



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

ELEMENTI PER L'AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI
PRESSO LE
COMMISSIONI BILANCIO V E FINANZE VI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

CONSIDERAZIONI IN MERITO ALLE STRATEGIE E AGLI STRUMENTI
PER IL CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE

Roma – Palazzo Montecitorio
19 giugno 2013

Indice

Considerazioni preliminari	<i>pag.</i>	1
Dimensioni e caratteristiche attuali dell'evasione fiscale	"	1
I limiti del modello basato sul solo controllo <i>ex post</i>	"	8
Limiti del contrasto d'interessi	"	10
L'uso delle tecnologie informatiche e telematiche	"	11
Un possibile nuovo ruolo dell'amministrazione	"	14
L'evasione da riscossione	"	15
La gestione del contenzioso tributario	"	17
Il ruolo degli enti territoriali per favorire la <i>tax compliance</i> nei tributi	"	18



La

Corte dei Conti

N. 8/SSRRCO/AUD/13

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Raffaele SQUITIERI, Giorgio CLEMENTE, Maurizio MELONI, Pietro DE FRANCISCIS, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI, Anna Maria CARBONE;

Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Ermanno GRANELLI, Antonio FRITTELLA, Maurizio PALA, Giovanni COPPOLA, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Francesco TARGIA;

Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare, l'art. 6, commi 5-bis e 5-ter;

Vista la comunicazione 14 giugno 2013 del Presidente della Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei Deputati;

Udito, nell'adunanza del 18 giugno 2013, il Cons. Massimo Romano.

DELIBERA

l'approvazione del testo per l'audizione sulle "Considerazioni in merito alle strategie e agli strumenti per il contrasto dell'evasione fiscale".

IL RELATORE
Massimo ROMANO

IL PRESIDENTE
Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria in data 19 giugno 2013

IL DIRIGENTE
Maria Laura IORIO

Considerazioni preliminari

L'evasione fiscale continua ad essere per il nostro Paese un problema molto grave, tra le cause delle difficoltà del sistema produttivo, dell'elevato costo del lavoro, dello squilibrio dei conti pubblici, del malessere sociale esistente.

Questo documento intende proporre all'attenzione delle Commissioni Bilancio V e Finanze VI della Camera dei Deputati, riunite in adunanza congiunta, alcune considerazioni della Corte sulle dimensioni dell'evasione fiscale, sulle strategie finora adottate per contrastarla e sull'approccio che sarebbe utile adottare per pervenire ad un significativo e duraturo ridimensionamento del fenomeno.

Nel *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, recentemente presentato dalla Corte, a proposito della strategia di contrasto dell'evasione adottata in passato dal legislatore, si è avuto modo di rilevare come essa sia stata caratterizzata da andamenti ondivaghi e contraddittori. Quali esempi dell'incostanza del legislatore in materia, si sono ricordati il caso degli elenchi clienti e fornitori telematici (introdotti nel 2006, soppressi nel 2008, reintrodotti parzialmente nel 2010 e riportati sostanzialmente all'impostazione originaria nel 2012) e il caso delle limitazioni al pagamento mediante utilizzo di denaro contante (limite ridotto a 1.000 euro nel 2007, elevato a 12.500 euro nel 2008, ridotto a 5.000 euro nel 2010, poi ancora abbassato a 2.500 euro nel corso del 2011 e, finalmente, riportato alla misura di 1.000 euro a decorrere dal 2012).

Tali andamenti contraddittori denotano l'esistenza di divisioni su un tema, quello del contrasto all'evasione che, per sua natura, dovrebbe costituire elemento di piena condivisione e concordanza.

Un tema, tra l'altro, che richiede scelte fondate su sempre più approfondite analisi tecniche.

Dimensioni e caratteristiche attuali dell'evasione fiscale

Nel citato Rapporto, ribadendo l'esigenza di conciliare i due tradizionali obiettivi di assicurare l'equilibrio dei conti pubblici e di porre le premesse per la ripresa, la Corte non ha sottovalutato le difficoltà di un percorso la cui praticabilità dipende in larga parte dall'assetto e dalla manovrabilità della leva fiscale.

Al riguardo, il sistema che si offre denota una serie di problematiche che appaiono peculiari della realtà del nostro paese: un livello di pressione fiscale fra i più elevati; una

distribuzione del carico tributario che premia il capitale e i consumi rispetto al fattore lavoro; un'imposta sui redditi personali a base imponibile ristretta e segnata da un sostenuto grado di progressività; una tassazione delle imprese nominalmente elevata condizionata dall'erosione della base imponibile e dalla difficoltà di interventi risolutivi sull'Irap; un prelievo di competenza degli enti decentrati che può comportare significative modificazioni nell'impianto distributivo riconducibile alle imposte centrali.

Ma le peculiarità del sistema tributario italiano risultano ancora più marcate ove si tenga conto della variabile "evasione fiscale": un fenomeno dai contorni indefiniti, variamente articolato nella distribuzione territoriale e settoriale.

La consapevolezza di quanto sia arduo indagare una realtà per sua natura nascosta e che trova nell'occultamento dell'imponibile la sua ragione e il suo stesso presupposto non può portare ad ignorare le più accreditate stime del fenomeno.

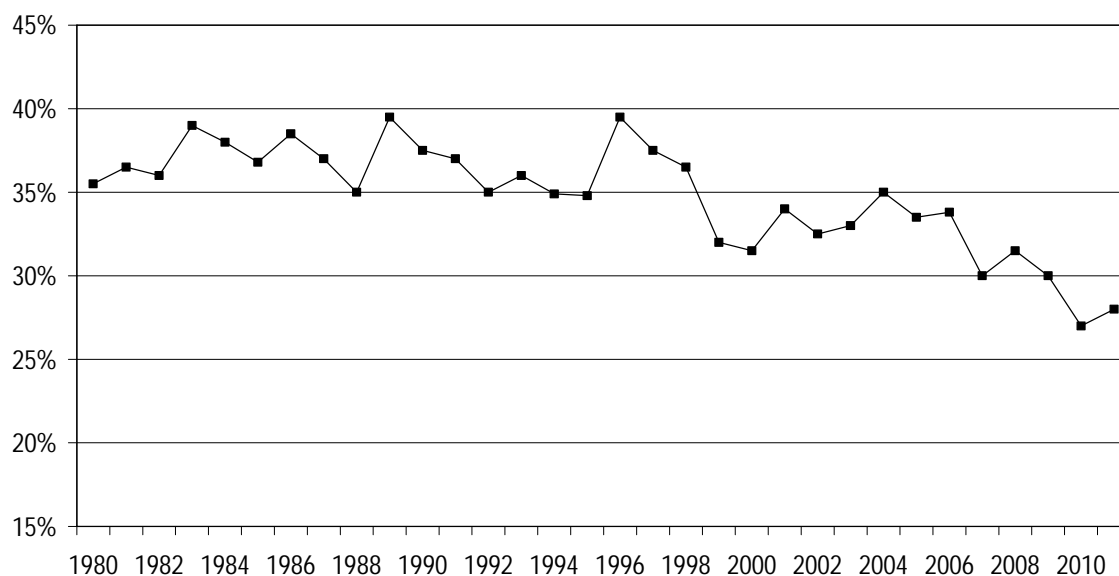
Vanno innanzitutto ricordate le conclusioni raggiunte poco più di un anno fa da un apposito Gruppo di lavoro costituito presso MEF: tarato sulla complessiva area dell'economia sommersa, il fenomeno ha dimensioni rilevanti (fino al 18 per cento del Pil) e colloca il nostro paese al secondo posto nella graduatoria internazionale guidata dalla Grecia.

Ancora più recenti sono le stime effettuate dall'Agenzia delle Entrate, con specifico riferimento all'Iva e all'Irap.

Nel primo caso l'evasione, misurata attraverso la "propensione a non dichiarare", pur mostrando un ridimensionamento nel corso dell'ultimo decennio, resterebbe significativamente elevata. Nel 2011, la sottrazione di base imponibile, circa 250 miliardi in valori assoluti, si commisura al 27 per cento dell'imponibile potenziale, quattro punti in meno rispetto al 2000. Nello stesso anno, il gettito che è venuto a mancare alle casse dello Stato è risultato pari al 28 per cento del gettito potenziale (era il 32 per cento nel 2000), con una sottrazione d'imposta dell'ordine di 46 miliardi (grafico 1).

Nel caso dell'IRAP, invece, il gettito sottratto (stimato per le annualità 2007-2009 al 19,4 per cento) confermerebbe che, anche se in diminuzione, l'evasione fiscale resta un fenomeno molto grave per il sistema tributario e per l'economia del nostro paese.

Grafico 1 – Il gap Iva: quota del gettito “potenziale” sottratto all’Erario *



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati e informazioni Agenzia delle Entrate.

(*) Il “gap” IVA identifica la differenza fra il gettito potenziale dell’imposta (quello conseguibile in assenza di evasione) e il gettito effettivo (quello effettivamente incassato dall’erario). Tale differenza può essere espressa in termini assoluti o – come avviene nel grafico – in percentuale del gettito potenziale. I valori riportati rappresentano una media fra quelli stimati in relazione ai due diversi comportamenti con cui si realizza l’evasione IVA: quello con complicità, in cui il venditore e l’acquirente si accordano e non viene fatturato nulla; quello senza complicità, in cui il venditore fattura l’IVA all’acquirente ma non la versa all’Erario

Per l’insieme dei due tributi, dunque, il vuoto di gettito creato dall’evasione stimato dall’Agenzia ammonterebbe nel solo 2011 ad oltre 50 miliardi. Una cifra di tutto rispetto, pur tenendo conto che nella stima sono incluse non solo le somme intenzionalmente occultate al fisco (cioè l’evasione), ma anche quelle non dichiarate a seguito di errori nella compilazione della dichiarazione o di insolvenza dei contribuenti.

Per contro, nell’ottica di una visione complessiva del fenomeno evasione, le stime dell’Agenzia risultano parziali e limitate. Va infatti tenuto presente che esse si riferiscono soltanto ad un segmento del nostro sistema tributario: due sole imposte che, con meno di 150 miliardi, spiegano appena un quinto delle entrate tributarie complessive della pubblica amministrazione. E non va, altresì, ignorato che nell’ampia area che ne resta fuori si collocano forme di prelievo (Irpef, Ires, altre imposte sugli affari, contributi previdenziali) che lasciano presumere tassi di evasione non molto dissimili da quelli rilevati per l’Iva e l’Irap.

Parimenti significativi appaiono i risultati ottenuti dall’Agenzia delle entrate in ordine alla distribuzione dell’evasione per aree geografiche e per settori economici.

Come si può rilevare (tavola 1), a livello territoriale, il Sud e le Isole si presentano come le realtà ove è più intensa la “propensione all’evasione” (oltre il 40 per cento l’Iva e oltre il 29 per cento l’Irap), a fronte di livelli pressoché dimezzati nel Nord del Paese. Le differenze si invertono se, invece, si guarda ai valori assoluti: la maggior parte dell’evasione si concentra nelle aree del Nord-Ovest e del Nord-Est, nelle quali si realizza la quota più rilevante del volume d’affari e del reddito.

La distribuzione per settori economici conferma, a sua volta, l’elevata propensione ad evadere in Agricoltura e nel Terziario privato, con un tasso compreso fra tre e cinque volte quello calcolato per l’Industria in senso stretto.

Tavola 1 -La propensione ad evadere l’IVA e l’IRAP – media 2007 - 2009
(importi in milioni di euro)

Imposte	Aree territoriali					Settori					
	Italia	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud Isole	Agricoltura	Industria SS	Costruzioni	Commercio, trasporti e comunicazioni	Credito, attività immobiliari imprenditoriali	Pubblica Amministrazione e altre attività di servizio
IVA											
gettito evaso	38.269	9.944	6.738	6.910	14.677						
propensione all’evasione	29,3	25,7	24,5	24,6	40,1						
IRAP											
gettito evaso	8.342	1.811	1.740	1.973	2.818	358	883	572	2820	2.867	841
propensione all’evasione	19,4	12,7	17,5	21,4	29,4	37,8	7,8	17,9	24,8	32,7	11,3

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate.

Le implicazioni del fenomeno emergono nettamente quando si va a calcolare la pressione fiscale “effettiva”, rapportando il carico impositivo solo al Pil “dichiarato” al fisco, con esclusione della ricchezza non dichiarata (ma ricompresa, per stima, nel Pil ufficiale). Un esercizio di questo tipo, condotto depurando il Pil dell’ammontare stimato dei redditi evasi, ha consentito sia di correggere verso l’alto il livello della pressione fiscale (quella “effettiva” si è impennata fino al 53 per cento, dieci punti oltre quella “apparente”), sia di evidenziare un ampliamento della distanza dai partners europei (caratterizzati da tassi di evasione più contenuti).

La variabile evasione, insomma, incide profondamente sul livello della pressione fiscale, ne falsa la corretta percezione, distorce la sua distribuzione e rende il confronto con l’Europa più penalizzante.

D’altra parte, la gravità del fenomeno risulta accentuata dalla sua distribuzione e dalle distorsioni che ne derivano. E’ evidente, in proposito, il ruolo giocato da una serie di

variabili soggettive (la tipologia dei contribuenti) ed oggettive (l'area impositiva, la natura e le modalità di effettuazione delle transazioni).

Così, una prima distinzione si registra tra imprese di carattere individuale o familiare (incluse le società di capitali a ristretta base sociale) e le società con ampia base azionaria. L'operare in prima persona e senza condizionamenti e sistemi di controllo, offre maggiori opportunità per pratiche evasive semplici, immediate e ripetute (mancata o parziale registrazione dei ricavi o dei corrispettivi, annotazione di costi inesistenti o "non inerenti" all'attività imprenditoriale o professionale). Per contro, la grande società, avendo una struttura organizzativa complessa ed organismi di controllo interno ed esterno, potrebbe essere indotta a pratiche evasive più sofisticate, non di rado confinanti con l'elusione fiscale (è il caso, ad esempio, delle forme di pianificazione fiscale internazionale basate sull'abuso dei "prezzi di trasferimento").

Una seconda distinzione riguarda l'imposizione indiretta, con riferimento alle cessioni di beni o prestazioni di servizi a consumatori finali, o a soggetti Iva, a fini produttivi. Nel primo caso, non essendovi possibilità di recuperare l'Iva e di dedurre i costi sostenuti, è attenuato l'interesse dell'acquirente a pretendere una documentazione fiscalmente adeguata ed è più elevato il rischio di evasione. Nel secondo caso, invece, la necessità per l'acquirente di documentare tutti i costi sostenuti nel corso del ciclo produttivo, riduce il rischio d'evasione collegato alla specifica operazione.

E la casistica è destinata ad estendersi se si tiene conto della globalizzazione dei mercati e della diffusione del commercio elettronico. L'immaterialità delle transazioni telematiche nei circuiti internazionali; le ridotte tracce lasciate dalle operazioni virtuali che superano anche la fase d'intermediazione; il ricorso alla moneta elettronica sganciata da un conto di corrispondenza; la perdita di significato dei tradizionali capisaldi dei sistemi di imposizione (la residenza dei soggetti ovvero la produzione, la percezione o l'attribuzione dei redditi): sono tutti aspetti che rendono il rischio di evasione più elevato rispetto ad una transazione tradizionale.

Infine, ma non da ultimo, una più precisa valutazione meriterebbero le condotte fraudolente e, in particolare, le false fatturazioni, frequentemente collegate a fenomeni corruttivi, come spesso emerge dalle indagini dell'Autorità Giudiziaria.

D'altra parte, difficilmente il comportamento evasivo si esaurisce in un'unica violazione o in un unico contesto impositivo. Di norma, anzi, si è in presenza di un *circuito dell'evasione*, scandito da una successione logico-temporale e caratterizzato da un effetto domino. Un circuito dominato dall'Iva che dovrebbe avviare l'insieme dei rapporti tributari

(e non solo) che si instaurano fra Stato e cittadini. Con la conseguenza che, l'evasione dell'Iva si traduce, a valle, in una riduzione dell'imponibile dell'Irap, dell'Irpef (o Ires), delle imposte locali e dell'imponibile contributivo. E, non di rado si conclude sul versante della spesa pubblica con un'*evasione da spesa sociale*: l'evasore fiscale, insomma, riesce spesso a collocarsi in posizione reddituale utile per conseguire, in aggiunta ai frutti diretti dell'evasione, anche i benefici dello stato sociale¹.

E' proprio nell'Iva, dunque, che si ritrovano i principali fattori di rischio nel funzionamento del sistema tributario italiano.

La peculiarità, anche sotto questo profilo, della realtà del nostro paese è stata recentemente sottolineata dall'Ocse: nel confronto internazionale, l'Italia si colloca al quart'ultimo posto, fra i trentatré paesi considerati, quanto a livello di efficienza del sistema Iva (0,37, rispetto al livello "1" di massima efficienza); ossia, quasi poco più della metà della media dei paesi Ocse (0,55) e con un deterioramento nell'ultimo decennio (-0,08) in netta controtendenza rispetto al medesimo livello medio (aumentato di uno 0,02). Un risultato che, nella casistica disegnata dall'Organismo internazionale, non è unicamente riconducibile al basso livello di *compliance*, ma anche alla diffusione dei regimi di esenzione e al largo spazio accordato alle aliquote ridotte.

E' difficile, certo, interloquire su scelte di politica fiscale che si muovono nel tracciato delle linee fissate dall'Europa (è il caso dei regimi speciali, agevolativi o del perimetro delle esenzioni) o che, più semplicemente, sono il riflesso di obiettivi redistributivi che animano anche l'imposizione indiretta (è il caso della pluralità di aliquote e della distribuzione, fra di esse, della materia imponibile). In questi casi, dunque, non ci si può spingere oltre l'auspicio di un ampliamento della base imponibile e di una calibrata rivisitazione della struttura delle aliquote dell'imposta.

Ben più ampi, invece, appaiono gli spazi per interventi intesi a favorire la *compliance* ed a contrastare l'evasione dell'Iva. Tre, in particolare, sono gli ambiti in cui sarebbe opportuno intervenire.

Quello, innanzitutto, di un rafforzamento della specifica attività di monitoraggio e di gestione dell'imposta. Esigenze di semplificazione hanno, nel corso del tempo, fatto

¹ Il richiamo è a quel vasto elenco di prestazioni erogate da Stato (assegno per il nucleo familiare, integrazione al minimo delle pensioni, assegno di invalidità, mutui e canoni di locazione agevolati dell'edilizia residenziale pubblica, ecc.), regioni ed enti locali (tariffe agevolate per l'asilo nido, buoni scuola e assegni di studio, ticket sanitari, ecc.) sulla base della c.d. "prova dei mezzi" (le condizioni economiche dei nuclei familiari).

aggio rispetto alle potenzialità informative da assicurare all'Amministrazione. Si tratta di scelte che, nell'insieme, non possono certo essere messe in discussione. Ma, ad esempio, non sarebbe da sottovalutare l'opportunità della reintroduzione di periodiche dichiarazioni Iva telematiche a trent'anni dal superamento di quelle cartacee.

L'Amministrazione finanziaria italiana è l'unica ad essere priva di un momento di controllo che consentirebbe di cogliere in tempi brevi fenomeni (come la maturazione di un credito d'imposta) che non di rado sottintende patologie evasive.

L'istituto della compensazione – espressione di una scelta operata dallo Statuto del contribuente - ha supplito agli inaccettabili ritardi che hanno contraddistinto il recupero di crediti fiscali da parte degli operatori economici. Lo strumento, tuttavia, ha da tempo evidenziato limiti di fronte ad abusi diffusi; limiti solo in parte ridotti da successivi interventi normativi.

Si pone dunque l'esigenza di conciliare l'irrinunciabile conservazione dell'istituto con la non meno importante esigenza di tutela delle finanze pubbliche

C'è, infine una specifica questione di evasione nell'ambito della più ampia questione dell' "evasione Iva": si tratta delle violazioni che attecchiscono nei passaggi intermedi e che si concretizzano nell'appropriazione fraudolenta dell'imposta, alterando il meccanismo che conduce il gettito all'Erario. Contrastarle significa introdurre misure comprendenti, fra l'altro, l'estensione del meccanismo del *reverse charge*, la previsione di limiti alla detraibilità dell'imposta, il versamento diretto all'Erario, da parte della stessa amministrazione pubblica, dell'Iva dovuta sulle forniture.

I limiti del modello basato sul solo controllo *ex post*

Nel sistema fiscale prodotto dalla riforma del 1971-73 la strategia generale adottata per il contrasto dell'evasione in materia di Iva e di imposte sui redditi si è basata sulla previsione di generalizzati obblighi formali di tenuta delle scritture contabili e di presentazione delle dichiarazioni, sulla esecuzione di un numero di controlli sostanziali approfonditi, alquanto limitato in rapporto al numero di soggetti in grado di autodeterminare il proprio livello *tax compliance* e, almeno inizialmente, su un sistema sanzionatorio particolarmente formalista e rigoroso.

In sostanza, può dirsi che il sistema dei controlli si è caratterizzato su una limitata frequenza di controlli approfonditi - almeno per quelle vaste categorie ove

l'evasione assurge a fenomeno di massa (attività indipendenti di medio-piccola dimensione economica) - e su un apparato sanzionatorio alquanto depotenziato, almeno nei casi in cui il contribuente destinatario del controllo accolga i rilievi dell'amministrazione.

Qualche informazione quantitativa può essere utile a mettere meglio a fuoco le dimensioni del problema.

Secondo gli ultimi dati pubblicati dal Dipartimento delle finanze, nel 2012 (per le società i dati si riferiscono alla dichiarazione 2011) in Italia il numero di imprese, lavoratori autonomi e società che hanno presentato la dichiarazione è stato complessivamente di 4,9 milioni, così suddiviso:

Imprenditori	1.851.310
Lavoratori autonomi	739.193
Agricoltori	417.413
Contribuenti minimi (professionisti e imprese)	768.428
Società di persone	993.284*
Società di capitali	1.081.650*
Enti non commerciali	141.599
Totale posizioni indipendenti dichiarate	4.911.227

Fonte: Dipartimento delle finanze – Analisi dei dati anno 2011

*: dato riferito all'anno d'imposta 2010

Pertanto, può dirsi che il numero di soggetti che svolgono attività economiche indipendenti, non tenendo conto dei soggetti che svolgono attività agricole e senza considerare, naturalmente, gli evasori “totali” che restano ignoti al fisco, è di poco inferiore a 5 milioni.

A fronte di tale universo, la cui consistenza appare sostanzialmente stabile nel corso degli ultimi anni, l'Agenzia delle entrate, con la collaborazione della Guardia di finanza nel suo ruolo di polizia tributaria, sviluppa l'azione di accertamento riepilogata nella tabella seguente.

ATTIVITÀ DI CONTROLLO AGENZIA DELLE ENTRATE

<i>Numero accertamenti sostanziali effettuati</i>			
<i>ATTIVITA'</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
<i>Accertamenti II.DD.- IRAP- IVA- REGISTRO</i>	<i>768.793</i>	<i>756.186</i>	<i>741.331</i>
<i>di cui:</i>			
<i>II.DD. IRAP e IVA</i>	<i>388.343</i>	<i>347.329</i>	<i>343.652</i>
<i>Accertamenti Registro</i>	<i>63.213</i>	<i>58.938</i>	<i>58.033</i>
<i>Accertamenti parziali automatizzati (d.P.R. 600/73 art.41-bis)</i>	<i>317.237</i>	<i>349.919</i>	<i>339.646</i>
<i>Risultati finanziari dell'attività di accertamento e controllo (in milioni di euro)</i>			
	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
<i>Totale **</i>	<i>11.049</i>	<i>12.703</i>	<i>12.184</i>
<i>di cui:</i>			
<i>da Liquidazione automatizzata (vers.diretti F24 +da ruoli +F23)</i>	<i>4.635</i>	<i>5.516</i>	<i>5.084</i>
<i>da Controlli documentali (versamenti diretti + da ruoli)</i>	<i>369</i>	<i>399</i>	<i>417</i>
<i>da Controlli sostanziali (da versamenti diretti + da ruoli)</i>	<i>6.045</i>	<i>6.788</i>	<i>6.681</i>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

**Gli importi non comprendono i versamenti diretti F24 "da liquidazione automatizzata" relativi alle imposte concernenti i redditi soggetti a tassazione separata, trattandosi di versamenti non correlati ad inadempimenti tributari.

Tuttavia, se escludiamo dal numero dei controlli quelli parziali di tipo automatizzato (339.646 nel 2012), in quanto normalmente connessi ad evasioni minori e in buona parte estranee all'universo dei soggetti titolari di attività produttive indipendenti, il numero di controlli fiscali eseguiti nei settori delle imposte dirette dell'Iva e dell'Irap si riduce a 343.652. Poiché tale dato, a sua volta, comprende anche un ampio numero di controlli di fatto parziali, ancorché non automatizzati, si può affermare che a fronte di un universo di quasi 5 milioni di contribuenti che svolgono attività indipendenti e, come tali, a maggior rischio di evasione, il numero dei controlli approfonditi che l'Agenzia delle entrate, con l'ausilio della Guardia di finanza, riesce a mettere in campo annualmente difficilmente supera i 200.000 all'anno, dato questo che equivale ad una probabilità di controllo approfondito ogni 20 anni di attività.

Nell'impossibilità di incrementare il numero di controlli approfonditi e sforzandosi di approntare strumenti in grado di far emergere la base imponibile non dichiarata da un così grande numero di soggetti, l'ordinamento ha fatto ricorso nel tempo a molte misure la cui efficacia si è spesso rivelata inferiore alle attese. Vale la pena ricordare i principali: la bolla di accompagnamento dei beni viaggianti, gli elenchi clienti e fornitori cartacei, le ricevute fiscali, i misuratori fiscali, i coefficienti di ricavi, i coefficienti di reddito, i parametri, gli studi di settore, il redditometro, ecc.

Si tratta di strumenti che, sebbene caratterizzati da un diverso grado di efficacia nella capacità di contrastare l'evasione, hanno avuto il comune negativo effetto di aumentare la complessità formale e l'onerosità del sistema, senza comunque riuscire ad incidere sulla grande massa dell'evasione.

In definitiva si può dire che l'impostazione di tipo quasi esclusivamente "reattivo" finora adottata - cioè basata sul controllo *ex post*- non è stata in grado di ridurre in modo adeguato il fenomeno dell'evasione all'Iva e alle imposte sul reddito in un sistema che trova il suo fondamento teorico nell'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali (dichiarazione e versamento delle imposte).

Ciò che è mancata, dunque, è una effettiva visione strategica nella gestione del rapporto con il contribuente, mentre le scelte operate hanno trascurato l'esigenza di indirizzare il contribuente già nella fase dell'adempimento, attraverso l'uso evoluto delle tecnologie e un ruolo diverso dell'amministrazione fiscale.

I limiti del "contrasto di interessi"

E' ricorrente, nel dibattito sugli strumenti per combattere l'evasione fiscale, l'attribuzione di effetti quasi taumaturgici al "contrasto di interessi", cioè alla possibilità per i contribuenti (consumatori finali) di dedurre/detrarre le spese per far emergere buona parte della base imponibile oggi evasa.

Si tratta di un orientamento che non trova riscontro nell'analisi scientifica, la quale da tempo ha avvertito degli effetti negativi che lo strumento presenta per il gettito fiscale.

Al riguardo va considerato che per rendere neutrale per il cliente l'opzione "fattura si/fattura no" con un'aliquota del 21 per cento e tenendo conto del differente momento temporale in cui si manifesterebbe il beneficio della deducibilità (mediamente un anno dopo il pagamento dell'Iva al fornitore), occorrerebbe riconoscere una detrazione fiscale Irpef rilevante (il 17,36 per cento, corrispondente alla sola neutralità monetaria nel caso dell'aliquota al 21 per cento, andrebbe, infatti, ulteriormente incrementato dato il differente momento temporale in cui si manifesterebbe il beneficio derivante dall'applicazione dell'Iva). Ciò, naturalmente, senza tener conto della facile prevedibilità di comportamenti "concorrenziali" del fornitore, che ben potrebbe proporre al cliente uno sconto sul prezzo praticato in caso di omessa fatturazione, mettendo facilmente fuori mercato detrazioni anche superiori al 20 per cento. Tale riconoscimento di detraibilità,

tuttavia, per divenire vantaggioso per l'erario, dovrebbe presupporre una relevantissima emersione di base imponibile nel settore interessato alla detraibilità, in misura tale da neutralizzare la perdita di gettito sicura che corrisponde all'impatto della detrazione concessa sui consumi corrispondenti alla base imponibile già dichiarata dai fornitori.

Oltre a ciò andrebbe considerato che anche nel caso in cui la detrazione sia subordinata a particolari garanzie probatorie (come nel caso delle spese di ristrutturazione edilizia, per le quali è prescritto il pagamento "tracciato" mediante bonifico bancario) esiste il rischio concreto che una parte del fatturato emerso, che ha dato luogo al riconoscimento della detrazione a beneficio del cliente, non si traduca in entrata per il fisco a causa di mancata presentazione delle dichiarazioni o di omissione dei versamenti delle relative imposte.

In definitiva, lo strumento del contrasto di interessi non può essere considerato risolutivo del problema dell'evasione, restando la detraibilità fiscale di determinati oneri e spese una misura che può trovare le sue ragioni altrove, al fine di favorire l'incremento dei consumi o di riconoscere un particolare valore sociale di determinate spese.

L'uso delle tecnologie informatiche e telematiche

Nella strategia di contrasto all'evasione su base meramente "reattiva" finora adottata, l'impiego degli strumenti informatici e telematici è stato spesso visto come l'arma risolutiva. Le numerose fonti informative di cui dispone l'amministrazione, fino alle più recenti implementazioni del nuovo archivio clienti e fornitori e dell'anagrafe dei rapporti finanziari, in realtà consentono ampiamente, se ben utilizzate, di individuare efficacemente gran parte delle evasioni fiscali. Il problema, dunque, non è tanto quello di individuare gli evasori, che da tempo l'amministrazione sa individuare e, ove ne avesse i mezzi organizzativi, riuscirebbe ad accertare, ma quello di prevenire l'evasione, riducendo le possibilità di comportamenti scorretti nella fase dell'adempimento.

A questo riguardo va ricordato come la problematica dell'evasione assuma dimensioni di gran lunga inferiori in Italia nel settore dei redditi di lavoro dipendente e di pensione, che pure coinvolge circa 30 milioni di soggetti. In questo caso l'efficienza del sistema è assicurata dal meccanismo procedurale adottato, basato sulla ritenuta operata al momento stesso dell'erogazione del reddito e dal successivo obbligo della dichiarazione da parte del sostituto d'imposta.

Proprio partendo da questa semplice constatazione occorre allora immaginare un sistema che utilizzi la tecnologia informatica e telematica non tanto e non solo in chiave reattiva, per scoprire e perseguire l'evasione già avvenuta, quanto in chiave persuasiva, per gestire il contribuente non lavoratore dipendente nella fase dell'adempimento fiscale.

L'assenza di un adeguato presidio nella fase dell'adempimento, se da un lato ha incrementato i costi di adempimento, costringendo quasi sempre a ricorrere all'assistenza professionale e informatica offerta dal mercato (esperti professionali, centri di assistenza fiscale, *software house*, ecc.), con un onere talvolta ben superiore a quello dei modesti tributi corrisposti, dall'altro ha inciso negativamente sui livelli di *tax compliance*, favorendo omissioni e dimenticanze e dando al contribuente la sensazione di uno Stato lontano e assente nella gestione del rapporto fiscale.

Un esempio già proposto lo scorso anno dalla Corte², purtroppo, ritornato di attualità in questi giorni e che aiuta a comprendere il deficit di ruolo in cui versa il sistema informativo pubblico rispetto alla gestione del rapporto con il contribuente è quello dell'adempimento Imu.

Il 17 giugno scorso è scaduto il termine per il pagamento della prima rata 2013 dell'Imposta municipale unica (Imu), sia pure limitatamente ad una parte degli immobili soggetti all'imposta (abitazioni diverse dalla principale, ecc.), ed anche quest'anno i contribuenti non hanno potuto fruire, come pure sarebbe auspicabile e possibile, di un supporto informatizzato unitario e istituzionale per predisporre i versamenti da effettuare a beneficio dei comuni ove sono ubicati gli immobili.

Già in passato si è sottolineato come sia ormai un dato acquisito in ambito internazionale il fatto che la facilità di adempiere giochi un ruolo cruciale nella *tax compliance*. Per agevolare la facilità di adempiere è centrale il ruolo che l'amministrazione può svolgere attraverso gli strumenti informatici e telematici.

Su questo piano, dopo i notevoli sforzi innovativi della fine degli anni novanta, con l'introduzione della dichiarazione telematica e del versamento unificato, la gestione diretta del contribuente non ha fatto significativi passi avanti.

I servizi implementati sembrano essere più orientati alla gestione *ex post* del

² Cfr Relazione per l'audizione del 12 luglio 2012 presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe Tributaria.

contribuente che alla gestione dell'adempimento. Le stesse procedure di accreditamento (rilascio di *pincode* e *password*) risultano macchinose e poco apprezzate, tanto che il numero di *pincode* attivi al 31 dicembre 2012, secondo i dati comunicati dall'Agenzia delle entrate, ammonta a 353.614, di cui soltanto 222.551 richiesti tramite internet (nel 2011 erano complessivamente 453.450 di cui 275.830 richiesti tramite internet). A sua volta il numero di dichiarazioni presentate tramite internet risulta sostanzialmente stazionario dal 2009 (584.356 dichiarazioni nel 2012).

In sostanza, appare urgente una profonda evoluzione del Sistema Informativo, allo scopo di poterlo utilizzare quale fondamentale leva per la *tax compliance*, in grado di proporre al contribuente le informazioni disponibili delle quali egli deve tenere conto in sede di adempimento fiscale.

Oggi le numerose informazioni che l'amministrazione acquisisce pervengono generalmente dopo la scadenza dei termini di presentazione della dichiarazione o, comunque, non vengono in alcun modo utilizzate in una fase di informazione/confronto preventivo come avviene nei più moderni ordinamenti fiscali. Basti pensare ai dati sui redditi da lavoro comunicati dai sostituti d'imposta, ai dati immobiliari (catasto, contratti di locazione), ai dati sui bonifici bancari relativi al pagamento delle spese per lavori edili che danno luogo a detrazione d'imposta e che costituiscono volume d'affari per i soggetti che hanno emesso le fatture, ai dati dei clienti e fornitori, ai dati sulle utenze e agli altri numerosi dati di cui l'amministrazione finanziaria dispone e che oggi utilizza soltanto per finalità di controllo successivo alla presentazione della dichiarazione.

Anche il funzionamento degli studi di settore è tuttora basato sull'autodichiarazione dei dati (contabili e strutturali) da parte del contribuente, senza alcun riscontro in sede di adempimento della veridicità di tali dati.

Si tratta di un limite grave degli studi, che pregiudica non poco la loro capacità di far emergere base imponibile.

Analoghe considerazioni valgono per il calcolo dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), utilizzato per l'erogazione delle prestazioni sociali agevolate, il cui contenuto è tuttora affidato alla dichiarazione del cittadino, lasciando al Sistema Informativo della PA un mero ruolo di controllo successivo anziché, come sarebbe del tutto naturale e possibile, una funzione di elaborazione diretta dei dati.

Quanto all'uso delle tecnologie informatiche e telematiche per il contrasto

dell'evasione, appare ormai evidente l'esigenza di utilizzare tali tecnologie sin dal momento in cui vengono poste in essere le operazioni economiche e avvengono le relative regolazioni finanziarie. Ciò potrebbe avvenire prevedendo l'obbligo dei pagamenti tracciati per tutte le transazioni tra soggetti passivi Iva unitamente all'estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica, recentemente avviato per i soli rapporti con la Pubblica Amministrazione (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 3 aprile 2013, n.55).

Altre misure potrebbero riguardare l'adozione di sistemi telematici per la comunicazione in automatico dei corrispettivi giornalieri, superando l'attuale sistema basato sull'emissione di ricevute e scontrini fiscali.

Per quanto riguarda le attività professionali resta aperta la questione relativa alla reintroduzione dell'obbligo di pagamento tracciato dei compensi professionali, previsto nel 2006 e poi abbandonato nel 2008.

Una riflessione particolare richiederebbe la possibile evoluzione dell'istituto della ritenuta d'acconto, estendendo i casi di sua applicazione da parte dell'operatore finanziario all'atto del pagamento tracciato, come già è avvenuto nell'ipotesi di pagamento delle spese per interventi di ristrutturazione edilizia e per il risparmio energetico³.

Si tratta di misure non risolutive, ma che certamente potrebbero fornire un serio contributo all'emersione di base imponibile e all'effettiva e tempestiva acquisizione delle entrate se coerentemente applicate e mantenute nel tempo.

Un possibile nuovo ruolo dell'amministrazione

Si è già detto, a proposito dell'impiego delle tecnologie informatiche e telematiche, dell'opportunità di utilizzarle sempre più intensamente nella direzione del servizio al contribuente. Analoghe considerazioni vanno svolte a proposito dell'attività dell'amministrazione fiscale, il cui ruolo di assistenza all'adempimento è oggi essenzialmente rivolto all'approntamento dei modelli dichiarativi (compito questo reso sempre più arduo dalla complessità e stratificazione delle previsioni legislative) e delle relative procedure di trasmissione telematica, nonché alla chiarificazione della

³ Si veda l'art. 25 del d.l. n. 78 del 2010, come modificato dall'art. 23 del d.l. n. 98 del 2011.

normativa attraverso un'intensa produzione di circolari, risoluzioni, istruzioni e guide operative. A livello territoriale gli uffici assistono un certo numero di contribuenti, essenzialmente pensionati e lavoratori dipendenti. Sostanzialmente assente è l'interlocuzione nella fase dell'adempimento con l'universo di coloro che svolgono attività indipendenti, presso i quali si concentra la gran parte dell'evasione fiscale.

Occorre allora chiedersi se, grazie al decisivo apporto delle tecnologie, l'amministrazione non possa divenire soggetto attivo del rapporto già nella fase dell'adempimento, mettendo a disposizione dell'impresa o del professionista attraverso strumenti come quello che attualmente viene denominato, con terminologia forse riduttiva, "cassetto fiscale" tutti i dati di cui l'amministrazione potrebbe disporre prima dell'adempimento.

Si tratta, in definitiva, di mutare l'approccio della pubblica amministrazione, che da soggetto sostanzialmente passivo nella fase dell'adempimento, può diventare essa stessa parte attiva interloquendo in modo costruttivo con il contribuente e con i tecnici che lo assistono.

L'evasione da riscossione

Un aspetto tutt'altro che secondario nella complessiva strategia di riduzione dell'evasione fiscale dovrebbe essere quello della efficacia ed incisività dell'azione di riscossione dei tributi non spontaneamente versati dai contribuenti. Anche su questo fronte, tuttavia, si sono registrati andamenti discontinui che suscitano perplessità.

In via generale va ricordato che la riscossione coattiva dei tributi può essere connessa sia a omissioni dell'obbligo dichiarativo accertate dagli uffici fiscali (evasione fiscale in senso stretto), sia al mancato tempestivo versamento di tributi dichiarati (evasione da riscossione in senso stretto). In entrambi i casi l'inefficacia dell'azione di riscossione forzata finisce col minare l'intero sistema di gestione della fiscalità e costituisce, pertanto, un gravissimo pericolo per l'interesse pubblico.

Come già la Corte ha avuto modo di segnalare, dopo una fase di potenziamento delle procedure esecutive, negli ultimi anni l'azione della società pubblica Equitalia spa è stata oggetto di forti critiche, per gli inconvenienti forse troppo semplicisticamente attribuiti all'azione di riscossione fiscale.

L'aggravarsi della crisi economica ha reso evidente e clamoroso un fenomeno già

noto da tempo: il ricorso ad una sorta di finanziamento improprio delle attività economiche attraverso il mancato pagamento di tributi (per lo più Iva) e contributi.

Si rileva a questo proposito che il fenomeno degli omessi versamenti delle imposte dichiarate, che soltanto in parte limitata si riesce poi a recuperare attraverso le procedure di liquidazione automatizzata delle imposte sui redditi e dell'Iva dichiarate, sembra essere in crescita, pur mancando specifici dati in proposito. Può comunque rilevarsi che, secondo quanto comunicato dall'Agenzia delle entrate, anche nel 2012 le entrate da liquidazione automatizzata (cioè imposte dichiarate e non versate, sanzioni e interessi) hanno superato i 5 mld di euro, nonostante una flessione delle riscossioni da ruolo.

Va, tuttavia, sottolineato che soltanto una parte limitata delle imposte dichiarate e non versate viene successivamente recuperata.

Le misure adottate di fatto hanno sensibilmente attenuato il grado di tutela della posizione creditoria pubblica. L'esigenza di alleviare le difficoltà degli operatori economici, conseguenti a una crisi tanto grave come quella attuale, vanno tuttavia necessariamente bilanciate con le esigenze di tutela della finanza pubblica e di salvaguardia della concorrenza tra gli stessi operatori economici.

A ciò si aggiunga che molte delle criticità segnalate sembrano riconnettersi a carenze delle procedure amministrative non tributarie, come quelle relative alla corretta notificazione dei verbali per la violazione alle norme del Codice della Strada.

E' opinione della Corte che è soprattutto su tali procedure, antecedenti alla fase di riscossione coattiva, che occorrerebbe portare l'attenzione per individuarne i punti di debolezza e adottare i possibili rimedi.

I dati al 31 marzo 2013, recentemente resi pubblici da Equitalia, mettono in evidenza da un lato la forte riduzione di tutte le tipologie di azioni esecutive nell'ultimo anno e, dall'altro, la grande crescita delle rateazioni concesse, il cui montante alla suddetta data ha raggiunto i 22,02 mld di euro. Di tale ammontare ben il 66 per cento risulta relativo a imprese e società, e il 23,6 per cento è di importo superiore ai 500.000 euro.

Va avvertito, dunque, il rischio da un lato di un indebolimento dell'azione della società pubblica di riscossione a causa delle ampie dilazioni di pagamento e dall'altro di un potenziale elemento di distorsione della concorrenza tra gli operatori economici.

La gestione del contenzioso tributario

La definizione delle liti fiscali pendenti, di cui all'art. 39, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, ha comportato la chiusura agevolata delle vertenze fiscali dell'Agenzia delle entrate di ammontare, in termini di sola imposta, non superiore a 20.000 euro. Si è trattato di una misura dettata dall'intento di definire vertenze di importo relativo che ha, tuttavia, indebolito la funzionalità del sistema che presuppone necessariamente stabilità e chiarezza delle regole.

Una ulteriore riflessione è opportuno formulare con riguardo alla mediazione fiscale, prevista dallo stesso art. 39 del d.l. 98, che ha inserito nel d.lgs n. 546 del 1992 l'art. 17-*bis* (il reclamo e la mediazione). Questo istituto, introdotto con il fine di contenere le controversie giurisdizionali ed operativo dal 1° aprile 2012 - attualmente al vaglio della Corte costituzionale - dà adito ad alcune perplessità.

In primo luogo non può non rilevarsi l'anomalia di un tentativo di composizione affidato ad una delle due parti, che si inserisce peraltro in un percorso amministrativo che già conosce opportunità di definizione agevolata quali l'acquiescenza (che comporta la sola drastica riduzione delle sanzioni pecuniarie) e, soprattutto, l'accertamento con adesione, che attraverso il confronto con il contribuente può determinare un diverso apprezzamento degli elementi che l'ufficio a posto a base del controllo e una conseguente riduzione dell'imposta dovuta oltre che un abbattimento delle sanzioni.

Prevedere, allora, in via generale e a pena di inammissibilità, un ulteriore passaggio amministrativo (il reclamo) presso lo stesso ente che ha emesso l'atto, quando l'ammontare dell'imposta controversa non superi i 20.000 euro (cioè nella stragrande maggioranza dei casi pratici) appare poco razionale. Né certamente può risolvere il problema costituito dalla identità dell'organo chiamato a "mediare" rispetto all'organo che ha emanato l'atto la previsione che a decidere siano "strutture diverse ed autonome da quelle che curano l'istruttoria degli atti reclamabili".

E' anche da considerare che la presentazione del reclamo all'Agenzia delle entrate presuppone l'onere di predisporre un atto che già deve avere i contenuti del ricorso giurisdizionale vero e proprio, con i connessi oneri di carattere tecnico ed economico, trattandosi di attività che comunque richiedono nella grandissima maggioranza dei casi, il patrocinio tecnico.

Un ulteriore profilo che non può non destare perplessità è quello della riducibilità delle sanzioni al 40 per cento dell'importo irrogato anche nel caso in cui l'istanza di mediazione non si definisca con la riduzione dell'imposta dovuta o, addirittura, quando la somma contestata sia costituita dalla sola sanzione. In sostanza, la presentazione dell'istanza di mediazione determina per ciò solo la riduzione del 60 per cento delle sanzioni applicate dall'ufficio.

Ad avviso della Corte, l'istituto della mediazione fiscale, sottintende l'obiettivo di consentire all'amministrazione il pieno esercizio dell'autotutela, superando le tradizionali esitazioni del passato, ma rischia di gravare il contribuente di un onere ulteriore per la difesa dei propri diritti. Proprio nella direzione dell'autotutela l'intervento legislativo dovrebbe tanto più affermare il dovere dell'amministrazione di correggere i propri errori e consentire al contribuente di sanare quelli scusabili da lui commessi.

Il ruolo degli enti territoriali per favorire la *tax compliance* nei tributi erariali

Fino ad oggi il ruolo delle autonomie territoriali nella gestione dei tributi statali è stato concepito essenzialmente in termini di partecipazione all'accertamento svolto dall'amministrazione finanziaria.

La collaborazione già prevista dall'originaria formulazione dell'art. 44 del D.P.R. n. 600 del 1973 ha assunto un ruolo più concreto con l'art. 1, comma 1, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, che ha attribuito all'ente locale una quota "*delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, nonché delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso*". La quota di partecipazione dell'ente locale, originariamente fissata nel 33 per cento, è stata prima innalzata al 50 per cento per effetto di quanto stabilito dall'art. 2, comma 10, lett. b), del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, e successivamente, per il solo triennio 2012-2014, al 100 per cento ai sensi dell'art. 1, comma 12-bis, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138⁴. Dagli elementi conoscitivi acquisiti recentemente dalla Corte, che

⁴ Tale ultima misura era stata, tuttavia subordinata dallo stesso art. 1, comma 12-quater, all'istituzione dei consigli tributari entro il 31 dicembre 2011, ma tale comma è stato poi abrogato dall'art. 11, comma 10, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

saranno più ampiamente illustrati nella Relazione al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2012 di cui è prossima la presentazione, si ha la sostanziale conferma, pur in presenza di una maggiore attenzione degli enti alle opportunità offerte dalla normativa citata, del limitato apporto che tale forma di collaborazione all'accertamento offre. Infatti, nel 2012 risultano realizzati con l'apporto dei comuni 3.455 accertamenti, con una forte concentrazione degli enti delle regioni Lombardia (1.127 accertamenti) ed Emilia-Romagna (1.061 accertamenti).

Le somme riconosciute ai comuni, pur essendo passate da 1,2 milioni di euro nel 2011 ai quasi 3 milioni di euro nel 2012, restano comunque marginali rispetto alla dimensione dell'evasione.

Richiamando quanto già la Corte ha avuto modo di osservare, va considerato che una parte almeno del pur limitato apporto all'azione di controllo fiscale recato dalle amministrazioni locali si sia tradotto in una mera operazione "permutativa" delle fonti di innesco dei controlli, priva di effettivo apporto aggiuntivo al potenziale operativo dell'Agenzia delle entrate.

Un diverso apporto degli enti territoriali potrebbe forse essere immaginato nell'ambito di un nuovo rapporto tra i contribuenti e il fisco.

Se, infatti, anche in questo caso, si abbandonasse la logica meramente reattiva di una amministrazione finanziaria che – come detto in precedenza - interviene soltanto dopo la presentazione della dichiarazione e il versamento delle imposte, per abbracciare un sistema di confronto basato da un lato sull'uso anticipatore della tecnologia e dall'altro su una interlocuzione persuasiva nella fase dell'adempimento, questo diverso approccio potrebbe forse trovare nell'ambito degli enti locali un interlocutore attivo, fortemente interessato ad accrescere il livello di *tax compliance* dei propri residenti, in quanto essi stessi contribuenti dell'ente attraverso le addizionali.