numero di autodenunce presentate dai contribuenti, l'importo complessivo delle "Imposte suppletorie e multe" è stato di CHF 42.20 Mio. nel consuntivo 2015, di CHF 65.20 Mio. nel consuntivo 2016 e di CHF 43.20 Mio. nel consuntivo 2017.

- 2. L'elenco completo e dettagliato e suddiviso nelle diverse categorie, dei sistemi utilizzati in modo più frequente per evadere l'imposizione fiscale da parte dei contribuenti che hanno presentato le autodenunce, specificando:**
- a) **Quale sia stato il supporto di banche, fiduciarie e altri consulenti in Svizzera e all'estero;**
  - b) **Se siano state utilizzate società bucalettere con sede in Svizzera oppure all'estero, fondazioni di famiglia e simili.**

Il Consiglio di Stato non è in grado di esprimersi in merito alla domanda di cui alla lettera a) e non dispone nemmeno di dati statistici, o rilevamenti, in riferimento alla domanda di cui alla lettera b).

- 3. Per quale motivo, per così tanti anni, importi così ingenti hanno potuto sfuggire agli accertamenti da parte delle autorità fiscali svizzere e ticinesi.**

Fatta eccezione per i casi in cui sussistono sospetti giustificati di gravi infrazioni fiscali, ai quali si applicano i provvedimenti speciali d'inchiesta della Divisione affari penali e inchieste (DAPI) dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, perseguibili ai sensi degli artt. 190 ss. LIFD, l'autorità fiscale effettua ed ha sempre effettuato tutti i necessari accertamenti entro i limiti ad essa concessi dalle procedure di diritto amministrativo e dagli strumenti d'indagine di cui si è detto più sopra, nell'introduzione.

La quasi totalità dei casi di autodenuncia riguarda inoltre sostanza mobiliare (conti bancari, depositi titoli, ecc...) relativa a posizioni che non hanno più avuto alcuna movimentazione nel corso degli anni coperti dal periodo di perenzione di 10 anni (cfr. artt. 152 LIFD e 237 LT-TI) e senza alcun legame con i conti bancari utilizzati per le attività ordinarie.

- 4. Quali provvedimenti organizzativi sono stati presi oppure verranno presi allo scopo di colmare quelle lacune e quelle falle che hanno permesso l'evasione fiscale per così tanti anni per importi così ingenti.**

Le norme di procedura fiscale, contenute nelle leggi cantonali in materia di imposte dirette, devono essere conformi ed armonizzate alla Legge federale del 14.12.1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14). Per questo motivo, a mente del Consiglio di Stato, qualsiasi iniziativa di inasprimento degli strumenti di indagine, di cambiamento dei mezzi o della procedura di accertamento a disposizione dell'autorità fiscale, necessita di modifiche legislative a livello federale.

A questo proposito si ricorda che in seguito alla mozione Schweiger (10.3493), avente per oggetto un'ampia revisione del diritto penale fiscale, in data 21.09.2012 il Consiglio federale incaricò il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di elaborare un avamprogetto di revisione del diritto penale fiscale da porre in consultazione entro la primavera del 2013. La consultazione si svolse dal 29.05.2013 al 30.09.2013.

Nella sua presa di posizione del 24.09.2013, il Consiglio di Stato rilevava come le ambizioni di semplificazione e di uniformare il diritto penale fiscale, alla base dell'atto parlamentare, fossero state disattese e fossero state sostituite da una proposta di riforma che prevedeva, a mente dello scrivente Consiglio, un cambiamento radicale del sistema esistente, il quale avrebbe comportato delle complicazioni ulteriori al sistema in vigore, pur condividendo alcune modifiche legislative proposte dall'avamprogetto del Consiglio federale, mirate soprattutto all'abolizione del concorso ideale tra la fattispecie della sottrazione d'imposta e della frode fiscale, come pure di commisurazione della pena nel caso di concorso di reati.

Nella risposta alla consultazione, il Consiglio di Stato ritenne inoltre fondamentale evidenziare che una modifica del diritto penale fiscale, come quella messa in consultazione, avrebbe dovuto essere accompagnata da alcune misure indispensabili, segnatamente un'amnistia fiscale federale, necessaria al fine di implementare dette nuove regole. Le proposte di modifica del diritto penale fiscale, così come previste dall'avamprogetto in parola, non trovarono pertanto il consenso del Consiglio di Stato.

È inoltre peraltro noto che, anche politicamente, vi furono delle importanti resistenze ad un adeguamento del diritto svizzero nel senso più sopra descritto, come risulta in particolar modo dalla presentazione in data 26.08.2015 dell'iniziativa popolare federale n. 15.057 "Sì alla protezione della sfera privata", che mirava ad ancorare nella Costituzione federale il segreto bancario per le persone residenti in Svizzera.

Tenuto conto dei risultati della consultazione e dei successivi sviluppi collegati all'avamprogetto di riforma del diritto penale fiscale, in data 21.09.2017, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N), ha depositato la mozione n. 17.3706 chiedendo al Consiglio federale di rinunciare definitivamente al progetto di revisione del diritto penale fiscale che aveva posto in consultazione. In data 15.11.2017, il Consiglio federale proponeva di accogliere la mozione. La stessa è poi stata adottata dal Consiglio nazionale in data 07.12.2017 e dal Consiglio degli Stati in data 12.12.2017. Successivamente, in data 28.02.2018, il Consiglio nazionale ha scritto la parola fine anche sull'iniziativa popolare "Sì alla protezione della sfera privata", che chiedeva il mantenimento del segreto bancario per i clienti residenti in Svizzera in contrapposizione alla riforma del diritto penale fiscale. Dopo che i promotori del testo dell'iniziativa hanno deciso di ritirarlo, la camera ha definitivamente archiviato - in modo tacito - anche il relativo controprogetto.

**5. Quali correttivi e quali revisioni legali sono necessarie allo scopo di ostacolare l'utilizzazione di tutti quei meccanismi che per così tanti anni hanno facilitato l'evasione fiscale a favore di patrimoni così ingenti.**

I recenti sviluppi legislativi a livello nazionale e internazionale hanno già contribuito, in maniera molto significativa, ad un cambiamento di paradigma generale nel contesto dell'accesso a determinate informazioni a fini fiscali. Gli stessi hanno esplicito i propri effetti nei comportamenti che vengono evidenziati anche nel testo dell'interrogazione, tra i quali figura una maggior propensione, da parte dei contribuenti, all'uso dello strumento (legale) dell'autodenuncia esente da pena per regolarizzare, dal profilo fiscale, capitali precedentemente non dichiarati al fisco.

Il Consiglio federale avviò infatti, già nel mese di marzo del 2009, una politica di trasparenza fiscale e d'implementazione di regole globali, quando decise di estendere l'assistenza amministrativa internazionale ai fini fiscali, attraverso l'adozione dello "standard" previsto dall'articolo 26 del Modello di convenzione dell'OCSE.

Le principali modifiche legislative in questo senso sono state le seguenti:

- In data 28.09.2012, l'Assemblea federale ha approvato la Legge federale sull'assistenza amministrativa internazionale in materia fiscale (LAAF; RS 651.1), la quale disciplina l'esecuzione dell'assistenza amministrativa nello scambio di informazioni su domanda e in quello spontaneo secondo le convenzioni per evitare le doppie imposizioni e gli accordi internazionali che prevedono uno scambio di informazioni in materia fiscale. Questo cambiamento ha comportato per gli Stati contraenti la possibilità di richiedere informazioni, anche bancarie, alla Svizzera (e viceversa), non solo in caso di procedimenti penali fiscali (frodi), ma pure ai soli fini della tassazione;
- In data 18.12.2015, l'Assemblea federale ha poi approvato (i.) la Convenzione sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale ("Convenzione multilaterale di Strasburgo"; RS 0.652.1), il cui strumento di ratifica è stato depositato presso l'OCSE in data 26.09.2016 e l'entrata in vigore è stata fissata per il 01.01.2017; (ii) L'Accordo multilaterale tra autorità competenti concernente lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari (Multilateral Competent Authority Agreement MCAA; RS 0.653.1), concluso in data 29.10.2014 ed entrato in vigore al 01.01.2017, ed infine (iii) la Legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali (LSAI; RS 653.1), creando pertanto le necessarie basi di diritto per lo scambio automatico di informazioni bancarie, che sono entrate in vigore con effetto il 01.01.2017;
- In data 17.06.2016, l'Assemblea federale ha poi approvato anche il Protocollo di modifica del 27.05.2015 dell'Accordo (bilaterale) stipulato tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sullo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale (RS 0.641.926.81), entrato in vigore con effetto il 01.01.2017 con tutti gli Stati membri dell'Unione europea (UE), in sostituzione dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio.

Attraverso le modifiche legislative appena menzionate, è pertanto già stato fatto un passo nella direzione di incrementare in modo significativo la trasparenza fiscale e combattere l'evasione fiscale transfrontaliera.

Inoltre, a contare dall' 01.01.2016, è entrato in vigore il nuovo art. 305bis cpv. 1bis del Codice penale svizzero (CP; RS 311.0), introdotto dalla Legge federale del 12.12.2014 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012 (cfr. RU 2015 1389; FF 2014 563).

Secondo questa nuova disposizione, sono considerati delitti fiscali qualificati ("serious tax crimes"), i reati di cui all'articolo 186 della legge federale del 14.12.1990 sull'imposta federale diretta (LIFD) e all'articolo 59 capoverso 1 primo comma della legge federale del 14.12.1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID), se le imposte sottratte ammontano a oltre 300 000 franchi per periodo fiscale.

Questa modifica legislativa ha pertanto contribuito ad un inasprimento delle pene nei casi di frode fiscale (artt. 186 LIFD e 269 LT-TI), qualificando le suddette "gravi infrazioni fiscali" come reati a monte del riciclaggio di denaro.

**6. Quanti procedimenti sono stati avviati per titolo di complicità contro funzionari di banca, fiduciari, avvocati e altri consulenti fiscali che hanno agevolato per anni l'evasione fiscale per patrimoni così ingenti e ciò per garantire l'applicazione dell'articolo 177 della Legge federale sulle imposte dirette e dell'articolo 260 della Legge tributaria ticinese.**

I casi di apertura di un procedimento penale (amministrativo) per il reato di "Istigazione, complicità o concorso", ai sensi degli artt. 177 LIFD e 260 LT-TI, sono molto rari. Gli elementi oggettivi e soggettivi alla base del reato in parola richiedono infatti indizi e prove concreti che

possono essere rilevati unicamente attraverso mezzi d'inchiesta speciali. Questo genere di procedimenti viene tuttavia usualmente avviato nell'ambito delle inchieste aperte in seguito a sospetti giustificati di gravi infrazioni fiscali, d'assistenza o d'istigazione a tali atti, ai sensi degli artt. 190 ss. LIFD, che giustificano "Provvedimenti speciali d'inchiesta dell'Amministrazione federale delle contribuzioni", i quali possono far capo a mezzi d'indagine estesi previsti, come già evidenziato più sopra, dalla Legge federale del 22.03.1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0).

*Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 6 ore lavorative.*

Vogliate gradire, signori deputati, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Claudio Zali

Il Cancelliere:



Arnolfo Coduri