



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO SOMMARIO**

Resoconti

Allegati

n. 307  
Supplemento

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di martedì 11 novembre 2014

**INDICE****Commissioni riunite**2<sup>a</sup> (Giustizia) e 6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro):*Plenaria* . . . . . *Pag.* 3

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.*

## COMMISSIONI 2<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> RIUNITE

2<sup>a</sup> (Giustizia)

6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro)

Martedì 11 novembre 2014

**Plenaria**

**3<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente della 6<sup>a</sup> Commissione*  
Mauro Maria MARINO

*Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.*

*La seduta inizia alle ore 19,05.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(1642) Deputato CAUSI ed altri. – Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio.** approvato dalla Camera dei deputati  
(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 4 novembre.

Il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*), rileva come il testo trasmesso dalla Camera contenga sostanziali innovazioni rispetto a quanto già contenuto nell'articolo 1 del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, poi soppresso in sede di conversione, in particolare con l'estensione del campo di applicazione dalle sole attività estere a quelle nazionali, nonché con l'introduzione del reato di autoriciclaggio. Chiede perciò che possa svolgersi, anche in Senato, un ciclo di audizioni, che comprenda il Direttore dell'Agenzia delle entrate e professori ordinari di diritto tributario.

Il senatore BUCCARELLA (*M5S*), pur senza opporsi alla possibilità di svolgere un'ulteriore attività conoscitiva, ricorda che il reato di autoriciclaggio era già stato oggetto di un articolato ciclo di audizioni nel contesto più ampio dell'esame, da parte della 2<sup>a</sup> Commissione, dei disegni di

legge n. 19 e connessi e che la documentazione raccolta in tale occasione può essere messa a disposizione delle Commissioni riunite.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) ringrazia il senatore Bucarella e condivide la necessità che tale materiale sia messo a disposizione delle Commissioni riunite. Nota altresì come, sebbene la proposta di legge di iniziativa parlamentare presentata alla Camera riprenda l'articolo 1 del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, l'esame da parte del Senato debba iniziare *ex novo*. Pur non ravvisando ragioni ostative all'accoglimento della proposta del senatore Sciascia circa lo svolgimento di alcune mirate audizioni, fa presente tuttavia che dovrà sottoporre ogni decisione in merito all'Ufficio di presidenza delle Commissioni riunite.

Il presidente Mauro Maria MARINO dichiara aperta la discussione generale

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*), associandosi alla richiesta di nuove audizioni sul complesso del provvedimento, si sofferma sulle disposizioni del nuovo articolo 5-*quinquies* del decreto-legge n. 167 del 1990, introdotte dal comma 1 dell'articolo 1, relativo agli effetti della procedura di collaborazione volontaria. Tale articolo prevede puntuali cause di esclusione della punibilità, mentre sarebbe preferibile introdurre soltanto riduzioni della pena. Come evidenziato dal *dossier* sul disegno di legge elaborato dagli uffici del Senato, ai sensi dell'articolo 119 del codice penale, la causa di esclusione della punibilità in esame andrebbe ascritta tra quelle di tipo oggettivo, ciò che ne consentirebbe l'applicazione anche a chi abbia concorso nel reato: dal momento che la condotta in questione origina da un comportamento soggettivo, l'interpretazione in tal senso non sembra tuttavia essere univoca e si rende perciò necessario un intervento chiarificatore. Grazie all'apporto di esperti della materia, le audizioni potranno rivelarsi d'ausilio a una formulazione che elimini le incertezze interpretative.

Circa il reato di autoriciclaggio, oggetto dell'articolo 3 del testo, il dibattito in materia si caratterizza per la dialettica tra una posizione che ritiene preferibile individuare un elenco di reati presupposto dai quali derivi, poi, quello di autoriciclaggio e un'altra che, all'opposto, preferisce enumerare le condotte per le quali è esclusa la punibilità del soggetto per il secondo titolo di reato. Il disegno di legge trasmesso dalla Camera ha preferito, nel testo introdotto dall'emendamento del Governo, la seconda impostazione, lasciando tuttavia aperti dubbi interpretativi circa l'estensione dell'espressione «attività economiche» contenuta nel primo comma del nuovo articolo 648-*ter*.1 del codice penale, in relazione alla «mera utilizzazione» e al «godimento personale» di cui al quarto comma del medesimo articolo, con particolare riferimento a importanti acquisti immobiliari. Occorre perciò precisare maggiormente, anche con l'ausilio delle citate audizioni, l'area di non punibilità.

Il senatore BUCCARELLA (*M5S*) evidenzia criticamente la riduzione delle pene, operata su iniziativa del Governo, rispetto a quanto andava delineandosi in sede di discussione del disegno di legge n. 19 e connessi in tema di autoriciclaggio; particolari perplessità desta l'abbassamento del minimo edittale da 3 a 2 anni di reclusione e da 10 mila a 5 mila euro di multa. La propria parte politica propone di prevedere una reclusione da 4 a 15 anni, analoga a quella prevista per il reato di riciclaggio. Valuta invece positivamente la rilevanza penale conferita alla condotta tesa a ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa del denaro o di altra utilità, che tuttavia andrebbe qualificata quale condotta alternativa, e non aggiuntiva, rispetto al reinvestimento, affinché non si arrivi a escludere la punibilità di reinvestimenti di proventi illeciti effettuati in maniera trasparente. Sempre in riferimento all'articolo 3, suscita perplessità l'avverbio «concretamente», che potrebbe ulteriormente restringere l'ambito di applicazione della norma. Quanto al quarto comma del nuovo articolo 648-ter.1, l'esplicita previsione della non punibilità della mera utilizzazione o del godimento personale dei proventi illeciti è da ritenersi ultronea, poiché già imposta dai principi generali del diritto penale, e perciò fonte di ulteriori incertezze interpretative e riduzioni del campo di applicabilità.

La senatrice STEFANI (*LN-Aut*) si sofferma sul tema dell'autoriciclaggio e svolge critiche sul metodo seguito che, su impulso del Governo, ha portato prima a sospendere l'approfondita discussione sul disegno di legge n. 19, poi ad attendere il nuovo testo dalla Camera e, infine, a inserire la tematica in un nuovo e diverso contesto.

Nel merito, non risulta facile individuare gli elementi costitutivi del reato per via delle contrapposte esigenze di individuare la condotta penalmente rilevante e, al contempo, di limitarne i confini. In particolare, vi sono difficoltà interpretative circa l'espressione «ostacolare concretamente» e il generico riferimento ad «attività economiche», mentre non vi compare alcun accenno al nocumento alla libera concorrenza: sul punto le audizioni, alla cui richiesta di svolgimento si associa, potrebbero contribuire a una maggiore chiarezza. Circa le sanzioni, c'è invece il rischio che una loro quantificazione eccessivamente tarata verso l'alto porti a una sostanziale disapplicazione della fattispecie. Si richiama infine all'intervento alla Camera dell'onorevole Bosin, secondo il quale la mancata esclusione della punibilità per autoriciclaggio del contribuente che ha optato per la *voluntary disclosure* potrebbe portare ad una riduzione del campo di applicabilità di questo istituto.

La senatrice RICCHIUTI (*PD*) invita ad approvare in tempi rapidi il provvedimento, dal momento che la procedura di rientro dei capitali potrebbe portare nelle casse dello Stato almeno 3 miliardi di euro, una cifra assai significativa nell'attuale contingenza.

La procedura prevede notevoli, e a suo parere perfino eccessivi, vantaggi per chi deciderà di avvalersene: non risponderà infatti dei principali reati tributari, tra cui l'omissione di dichiarazione e la falsa fatturazione,

nonché l'omesso versamento di ritenute certificate. Non si tratta tuttavia di un condono, poiché non vi è sconto sulla somma dovuta a titolo di tributo, ma solo sulle sanzioni pecuniarie e penali; non è inoltre previsto l'anonimato.

In merito all'altro pilastro del provvedimento, il reato di autoriciclaggio, reitera l'auspicio di una rapida approvazione, poiché l'ordinamento penale necessita di tale fattispecie, come evidenziato di recente dal procuratore nazionale antimafia Franco Roberti, dai magistrati auditi nella Commissione antimafia e dal governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco. Al riguardo, sarebbe forse stata necessaria una fattispecie incriminatrice ancora più severa, per un delitto previsto, del resto, in numerosi ordinamenti europei. Sebbene la Camera e il Governo non abbiano seguito questa strada, nelle Commissioni ministeriali Greco, Garofoli e Fiandaca era stata anche presa in considerazione l'ipotesi di non prevedere una nuova disposizione, ma semplicemente di eliminare negli articoli 648-*bis* e 648-*ter* la clausola di esclusione. Il reato di riciclaggio di cui all'articolo 648-*bis* del codice penale attualmente vigente fu infatti introdotto poiché il reato di ricettazione non era sufficiente a reprimere le condotte di chi intendeva «lavare» i proventi illeciti nell'economia legale, ma si è rivelato a sua volta insufficiente poiché, escludendo dalla punibilità l'autore del reato presupposto, non è applicabile a tutti i casi in cui l'attività di confusione e occultamento del danaro è svolta, come spesso accade, dallo stesso corruttore, evasore o mafioso, senza intermediazione di terzi.

Come rilevato dal relatore per la 2<sup>a</sup> Commissione, si tratta di un reato di pericolo concreto; tuttavia, a differenza di quanto da lui sostenuto, non si tratta di un reato contro il patrimonio, bensì di una fattispecie plurioffensiva, poiché lede anche l'amministrazione della giustizia e l'economia pubblica nel suo insieme.

Si sofferma successivamente a commentare gli aspetti che qualificano la condotta esprimendo perplessità in merito al reato presupposto, osservando che la graduazione tra l'ipotesi principale e l'ipotesi attenuata consente le intercettazioni telefoniche e le misure cautelari solo per la fattispecie ordinaria. In merito alla condotta materiale del reo, ritiene che la previsione si presenta sufficientemente ampia da offrire uno strumento investigativo e repressivo utile nonostante le modifiche, a suo parere peggiorative, approvate in sede di esame in Assemblea alla Camera. Con riferimento all'elemento oggettivo, ovvero l'idoneità a ostacolare le indagini sulla provenienza del denaro, sarà sufficiente, per integrare la fattispecie, che l'autore del reato abbia messo in atto qualche accorgimento per nascondere le tracce della propria attività illecita.

Sul comma 4 del nuovo articolo 648-*ter*.1 del codice penale, fa proprie le critiche dell'Associazione nazionale magistrati ma ritiene prevalente l'obiettivo complessivo della previsione del nuovo reato.

Conclude affermando che sebbene il testo in esame rappresenti un compromesso, è opportuno addivenire ad una sua rapida approvazione, auspicando inoltre che i senatori del Movimento 5 Stelle possano rivedere la posizione di contrarietà manifestata alla Camera.

La senatrice GINETTI (*PD*), pur apprezzando il tenore delle norme sul rientro di capitali, tendenti a recuperare importanti risorse per la crescita e lo sviluppo, lamenta come la scelta di trattare il reato di autoriciclaggio nel contesto del rientro dei capitali ne svilisca la portata politica. La lotta all'economia illegale, che inquina il mercato e sottrae risorse pubbliche, è infatti strettamente connessa al contrasto alla criminalità organizzata: sebbene l'introduzione del reato di autoriciclaggio rappresenti un'evoluzione positiva dell'ordinamento, sarebbe stato opportuno affrontare la materia nel quadro di un intervento complessivo, quale era, appunto, il disegno di legge n. 19. La trattazione del presente disegno di legge in Senato potrebbe essere tuttavia l'occasione per introdurre nuove norme e ampliarne la portata incriminatrice e la funzione dissuasiva dello stesso delitto in questione.

Nel merito, circa l'individuazione della fattispecie di autoriciclaggio, occorrerebbe definire meglio il requisito dell'ostacolo concreto all'identificazione della provenienza delittuosa che, così formulato, si presta a incertezze applicative. Quanto alle riduzioni di pena di cui al sesto comma dell'articolo introdotto nel codice penale, è da condividere la preferenza per una circostanza attenuante ordinaria, in modo da non precludere il ricorso ad alcuni strumenti di indagine e misure cautelari.

Il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*) dopo aver apprezzato l'impianto della collaborazione volontaria di contribuenti che non abbiano adempiuto ai propri obblighi fiscali, considera complessivamente troppo oneroso il totale di imposta e sanzioni previsto dal provvedimento in esame in riferimento al rientro di capitali detenuti in Paesi *black list*, mentre sarebbe maggiormente vantaggioso, stante l'obiettivo delle misure agevolative, prevedere un contributo forfetario non superiore al 30 per cento. Suggerisce inoltre di tener conto, allo scopo di prevedere eventuali deduzioni, delle imposte pagate all'estero e debitamente documentate, al fine di evitare che si verificino casi di doppia imposizione, peraltro non consentiti dalle convenzioni internazionali in materia tributaria. Riguardo al raddoppio delle sanzioni previsto per i capitali depositati in Paesi *black list*, subordinato all'assenza ad oggi di uno specifico accordo con l'Italia per lo scambio di informazioni, e superabile solo nell'eventualità di un successivo trattato, segnala la mancanza di garanzie per il contribuente in relazione alla disciplina applicabile all'avvio della procedura di rientro. Quanto alla previsione di nullità della dichiarazione con penalità aggiuntive nel caso di dichiarazione non veritiera ritiene opportuno disciplinare i casi in cui l'intermediario estero sia responsabile dell'erroneità o dell'incompletezza della documentazione prodotta. In relazione alla possibilità di versamento rateale di quanto dovuto dal contribuente richiama l'attenzione sull'opportunità di prevedere intervalli più ampi tra le singole rate.

Il senatore CAPPELLETTI (*M5S*) chiede di poter svolgere il proprio intervento in sede di discussione generale nel corso di una prossima seduta.

Il presidente Mauro Maria MARINO ritiene che la possibilità di svolgere interventi in discussione generale in ulteriori sedute debba essere rimessa ad una successiva sede programmatoria dei lavori.

La senatrice GUERRA (*PD*) considera equilibrato l'impianto del disegno di legge in esame, che delinea un'operazione di rientro dei capitali ben diversa dai provvedimenti di condono, tenuto conto che non è contemplata la garanzia dell'anonimato e che in sostanza non è tale da costituire incentivo a ulteriori comportamenti sleali nei confronti del fisco nel medio-lungo periodo. Nota inoltre come le informazioni che si possono ottenere in forza del provvedimento possano costituire un importante patrimonio conoscitivo per l'amministrazione finanziaria. Mette quindi in evidenza l'opportunità di prevedere trattamenti differenziati in relazione al grado di apertura allo scambio di informazioni dei diversi Stati, in un quadro di auspicata trasparenza sui movimenti dei capitali. Quanto agli effetti immediati del provvedimento ritiene che potrà costituire un efficace stimolo all'emersione, stante la mancanza di prospettive riguardo ulteriori e più favorevoli misure.

La senatrice MUSSINI (*Misto-MovX*), ritenendo che la complessità del disegno di legge in esame suggerisca l'opportunità di ulteriori approfondimenti, si riserva di esprimere la propria posizione nelle successive fasi dell'*iter* dell'esame.

La senatrice BELLOT (*LN-Aut*) giudica condivisibile l'impostazione del disegno di legge n. 1642 al fine di agevolare il rientro dei capitali e segnala la necessità di una riflessione in merito ai sistemi di controllo finora impiegati che, evidentemente, non si sono dimostrati adeguati a fronteggiare l'esportazione illecita delle risorse e in particolare suggerisce di approfondire l'eventualità di misure volte al controllo dell'operato degli intermediari. Facendo riferimento alla previsione di nuove assunzioni di personale dell'Agenzia delle entrate, di cui all'articolo 1, comma 9, lettera a), esprime perplessità circa la copertura recata dall'articolo 4, consistente nella riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, sollecitando una riflessione in merito alla possibilità di individuare coperture alternative. Conclude sottolineando l'esigenza di investimenti mirati allo scopo di potenziare le capacità di raccolta delle informazioni dell'amministrazione finanziaria.

Il presidente Mauro Maria MARINO invita i Gruppi a segnalare i soggetti da audire e avverte che l'Ufficio di presidenza delle Commissioni riunite provvederà alla definizione del calendario delle audizioni.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 20,25.*