

Studio n. 50-2013/B

Pagamenti ante 4 luglio 2006 e pagamenti dilazionati tra normativa fiscale e norme antiriciclaggio

Approvato dalla Commissione Antiriciclaggio in data 24 gennaio 2013

Le norme che limitano l'utilizzo del denaro contante rappresentano un presidio fondamentale predisposto dal Legislatore nella lotta al riciclaggio ed all'evasione fiscale.

Attualmente le disposizioni fondamentali che limitano la circolazione del denaro contante e consentono la tracciabilità dei mezzi di pagamento sono contenute nell'art. 49 del D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

La tracciabilità dei mezzi di pagamento ha come obiettivo di rendere manifesti e trasparenti tutti gli elementi di una transazione finanziaria e, quindi, consente in sede di controllo di risalire:

- al titolare reale della provvista finanziaria impiegata;
- al destinatario effettivo della provvista finanziaria;
- ad eventuali soggetti che si sono interposti nella transazione finanziaria;
- ai conti di provenienza e di destinazione, in modo da verificare eventuali giacenze o disponibilità finanziarie presso Stati esteri "black list".

E' di tutta evidenza che se l'obiettivo del sistema è pervenire al massimo grado di trasparenza nelle movimentazioni finanziarie è necessario che a monte il Legislatore preveda norme che impongano l'utilizzo di mezzi di pagamento tracciabili. Tale esigenza è stata avvertita e si è radicata in modo più o meno marcato nel nostro sistema nel corso del tempo con una diversa intensità a seconda del determinato momento storico di riferimento. Così, si è passati, nel corso del tempo, da soglie limitatrici dell'uso del denaro contante particolarmente elevate (lire 20.000.000) a soglie estremamente ridotte (gli attuali euro 1.000).

Le disposizioni contenute nel cit. art. 49 del d.lgs. 231/2007 oltre a regolamentare in modo diretto le modalità con cui effettuare in generale i pagamenti rappresentano, altresì, il polo di riferimento di altre norme dirette a contrastare il riciclaggio e l'evasione fiscale. Tra queste ultime, di particolare rilievo, perché diretta ad assicurare trasparenza nella contrattazione immobiliare mediante l'acquisizione di dati ed informazioni sui mezzi di pagamento, è quella contenuta nel

comma 22 dell'articolo 35 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che nell'attuale stesura dispone, nella sua prima parte:” *All'atto della cessione dell'immobile, anche se assoggettata ad IVA, le parti hanno l'obbligo di rendere apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà recante l'indicazione analitica delle modalità di pagamento del corrispettivo.*”

La suddetta norma, non contenendo disposizioni che impongono limiti all'utilizzo di denaro contante, non appare dotata di forza autosufficiente ma fonda tutta la sua efficienza sulle disposizioni che di volta in volta nel corso del tempo hanno limitato l'utilizzo del denaro contante (e dei titoli al portatore), imponendo di fatto l'utilizzo di mezzi di pagamento tracciabili. In buona sostanza, se, ad esempio, la norma che fissa le soglie limite di utilizzo di contante consente di regolare un pagamento pari a 10.000 euro liberamente, in una compravendita con prezzo (o frazione di prezzo) pari a tale importo, i contraenti potranno lecitamente pagare il relativo prezzo (o frazione di prezzo) in denaro contante e di conseguenza rendere la dichiarazione in tal senso. E' evidente che la fissazione di detti importi-soglia, variati nel corso del tempo, è, di volta in volta, frutto di scelte di politica legislativa derivanti anche da valutazioni socio-economiche, i cui effetti permangono nel tempo laddove le relazioni giuridiche non si esauriscano in un determinato momento storico. Tutto ciò va tenuto presente allorché ci si accinga ad interpretare la disposizione contenuta nel cit. comma 22 dell'art. 35 per evitare di far discendere dalla stessa effetti che di fatto potrebbero far retroagire la sua portata in momenti storici in cui vigevano altre norme, più liberali, che regolavano in generale le modalità di pagamento e le movimentazioni finanziarie, contravvenendo al principio fondamentale di irretroattività delle norme tributarie (artt. 1 e 3 dello Statuto del Contribuente, legge 27 luglio 2000, n. 212).

Vanno aggiunte, in via preliminare, a commento della disposizione contenuta nel cit. comma 22 dell'art. 35, altre tre osservazioni:

- che la norma in oggetto, obbligando le parti contraenti negli atti di cessione immobiliare ad indicare le modalità di pagamento, indirettamente, impone alle medesime di conservare traccia dei pagamenti stessi e tale obbligo di conservazione non può farsi retroagire in un momento in cui non sussistevano norme che tale obbligo imponevano, nemmeno in modo implicito o indiretto;
- che è normale prassi contrattuale che il pagamento del prezzo non avvenga in un'unica soluzione ma in momenti diversi, alcuni dei quali possono precedere il perfezionamento del contratto (i cd. acconti prezzo, caparre, anticipazioni etc.), altri possono seguire il perfezionamento del prezzo (le cd. dilazioni di pagamento che possono essere legate al perfezionamento di un mutuo ipotecario, ad una rateizzazione del prezzo con o senza

garanzie, etc.), rientrando le prime nella logica dei rapporti preliminari al contratto definitivo ed i secondi nella regolamentazione delle modalità di pagamento del prezzo;

- che il pagamento del prezzo o di una sua parte può essere eseguito mediante dazioni di somme di denaro, ma anche mediante altre modalità che non comportano trasferimento immediato di somme di denaro, quali, ad esempio, l'accollo di debiti inerenti o non l'immobile, le cessioni di credito, le compensazioni, le delegazioni di pagamento, le *datio in solutum*, le permuthe con oggetti, etc.; tali modalità di fatto non consentano il tracciamento di alcuna movimentazione finanziaria, pur essendo conformi al sistema ed alle normale prassi commerciali.

Peraltro, non sembra che scopo diretto della norma *de qua* sia quello di impedire l'utilizzo di denaro contante nelle transazioni immobiliari superiori a determinati importi, in quanto la norma che impedisce l'utilizzo di denaro contante per pagamenti superiori a determinate soglie è, come già detto, contenuta nell'art. 49 del d.lgs. 231 del 2007 e non nel cit. comma 22 dell'art. 35. In altri termini, anche in assenza della disposizione contenuta nel cit. comma 22 dell'art. 35, il pagamento del prezzo superiore a determinati importi avrebbe dovuto essere regolato con mezzi di pagamento tracciabili e sotto altro angolo visuale, il pagamento in contanti del prezzo in violazione delle limitazioni contenute nel cit. art. 49, non comporterà l'applicazione delle sanzioni di cui al cit. comma 22 dell'art. 35, laddove sia resa la relativa dichiarazione nelle forme di legge, ma comporterà esclusivamente l'applicazione delle sanzioni previste per le infrazioni delle norme sulla limitazione all'uso del contante. Le due norme, in buona sostanza, pur interagendo tra loro, operano su piani diversi; la prima è diretta a sanzionare l'illegittimo uso di denaro contante, la seconda è diretta a sanzionare la reticenza o la falsa indicazione delle modalità di pagamento del prezzo, in funzione della massima trasparenza nelle transazioni immobiliari.

All'interno di questo quadro normativo, è opportuno soffermarsi su due criticità, come si vedrà oltre, solo apparenti, che in linea astratta potrebbero rendere inefficiente il sistema normativo voluto dal Legislatore improntato alla trasparenza. Ci si riferisce ai pagamenti effettuati in data anteriore al 4 luglio 2006, data di entrata in vigore della disposizione contenuta nel citato comma 22 dell'art. 35 ed ai pagamenti dilazionati.

Per quanto riguarda i primi, va ricordata la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 49 della 27 dicembre 2006, n. 296, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) che recita: *“Le disposizioni di cui al comma 22 dell'articolo 35 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della presente legge, trovano applicazione con riferimento ai pagamenti effettuati a decorrere dal 4 luglio 2006.”* Tale

norma fu emanata con il chiaro intento di evitare una retroattività di fatto del disposto del cit. comma 22 dell'art. 35 penalizzando coloro che, in perfetta buona fede e coerenza con le norme all'epoca vigenti, non avevano conservato traccia dei pagamenti effettuati in data anteriore al 4 luglio 2006.

Il tenore letterale della suddetta norma non è particolarmente felice, in quanto l'inciso "*nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della presente legge*" potrebbe limitare la portata della norma ai soli atti posti in essere nel periodo compreso tra il 4 luglio 2006 al 31 dicembre 2006 (ultimo giorno di vigenza del testo pre-vigente del più volte cit. comma 22 dell'art. 35); tale interpretazione, tuttavia, pare sorretta esclusivamente dall'infelice tenore letterale, ma assolutamente irragionevole, priva di coerenza logica sistematica ed incapace di dare maggior efficienza agli scopi prefissati dalla norma stessa.

Invero, ragionando in questo modo si dovrebbe ritenere, da un lato, che il Legislatore ha riconosciuto l'impossibilità o la difficoltà, almeno in linea astratta, di ricostruire le modalità di pagamento di un corrispettivo avvenuto in un momento storico in cui non sussisteva nessun obbligo a carico delle parti di conservare una traccia documentale dei pagamenti, sanando gli atti intercorsi nel suddetto periodo e, da altro lato, avrebbe imposto il relativo obbligo per gli atti posti in essere dopo il 1° gennaio 2007. Le più elementari regole ermeneutiche impongono una lettura del testo che non dia risultati palesemente irragionevoli ed incostituzionali trattando in modo difforme fattispecie identiche (pagamenti ante 4 luglio 2006 riferiti agli atti stipulati fino al 31 dicembre 2006 e pagamenti ante 4 luglio 2006 riferiti ad atti stipulati dal 1° gennaio 2007), ma che pervenga a risultati coerenti con i principi fondamentali che reggono il sistema, tra i quali spicca quello della irretroattività delle norme tributarie. In quest'ottica, può affermarsi che il tenore letterale della norma è decettivo e richiede una lettura costituzionalmente orientata.

Peraltro, va detto che, anche a voler dare un'interpretazione restrittiva della suddetta disposizione, non si perverrebbe a risultati utili per l'Amministrazione finanziaria, tenuto conto che anteriormente al 4 luglio 2006 la soglia di utilizzo del denaro contante era particolarmente elevata (euro 12.500 e per un periodo 10.329,14) e, come è noto, era possibile suddividere il pagamento in più frazioni, secondo l'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato nel parere datato 12 dicembre 1995 (1504/95, III sezione) in ordine al significato da attribuire all'avverbio "complessivamente" riportato all'art. 1, comma 1, della L. 197/91. Ma c'è di più, eventuali pagamenti effettuati in data anteriore al 4 luglio 2006 in violazione delle norme limitative dell'utilizzo del denaro contante e così dichiarati nelle forme di cui al cit. comma 22 dell'art. 35 non sarebbero nemmeno passibili di irrogazione delle relative sanzioni in quanto prescritte per il decorso del quinquennio.

E', dunque, opportuno non tanto indugiare su interpretazioni della norma con risultati poco apprezzabili in termini di ragionevolezza, logica sistematica e di efficienza applicativa, ma verificare in concreto quali sono le reali criticità derivanti dai pagamenti effettuati non contestualmente al perfezionamento dell'atto di compravendita, ma già avvenuti in epoche precedenti al 4 luglio 2006 ovvero che dovranno essere effettuati successivamente al perfezionamento della cessione immobiliare.

La criticità va analizzata avendo ben presente che obiettivo della norma non è quello di acquisire dati relativi ai pagamenti per finalità fini a se stesse, in un'ottica burocratica del sistema, ma ottenere informazioni sulle modalità di pagamento per consentire riscontri su eventuali movimentazioni finanziarie tra le parti non giustificate o di mascheramento di rapporti illeciti. In quest'ottica può essere utile non solo l'acquisizione in positivo di dati ed informazioni relative a pagamenti avvenuti, ma anche l'acquisizione di informazioni (anche senza tracciamento dei dati) di pagamenti effettuati in data anteriore al 4 luglio 2006 ovvero di pagamenti che dovranno essere effettuati.

Peraltro, per quanto riguarda i pagamenti anteriori al 4 luglio 2006, il problema riguarda non tanto le compravendite immobiliare ma in generale tutte le movimentazioni finanziarie avvenute in quel periodo in cui esistevano soglie limitative dell'utilizzo del denaro contante molto più elevate rispetto ad oggi, non esistevano controlli antiriciclaggio così come previsti attualmente dal d.lgs. 231 del 2007 a carico delle Banche, dei professionisti e degli altri soggetti finanziari. E' evidente che non può esser contestato ad un soggetto di aver effettuato un pagamento anteriormente al 4 luglio 2006 nel pieno rispetto delle regole allora vigenti ed oggi modificate.

Il rischio, a ben vedere, può essere rappresentato dalla possibilità che le parti contraenti mascherino un pagamento in contanti, superiore alla soglia consentita, dichiarando che il pagamento è avvenuto in epoca precedente al 4 luglio 2006 ovvero che il pagamento avverrà in un momento successivo al perfezionamento della compravendita.

Il rischio è più ipotetico che reale:

- in primo luogo, perché le somme dichiarate comunque non rientrerebbero nel circuito della legalità per il solo fatto di aver reso la dichiarazione ex comma 22 dell'art. 35 nell'atto di compravendita: in buona sostanza, la dichiarazione resa non giustificerebbe un versamento presso una Banca oggi di una somma incassata sei o più anni prima, un simile comportamento rientrerebbe comunque all'interno di un'area di sospetto che farebbe scattare i presidi antiriciclaggio e giustificerebbe la contestazione di falsità della dichiarazione resa, in sede di controllo da parte dell'Amministrazione Finanziaria;

- in secondo luogo, perché il rischio di una dichiarazione non corrispondente al vero sussiste anche laddove vengano indicate modalità di pagamento successive al 4 luglio 2006, basti pensare all’indicazione di falsi numeri di assegni o di false indicazioni di estremi di bonifici;
- in terzo luogo perché il pagamento di corrispettivo che non dà luogo a movimentazione finanziaria tracciabile è frequente nella contrattazione immobiliare, basti pensare alle compensazioni di crediti, agli accolti di debito, alle delegazioni di pagamento, alle cessioni di credito, alle *datio in solutum* etc.; in altri termini, è fisiologico che non in tutte le cessioni immobiliari ci sia movimentazione finanziaria tracciabile.

L’efficienza del sistema presuppone non solo l’esistenza della norma dispositiva ma anche delle norme che attribuiscono poteri di controllo all’Amministrazione Finanziaria e delle norme che impongono l’assolvimento degli obblighi antiriciclaggio ai professionisti ed ai soggetti di area finanziaria. Il sistema si regge da una parte sulle responsabilità amministrative che derivano dalla forma che deve rivestire la dichiarazione ex cit. comma 22 dell’art. 35 (dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, ai sensi del T.U. 445 del 2000 e non semplice comunicazione) e, da altra parte, sui controlli che l’Amministrazione Finanziaria può porre in essere per riscontrare la verità delle dichiarazioni rese, il tutto completato dai presidi antiriciclaggio a carico dei professionisti e dei soggetti di area finanziaria.

Va, peraltro, evidenziato che un eventuale “abuso del mezzo” non potrebbe in nessun caso integrare una sorta di elusione o abuso del diritto, secondo il significato del noto indirizzo giurisprudenziale sul tema. Chi ha effettuato un pagamento in data anteriore al 4 luglio 2006 non può aver posto in essere alcun comportamento elusivo; tutt’al più, potrebbe aver commesso un’infrazione alle norme che limitano l’utilizzo del denaro contante (infrazioni che tenuto conto del periodo di riferimento sono ampiamente prescritte). Un eventuale abuso del mezzo potrebbe essere ravvisato nel dichiarare falsamente di aver effettuato un pagamento anteriormente al 4 luglio 2006, ma una siffatta dichiarazione integrerebbe non una fattispecie elusiva, ma una falsa dichiarazione sanzionata ai sensi della disposizione contenuta nel medesimo comma 22 dell’art. 35 (*“In caso di omessa, incompleta o mendace indicazione dei predetti dati si applica la sanzione amministrativa da euro 500 a euro 10.000 e, ai fini dell'imposta di registro, i beni trasferiti sono assoggettati ad accertamento di valore ai sensi dell'articolo 52, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131”*). L’elusione presuppone che un comportamento o un atto sia stato realmente posto in essere lecitamente, sebbene con finalità elusive, nel nostro caso, al contrario, la fattispecie si regge su un’ipotizzata falsità della dichiarazione resa, a prescindere dalla finalità per cui è stata resa.

Stesse considerazioni possono farsi per i pagamenti dilazionati a cui va aggiunto che, per una precisa scelta di politica legislativa, la disposizione di riferimento (il cit. comma 22 dell'art. 35) chiede in via esclusiva che la dichiarazione delle parti riguardi i soli "pagamenti" mentre il prezzo dilazionato darà luogo non ad un pagamento di corrispettivo ma all'assunzione di un'obbligazione che per evidenti motivi non può essere tracciata, ma solo determinata nei suoi elementi essenziali. Anche per questa fattispecie, che costituisce, come detto una prassi largamente utilizzata nelle compravendite immobiliari (si pensi alle compravendite collegate a mutui ipotecari con erogazione rinviata al momento dell'iscrizione dell'ipoteca, ai saldi prezzo dilazionati al momento della consegna dell'immobile, ai saldi prezzo dilazionati per agevolare l'acquisto dell'immobile con garanzia ipotecaria, personale o con rilascio cambiali, ai pagamenti con dilazioni anche di importo elevato all'interno di sistemazioni familiari) la dilazione, laddove tenda a mascherare un passaggio illecito di denaro contante, non integrerà una condotta elusiva, ma potrebbe costituire illecito sotto il profilo dell'omessa dichiarazione, laddove ne ricorrano i presupposti, e sotto il profilo dell'infrazione alle norme che limitano l'utilizzo di denaro contante. Anche in questo caso le norme sulla trasparenza si completano con i presidi antiriciclaggio e con il sistema di controlli a disposizione dell'amministrazione Finanziaria.

In buona sostanza, il sistema previsto dalle disposizioni introdotte dal cit. comma 22 dell'art. 35, si regge non tanto su una selezione delle modalità di pagamento del prezzo che possono essere utilizzate in una compravendita immobiliare, restringendo in modo arbitrario le facoltà concesse all'autonomia privata, discriminando alcune fattispecie rispetto ad altre e ritenendo illegittimi quei corrispettivi che per loro natura non possono essere tracciati o quelli pagati in periodi temporali in cui non era vigente la disposizione contenuta nel cit. comma 22 dell'art. 35, ma attraverso un sistema di controlli delle dichiarazioni rese tendente ad individuare quelle che sulla base degli elementi a disposizione dell'Amministrazione finanziaria appaiano anomale e sospette e, quindi, falsamente strumentali ad occultare illeciti passaggi di denaro su cui concentrare eventuali accertamenti ed irrogare le sanzioni previste. Di conseguenza, ad esempio, mentre non risulteranno sospetti eventuali pagamenti avvenuti all'interno di sistemazioni familiari, ovvero pagamenti avvenuti in epoca precedente al 4 luglio 2006 ma collegabili a rapporti privi di elementi anomali (versamenti a società cooperative finalizzati all'assegnazione di alloggi, pagamenti effettuati sulla base di preliminari con data certa, somme versate sulla base di rapporti contrattuali con data certa) potranno risultare sospetti e, quindi, esposti ad eventuali verifiche da parte dell'Amministrazione finanziaria quei pagamenti che, al contrario, appaiano ingiustificati sotto il profilo delle normali prassi commerciali (si pensi a pagamenti effettuati a costruttori, anche anteriori al 4 luglio 2006, privi di riscontri contabili, pagamenti di importi elevati a favore di

soggetti estranei, superiori alle soglie limite di utilizzo di denaro contante, privi di traccia documentale); in questi ultimi casi, sarà giustificato da parte dell'Amministrazione finanziaria procedere ad approfondimenti ed accertamenti, sulla base degli strumenti di verifica a sua disposizione, per contestare l'omissione della dichiarazione resa, laddove ne ricorrano i presupposti ed applicare le relative sanzioni.

Analoghe considerazioni valgono per i pagamenti dilazionati. L'Amministrazione finanziaria, nei casi sospetti, ha a sua disposizione tutti i mezzi per verificare un eventuale illecito trasferimento di denaro contante, utilizzando anche i presidi antiriciclaggio, ed eventualmente per verificare, in una fase successiva al perfezionamento dell'atto, se le somme versate a titolo di saldo prezzo abbiano violato le norme che limitano l'utilizzo del denaro contante. Fermo restando che l'accordo relativo al pagamento dilazionato del prezzo fa sorgere tra le parti un ulteriore rapporto giuridico che può dar luogo, non solo al pagamento del saldo, ma anche ad ulteriori dilazioni, ad inadempimenti, a rinunzie, a compensazioni, all'interno degli spazi concessi all'autonomia privata.

Peraltro, come già osservato, non può ritenersi anomala una cessione immobiliare in cui il corrispettivo non sia, in tutto in parte, tracciato e tracciabile; in realtà, sono numerose le fattispecie in cui ciò può verificarsi, oltre alle ipotesi in esame (pagamenti ante 4 luglio 2006 e prezzo dilazionato); basti pensare alla permuta di bene immobile con oggetto di pari valore, al pagamento del prezzo mediante compensazione di un credito di qualunque natura (quindi non necessariamente risultante da atto con data certa), all'accollo di qualunque genere di spese inerenti o non inerenti l'immobile, ovvero all'assunzione di obbligazioni a favore di terzi, alla *datio in solutum*, alle costituzioni di rendita vitalizia, etc.

In buona sostanza, è circostanza del tutto fisiologica nelle transazioni immobiliari che il pagamento del corrispettivo non sia contestuale o che non sia interamente regolato con mezzi di pagamento tracciabili e ciò non può collocare il relativo contratto in un'area di sospetto o addirittura di illegittimità. Laddove in una valutazione complessiva della fattispecie emergano elementi di sospetto, sarà giustificata una verifica da parte dell'Amministrazione finanziaria per accertare l'eventuale omissione della dichiarazione resa, qualora ne ricorrano i presupposti.

Rientrando le modalità di pagamento tra gli elementi di massimo rilievo ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di adeguata verifica da parte di professionisti nel sistema antiriciclaggio, va osservato che se da un lato la dichiarazione delle parti di aver effettuato un pagamento in data anteriore al 4 luglio 2006 ovvero di voler dilazionare il pagamento in un tempo successivo al perfezionamento del contratto non può ritenersi *tout court* sospetta, da altro lato, nel presupposto che una tale dichiarazione potrebbe essere strumento per evitare il tracciamento

dei pagamenti, la circostanza va valutata unitamente a tutti gli altri dati ed informazioni pertinenti alla prestazione professionale al fine di effettuare, laddove emergano elementi di sospetto di riciclaggio o autoriciclaggio, segnalazione all'UIF, ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. 231/2007 ovvero comunicazione al MEF, ai sensi dell'art. 51 del medesimo d.lgs. 231/2007, ove ci sia il fondato sospetto che un pagamento sia avvenuto in violazione alle norme che limitano l'utilizzo del denaro contante.

Quale considerazione finale, va osservato che un'eccessiva enfattizzazione della "*mission*" assegnata al cit. comma 22 dell'art. 35, così come eventuali interpretazioni prive di ogni riscontro nella lettera della norma dirette a collocare automaticamente in un'area di illegittimità fattispecie del tutto conformi alle normali prassi commerciali, oltre a limitare ingiustificatamente l'autonomia privata ed a creare disparità di trattamento di dubbia costituzionalità, avrebbero il risultato di deprimere ulteriormente il mercato immobiliare, già notoriamente in forte recessione, senza ottenere alcun apprezzabile risultato nella lotta all'evasione fiscale ed al riciclaggio.

Marco Krogh

(Riproduzione riservata)