

Deliberazione n. 8/2013/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

I, II e Collegio per il controllo sulle entrate

nell'adunanza del 10 ottobre 2013

\* \* \*

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle Amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione n. 19/2011/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2012;

vista la relazione, presentata dal Consigliere dott. Massimo Romano e dal Primo Referendario dott. Saverio Galasso, che illustra i risultati dell'indagine condotta in merito "agli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza basata sugli incroci delle informazioni contenute negli elenchi clienti e fornitori";

vista l'ordinanza in data 18 settembre 2013, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato i Collegi I e II e il Collegio per il con-

trollo sulle entrate per l'adunanza del 10 ottobre 2013, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 5236 del 18 settembre 2013, di trasmissione della relazione, a cura della Segreteria - Servizio adunanze, ai seguenti Uffici:

Ministero dell'economia e delle finanze:

- Ufficio di Gabinetto del Ministro;
- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Organismo indipendente di valutazione della performance;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;

Direzione dell'Agenzia delle entrate;

Comando generale della Guardia di finanza;

uditi i relatori Consigliere Massimo Romano e Primo Referendario Saverio Galasso;

uditi in rappresentanza delle Amministrazioni convocate:

- il dott. Marco Carotenuto, Dirigente del Dipartimento delle finanze presso il Ministero dell'economia e delle finanze;
- il dott. Stefano Sernia, Dirigente dell'Agenzia delle entrate;
- il dott. Pierpaolo Verna, Dirigente dell'Agenzia delle entrate;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in Camera di consiglio, la relazione concernente " Indagine sugli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza basata sugli incroci delle informazioni contenute negli elenchi clienti e fornitori";

## INVIA

la presente deliberazione e l'unita relazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e dall'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, a cura della Segreteria della Sezione – Servizio adunanze:

- alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alle Presidenze delle Commissioni Bilancio (V) e Finanze e Tesoro (VI) del Senato della Repubblica;
- alle Presidenze delle Commissioni Bilancio e Tesoro (V) e Finanze (VI) della Camera dei Deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Segretariato generale);
- alle Amministrazioni convocate per l'adunanza;

## TRASMETTE

ai sensi dell'art. 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, la presente delibera al competente Collegio delle Sezioni Riunite, affinché possa trarne elementi in ordine alle modalità con le quali l'Amministrazione interessata si è conformata alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

L'Amministrazione interessata comunicherà alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge n. 266 del 2005.

La medesima Amministrazione adotterà, entro trenta giorni dalla ri-

cezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, comma 64, della legge n. 244 del 2007, ove ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati.

IL PRESIDENTE

Dott. Giorgio CLEMENTE

I RELATORI

Consigliere dott. Massimo ROMANO

Primo Referendario dott. Saverio GALASSO

Depositata in Segreteria il 28 OTT. 2013

II DIRIGENTE

Dott.ssa Cesira CASALANGUIDA



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE**  
**DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**Indagine sugli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza basata sugli incroci delle informazioni contenute negli elenchi clienti e fornitori**

RELAZIONE

Magistrati istruttori e relatori:

Cons. Massimo Romano

Primo ref. Saverio Galasso

## INDICE

<b>Sintesi</b>	pag. 3
<b>1. Lo scopo dell'indagine</b>	pag. 4
<b>2. Evoluzione del quadro normativo</b>	pag. 5
2.1 Gli elenchi clienti e fornitori	pag. 5
2.2 Le spese per ristrutturazioni edilizie	pag. 11
2.3 Le spese per il risparmio energetico	pag. 12
2.4 Riscossione e comunicazione da parte delle strutture sanitarie private dei compensi relativi ad attività di lavoro autonomo mediche e paramediche svolte presso le stesse strutture (art.1, commi da 38 a 42, legge n.296 del 2006)	pag. 13
2.5 Le comunicazioni delle società di calcio	pag. 13
2.6 L'obbligo di comunicazione degli indennizzi assicurativi	pag. 14
2.7 Il riscontro sulle informazioni derivanti dai contratti registrati e dagli oneri deducibili e detraibili dichiarati ai fini fiscali	pag. 15
<b>3. Le richieste istruttorie in merito alle attività di incrocio</b>	pag. 15
3.1 Elementi richiesti all'Agenzia delle entrate	pag. 15
3.2 Elementi richiesti alla Guardia di finanza	pag. 16
<b>4. I risultati conseguiti con le diverse tipologie di incroci</b>	pag. 17
4.1 Elenchi clienti e fornitori	pag. 17
4.2 Bonifici per ristrutturazioni edilizie	pag. 30
4.3 Compensi operatori sanitari strutture private	pag. 33
4.4 Società di calcio	pag. 33
4.5 Altre indagini basate su incroci	pag. 34
<b>5. Valutazione degli effetti degli elenchi clienti e fornitori sulla <i>tax compliance</i></b>	pag. 34
<b>6. I costi di adempimento richiesti ai contribuenti</b>	pag. 42
<b>7. Considerazioni conclusive e raccomandazioni</b>	pag. 42

## **Sintesi**

La relazione esamina gli effetti dell'attività di controllo fiscale basata sull'utilizzo in forma massiva e puntuale delle informazioni fiscali fornite dai contribuenti relativamente ai rapporti economici intrattenuti con altri contribuenti (elenchi clienti e fornitori, spese per ristrutturazioni edilizie e risparmio energetico, ecc.). I dati forniti dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza hanno messo in luce la grande rilevanza che tali informazioni possono avere nella strategia di contrasto dell'evasione fiscale. Peraltro, gran parte dei controlli effettuati a seguito delle irregolarità emerse rischia di non produrre positivi effetti in termini di maggiori entrate riscosse, a causa della probabile inesigibilità delle rilevanti maggiori imposte accertate.

Quanto agli effetti che la normativa in materia di elenchi telematici clienti e fornitori ha avuto sull'adempimento spontaneo, pur in assenza di valutazioni da parte dell'amministrazione finanziaria, i dati disponibili dimostrano in modo del tutto evidente il rilevante impatto che le misure hanno avuto sulla *tax compliance* per la diversa evoluzione dei volumi d'affari dichiarati e dell'IVA versata rispetto alle variazioni intervenute nello stesso arco temporale osservato nel PIL e nei consumi totali misurati dall'ISTAT.

Da quanto è emerso, appare evidente l'esigenza di sviluppare il sistema degli incroci delle informazioni, soprattutto mediante l'adozione di strumenti che consentano una tempestiva "processabilità" da parte dell'amministrazione finanziaria di dati fiscalmente rilevanti quali, ad esempio, la fatturazione elettronica e i sistemi di pagamento tracciato.

Per quanto attiene agli strumenti volti a "tracciare" il pagamento delle operazioni, l'indagine ha fatto emergere l'elevato numero di operazioni poste in essere ai fini della fruizione delle detrazioni per ristrutturazioni edilizie e risparmio energetico, alle quali non hanno fatto seguito gli obblighi di contabilizzazione, dichiarazione e versamento delle relative imposte (circa 18 mila controlli per almeno uno dei quattro periodi d'imposta dal 2005 al 2008 e oltre un miliardo di euro di maggiore imposta accertata). Tutto ciò conferma l'esistenza di gravi e diffuse irregolarità che vanno oltre la semplice omessa fatturazione delle operazioni e mette in luce i rischi che potrebbero derivare dall'introduzione generalizzata della possibilità di detrarre ai fini dell'imposta personale spese ed oneri (c.d. "contrasto di interessi").

Gli esiti dell'indagine suggeriscono, inoltre, una evoluzione della strategia di contrasto all'evasione, attribuendo massima considerazione alla fase dell'adempimento spontaneo, utilizzando appieno in questa fase il vasto patrimonio

informativo di cui l'amministrazione oggi può disporre, non esclusi i dati relativi ai rapporti finanziari.

Infine, va sottolineata con particolare forza l'esigenza di maggiore stabilità del quadro normativo, onde evitare che il susseguirsi di interventi poco meditati impedisca all'amministrazione quella continuità di azione e di impiego delle risorse informatiche che appare indispensabile per un'efficace azione di contrasto all'evasione fiscale.

### **1. Lo scopo dell'indagine**

L'indagine sugli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza basata principalmente sull'utilizzo delle informazioni contenute negli elenchi clienti e fornitori è volta a valutare l'effettivo contributo, diretto o indiretto, che l'obbligo di trasmissione telematica degli elenchi clienti e fornitori abbia recato, o possa recare nel prossimo futuro, all'azione di contrasto dell'evasione fiscale, tenendo conto del concreto onere sopportato dai contribuenti per porre in essere l'adempimento.

Da molti anni, infatti, si dibatte sull'effettiva utilità di tali strumenti e sui relativi costi di adempimento senza che siano state svolte accurate analisi sugli effetti e sui costi delle procedure. Negli ultimi anni le scelte del legislatore sono state ondivaghe e contraddittorie, con interventi rigorosi cui hanno fatto seguito inopinate abrogazioni e successive reintroduzioni di obblighi sostanzialmente analoghi a quelli poco tempo prima abrogati, con conseguenti effetti negativi tanto per i contribuenti quanto per l'amministrazione (costi di adeguamento e riadeguamento dei *software* gestionali, strategie di controllo avviate e successivamente bloccate, ecc.).

Sul piano generale va tenuto presente che l'utilizzazione degli incroci assume peculiare rilievo per la gestione dell'Imposta sul valore aggiunto, trattandosi di un'imposta c.d. *plurifase* e *non cumulativa*, per la gestione della quale è essenziale avere conoscenza dell'ammontare dell'imposta relativo alle operazioni (acquisti e vendite) effettuate nell'ambito del processo produttivo. Naturalmente, le informazioni rilevanti ai fini della gestione dell'IVA assumono pure rilievo per l'applicazione delle imposte sui redditi e dell'IRAP, sussistendo uno stretto collegamento tra le componenti attive e passive rilevanti per la determinazione delle basi imponibili dei diversi tributi (volume d'affari e acquisti ai fini dell'IVA; ricavi, costi e spese per le imposte sui redditi e l'Irap).

Va, peraltro, considerato come la corretta gestione dell'IVA costituisca il fattore decisivo per assicurare l'adeguato funzionamento del sistema tributario.

L'attuale situazione, caratterizzata da diffusi fenomeni di occultamento dei volumi d'affari e dalla frequente indebita detrazione di oneri, realizzata mediante l'inserimento nella contabilità aziendale di consumi privati e di false fatturazioni, trova nel meccanismo dell'IVA un paradossale e negativo volano che rende l'evasione ancora più vantaggiosa e remunerativa.

Nella presente relazione si espongono i risultati dell'attività svolta con la collaborazione dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza.

Per quanto attiene agli effetti che gli obblighi producono sul comportamento spontaneo dei contribuenti, l'indagine si è proposta di valutarne la portata, sia pure in termini generali.

Altre rilevazioni sono state compiute relativamente alle ulteriori forme di incrocio delle informazioni fiscali, acquisendo specifici elementi relativamente alle spese sostenute dai contribuenti per la ristrutturazione degli immobili e il risparmio energetico.

## **2. Evoluzione del quadro normativo**

Si espongono di seguito le più significative fattispecie di comunicazione di dati e informazioni all'amministrazione finanziaria, specificamente finalizzate all'esecuzione di "controlli incrociati" per verificare il regolare adempimento degli obblighi fiscali. Si tralascia, per brevità, di accennare alla più nota e consolidata forma di incrocio, preesistente alla Riforma tributaria del 1971-1973, costituita dalla dichiarazione del sostituto d'imposta per i redditi assoggettati a ritenuta alla fonte.

### **2.1 Gli elenchi clienti e fornitori**

Il quadro normativo in materia di elenchi clienti e fornitori ha subito nel corso degli anni svariati e contraddittori interventi. Nella sua versione originaria l'art. 29 del DPR 633 del 1972 imponeva di allegare alla dichiarazione annuale gli elenchi (cartacei) dei soli clienti. Per i contribuenti che si avvalevano della facoltà di effettuare acquisti senza applicazione dell'imposta ai sensi dell'art. 8, comma terzo (acquisti da esportatori abituali), doveva essere allegato anche un elenco riepilogativo dei relativi acquisti. Con l'art. 1 del DPR 23 dicembre 1974, n. 687, veniva integrato il tenore della disposizione includendo nell'obbligo di comunicazione anche le operazioni attive non imponibili o esenti, con alcune eccezioni.

Il citato primo comma dell'art. 29 veniva ulteriormente modificato (con effetto dal 28 aprile 1978) dall'art. 1 del DPR 5 aprile 1978, n. 131, con il quale, tra l'altro, veniva previsto l'obbligo, a carico degli acquirenti i beni o servizi, di fornire ai soggetti tenuti ad emettere la fattura, gli estremi identificativi necessari alla compilazione dell'elenco clienti.

L'art. 29 del DPR n. 633 veniva poi interamente sostituito (a decorrere dal 1° aprile 1979) dall'art. 1 del DPR 29 gennaio 1979, n. 24. Per effetto della nuova formulazione, all'obbligo di presentazione dell'elenco clienti si aggiungeva l'obbligo di presentazione dell'elenco fornitori.

Con l'art. 11 del DPR 30 dicembre 1980, n. 897, l'art. 29 del DPR n. 633 era radicalmente modificato, prevedendo per la generalità dei contribuenti IVA l'obbligo di redigere gli elenchi dei clienti e dei fornitori. L'obbligo di presentazione degli elenchi medesimi veniva limitato ai contribuenti ricompresi nelle categorie individuate annualmente con il decreto del Ministro delle finanze di approvazione del modello di dichiarazione. Inoltre si stabiliva l'obbligo, per i contribuenti che utilizzavano sistemi informatici anche di terzi per l'elaborazione dei dati, di produrre, in luogo degli elenchi cartacei, appositi supporti magnetici.

La presentazione selettiva degli elenchi su supporto magnetico restava in vigore per gli anni fiscali dal 1981 al 1992. Infatti, con l'art. 6 del d.l. 10 giugno 1994, n. 357, convertito dalla legge 489 del 1994, sopprimeva l'obbligo di presentazione degli elenchi, abrogando l'intero art. 29 del DPR n. 633 del 1972.

Dopo una pausa durata oltre un decennio, il dilagare dell'evasione e delle frodi, da un lato, e l'evoluzione tecnologica nel frattempo intervenuta, dall'altro (il c.d. *Fisco telematico*, introdotto con le riforme del 1996-1998 era ormai divenuto una realtà), inducevano il legislatore, nell'ambito di una organica revisione degli adempimenti fiscali, a ripristinare l'obbligo di trasmissione, questa volta in forma telematica, dei dati relativi ai clienti e ai fornitori. Infatti, con l'art. 37, comma 8, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge n. 248 del 2006, che modificava l'art. 8-*bis* del regolamento di cui al DPR 22 luglio 1998, n. 322, veniva introdotto l'obbligo di presentazione telematica degli elenchi dei soggetti destinatari delle fatture emesse e dei soggetti dai quali erano stati effettuati gli acquisti. Tale obbligo, a regime, non si estendeva ai c.d. *contribuenti minimi* in franchigia, di cui all'art. 32-*bis* del DPR n. 633 del 1972<sup>1</sup>, nonché allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni e agli altri organismi di diritto pubblico in relazione

---

<sup>1</sup> Per effetto di quanto previsto nel provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate del 20 dicembre 2006.

alle operazioni effettuate e ricevute nell'ambito di attività istituzionali, ossia diverse da quelle previste dall'articolo 4 del DPR n. 633 del 1972.

Ugualmente, erano esonerati a regime gli organismi aventi come oggetto principale un'attività essenzialmente senza fine di lucro, fermo restando l'obbligo di comunicazione dei dati relativi alle attività commerciali e agricole poste in essere, ancorché in via residuale.<sup>2</sup>

In via transitoria, per l'anno 2006, dall'obbligo venivano esclusi i soggetti in regime di contabilità semplificata, di cui agli articoli 18 e 19 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni. Più specificamente, secondo l'interpretazione dell'Amministrazione (circolare n. 53 del 2007 dell'Agenzia delle entrate), sono state esonerate dall'obbligo per l'anno 2006 tutte le imprese minori che avevano conseguito nell'anno 2005 ricavi non superiori a 309.874,14 euro per le imprese aventi per oggetto prestazioni di servizi, o non superiori a 516.456,90 euro per le imprese aventi per oggetto altre attività, nonché gli esercenti arti e professioni di cui all'articolo 19 predetto, indipendentemente dall'eventuale opzione per il regime di contabilità ordinaria. Hanno usufruito dell'esonero per l'anno 2006 anche gli enti non commerciali, soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche, non aventi per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, in relazione alle quali si rendevano applicabili le disposizioni dell'articolo 18.

Inoltre, sempre in via transitoria per l'anno d'imposta 2006, venivano previsti ulteriori esoneri di carattere soggettivo dall'obbligo di trasmissione, per: a) le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale iscritte nei registri nazionali, regionali e provinciali istituiti ai sensi della legge 7 dicembre 2000, n. 383; b) le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri nazionali, regionali e provinciali istituiti ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266, e successive modificazioni; c) gli iscritti all'anagrafe delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) istituita ai sensi del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni.

Quanto ai contenuti delle informazioni da trasmettere, va ricordato che per entrambi gli anni 2006 e 2007 furono escluse dall'obbligo della comunicazione le fatture per le quali non era prevista la registrazione ai fini IVA, le fatture emesse annotate nel registro dei corrispettivi e le fatture di importo inferiore a 154,94 euro registrate cumulativamente, nonché le informazioni concernenti i soli clienti non titolari di partita IVA (consumatori finali).

---

<sup>2</sup> Secondo le indicazioni fornite dall'Agenzia delle entrate con circolare n. 53/E del 3 ottobre 2007.

Sulla base di tale normativa, come si vedrà più dettagliatamente nel paragrafo 4.1, sono pervenute telematicamente all'Agazia delle entrate, mediante appositi canali telematici, n. 1,4 mln circa di comunicazioni per l'anno 2006 (comprendenti 4,2 mln di clienti e 4,8 mln di fornitori) e n. 5,4 mln circa di comunicazioni per l'anno 2007 (3,7 mln di clienti e 5,4 mln di fornitori). Il numero dei soggetti che hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione risulta inferiore (-7,9%) nel 2006 al numero dei soggetti potenzialmente interessati dall'obbligo (1,5 mln circa) e, al contrario, lievemente superiore (+1,5%) nel 2007 (5,3 mln).

Successivamente l'obbligo di trasmissione degli "elenchi clienti e fornitori" veniva radicalmente meno per effetto dell'art. 33, comma 3, del d.l. 25 giugno 2008, n.112, che abrogava il comma 4-*bis* dell'art.8-*bis* del DPR 22 luglio 1998, n.322, e la correlata disposizione sanzionatoria (art. 8-*bis*, comma 6, dello stesso D.P.R. n.322). Conseguentemente nessuna comunicazione perveniva all'amministrazione finanziaria per gli anni 2008 e 2009, né alcuna sanzione veniva irrogata per le omissioni e le incompletezze eventualmente riscontrate relativamente agli obblighi di comunicazione in vigore per gli anni 2006 e 2007.

Il deteriorarsi dei livelli di *tax compliance* induceva il legislatore, a decorrere dal 2010, ad un totale, seppur progressivo, *revirement* rispetto alle scelte operate nel 2008.

Va, peraltro, segnalato che anche in questa fase il legislatore ha mostrato evidenti incertezze e contraddizioni, dapprima richiedendo la comunicazione di tutte le singole operazioni, sia pure di importo limitato ad una certa cifra, e successivamente richiedendo la comunicazione dell'ammontare complessivo delle operazioni effettuate nell'anno con il cliente o il fornitore senza più limiti di importo. Ma è bene descrivere il percorso legislativo più in dettaglio. In un primo tempo, con l'iniziale formulazione dell'art. 21<sup>3</sup> del d.l. 31 maggio 2010, n. 78,

---

<sup>3</sup> Si riportano qui di seguito le diverse formulazioni che l'art. 21 del d.l. n. 78 del 2010 ha assunto nel tempo per effetto delle modifiche legislative intervenute.

**A) Testo in vigore dal 31 maggio 2010 al 13 maggio 2011** (Testo precedente le modifiche apportate dal D.L. 13 maggio 2011, n. 70):

" 1. Con provvedimento del Direttore dell'Agazia delle Entrate sono individuate modalità e termini, tali da limitare al massimo l'aggravio per i contribuenti per la comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, di importo non inferiore a euro tremila. Per l'omissione delle comunicazioni, ovvero per la loro effettuazione con dati incompleti o non veritieri si applica la sanzione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471."

**B) Testo in vigore dal 14 maggio 2011 al 5 luglio 2011** (Testo precedente le modifiche apportate dal D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111)

"1. Con provvedimento del Direttore dell'Agazia delle Entrate sono individuate modalità e termini, tali da limitare al massimo l'aggravio per i contribuenti per la comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, di importo non inferiore a euro tremila. Per l'omissione delle comunicazioni, ovvero per la loro effettuazione con dati incompleti o non veritieri si applica la sanzione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471.

1-bis. Al fine di semplificare gli adempimenti dei contribuenti, l'obbligo di comunicazione delle operazioni di cui al comma 1, effettuate nei confronti di contribuenti non soggetti passivi ai fini dell'imposta sul

convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, si prevedeva l'obbligo di comunicare telematicamente le (singole) operazioni rilevanti ai fini dell'IVA di importo non inferiore a euro tremila, demandando ad un successivo provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate la definizione delle modalità e dei termini, *"tali da limitare al massimo l'aggravio per i contribuenti"*, della comunicazione.

Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate emanato il 22 dicembre 2010 e con le successive modifiche del 14 aprile 2011, del 21 giugno 2011 e del 16 settembre 2011, venivano definiti il contenuto, le modalità e i termini della nuova comunicazione prescritta dall'art. 21 del d.l. n. 78 del 2010.

---

*valore aggiunto, è escluso qualora il pagamento dei corrispettivi avvenga mediante carte di credito, di debito o prepagate emesse da operatori finanziari soggetti all'obbligo di comunicazione previsto dall'articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605."*

**C) Testo in vigore dal 6 luglio 2011 al 31 dicembre 2011** (Testo precedente le modifiche apportate dal D.L. 2 marzo 2012, n. 16):

*" 1. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate sono individuate modalità e termini, tali da limitare al massimo l'aggravio per i contribuenti per la comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, di importo non inferiore a euro tremila. Per l'omissione delle comunicazioni, ovvero per la loro effettuazione con dati incompleti o non veritieri si applica la sanzione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471.*

*1-bis. Al fine di semplificare gli adempimenti dei contribuenti, l'obbligo di comunicazione delle operazioni di cui al comma 1, effettuate nei confronti di contribuenti non soggetti passivi ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, è escluso qualora il pagamento dei corrispettivi avvenga mediante carte di credito, di debito o prepagate emesse da operatori finanziari soggetti all'obbligo di comunicazione previsto dall'articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605.*

*1-ter. Gli operatori finanziari soggetti all'obbligo di comunicazione previsto dall'articolo 7, sesto comma del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605 che emettono carte di credito, di debito o prepagate, comunicano all'Agenzia delle entrate le operazioni di cui al comma 1-bis in relazione alle quali il pagamento dei corrispettivi sia avvenuto mediante carte di credito, di debito o prepagate emesse dagli operatori finanziari stessi, secondo modalità e termini stabiliti con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate."*

**D) Testo in vigore dal 1° gennaio 2012** (Testo successivo alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 6, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, come modificato dalla legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44):

*"1. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate sono individuate modalità e termini, tali da limitare al massimo l'aggravio per i contribuenti per la comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto. L'obbligo di comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto per le quali è previsto l'obbligo di emissione della fattura è assolto con la trasmissione, per ciascun cliente e fornitore, dell'importo di tutte le operazioni attive e passive effettuate. Per le sole operazioni per le quali non è previsto l'obbligo di emissione della fattura la comunicazione telematica deve essere effettuata qualora le operazioni stesse siano di importo non inferiore ad euro 3.600, comprensivo dell'imposta sul valore aggiunto. Per i soggetti tenuti alle comunicazioni di cui all'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, le comunicazioni sono dovute limitatamente alle fatture emesse o ricevute per operazioni diverse da quelle inerenti ai rapporti oggetto di segnalazione ai sensi dell'articolo 7, commi quinto e sesto, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605. Per l'omissione delle comunicazioni, ovvero per la loro effettuazione con dati incompleti o non veritieri si applica la sanzione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471.*

*1-bis. Al fine di semplificare gli adempimenti dei contribuenti, l'obbligo di comunicazione delle operazioni di cui al comma 1, effettuate nei confronti di contribuenti non soggetti passivi ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, è escluso qualora il pagamento dei corrispettivi avvenga mediante carte di credito, di debito o prepagate emesse da operatori finanziari soggetti all'obbligo di comunicazione previsto dall' articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605.*

*1-ter. Gli operatori finanziari soggetti all'obbligo di comunicazione previsto dall'articolo 7, sesto comma del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605 che emettono carte di credito, di debito o prepagate, comunicano all'Agenzia delle entrate le operazioni di cui al comma 1-bis in relazione alle quali il pagamento dei corrispettivi sia avvenuto mediante carte di credito, di debito o prepagate emesse dagli operatori finanziari stessi, secondo modalità e termini stabiliti con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate."*

Il provvedimento chiariva che, nel caso di operazioni non soggette all'obbligo di fatturazione (in sostanza nel caso delle operazioni rivolte al consumatore finale diverse dalle prestazioni professionali), l'obbligo di comunicazione era sussistente se il relativo importo non era inferiore a 3.600 euro IVA inclusa (evidentemente facendo riferimento all'allora vigente aliquota ordinaria del 20%).

Con il medesimo provvedimento (art. 2.3) si stabiliva, con decisione non agevolmente inquadrabile nella previsione normativa, che per il periodo d'imposta 2010 l'importo minimo previsto per l'obbligo di comunicazione era di euro venticinquemila e che esso fosse limitato alle sole operazioni soggette all'obbligo di fatturazione.

Nel corso del 2011 l'art. 21 del d.l. n. 78 del 2010 veniva modificato per ben due volte. Dapprima con l'art. 7, comma 2, lett. o), del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, che aggiungeva, al medesimo art. 21, il comma 1-*bis*, nell'intento di escludere dall'obbligo di comunicazione ordinaria le operazioni rivolte al consumatore finale in caso di pagamento del corrispettivo effettuato mediante carte di credito, di debito o prepagate.

Sullo stesso art. 7, comma 2, lett. o), del d.l. n. 70 interveniva anche l'art. 23, comma 41, lett. a) e b), del d.l. 6 luglio 2011, n.98, che aggiungeva il comma 1-*ter* all'art. 21 del d.l. 78 del 2010, al fine di prevedere per gli operatori finanziari emittenti carte di credito, di debito e prepagate particolari modalità di comunicazione delle medesime operazioni, la cui individuazione veniva demandata ad un successivo provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate (provvedimento emanato il 29 dicembre 2011 e da ultimo modificato l'11 ottobre 2012, che ha prorogato la trasmissione dei dati relativi all'anno 2011 al 31 gennaio 2013).

Il quadro normativo in materia veniva profondamente modificato, a decorrere dal 1° gennaio 2012, con l'art. 2, comma 6, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, nel testo modificato dalla legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44.

In base alla nuova previsione normativa: a) veniva eliminato il limite minimo di tremila euro previsto per l'obbligo di comunicazione; b) veniva prevista la comunicazione dell'intero ammontare delle operazioni intercorse nell'anno con ciascun cliente e fornitore; c) veniva confermato l'obbligo di comunicazione per le singole operazioni verso consumatori finali di importo non inferiore a 3.600 euro.

Si tornava in questo modo, dopo quattro anni, alla trasmissione telematica dei c.d. "elenchi clienti e fornitori", ora definita "trasmissione, per ciascun cliente e fornitore, dell'importo di tutte le operazioni attive e passive effettuate" ed estesa

anche alle operazioni verso il consumatore finale, se di importo unitario non inferiore a 3.600 euro.

Il conseguente provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, necessario per adeguare al mutato quadro normativo in vigore dall'anno 2012 le prescrizioni contenute nel provvedimento del 22 dicembre 2010, che riguardano il quadro normativo in vigore negli anni 2010 e 2011, è stato emanato in data 2 agosto 2013 (prot. n. 94908) e prevede la trasmissione dei dati concernenti il periodo d'imposta 2012 entro il 12-21 novembre 2013. Peraltro, secondo quanto recentemente segnalato dalla stampa<sup>4</sup>, sussistono tuttora difficoltà ed incertezze nel contenuto delle informazioni da trasmettere. Conseguentemente tali dati difficilmente potranno essere utilizzati con la tempestività che sarebbe stata necessaria per l'attività di controllo.

## **2.2 Le spese per ristrutturazioni edilizie**

Una particolare forma di incrocio tra clienti e fornitori è quella che si basa sul riconoscimento di una detrazione fiscale ai fini IRPEF per le spese di ristrutturazione delle abitazioni e delle parti comuni degli edifici. La misura, introdotta con la legge 27 dicembre 1997, n. 449, e poi via via confermata fino alla sua stabilizzazione ad opera dell'art. 4 del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, consiste in una detrazione calcolata sull'ammontare della spesa sostenuta. La misura della detrazione è attualmente del 36%, elevata al 50% per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2013 (art. 16 del d.l. 63 del 2013 convertito, con modificazioni, dalla legge n.90 del 2013). Sono previsti limiti complessivi di spesa e l'ammontare della detrazione deve essere suddiviso in un certo numero di anni (inizialmente 5 anni, riducibili in relazione all'età del contribuente, ed oggi 10 anni).

Nel caso di interventi su immobili adibiti ad abitazione principale o ad attività produttive su edifici ubicati in zone sismiche ad alta pericolosità, il citato art. 16 del d.l. 63 del 2013 ha previsto, fino al 31 dicembre 2013, la possibilità di una detrazione del 65 per cento fino al limite di 96.000 euro.

Per fruire della detrazione è necessario che il pagamento delle prestazioni avvenga in modo "tracciato", mediante un apposito bonifico bancario dal quale devono risultare, oltre alla causale del versamento, il codice fiscale del soggetto che paga (cliente) e il codice fiscale o la partita IVA del beneficiario (fornitore).

---

<sup>4</sup> Cfr. Black list fuori dallo spesometro, in *Il Sole 24ore* del 27 settembre 2013; Spesometro senza ripescaggi, in *Il Sole 24ore* del 9 ottobre 2013; Mal di testa da spesometro-Tra modello e specifiche dati errati e contraddittori, in *ItaliaOggi*, 27 settembre 2013, pag. 22.

L'agevolazione ha, evidentemente, le finalità di favorire la riqualificazione del patrimonio abitativo, stimolando il settore dell'edilizia, e di far emergere una parte del rilevante sommerso esistente.

Essa si inserisce nell'ambito di quelle misure rivolte ad accrescere il c.d. contrasto di interessi che, secondo un convincimento tanto diffuso, quanto dubbio nel fondamento, dovrebbe essere un elemento centrale delle strategie antievasione<sup>5</sup>.

I controlli effettuati dall'amministrazione finanziaria nel corso degli anni hanno fatto emergere, come si vedrà nel paragrafo 4.2, rilevanti evasioni fiscali nonostante la modalità di pagamento "tracciata". Anche per contrastare tali fenomeni, che hanno determinato il riconoscimento nel corso degli anni di rilevanti detrazioni fiscali senza il corrispondente versamento delle imposte da parte dei soggetti erogatori delle prestazioni, con l'art. 25 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, è stato previsto l'obbligo, a carico delle banche e di Poste Italiane, di effettuare a decorrere dal 1° luglio 2010 una ritenuta del 10% a titolo di acconto dell'imposta personale dovuta dai beneficiari dei pagamenti relativi alle spese per interventi finalizzati al recupero del patrimonio edilizio, nonché di quelle finalizzate al risparmio energetico (di cui si accennerà nel paragrafo seguente). Peraltro, soltanto un anno dopo, con l'art. 23, comma 8, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge n. 111 del 2011, la misura della ritenuta suddetta è stata ridotta al 4% con il dichiarato scopo di "minimizzare gli adempimenti".

### **2.3 Le spese per il risparmio energetico**

Nel solco dell'agevolazione fiscale prevista per gli interventi di recupero del patrimonio abitativo, con l'art. 1, commi 344 e segg., della legge 27 dicembre 2006, n. 296, veniva adottata una specifica detrazione fiscale (ai fini dell'Irpef o dell'Ires), pari al 55% della spesa sostenuta per interventi che aumentino il livello di efficienza energetica degli edifici (quali la riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento, il miglioramento termico, l'installazione di pannelli solari, la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale). L'agevolazione incontra specifici limiti quantitativi differenziati in ragione alle diverse tipologie di spese ed

---

<sup>5</sup> Per una critica alla tesi che individua nel contrasto di interessi un efficace strumento di contrasto dell'evasione si vedano: E. de Lellis, *Lotta all'evasione attraverso il contrasto di interessi: una strada impraticabile*, in *Tributi*, 1993; M.C. Guerra – A. Zanardi, *Come funziona (o non funziona) il contrasto di interessi*, in *www.lavoce.info*, 2006; A. Santoro, *Il conflitto d'interessi come soluzione dell'evasione?*, in *Short notes series*, n.7, *www.econpubblica.unibocconi.it*, 2006; P. Maddaloni, M.T. Montenduro, G. Palomba, *La detraibilità delle spese ed il contrasto di interessi: alcune osservazioni ed un esempio*, in *Short notes series*, n.7, *www.econpubblica.unibocconi.it*, 2006; E.M. Ruffini, *L'evasione fiscale e la bufala del contrasto d'interessi*, in *Articolo Tre*, 2013; Audizione del Presidente della Corte dei Conti presso le Commissioni Bilancio e Finanze della Camera dei Deputati del 19 giugno 2013.

è subordinata, come quella per ristrutturazioni edilizie, all'obbligo di pagamento tracciato mediante bonifico bancario *ad hoc*.

L'agevolazione non è cumulabile con altre e, pertanto, qualora la spesa rientri in più agevolazioni (risparmio energetico e ristrutturazioni edilizie) deve essere scelta l'agevolazione di cui si intende fruire e devono essere rispettati gli specifici adempimenti procedurali.

Per effetto di quanto stabilito nell'art. 4 del c.d. "decreto Sviluppo" (d.l. 201 del 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, l'agevolazione ha ora carattere permanente nella misura del 36%, per un importo massimo di spesa di euro 48.000; in via transitoria, fino al 5 giugno 2013, è stata mantenuta l'originaria misura del 55%, mentre dal 6 giugno 2013 al 31 dicembre 2013 (al 30 giugno 2014 per gli interventi su edifici condominiali o su tutte le unità che compongono il condominio) la misura della detrazione è elevata al 65% per effetto di quanto stabilito dal citato d.l. 63 del 2013.

Anche per questa agevolazione, come già per quella relativa agli interventi di riqualificazione edilizia, è stato introdotto dal 1° luglio 2010 l'obbligo di ritenuta d'acconto, inizialmente fissato nella misura del 10% (art. 25 del d.l. 78 del 2010) e poi ridotto al 4% (art. 23, comma 8, del d.l. 98 del 2011).

#### **2.4 Riscossione e comunicazione da parte delle strutture sanitarie private dei compensi relativi ad attività di lavoro autonomo mediche e paramediche svolte presso le stesse strutture (art.1, commi da 38 a 42, legge n.296 del 2006)**

Nell'ambito delle misure volte a far emergere i rapporti professionali indipendenti, con l'art. 1, commi da 38 a 42, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è stato introdotto a decorrere dal 1° marzo 2007 l'obbligo per le strutture sanitarie private di riscuotere i compensi dovuti per attività di lavoro autonomo mediche e paramediche svolte nell'ambito delle stesse strutture.

L'obbligo comporta, per le prestazioni rese all'interno di dette strutture nell'ambito di un rapporto di lavoro autonomo intrattenuto direttamente con il paziente, oltre al contestuale riversamento delle somme dovute al singolo prestatore e alla registrazione del compenso in apposite scritture, la comunicazione annuale dei compensi complessivamente riscossi in nome e per conto di ciascun esercente la professione medica e paramedica.

## **2.5 Le comunicazioni delle società di calcio**

*Ai sensi dell'art. 35, comma 35-bis, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, "Al fine di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, le società di calcio professionistiche sono obbligate a inviare per via telematica all'Agenzia delle entrate copia dei contratti di acquisizione delle prestazioni professionali degli atleti professionisti, nonché dei contratti riguardanti i compensi per tali prestazioni e dei contratti di sponsorizzazione stipulati dagli atleti medesimi in relazione ai quali la società percepisce somme per il diritto di sfruttamento dell'immagine."*

*Sempre sulla base della citata disposizione, "Il Ministro dell'economia e delle finanze è delegato ad acquisire analoghe informazioni dalle Federazioni calcistiche estere per le operazioni effettuate da società sportive professionistiche residenti in Italia anche indirettamente con analoghe società estere."*

Sulla base di tale previsione normativa è stato stabilito (provvedimento del direttore dell'Agenzia entrate del 17 dicembre 2007) che le società calcistiche partecipanti ai campionati di Serie A, B, C1 e C2 trasmettano copia dei contratti di acquisizione delle prestazioni professionali degli atleti, nonché di quelli relativi al loro trattamento economico e normativo e dei contratti di sponsorizzazione per il diritto di sfruttamento dell'immagine.

## **2.6. L'obbligo di comunicazione degli indennizzi assicurativi**

Allo scopo di rendere più incisiva l'azione di contrasto all'evasione nell'area dei servizi prestati nei confronti di soggetti destinatari di risarcimenti per danni subiti, rendendo possibile l'individuazione delle figure professionali e imprenditoriali che concorrono alla quantificazione della somma liquidata, ricostruendone l'entità dei corrispettivi dei servizi forniti, l'art. 35, comma 27, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, stabilisce che le imprese, gli intermediari e gli altri operatori del settore delle assicurazioni che erogano, in ragione dei contratti di assicurazione di qualsiasi ramo, somme di denaro a qualsiasi titolo nei confronti dei danneggiati, sono tenuti a comunicare telematicamente all'Anagrafe Tributaria, i dati relativi alle liquidazioni a qualsiasi titolo effettuate.

Il contenuto, le modalità ed i termini delle trasmissioni mediante posta elettronica certificata, nonché le specifiche tecniche del formato, sono state definite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 19 gennaio 2007.

## **2.7 Il riscontro sulle informazioni derivanti dai contratti registrati e dagli oneri deducibili e detraibili dichiarati ai fini fiscali**

Altre forme di controllo incrociato delle informazioni rilevanti ai fini fiscali da tempo utilizzate dall'amministrazione finanziaria sono quelle ricavabili dai pubblici archivi (Catasto, conservatorie, PRA, ecc.), da contratti registrati ai fini dell'imposta di Registro (compravendite, locazioni, ecc.), nonché dagli oneri deducibili o detraibili ai fini dell'Irpef (quali ad esempio, gli assegni per il mantenimento del coniuge separato o divorziato).

### **3. Le richieste istruttorie in merito alle attività di incrocio**

In relazione alle finalità dell'indagine, con nota del 1° febbraio 2012, prot. 639, si è provveduto ad avanzare specifica richiesta di dati e notizie al Direttore dell'Agenzia delle entrate e al Comandante generale della Guardia di finanza. Più specificamente, le richieste formulate sono state le seguenti.

#### **3.1 Elementi richiesti all'Agenzia delle entrate**

##### *Elenchi clienti e fornitori*

a) numero elenchi clienti e numero elenchi fornitori pervenuti nel periodo di vigenza dell'obbligo di trasmissione, distintamente per ciascun anno d'imposta; numero di soggetti potenzialmente tenuti all'obbligo di trasmissione degli elenchi e importi monetari totali risultanti dai due tipi di elenchi per ciascuna annualità interessata;

b) numero delle posizioni incoerenti derivanti dalle informazioni acquisite con le due tipologie di elenchi e per ciascuna annualità; distribuzione numerica delle posizioni incoerenti in ragione degli ammontari relativi. Iniziative assunte sulle posizioni incoerenti e relativi esiti alla data del 31 gennaio 2012 (esiti numerici e monetari dei riscontri effettuati; causa delle omissioni riscontrate; ecc.);

c) numero degli altri controlli eventualmente effettuati dalle strutture operative utilizzando i dati degli elenchi clienti e fornitori e relativi esiti alla data del 31 gennaio 2012;

d) valutazioni in ordine agli effetti degli elenchi clienti e fornitori sulla *tax compliance* e sull'attendibilità dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore.

##### *Bonifici per ristrutturazioni edilizie*

a) esiti degli incroci tra i bonifici bancari relativi alle spese per lavori di ristrutturazione edilizia/riqualificazione energetica e i ricavi/compensi dichiarati dai beneficiari dei medesimi bonifici (aspetti numerici e monetari dei flussi interessati); conseguenti accertamenti effettuati e relativi esiti monetari alla data del 31 gennaio 2012 (maggiore imposta accertata, definita, ecc.);

b) valutazioni in ordine agli effetti che l'obbligo di pagamento tracciato ha sulla *tax compliance* dei soggetti interessati.

#### *Compensi operatori sanitari strutture private*

a) esiti degli incroci tra i compensi corrisposti a operatori sanitari dalle strutture sanitarie private (comunicati ai sensi dell'art. 1, commi da 38 a 42, della legge n. 296/2006) e i compensi dichiarati dai medesimi beneficiari; conseguenti accertamenti effettuati e relativi esiti monetari alla data del 31 gennaio 2012 (maggiore imposta accertata, definita, ecc.).

b) valutazioni in ordine agli effetti che l'obbligo di comunicazione ha avuto sulla *tax compliance* dei soggetti interessati.

#### *Società di calcio*

a) numero e relativi importi complessivi, per ciascun anno di attività e per ciascun anno d'imposta, degli accertamenti eseguiti nei confronti delle posizioni incoerenti risultanti dagli incroci tra i compensi corrisposti a calciatori professionisti ovvero procuratori di calcio dalle società di calcio professionistico e dalle società di sponsorizzazione (dati informativi comunicati all'Agenzia ai sensi dell'art. 35, comma 35-bis, decreto-legge n. 223/2006) e i compensi dichiarati dai medesimi beneficiari; conseguenti accertamenti effettuati e relativi esiti monetari alla data del 31 gennaio 2012 (maggiore imposta accertata, definita, ecc.);

b) valutazioni in ordine agli effetti che l'obbligo di comunicazione ha avuto sulla *tax compliance* dei soggetti interessati.

### **3.2 Elementi richiesti alla Guardia di finanza**

Al Comandante generale della Guardia di finanza sono state richieste le seguenti informazioni:

#### *Elenchi clienti e fornitori*

a) numero delle verifiche originate da posizioni incoerenti risultanti dagli incroci tra gli elenchi clienti e gli elenchi fornitori e relativi esiti finanziari alla data del 31 gennaio 2012;

b) numero delle altre eventuali verifiche effettuate dalle strutture operative utilizzando i dati degli elenchi clienti e fornitori, e relativi esiti finanziari alla data del 31 gennaio 2012;

c) valutazioni in ordine alla utilità degli elenchi clienti e fornitori ai fini dell'espletamento dei controlli fiscali.

*Altre indagini basate su incroci*

a) numero delle altre indagini eventualmente effettuate sulla base di incroci e relativi esiti finanziari alla data del 31 gennaio 2012 (specificando la tipologia degli incroci eventualmente effettuati).

Sia il Direttore dell'Agenzia delle entrate che il Comandante generale della Guardia di finanza sono stati, infine, invitati a far pervenire ogni ulteriore elemento conoscitivo ritenuto utile allo svolgimento dell'indagine.

#### **4. I risultati conseguiti con le diverse tipologie di incroci**

Con lettera in data 9 luglio 2012, prot. 3-9574 il Ministero dell'economia e delle finanze - Ufficio del coordinamento legislativo - Finanze ha trasmesso gli elementi informativi forniti dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza. Con nota prot. 77786 del 26 giugno 2013 l'Agenzia delle entrate ha provveduto ad aggiornare i dati già forniti.

##### **4.1 Elenchi clienti e fornitori**

###### Elementi forniti dall'Agenzia delle entrate

In ordine alla prima richiesta formulata (numero di elenchi pervenuti e numero di soggetti obbligati) l'Agenzia ha trasmesso i dati concernenti le comunicazioni ricevute. I dati sono quelli riportati nella tavola 1 alla pagina seguente.

Da quanto comunicato, escludendo i dati relativi ai clienti con utenze telefoniche non aziendali, emerge che relativamente all'anno 2006 (che come già ricordato, non includeva nell'obbligo i soggetti in contabilità semplificata) sono pervenute comunicazioni da 1.382.420 contribuenti a fronte di 1.501.044 soggetti potenzialmente obbligati. I clienti oggetto di comunicazione sono stati 4.196.313 e i fornitori 4.827.812.

Quanto all'importo complessivo delle operazioni con i clienti oggetto di comunicazione, al lordo delle note di variazione, esso ammonta a 2.214,5 miliardi di euro, mentre l'imposta afferente alle sole operazioni imponibili comunicata è pari a 318,2 miliardi di euro.

Tavola 1

STATISTICHE INFORMAZIONI ACQUISITE CON LE COMUNICAZIONI "CLIENTI E FORNITORI" (ANNUALITA' 2006 E 2007)		
N. COMUNICAZIONI / N. SOGGETTI	2006	2007
Numero totale delle comunicazioni	1.408.861	5.439.506
Numero totale dei soggetti che hanno effettuato la comunicazione	1.382.420	5.339.289
Numero totale dei soggetti potenzialmente obbligati alla comunicazione*	1.501.044	5.260.217
Numero Clienti	4.196.313	3.740.464
Numero Fornitori	4.827.812	5.386.073
Numero Clienti trasmessi da Telecom **	13.462.768	19.435.770
Numero Fornitori trasmessi da Telecom **	10.910	11.760
<b>ELENCO CLIENTI</b>		
<b>Importo complessivo delle operazioni</b>		
Operazioni imponibili	1.987.413.481.922	2.195.884.237.306
Imposta afferente	318.229.077.382	347.383.513.758
Operazioni non imponibili	140.079.067.988	151.243.447.613
Operazioni esenti	78.091.007.811	88.558.545.555
Operazioni imponibili con IVA non esposta in fattura	8.962.975.349	11.256.634.537
<b>Note di variazione</b>		
Operazioni imponibili	303.499.219	292.127.479
Imposta afferente	43.837.892	42.182.937
Operazioni non imponibili	63.926.702	14.895.085
Operazioni esenti	8.423.096	3.054.612
Operazioni imponibili con IVA non esposta in fattura	12.188.063	25.889.725
<b>ELENCO FORNITORI</b>		
<b>Importo complessivo delle operazioni</b>		
Operazioni imponibili	2.137.123.751.869	4.484.028.184.886
Imposta afferente	319.271.583.030	376.563.506.271
Operazioni imponibili comprensive dell'imposta afferente (solo 2006 e 2007)	87.696.515.231	545.865.994.983
Operazioni non imponibili	126.969.598.323	140.397.684.379
Operazioni esenti	68.830.053.893	72.183.640.677
Operazioni imponibili con IVA non esposta in fattura	8.246.897.681	8.818.189.655
<b>Note di variazione</b>		
Operazioni imponibili	321.498.286	393.405.414
Imposta afferente	66.167.364	112.841.968
Operazioni imponibili comprensive dell'imposta afferente (solo 2006 e 2007)	23.230.038.055	43.567.463.295
Operazioni non imponibili	9.365.744	67.505.939
Operazioni esenti	4.460.360	33.654.672
Operazioni imponibili con IVA non esposta in fattura	11.698.405	65.123.301
*Il dato è stato ottenuto dalla procedura RADAR selezionando, per gli anni d'imposta 2006 e 2007, il totale delle PIVA attive - al netto di quelle rientranti nelle categorie dei redditi agricoli e da allevamento - che hanno presentato dichiarazione indicando rispettivamente contabilità "ordinaria" (2006) ovvero sia contabilità "semplificata" ed "ordinaria" (2007).		
**Si è ritenuto opportuno evidenziare separatamente le informazioni acquisite con le comunicazioni inviate dalla Telecom SpA, la quale ha comunicato anche i dati riferiti ai "clienti privati" (con cui, cioè, era stato sottoscritto un contratto di fornitura energia con finalità "domestica").		
<b>N.B. Dal prospetto sono stati esclusi gli elenchi che, per ciascun importo esposto nella comunicazione, non sono stati ritenuti attendibili ai fini dell'analisi svolta.</b>		

Fonte: Agenzia delle entrate – elaborazione su dati Sogei

Relativamente ai fornitori, l'importo complessivo delle operazioni comunicato, sempre al lordo delle note di variazione, ammonta a 2.428,9 miliardi di euro, mentre l'imposta relativa alle operazioni imponibili è pari a 319,3 miliardi di euro.

Per l'anno 2007, sempre escludendo i dati relativi ai clienti con utenze telefoniche non aziendali, risultano pervenute comunicazioni da 5.339.289 contribuenti a fronte di 5.260.217 soggetti potenzialmente obbligati. Il maggior numero di soggetti che hanno effettuato comunicazioni rispetto al numero di soggetti potenzialmente obbligati troverebbe spiegazione, secondo quanto precisato dall'Agenzia delle entrate, nell'invio di elenchi anche da parte di soggetti svolgenti solo attività agricola. I clienti oggetto di comunicazione sono stati 3.740.464 e i fornitori 5.386.073.

Quanto all'importo complessivo delle operazioni con i clienti oggetto di comunicazione, al lordo delle note di variazione, esso ammonta a 2.446,9 miliardi di euro, mentre l'imposta afferente alle sole operazioni imponibili comunicata è pari a 347,4 miliardi di euro.

Relativamente ai fornitori, l'importo complessivo delle operazioni comunicato, sempre al lordo delle note di variazione, ammonta a 5.251,3 miliardi, mentre l'imposta relativa alle operazioni imponibili è pari a 376,6 miliardi.

Appare singolare la non omogeneità dei dati relativi all'IVA sui clienti e all'IVA sui fornitori nei due anni. Infatti, mentre per il 2006 i due importi sono alquanto ravvicinati (rispettivamente 318,2 per i clienti e 319,3 miliardi per i fornitori), per il 2007 la distanza aumenta considerevolmente (rispettivamente 347,4 e 376,6). Resta da valutare se tale più elevato differenziale (29,2 miliardi), sia da mettere in relazione all'inclusione nel 2007 dei soggetti in contabilità semplificata, buona parte dei quali rivolge la propria attività nei confronti del consumatore finale. A questo riguardo va tenuto presente che l'imposta afferente i corrispettivi, cioè le operazioni attive non incluse negli elenchi clienti, ammonta a 70,6 miliardi di euro nel 2007<sup>6</sup> (non è noto l'ammontare degli anni precedenti e successivi). Andrebbe, pertanto, più approfonditamente valutato dall'Amministrazione se l'apporto al gettito IVA recato dall'ultima fase del processo produttivo e distributivo, quella che si rivolge al consumatore finale (che, come è noto, costituisce il soggetto inciso dall'imposta), nella quale si concentra la gran parte dei soggetti in regime contabile semplificato, sia coerente con le diverse fasi

---

<sup>6</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche fiscali, Ufficio studi e politiche economico-fiscali, IVA Sintesi per attività economica - Analisi Statistiche - Anno d'imposta 2007.

in cui si realizza il prelievo IVA (produzione industriale, distribuzione intermedia, commercio al dettaglio, servizi).

Relativamente alla seconda richiesta formulata (posizioni incoerenti emerse e iniziative assunte), l'Agenzia delle entrate ha comunicato quanto segue.

*"Con specifico riferimento al secondo punto della richiesta, situazioni di "incoerenza" sono emerse da apposite elaborazioni che hanno messo a confronto i dati pervenuti con le comunicazioni e le dichiarazioni dei redditi e IVA dei soggetti presenti come clienti o come fornitori.*

*Più specificatamente, l'Agenzia delle Entrate ha realizzato, con la collaborazione di Sogei, una elaborazione finalizzata alla selezione di soggetti che, per i periodi d'imposta oggetto della comunicazione (2006 e 2007), hanno presentato discordanze tra i dati dichiarati ai fini IVA rispetto a quelli compresi nei predetti elenchi CLI.FO. L'elaborazione<sup>7</sup> ha consentito di mettere a disposizione<sup>8</sup> delle Direzioni Regionali e delle Direzioni Provinciali una procedura da cui estrarre liste d'ausilio contenenti le seguenti macrotipologie di soggetti a rischio:*

- a) soggetti, titolari di partita IVA, i quali risultano aver presentato l'elenco "clienti e fornitori" ovvero risultano inclusi in elenchi presentati da altri soggetti ed omesso, per la relativa annualità, la dichiarazione annuale IVA in via unificata o autonoma;*
- b) soggetti, titolari di partita IVA, i quali nonostante risultano aver presentato almeno un elenco "clienti e fornitori" ovvero sono inclusi in elenchi presentati da altri soggetti, hanno regolarmente presentato la dichiarazione annuale IVA in via unificata o autonoma, senza la compilazione dei quadri VE, VB e VF;*
- c) soggetti, titolari di partita IVA, i quali nonostante risultano aver presentato almeno un elenco "clienti e fornitori" ovvero sono inclusi in elenchi presentati da altri soggetti, hanno regolarmente presentato la dichiarazione annuale IVA in via unificata o autonoma, ma non presentano un volume d'affari (rigo VE 40 non valorizzato ovvero assenza del quadro VE in presenza dei quadri VF e/o VB).".*

Complessivamente, sempre secondo quanto comunicato dall'Agenzia, l'elaborazione ha evidenziato la seguente platea di soggetti "incoerenti", distintamente per fasce di imponibile IVA potenzialmente non dichiarata:

---

<sup>7</sup> Consegnata in via definitiva da Sogei nel gennaio 2011.

<sup>8</sup> Nota prot. 2011/50993 del 4.4.2011.

Tavola 2

Anno	NUMERO SOGGETTI "INCOERENTI" PER FASCE DI IMPONIBILE IVA POTENZIALMENTE NON DICHIARATA (IMPORTI IN EURO)					
	0 - 10.000	10.001 - 30.000	30.001 - 50.000	50.001 - 100.000	> 100.000	Totale
2006	1.876.748	81.049	30.048	29.195	45.523	2.062.563
2007	2.198.096	97.761	36.461	35.995	56.051	2.424.364

Fonte: Agenzia delle entrate

Sulla base di quanto riferito emerge, dunque, che nell'anno 2006 ben 185.815 soggetti presentavano "incoerenze" nell'imponibile IVA superiori a 10.000 euro, di cui 45.523 soggetti per un importo superiore a 100.000 euro. Nell'anno 2007 i soggetti con incoerenze superiori a 10.000 euro erano 226.268, di cui quelli con incoerenze superiori a 100.000 erano 56.051.

Relativamente all'utilizzazione delle informazioni risultanti dalle elaborazioni effettuate, l'Agenzia delle entrate ha fatto presente quanto segue.

*"A seguito dell'acquisizione telematica delle comunicazioni "clienti e fornitori" per le due annualità 2006 e 2007, l'Agenzia delle Entrate ha effettuato una serie di attività - che vengono di seguito specificate - al fine di utilizzare le informazioni archiviate in Anagrafe Tributaria.*

*Con Comunicazione di servizio n. 103 del 22.12.2008 è stata resa disponibile a tutte le Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate un applicativo d'ausilio in ambiente web denominato CLI.FO. per consentire l'interrogazione puntuale dei soggetti, al fine di fornire le informazioni desunte dalla banca dati degli elenchi clienti e dei fornitori trasmessi telematicamente. Nel gennaio 2009, inoltre, la procedura fu rilasciata anche alla Guardia di Finanza e successivamente anche a tutte le Direzioni Provinciali dell'Agenzia.*

*L'applicazione visualizza, per ogni soggetto interrogato, tutte le informazioni presenti nella banca dati e, in particolare, consente di ricostruire le relazioni tra clienti e fornitori anche per i soggetti che, pur non avendo trasmesso gli elenchi dei propri clienti e fornitori, sono riportati in elenchi trasmessi da altri soggetti.*

*Oltre all'estensione della citata procedura, contemporaneamente sono state implementate funzionalità dell'applicativo di interrogazione puntuale dei dati dell'Anagrafe Tributaria denominato SERPICO, inserendo - nella linea "Informazioni elenchi trasmessi" - l'informazione che il soggetto interrogato aveva presentato una comunicazione.*

*Successivamente alla messa a disposizione puntuale dei dati delle comunicazioni in argomento, l'indicazione di utilizzare le informazioni "clienti e fornitori" è stata più volte diffusa con atti di indirizzo operativo e metodologico emanati dalla Direzione Centrale Accertamento. A mero titolo d'esempio, si citano le circolari di programma n. 20 del 16.04.2010 e n. 21/E del 18.05.2011, la nota prot. n. 50993 del 4 marzo 2011, con la quale è stato esteso un apposito applicativo d'ausilio alla selezione di soggetti a rischio di cui si dirà più avanti, la nota prot. n. 73452 del 21 luglio 2011 con cui sono state fornite liste d'ausilio e indirizzi metodologici per la selezione ed il controllo nei confronti di soggetti che fruiscono delle agevolazioni di cui alla legge n. 398 del 1991<sup>9</sup>.*

*È appena il caso di richiamare, infine, le diverse richieste ufficiali che sono pervenute all'Agenzia delle Entrate da parte di vari organismi esterni (Procure della Repubblica, Questure, ecc.) le quali, nell'ambito delle loro specifiche attività istituzionali, hanno ritenuto utile acquisire i dati degli elenchi dei clienti e dei fornitori."*

*Sempre secondo quanto fatto presente dall'Agenzia, "Sono state inoltre fornite specifiche indicazioni circa la possibilità di estrarre –attraverso la procedura citata – le liste dei soggetti appartenenti al c.d. "terzo settore" (enti non commerciali) che risultano aver emesso fatture, ma non hanno presentato la dichiarazione IVA, oppure hanno dichiarato un volume d'affari pari a zero."*

*L'attività di incrocio è stata ritenuta di particolare utilità per il contrasto delle frodi, relativamente alle quali l'Agenzia ha comunicato che "le informazioni acquisite con le comunicazioni "clienti e fornitori" hanno rappresentato un importante elemento indiziario in fase selettiva ovvero di riscontro in fase istruttoria con riguardo ai soggetti per i quali sono state riscontrate operazioni fraudolente ai fini IVA. In particolare, il richiamo all'utilizzo dei dati contenuti negli elenchi anzidetti è stato inserito nelle istruzioni operative diramate agli uffici in relazione ai progetti adottati nell'ambito della Cabina di Regia operativa di cui all'art. 83 del d.l. 112/08. Si segnalano, di seguito, sinteticamente alcuni profili di più marcato interesse per l'attività di contrasto alle frodi:*

*• il controllo incrociato degli elenchi trasmessi dal soggetto indagato con quelli – trasmessi da terzi – in cui lo stesso risulta cliente e fornitore, ha permesso*

---

<sup>9</sup> Con la nota in argomento sono stati inviati alle Direzioni Provinciali gli elenchi dei soggetti che hanno usufruito delle agevolazioni di cui alla legge n. 398 del 1991. In tale occasione è stata evidenziata l'opportunità di utilizzare l'applicativo CLI.FO. per gli enti associativi che hanno dichiarato ricavi molto prossimi al limite di 250.000 euro, confrontando l'importo dichiarato con quello risultante dalle fatture emesse, in quanto tale elemento costituisce indice di rischio che il soggetto abbia occultato parte dei ricavi allo scopo di non superare il predetto limite e fruire delle agevolazioni di cui alla legge n. 398 del 1991.

*di raccogliere elementi utili all'individuazione di fatture emesse per operazioni inesistenti;*

- *il riscontro dei dati di un soggetto ha, quindi, permesso in molti casi l'individuazione di società emittenti fatture false, ovvero le c.d. "società cartiere". Correlativamente, l'individuazione di una o più "cartiere" ha permesso l'individuazione di eventuali altri utilizzatori e di attuare la necessaria attività operativa di contrasto;*

- *il riscontro dei dati contenuti negli elenchi clienti e fornitori è stata soprattutto utile nell'ambito di indagini relative a soggetti societari particolarmente "evanescenti" (ovvero società amministrate da "teste di legno", prive di sedi legali effettive, inadempienti con riferimento agli obblighi dichiarativi e di versamento, ecc.). Infatti, la conoscenza dei clienti e dei fornitori di tali soggetti, nonché l'ammontare delle operazioni intercorse, ulteriormente arricchita con informazioni acquisibili tramite l'Anagrafe Tributaria o le altre banche dati a disposizione, ha consentito di delineare un quadro di riferimento altrimenti non ricostruibile o comunque non ricostruibile in modo agevole<sup>10</sup>.*

*Sempre in relazione ai controlli antifrode, nonostante le informazioni contenute negli elenchi clienti e fornitori siano state disponibili per soli due anni (2006 e 2007), le stesse si sono dimostrate comunque di notevole importanza anche con riferimento ad indagini riferite ad anni successivi (ritenendo infatti verosimile che un rapporto intercorso con un cliente o con un fornitore nel 2006 e/o nel 2007, soprattutto se per importi rilevanti, sia continuato in modo analogo anche nel 2008 o nel 2009). In sostanza gli indizi emersi in un anno, adeguatamente valorizzati con informazioni ulteriori di anni successivi hanno consentito sovente di ricostruire quadri indiziari per più anni e di meglio indirizzare l'attività operativa conseguente."*

Da quanto comunicato emerge come l'Agenzia delle entrate abbia utilizzato i dati risultanti dalle elaborazioni degli elenchi clienti e fornitori sia in forma puntuale, mediante la creazione di una banca dati apposita (CLI.FO.) che ha permesso alle strutture territoriali di pianificare e gestire l'attività di controllo

---

<sup>10</sup> Più precisamente è stato possibile individuare, ad esempio: l'attività effettivamente esercitata (informazione dedotta indirettamente avuto riguardo alle controparti, ossia ai principali clienti e fornitori); le zone di operatività (territorio di riferimento); il volume d'affari conseguito; i "passaggi del testimone" tra una società e l'altra (si tratta dei casi in cui è stato riscontrato l'uso strumentale di soggetti societari che, per rendere più sfuggente il quadro di riferimento, sono stati costituiti con il preordinato intento di realizzare frodi e di essere sostituiti in brevissimo tempo da altri soggetti con analogo profilo e finalità. In questo caso seguendo i clienti e fornitori è stato possibile intercettare i soggetti "subentrati" ed in molti casi ricostruire vere e proprie "catene di fatturazione", individuando i registi della frode); i soggetti professionali (commercialisti, consulenti del lavoro, ecc.) che, come poi meglio emerso da ulteriori riscontri, sono risultati avere svolto ruoli di rilievo nell'organizzazione della frode ("ideatori", "agevolatori" ecc.).

anche sulla base delle informazioni desumibili dagli elenchi, sia a livello "massivo", incrociando i dati ottenuti dalle comunicazioni con i dati contenuti nelle dichiarazioni dei redditi, IVA e nei dati comunicati ai fini degli studi di settore.

Da quanto è emerso, i dati pervenuti attraverso le comunicazioni clienti e fornitori hanno dato luogo ad elaborazioni in forma massiva ponendoli a confronto con le altre informazioni in possesso dell'Anagrafe Tributaria il cui risultato si è tradotto in segnalazioni qualificate inviate alle strutture operative dell'Agenzia delle entrate.

Dalle informazioni ricevute nulla si evince sulla tempestività delle elaborazioni effettuate sulla base dei dati pervenuti nel 2007 e nel 2008.

Al riguardo non può escludersi che il mutamento legislativo che ha determinato la soppressione degli elenchi nel giugno del 2008 (d.l. n. 112), abbia rallentato le attività tecniche necessarie e, conseguentemente, ciò abbia impedito un uso più ampio ed efficace degli elementi di accertamento che ne sono derivati.

Ciò del resto è avvalorato dall'elevato numero di incoerenze risultante dalle elaborazioni riportato nella precedente tavola 2. Le posizioni incoerenti negli anni 2006-2007 sono complessivamente circa 4,5 milioni, mentre quelle con importo superiore a 10.000 euro sono 412.083, a fronte delle quali sono stati effettuati "solo" 93.428 controlli.

E' mancata, dunque, un'utilizzazione più ampia delle informazioni contenute negli elenchi che, con ogni probabilità, avrebbe potuto condurre a risultati ancora più significativi.

Nell'ottica di incrementare le potenzialità operative dell'amministrazione, una approfondita riflessione andrebbe svolta in futuro circa la possibilità di utilizzare, sia ai fini dell'IVA che delle Imposte sul reddito, l'accertamento parziale automatizzato di cui all'art. 54, comma quinto, del DPR n. 633 del 1972<sup>11</sup> e all'art. 41-bis del DPR n. 600 del 1973<sup>12</sup>. Si tratta di un'eventualità alla quale non

---

<sup>11</sup> Il testo vigente del quinto comma dell'art. 54 del DPR n.633 del 1972, concernente l'accertamento ai fini IVA, è il seguente: *"Senza pregiudizio dell'ulteriore azione accertatrice nei termini stabiliti dall'articolo 57, i competenti uffici dell'Agenzia delle entrate, qualora dalle attività istruttorie di cui all'articolo 51, secondo comma, numeri da 1) a 4), nonché dalle segnalazioni effettuati dalla Direzione centrale accertamento, da una Direzione regionale ovvero da un ufficio della medesima Agenzia ovvero di altre Agenzie fiscali, dalla Guardia di finanza o da pubbliche amministrazioni ed enti pubblici oppure dai dati in possesso dell'anagrafe tributaria, risultino elementi che consentono di stabilire l'esistenza di corrispettivi o di imposta in tutto o in parte non dichiarati o di detrazioni in tutto o in parte non spettanti, può limitarsi ad accertare, in base agli elementi predetti, l'imposta o la maggiore imposta dovuta o il minor credito spettante, nonché l'imposta o la maggiore imposta non versata, escluse le ipotesi di cui all'articolo 54-bis, anche avvalendosi delle procedure previste dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218"*.

<sup>12</sup> Il testo vigente dell'art. 41-bis (Accertamento parziale) del DPR n. 600 del 1973, concernente l'accertamento in materia di imposte sui redditi, è il seguente: *"Senza pregiudizio dell'ulteriore azione accertatrice nei termini stabiliti dall'art. 43, i competenti uffici dell'Agenzia delle entrate, qualora dalle attività istruttorie di cui all'articolo 32, primo comma, numeri da 1) a 4), nonché dalle segnalazioni*

sembrano frapporsi espliciti impedimenti di carattere giuridico ma che, semmai, trova ostacolo nella eccessiva complessità del sistema fiscale italiano, appesantito da innumerevoli eccezioni e regimi derogatori a quello ordinario.

Relativamente alla terza richiesta (numero dei controlli effettuati dalle strutture operative e relativi esiti) l’Agenzia ha fatto presente che “non disponendo di un dato puntuale fornito dagli uffici, è stato realizzato un monitoraggio complessivo delle attività di accertamento svolte dal 01.01.2009<sup>13</sup> al 31.12.2012 intercettando, tra esse, solo quelle realizzate nei confronti dei soggetti presenti nella base dati della procedura finalizzata alla selezione fornita alle DR/DP nel marzo 2011.”

I risultati dell’elaborazione sono riportati nella Tavola che segue.

Tavola 3

**ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO DAL 01.01.2009 AL 31.12.2012 NEI CONFRONTI DEI  
SOGGETTI PRESENTI NELLA BASE DATI "CLIFO PROCEDURA SELETTIVA"  
DATI AL 30.04.2013**

<b>STATO CONTROLLO</b>	<b>N. ATTI</b>	<b>Maggiore imposta accertata</b>	<b>Maggiore imposta definita</b>	<b>SANZIONI ACCERTATE</b>	<b>SANZIONI DEFINITE</b>
<b>Controlli eseguiti</b>	<b>93.428</b>				
di cui					
con esito negativo	315	-	-	-	-
<b>con esito positivo</b>	<b>93.113</b>	<b>€4.062.595.639</b>	<b>€3.402.130.538</b>	<b>€4.200.412.094</b>	<b>€3.450.592.576</b>
di cui					
<i>Annullati per autotutela</i>	625	-	-	-	-
<i>Impugnati</i>	3.753	€279.396.649	€26.797.893	€281.161.817	€25.403.069
<i>Non Impugnati</i>	88.735	€3.814.031.493	€3.400.518.774	€3.946.533.623	€3.450.083.096
di cui					
<i>con adesione perfezionata</i>	5.030	€108.228.113	€59.550.680	€99.430.379	€16.707.741
<i>Rinuncia all'impugnazione</i>	5.719	€44.790.420	€44.790.420	€41.696.772	€8.902.917

Fonte: Agenzia delle entrate – elaborazione su dati Sogei.

effettuati dalla Direzione centrale accertamento, da una Direzione regionale ovvero da un ufficio della medesima Agenzia ovvero di altre Agenzie fiscali, dalla Guardia di finanza o da pubbliche amministrazioni ed enti pubblici oppure dai dati in possesso dell'anagrafe tributaria, risultino elementi che consentono di stabilire l'esistenza di un reddito non dichiarato o il maggiore ammontare di un reddito parzialmente dichiarato, che avrebbe dovuto concorrere a formare il reddito imponibile, compresi i redditi da partecipazioni in società, associazioni ed imprese di cui all'art. 5 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, o l'esistenza di deduzioni, esenzioni ed agevolazioni in tutto o in parte non spettanti, nonché l'esistenza di imposte o di maggiori imposte non versate, escluse le ipotesi di cui agli articoli 36-bis e 36-ter, possono limitarsi ad accertare, in base agli elementi predetti, il reddito o il maggior reddito imponibili, ovvero la maggiore imposta da versare, anche avvalendosi delle procedure previste dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218. Non si applica la disposizione dell'art. 44.”.

<sup>13</sup> La data di messa a disposizione della procedura CLI.FO. per l’interrogazione puntuale dei soggetti è il 22.12.2008.

In merito a tali dati, l'Agenzia ha precisato quanto segue.

*"Sono stati specificati il numero complessivo degli accertamenti<sup>14</sup> eseguiti e lo "stato del controllo" alla data del 31 marzo u.s. [dati poi aggiornati al 31 dicembre 2012]: al riguardo, si coglie l'occasione per precisare che nell'ambito degli atti non impugnati, rappresentanti il numero più rilevante rispetto al totale, sono annoverati anche quelli notificati ma per i quali non erano ancora scaduti i termini per il ricorso.*

*Al riguardo, occorre precisare che il metodo di analisi seguito consente di affermare che gli accertamenti consuntivati possono ragionevolmente:*

- essere stati condotti anche con l'ausilio degli elementi informativi acquisiti con le comunicazioni clienti e fornitori;*
- essere stati innescati dalle selezioni che le singole DR/DP hanno effettuato attraverso l'utilizzo della procedura messa loro a disposizione."*

Da quanto emerge, i 93.113 controlli eseguiti alla data del 30 aprile 2013 hanno determinato una maggiore imposta accertata (MIA) di ben 4,06 miliardi di euro e l'applicazione di sanzioni per 4,2 miliardi di euro. A fronte di ciò, l'imposta effettivamente definita con un comportamento attivo del contribuente accertato (adesione o acquiescenza) è complessivamente di soli 104,3 milioni di euro (153,02 milioni, se si tiene conto dell'imposta originariamente accertata nel caso dell'adesione). Escludendo il modesto numero di accertamenti in contenzioso, la gran parte degli accertamenti eseguiti alla suddetta data del 30 aprile 2013 interessati alle discordanze degli incroci clienti/fornitori (77.986 accertamenti, per una maggiore imposta accertata di 3,296 miliardi di euro) non ha dato luogo ad alcuna reazione del contribuente accertato e si tradurrà in azioni esecutive affidate ad Equitalia che, con molta probabilità, come conferma l'esperienza storica, diverranno quote inesigibili fra alcuni anni.

E' bene precisare che le squadrature nei dati "clienti e fornitori" che hanno dato luogo ad accertamento fiscale non vanno assimilate ai casi, tutt'altro che infrequenti, di dichiarazioni presentate con l'evidenziazione di imposte dovute e non versate (c.d. evasione da riscossione) alle quali consegue la notifica di comunicazioni di irregolarità e, in caso di ulteriore inadempimento, la procedura di riscossione coattiva.

---

<sup>14</sup> Si precisa che gli accertamenti potrebbero essere conseguenza anche di attività istruttorie condotte sia dall'Agenzia delle entrate sia dalla Guardia di Finanza.

Relativamente alla quarta richiesta rivolta all'Agencia delle entrate (effetti degli elenchi clienti e fornitori sulla *tax compliance* e sull'attendibilità dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore), nessuna risposta è pervenuta. In proposito non si può non rilevare come l'assenza di una specifica riflessione su questo aspetto rifletta un insufficiente grado di consapevolezza dell'Amministrazione sulle finalità perseguite dal legislatore con l'introduzione degli elenchi telematici, che prima ancora di essere utilizzati per l'individuazione delle evasioni e delle frodi, hanno la finalità di far emergere "spontaneamente" quote di base imponibile sottratta all'imposizione.

Quanto alla valutazione dei concreti effetti che l'introduzione e la successiva soppressione degli elenchi ha avuto sul comportamento dei contribuenti, si rinvia alle specifiche considerazioni riportate nel paragrafo 5.

#### Elementi forniti dalla Guardia di finanza

In relazione alle richieste concernenti l'utilizzazione dei dati relativi agli elenchi clienti e fornitori, il Comando generale della Guardia di finanza ha fatto presente in primo luogo come "...dagli incroci delle risultanze presenti nelle diverse banche dati e dal loro raffronto con la realtà...è possibile far emergere indici di pericolosità fiscale, che costituiscono l'input per l'avvio dei controlli."

In tale scenario - sempre secondo quanto rappresentato dal Comando generale - rientra anche l'attività di analisi di rischio "centralizzate", che traggono spunto dai migliori servizi svolti dai Reparti, di cui viene valutata la "replicabilità" a livello nazionale, nonché dalla consultazione "massiva" delle banche dati disponibili.

Alcune delle analisi effettuate sono state elaborate grazie anche alla possibilità di incrociare le informazioni disponibili per effetto degli obblighi di comunicazione in materia di elenchi "clienti/fornitori".

In particolare, attraverso la banca dati CLI.FO., il Corpo ha avuto accesso ad informazioni, su soggetti passivi IVA, utili sia per orientare più efficacemente l'attività di ricerca informativa dei Reparti nei confronti di singoli contribuenti da sottoporre a controllo (ad esempio incrociando i dati ottenuti con gli altri elementi disponibili nell'Anagrafe Tributaria e le altre banche dati ed informazioni in possesso dei Reparti) sia per sviluppare, a livello centrale, analisi di rischio su platee più ampie di contribuenti, da cui sono scaturiti ipotesi "progettuali" a livello nazionale.

A tale ultimo proposito, è stato evidenziato come l'applicativo CLI.FO. abbia consentito di realizzare campagne ispettive con cui si sono contrastati fenomeni di evasione assai diffusi nelle diverse aree del Paese. Le risultanze e le anomalie

emergenti dalla banca dati CLI.FO. sono state utilizzate in un più vasto ambito di approfondimento delle posizioni dei contribuenti.

Tra i progetti centralizzati (principalmente in materia di frodi IVA) che si sono basati, per la selezione dei soggetti da sottoporre a controllo, anche sulle informazioni desumibili dagli elenchi clienti/fornitori<sup>15</sup> sono stati richiamati dal Comando generale i seguenti.

- "*Missing trader*", destinato a contrastare il fenomeno delle fittizie interposizioni di società "cartiere", non aventi cioè una reale operatività commerciale, fra due operatori comunitari. L'attività ispettiva è stata concentrata sulle imprese che risultavano avere effettuato ingenti volumi di acquisti intracomunitari, ma non avevano ottemperato ai previsti obblighi tributari. Per circoscrivere la platea dei soggetti da controllare, è stato utilizzato anche il "filtro" relativo alle incoerenze risultanti dagli incroci degli elenchi clienti e fornitori: le risultanze della banca dati CLI.FO., infatti, hanno permesso di evidenziare che la maggior parte dei soggetti interposti non aveva presentato la comunicazione telematica in esame, risultando però censiti negli elenchi fornitori trasmessi dai clienti. I reparti del Corpo hanno eseguito 47 verifiche che hanno consentito di scoprire 500 milioni di euro di basi imponibili sottratte a tassazione ai fini delle imposte sui redditi, oltre 100 milioni di IVA evasa e 31 "evasori totali".

- "*Sponsio*", volto a contrastare le frodi IVA poste in essere mediante false dichiarazioni d'intento. E' stata prevista un'azione mirata nei confronti di quei soggetti che, interessati in acquisti senza applicazione dell'IVA sulla base del rilascio di dichiarazioni d'intento<sup>16</sup>, sono risultati coinvolti in fenomeni di frode all'IVA o comunque evasori totali. I Reparti del Corpo hanno eseguito 141 verifiche che hanno permesso di scoprire oltre 271 milioni di euro di basi imponibili sottratte a tassazione ai fini delle imposte sui redditi, 171 milioni di euro di IVA evasa e 123 "evasori totali".

- "*Plutone*", diretto a recuperare a tassazione i redditi prodotti da imprese che, pur risultando aver operato commercialmente con l'estero, non hanno adempiuto agli obblighi tributari. Sono stati individuati i soggetti che, avendo

---

<sup>15</sup> Nella sua relazione il Comando generale ha ricordato che i progetti "*Missing Trader*", "*Sponsio*" e "*Plutone*" sono stati elaborati in seno alla c.d. "Cabina di Regia Operativa", organismo interistituzionale previsto dall'art. 83 del D.L. 112/2008 per un più efficace contrasto alle frodi IVA, composto da rappresentanti dell'Agenzia delle Entrate, dell'Agenzia delle Dogane e della Guardia di Finanza.

<sup>16</sup> L'ordinamento tributario agevola fiscalmente gli operatori economici (c.d. esportatori abituali) che hanno un significativo giro d'affari con imprese straniere (le cessioni intracomunitarie e le esportazioni, infatti, non sono operazioni imponibili ai fini dell'IVA). Per questi soggetti, la normativa vigente (art. 8 del DPR n. 633 del 1972) conferisce la possibilità di effettuare acquisti da imprese nazionali in sospensione d'imposta (sul valore aggiunto) entro un determinato ammontare (plafond). Per poter beneficiare di tale agevolazione, l'esportatore abituale deve far pervenire al proprio fornitore una dichiarazione con la quale richiede la fatturazione senza applicazione dell'IVA (dichiarazione d'intento).

effettuato cessioni all'esportazione, intracomunitarie e/o verso la Repubblica di San Marino, non hanno presentato le dichiarazioni fiscali (c.d. "evasori totali"), ovvero le hanno presentate indicando un volume d'affari pari a zero o sensibilmente inferiore a quello rilevabile dal complesso delle operazioni effettuate (evasori paratotali o soggetti incapienti). I contribuenti "sospetti" da sottoporre a verifica sono stati individuati anche in ragione delle risultanze emergenti dalla banca dati CLI.FO. I Reparti del Corpo hanno eseguito complessivamente 311 verifiche, che hanno consentito di scoprire oltre 800 milioni di euro di basi imponibili sottratte a tassazione ai fini delle imposte sui redditi, circa 100 milioni di IVA evasa o non versata e più di 230 "evasori totali".

- "*Venere*", destinato a far emergere fenomeni di frode fiscale relativi a transazioni commerciali tra operatori nazionali ed imprese residenti nella Repubblica di San Marino. Il piano è stato mirato a contrastare le frodi IVA nel settore degli scambi commerciali tra imprese nazionali ed operatori della Repubblica di San Marino. L'attività di controllo è stata incentrata nei confronti di contribuenti fortemente indiziati di aver partecipato, con il ruolo di *missing trader*, alla realizzazione di frodi carosello, abusando delle disposizioni che regolano le operazioni di compravendita di beni con operatori sedenti nella Repubblica del Titano. Attraverso l'applicativo CLI.FO. è stato possibile confrontare il valore delle transazioni commerciali dei soggetti monitorati con le altre informazioni fiscalmente sensibili. I Reparti del Corpo hanno eseguito 279 verifiche, che hanno consentito di scoprire circa 416 milioni di euro di basi imponibili sottratte a tassazione ai fini delle imposte sui redditi, circa 94 milioni di euro IVA evasa e 214 "evasori totali".

- "*Truck Evolution*", destinato a far emergere fenomeni di evasione fiscale nel settore degli autotrasporti di cose per conto terzi. Si è proceduto alla preliminare selezione di tutti i soggetti che operano, sull'intero territorio nazionale, nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi. Gli identificativi fiscali così ottenuti sono stati "processati" incrociando le risultanze alla banca dati CLI.FO., in modo da far emergere i loro fornitori di servizi di "trasporto di merci su strada" (cc.dd. "padroncini"): poiché il database in esame censisce anche il valore delle prestazioni remunerate, i dati sono stati posti in raffronto con le dichiarazioni dei redditi presentate. A seguito dell'analisi esperita, sono emersi, per gli anni di imposta 2006 e 2007, i proventi verosimilmente percepiti per lo svolgimento dei servizi di autotrasporto da parte di soggetti che non risultano aver presentato le prescritte dichiarazioni ai fini fiscali, ovvero che, pur avendole presentate, sono risultati "incapienti", in quanto hanno dichiarato ricavi inferiori rispetto a quelli tracciati nella banca dati CLI.FO. Sono state eseguite 332 verifiche che hanno

permesso di scoprire oltre 547 milioni di euro di basi imponibili sottratte a tassazione ai fini delle imposte sui redditi, circa 67 milioni di euro di IVA evasa e 251 "evasori totali".

Più in generale, sempre secondo quanto riferito dal Comando generale, la banca dati CLI.FO. è stata utilizzata in maniera massiccia dai Reparti del Corpo, proprio in ragione dell'estrema utilità dei dati in essa contenuti<sup>17</sup>. Ciò ha confermato "l'estrema validità della base dati ottenuta per effetto dell'obbligo di comunicazione degli elenchi clienti/fornitori, perché le informazioni in essa contenute hanno consentito e consentono di migliorare la ricerca informativa e l'analisi di rischio per la selezione dei soggetti da sottoporre ad attività ispettiva e, conseguentemente, la qualità degli interventi."

#### **4.2 Bonifici per ristrutturazioni edilizie**

##### Elementi forniti dall'Agenzia delle entrate

Relativamente all'attività di controllo svolta sulla base degli incroci tra i bonifici bancari relativi a spese per lavori di ristrutturazione edilizia/riqualificazione energetica e i ricavi/compensi dichiarati dai beneficiari dei medesimi bonifici (aspetti numerici e monetari dei flussi interessati), l'Agenzia delle entrate ha fatto presente di aver utilizzato un apposito applicativo di analisi e selezione denominato Pandora<sup>18</sup>. Tale applicativo è stato esteso alle Direzioni Regionali e alle Direzioni Provinciali con comunicazione di servizio n. 14 del 19 aprile 2010. In base all'applicazione è possibile individuare i soggetti – persone fisiche e società – titolari di partita IVA che, relativamente ad almeno uno dei periodi d'imposta dal 2005 al 2008, risultano al Sistema Informativo percettori di bonifici bancari relativi ad opere di ristrutturazione edilizia e/o riqualificazione energetica e non risultano aver compilato il quadro VE della dichiarazione IVA ovvero, seppur avendo compilato tale quadro, risultano aver dichiarato, nel singolo periodo d'imposta, un volume d'affari inferiore rispetto all'ammontare risultante dai predetti bonifici.

Al fine di fornire riscontro sugli esiti dell'attività accertativa condotta, non disponendo di un dato puntuale fornito dagli uffici, l'Agenzia ha svolto un monitoraggio complessivo delle attività di accertamento dal 19.04.2010<sup>19</sup> al

---

<sup>17</sup> In particolare, sono stati finora censiti 174.300 accessi al S.I., a fronte di 227.809 interventi ispettivi eseguiti.

<sup>18</sup> Per il periodo 2006-2008, è stato riferito che nella predetta applicazione erano segnalati complessivamente 40.817 soggetti.

<sup>19</sup> Data di messa a disposizione della procedura Pandora.

30.04.2013 intercettando, tra esse, solo quelle realizzate nei confronti dei soggetti presenti nella base dati della procedura.

I risultati dell'elaborazione sono riepilogati nella Tavola 4 che indica il numero complessivo degli accertamenti eseguiti e lo "stato del controllo" alla data del 30 aprile 2013.

Tavola 4

**ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO DAL 19.04.2010 AL 30.04.2013 NEI CONFRONTI DEI SOGGETTI PRESENTI NELLA BASE DATI "PANDORA" AREA AG. ENTRATE DATI AL 30.04.2013**

STATO CONTROLLO	N. ATTI	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA	MAGGIORE IMPOSTA DEFINITA	SANZIONI ACCERTATE	SANZIONI DEFINITE
<b>Controlli eseguiti</b>	<b>18.080</b>				
di cui					
con esito negativo	307				
<b>con esito positivo</b>	<b>17.773</b>	<b>€1.045.583.512</b>	<b>€790.743.424</b>	<b>€1.085.346.094</b>	<b>€811.811.086</b>
di cui					
<i>Annullati per autotutela</i>	358				
<i>Impugnati</i>	999	€110.492.614	€393.067	€120.865.044	€5.345.938
<i>Non Impugnati</i>	16.416	€935.090.898	€790.350.356	€964.481.049	€806.465.148
di cui					
<i>con adesione perfezionata</i>	911	€30.233.116	€19.619.790	€29.383.127	€3.435.507
<i>Rinuncia all'impugnazione</i>	1.068	€15.790.343	€15.790.343	€10.159.697	€3.624.915

Fonte: Agenzia delle entrate – elaborazione su dati Sogei.

In merito all'applicazione Pandora, l'Agenzia delle entrate ha ritenuto di dover evidenziare che la stessa è stata sviluppata in sinergia con la Guardia di finanza, consentendo un contenimento dei costi di realizzazione in capo a Sogei, nonché una preventiva ripartizione delle posizioni da selezionare e controllare, evitando a monte il rischio di sovrapposizione dei due enti nella fase istruttoria.

Dai dati comunicati, che mettono in luce una rilevante evasione fiscale (oltre 1 miliardo di euro di sola maggiore imposta accertata a fronte di circa 18 mila posizioni controllate per almeno uno dei quattro periodi d'imposta che vanno dal 2005 al 2008) da parte dei soggetti beneficiari dei bonifici nonostante il pagamento tracciato, va rilevato come una quota rilevante di tale attività non si tradurrà in effettivo introito per le finanze pubbliche, stante l'elevato numero di posizioni inesigibili coinvolte. Anche per contrastare tali fenomeni, che hanno determinato il riconoscimento nel corso degli anni di rilevanti detrazioni fiscali

senza il corrispondente versamento delle imposte da parte dei soggetti erogatori delle prestazioni, come già accennato, con l'art. 25 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, è stato previsto l'obbligo, a carico delle banche e di Poste Italiane, di effettuare a decorrere dal 1° luglio 2010 una ritenuta del 10% a titolo di acconto dell'imposta personale dovuta dai beneficiari dei pagamenti relativi alle spese per interventi finalizzati al recupero del patrimonio edilizio, nonché di quelle finalizzate al risparmio energetico. Peraltro, l'anno dopo, con l'art. 23, comma 8, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, la misura della ritenuta suddetta è stata ridotta al 4% con il dichiarato scopo di "minimizzare gli adempimenti".

Come già si è osservato a proposito degli incroci clienti e fornitori, è bene precisare che le omissioni accertate a carico dei fornitori di prestazioni che hanno dato luogo a detrazioni d'imposta per i clienti non vanno assimilate ai casi, pure esistenti, di dichiarazioni presentate con l'evidenziazione di imposte dovute e non versate (c.d. evasione da riscossione), alle quali consegue la notifica di comunicazioni di irregolarità e, in caso di ulteriore inadempimento, la procedura di riscossione coattiva.

Quanto alla seconda richiesta, concernente gli effetti che l'obbligo di pagamento tracciato ha sulla *tax compliance*, nessun elemento è stato fornito dall'Agenzia delle entrate. In proposito si richiama quanto osservato relativamente all'analoga richiesta inevasa formulata relativamente agli effetti degli elenchi clienti e fornitori, circa l'esigenza che venga svolta una accurata analisi in materia.

#### Elementi forniti dalla Guardia di finanza

Nell'ambito della più generale richiesta istruttoria formulata relativamente alle altre indagini basate su incroci, il Comando generale della Guardia di finanza ha ritenuto di riferire relativamente all'esperienza operativa maturata dal Corpo nel settore delle ristrutturazioni edilizie.

Sfruttando i dati a disposizione, a partire dal 2005 sono stati elaborati specifici piani progettuali, volti ad incrociare i dati contenuti nei bonifici bancari con le risultanze delle dichiarazioni IVA trasmesse, se presentate, dai soggetti beneficiari.

Le informazioni concernenti i pagamenti, infatti, hanno consentito, da un lato, di dimostrare l'effettivo svolgimento dell'attività da parte dei beneficiari dei bonifici e, dall'altro, di quantificare l'ammontare dei proventi percepiti, distinti per anno d'imposta, dai soggetti che hanno operato le ristrutturazioni edilizie.

Sono stati così demandati specifici carichi ispettivi alle unità territoriali, nell'ambito delle campagne ispettive denominate "Pandora", eseguite in 5 distinte fasi.

Particolarmente efficace, grazie a questi incroci, è stato il contrasto all'evasione fiscale derivante da sommerso d'azienda e di lavoro nel settore del recupero del patrimonio edilizio. Sono stati complessivamente eseguiti circa 11.800 interventi ispettivi, che hanno permesso di scoprire oltre 3,5 miliardi di euro di base imponibile sottratta a tassazione ai fini delle II.DD. e più di 500 milioni di IVA evasa. Dei soggetti verificati, peraltro, 8.000 si sono rivelati essere evasori totali, non avendo presentato le prescritte dichiarazioni fiscali. Inoltre, grazie al piano progettuale, sono stati scoperti oltre 13.000 lavoratori in nero o irregolari.

Identica procedura è stata prevista per l'agevolazione fiscale prevista per la riqualificazione energetica delle unità immobiliari (prevista originariamente dall'art. 1, commi 344 ss., della legge n. 296 del 2006 e confluita anch'essa nell'art. 16-*bis* del TUIR).

Anche in questo caso sono stati elaborati piani progettuali a livello centrale (denominati "Prometeo", eseguiti in due distinte fasi). In questo ambito, sono state eseguite 454 verifiche che hanno finora permesso di scoprire 180 milioni di euro di basi imponibili sottratte a tassazione ai fini delle imposte sui redditi, 23 milioni di euro di IVA evasa e 277 "evasori totali".

#### **4.3 Compensi operatori sanitari strutture private**

La richiesta rivolta all'Agenzia delle entrate al fine di conoscere quale attività di controllo sia stata svolta relativamente agli esiti degli incroci in materia non ha trovato alcun riscontro da parte della stessa Agenzia.

Inoltre, nessun elemento di valutazione è stato fornito relativamente agli effetti che l'obbligo di comunicazione ha avuto sulla *tax compliance* dei soggetti interessati.

#### **4.4 Società di calcio**

Anche relativamente alla richiesta istruttoria concernente le attività di controllo svolte a seguito degli incroci tra i dati relativi ai compensi a calciatori professionisti e a procuratori dalle società di calcio professionistico e dalle società di sponsorizzazione, nessuna risposta è stata fornita dall'Agenzia delle entrate.

Analogamente, nessun elemento di valutazione l'Agenzia ha fornito relativamente agli effetti che l'obbligo di comunicazione ha avuto sulla *tax compliance* dei soggetti interessati.

#### **4.5 Altre indagini basate su incroci**

Nessuno specifico elemento conoscitivo è stato fatto pervenire dall'Agenzia delle entrate in ordine alle altre forme di incrocio delle informazioni esistenti, quali quelle relative agli indennizzi assicurativi e agli oneri deducibili e detraibili, che comunque non avevano formato oggetto di specifica richiesta istruttoria.

### **5. Valutazione degli effetti degli elenchi clienti e fornitori sulla *tax compliance***

Come già si è rilevato in precedenza, nessuna valutazione è stata fornita dall'Agenzia delle entrate circa gli effetti che l'introduzione degli elenchi telematici "clienti e fornitori", e la loro successiva soppressione, hanno effettivamente avuto sull'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti.

Sul piano generale va ricordato che l'art. 1, comma 5, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevedeva che *"Entro il 30 settembre di ogni anno, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento una relazione che definisce i risultati derivanti dalla lotta all'evasione, quantificando le maggiori entrate permanenti da destinare a riduzioni della pressione fiscale ai sensi del comma 4"*.

Tale disposizione è stata abrogata dal comma 300 dell'art. 1, L. 24 dicembre 2012, n. 228, a decorrere dal 1° gennaio 2013, in quanto con il comma 299 dello stesso art. 1 è stato modificato l'articolo 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, con la riformulazione del comma 36, terzo e quarto periodo (*«A partire dall'anno 2013, il Documento di economia e finanza contiene una valutazione, relativa all'anno precedente, delle maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale. Dette maggiori risorse, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, nonché di quelle derivanti a legislazione vigente dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni, unitamente alle risorse derivanti dalla riduzione delle spese fiscali, confluiscono in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale e sono finalizzate al contenimento degli oneri fiscali gravanti sulle famiglie e*

sulle imprese, secondo le modalità di destinazione e di impiego indicate nel medesimo Documento di economia e finanza.») e con l'inserimento del comma 36.1 («36.1. Il Ministro dell'economia e delle finanze presenta annualmente, in allegato alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale. Il rapporto indica, altresì, le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale, le aggiorna e confronta i risultati con gli obiettivi, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti.».<sup>20 21</sup>

Sulla base della ricordata previsione normativa contenuta nella legge n. 296 del 2007, sono state presentate al Parlamento cinque relazioni sui risultati derivanti dalla lotta all'evasione fiscale.

Con la prima relazione, presentata il 22 ottobre 2007, si è rilevato che «La strategia di lotta all'evasione del governo ha dato ottimi risultati: tra il 2006 ed il

---

<sup>20</sup> In forza di tale ultima previsione in data 23 settembre 2013 il Governo ha presentato, in allegato alla nota di aggiornamento del DEF 2013, il Rapporto concernente i risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione fiscale. In tale documento, che pure tenta alcune valutazioni sull'evoluzione della *tax compliance*, non si rinvencono elementi utili a valutare gli effetti dell'evoluzione della normativa in materia di incroci «clienti-fornitori».

<sup>21</sup> Per completezza si ricorda che il disegno di legge «delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita» approvato dalla Camera dei Deputati il 25 settembre 2013, ed attualmente all'esame del Senato (A.S. 1058), prevede all'art. 3 (*Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale*), tra l'altro, le seguenti disposizioni:

« b) definire una metodologia di rilevazione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, utilizzando, a tal fine, criteri trasparenti e stabili nel tempo, dei quali deve essere garantita un'adeguata pubblicizzazione;

c) prevedere che i risultati della rilevazione siano calcolati e pubblicati con cadenza annuale;

d) istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze una commissione, senza diritto a compensi, emolumenti, indennità o rimborsi di spese, composta da un numero massimo di quindici esperti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dalla Banca d'Italia e dalle altre amministrazioni interessate; la commissione, che si avvale del contributo delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e delle autonomie locali, redige un rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, al fine di:

1) diffondere le misurazioni sull'economia non osservata, assicurando la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale;

2) valutare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva, effettuando una stima ufficiale dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione fiscale e contributiva e assicurando la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale;

3) illustrare le strategie e gli interventi definiti e attuati dall'amministrazione pubblica per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva;

4) evidenziare i risultati ottenuti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva;

5) individuare le linee di intervento e di prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali.»;

f) prevedere che il Governo rediga annualmente, anche con il contributo delle regioni in relazione ai loro tributi e a quelli degli enti locali del proprio territorio, un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, da presentare alle Camere contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, distinguendo tra imposte accertate e riscosse nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento, in particolare evidenziando i risultati del recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni; prevedere che il Governo indichi, altresì, le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, e che esso aggiorni e confronti i risultati con gli obiettivi, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti.»

2007 sono stati recuperati al fisco circa € 23 miliardi di maggiori entrate precedentemente non pagate e in buona parte legate ad un miglioramento della tax compliance dei cittadini, allo stesso tempo le entrate da ruoli e riscossioni coattive sono aumentate di oltre il 20 per cento. In pratica, sembra essersi messo in moto un rilevante processo di emersione di base imponibile e gettito.”<sup>22</sup>.

Con la seconda relazione, presentata il 17 luglio 2009, concernente l'anno 2008, si è rinunciato a fornire elementi di valutazione sulle modificazioni indotte nella tax compliance dalle variazioni intervenute nelle strategie antievasione, attribuendo decisivo rilievo alla azione di accertamento fiscale e affermando che “I risultati della lotta all'evasione, oltre ad aumentare le entrate tributarie in corso d'anno attraverso gli incassi da accertamento possono anche determinare un aumento della base imponibile negli anni successivi.”.

---

<sup>22</sup> Come più ampiamente riportato nel documento “il miglioramento della tax compliance nel 2006 trova conferma nell'andamento di numerosi indicatori di adempimento spontaneo per le maggiori imposte quali IVA ed IRES.

- Per l'IVA, vari indicatori di adempimento spontaneo sono migliorati nel corso dell'ultimo anno. Nel 2006, si stima che la percentuale di base imponibile IVA dichiarata rispetto alla base imponibile teorica è aumentata di circa 3,5 punti percentuali rispetto al 2005. Allo stesso tempo, la differenza tra gettito effettivo e gettito potenziale stimato si è ridotta nel corso dell'anno di circa l'11 per cento. Di conseguenza, il rapporto tra gettito effettivo e gettito teorico stimato è aumentato di 5 punti percentuali in un solo anno. Questi indicatori segnalano un rapido ed ampio recupero di base imponibile ed un miglioramento della tax compliance nel 2006. Nello stesso anno, anche l'efficiency ratio (il rapporto tra gettito in percentuale del PIL e aliquota standard IVA), spesso utilizzato nei confronti internazionali per comparare la capacità di raccolta relativa tra diversi paesi, è aumentato raggiungendo il livello di 39,1, circa due punti in più rispetto all'anno precedente. In pratica, per ogni punto percentuale di aliquota, nel 2006 è stato raccolto 0,39 per cento del PIL. Questo ha riportato l'Italia in linea con l'efficienza media dei paesi dell'Unione Europea (dati 2003) recuperando una differenza storica che non si riteneva facilmente colmabile.

- Anche per l'IRES si registra un miglioramento degli indicatori di tax compliance con una notevole riduzione nel 2006 nella differenza tra gettito effettivo e gettito potenziale stimato sulla base dei dati di contabilità nazionale. Di conseguenza, il gettito effettivo IRES di competenza dell'anno (acconto 2006 più saldo versato nel 2007) al netto delle una-tantum, è salito al 66 per cento del gettito potenziale stimato con un aumento di circa venti punti percentuali rispetto alla media degli ultimi cinque anni e di 12 punti percentuali rispetto al 2005. Questo risultato dipende da due fenomeni: da un lato, si è registrato una forte crescita del gettito IRES che è aumentato di circa il 18,5 per cento (al netto degli interventi una tantum), dall'altro lato, la base imponibile teorica stimata dalla contabilità nazionale è diminuita di circa il 3 per cento. Questo miglioramento negli indicatori di tax compliance per l'IRES è dovuto non solo ad una riduzione di evasione ma anche ad una riduzione dell'elusione/erosione fiscale a seguito dei numerosi interventi susseguiti negli ultimi due anni volti a correggere alcuni punti deboli nella legislazione fiscale. Si possono ricordare a titolo di esempio le modifiche in tema di dividend washing, participation exemption, leasing ed ammortamenti. Sulla base delle stime effettuate in sede di manovra, si stima che tali interventi spieghino circa 3 punti percentuali dell'aumento nel rapporto tra imposta effettiva ed imposta potenziale nel 2005 e 4 punti percentuali nel 2006.

- Il miglioramento della tax compliance appare particolarmente marcato in alcuni dei settori considerati a più alto rischio di evasione come quelli delle costruzioni, dei servizi immobiliari e del commercio. In questi settori, si registra nel 2006 una forte discrepanza tra andamento del gettito di imposte come IVA e IRES e la dinamica settoriale evidenziata dai dati di contabilità nazionale. Questa discrepanza, unita ai numerosi interventi in chiave antievasione implementati in questi settori, segnala anch'essa un miglioramento della tax compliance con un'emersione di base imponibile prima evasa al fisco. In particolare, nei settori delle costruzioni e dei servizi immobiliari, nel 2006 il gettito IVA è cresciuto su base annua tra il 14 e il 15 per cento e il gettito IRES di competenza per l'anno tra il 27 ed il 29 per cento a fronte di una crescita nominale degli investimenti per costruzioni intorno al 5 per cento (Fonte ISTAT). Ancora, il settore del commercio (sia al dettaglio e sia all'ingrosso) che varie indagini segnalano essere ad alto rischio di evasione ha fatto registrare tassi di crescita del gettito IVA tra il 7 e il 9 per cento (ben al di sopra dell'andamento dei consumi interni del 4,2 per cento) e tassi di crescita del gettito IRES di competenza dell'anno tra il 18 ed il 25 per cento.”.

Anche con la terza relazione, presentata il 9 febbraio 2011 e relativa al 2009, non si è fornito alcun elemento conoscitivo in ordine agli effetti sulla *tax compliance* derivanti dalle diverse misure antievasione adottate negli anni precedenti, limitandosi a preannunciare un'analisi finalizzata a valutare il "presumibile impatto" esercitato dall'azione di controllo fiscale sul comportamento successivo dei contribuenti.

Nulla si dice in merito all'andamento della *tax compliance* nella relazione per il 2010, presentata il 20 dicembre 2011, e nella relazione per l'anno 2011, presentata il 28 settembre 2012; in quest'ultima si prospettano unicamente alcune anticipazioni sugli effetti generali che l'azione di accertamento può avere sul comportamento spontaneo dei contribuenti successivo al controllo (cfr. appendice 1 della Relazione citata)<sup>23</sup>.

In merito agli effetti indotti sul comportamento dei contribuenti dall'introduzione e dalla successiva abrogazione dell'obbligo di presentazione degli elenchi clienti e fornitori, pur con tutte le cautele del caso, è possibile formulare alcune considerazioni di massima facendo riferimento ai dati pubblicati sul sito istituzionale del Dipartimento delle finanze.

Nell'anno d'imposta 2005 il volume d'affari dichiarato ai fini IVA dai soggetti in regime normale<sup>24</sup> è stato di 2.868 miliardi di euro. Nell'anno 2006, primo anno di introduzione degli elenchi per i soggetti in regime contabile ordinario, il volume d'affari dichiarato, sempre per il regime IVA normale, è salito a 3.150 (+9,84%). Nell'anno 2007, anno di completa applicazione degli elenchi, il volume d'affari dichiarato ai fini IVA dai soggetti in regime normale è ulteriormente salito a 3.349 miliardi (+6,30%). Nell'anno 2008, nel quale a metà anno è intervenuta la soppressione dell'obbligo di invio degli elenchi (art. 33, comma 3, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112), il volume d'affari dichiarato per il regime normale ammonta a 3.371 miliardi (+0,68%) con una variazione nominale in aumento inferiore al tasso di inflazione. Nel 2009 il volume d'affari dichiarato si è drasticamente ridotto a 2.971 miliardi (-11,86% rispetto all'anno precedente).

In proposito si rinvia alla tavola 5, ove il confronto 2005-2009 dei soggetti in regime IVA normale viene operato distintamente per classi di volume d'affari.

---

<sup>23</sup> I dati esposti nel documento riprendono, peraltro, quelli forniti dall'amministrazione finanziaria alla Corte nell'ambito dell'indagine, tuttora in corso, sugli "Effetti dell'azione di controllo fiscale in termini di stabilizzazione della maggiore *compliance*".

<sup>24</sup> Si è fatto riferimento ai dati del regime Iva normale, ma il confronto resta sostanzialmente equivalente se si fa riferimento al volume d'affari totale (regime normale + regimi speciali).

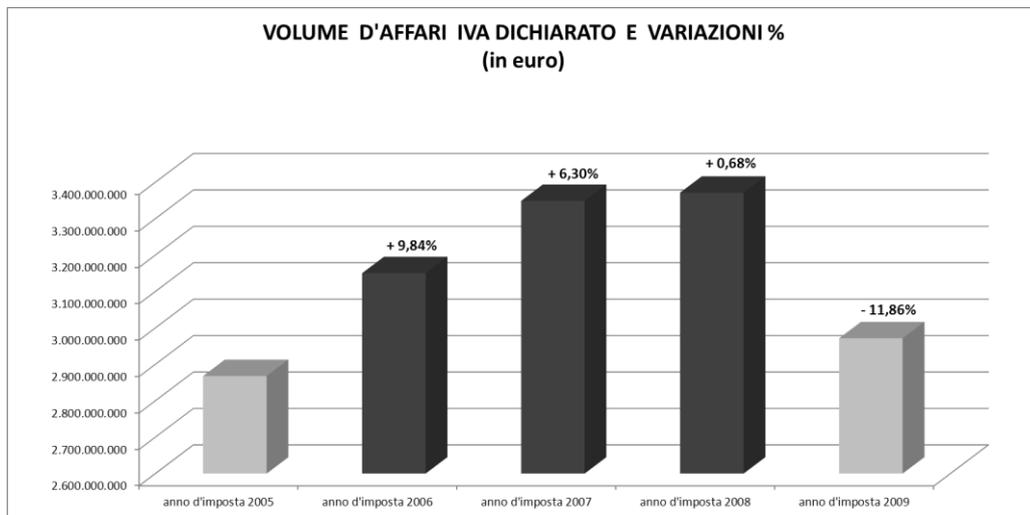
**IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO ANNO 2005-2009**  
**REGIME NORMALE**  
**DISTRIBUZIONE DELL'IVA PER CLASSI DI VOLUME D'AFFARI**

CLASSI DI VOLUME D'AFFARI (in euro)	anno d'imposta 2005		anno d'imposta 2006		anno d'imposta 2007		anno d'imposta 2008		anno d'imposta 2009	
	Volume d'affari (in migliaia di euro)	Δ% su 2005	Volume d'affari (in migliaia di euro)	Δ% su 2006	Volume d'affari (in migliaia di euro)	Δ% su 2007	Volume d'affari (in migliaia di euro)	Δ% su 2008	Volume d'affari (in migliaia di euro)	Δ% su 2009
minore di zero	-176.963		-224.717	26,99	-211.713	-5,79	-201.382	-4,88	-297.166	47,56
zero	0		0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
da 0 a 2.580	245.662		232.824	-5,23	203.262	-12,70	152.005	-25,22	150.943	-0,70
da 2.580 a 10.330	3.512.235		3.371.895	-4,00	3.040.666	-9,82	2.147.724	-29,37	2.124.787	-1,07
da 10.330 a 20.660	9.401.586		9.291.445	-1,17	9.103.163	-2,03	6.890.816	-24,30	6.831.268	-0,86
da 20.660 a 61.970	49.824.486		50.559.234	1,47	51.391.494	1,65	48.825.866	-4,99	48.122.184	-1,44
da 61.970 a 185.920	112.649.663		116.574.108	3,48	120.711.133	3,55	120.619.186	-0,08	118.081.530	-2,10
da 185.920 a 309.870	73.374.258		76.219.062	3,88	79.871.316	4,79	80.305.324	0,54	77.660.650	-3,29
da 309.870 a 516.460	86.785.614		90.458.781	4,23	94.142.897	4,07	94.452.044	0,33	90.950.666	-3,71
da 516.460 a 1.000.000	140.076.734		145.466.477	3,85	150.884.700	3,72	150.521.885	-0,24	144.172.343	-4,22
da 1.000.000 a 2.700.000	272.967.594		287.228.938	5,22	298.016.003	3,76	295.500.141	-0,84	270.515.251	-8,46
da 2.700.000 a 5.164.570	191.121.395		203.190.124	6,31	211.940.930	4,31	211.828.155	-0,05	188.128.843	-11,19
da 5.164.570 a 7.000.000	91.136.782		98.185.485	7,73	101.948.609	3,83	102.364.101	0,41	88.385.928	-13,66
da 7.000.000 a 15.000.000	225.832.345		242.657.605	7,45	257.011.425	5,92	258.213.496	0,47	223.125.818	-13,59
da 15.000.000 a 40.000.000	285.670.695		309.602.956	8,38	327.859.878	5,90	329.509.045	0,50	287.363.229	-12,79
oltre 40.000.000	1.325.431.185		1.517.287.026	14,47	1.642.650.817	8,26	1.670.135.080	1,67	1.425.966.265	-14,62
<b>TOTALE</b>	<b>2.867.853.271</b>		<b>3.150.101.243</b>	<b>9,84</b>	<b>3.348.564.580</b>	<b>6,30</b>	<b>3.371.263.486</b>	<b>0,68</b>	<b>2.971.282.539</b>	<b>-11,86</b>

Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell' Economia e delle Finanze

Nel grafico che segue è rappresentata la variazione percentuale intervenuta rispetto all'anno precedente nel volume d'affari dichiarato ai fini Iva relativamente all'arco temporale 2005-2009. Risulta evidente la forte crescita del volume d'affari dichiarato negli anni 2006 e 2007, in corrispondenza al periodo di operatività degli elenchi clienti e fornitori.

Grafico 1



Peraltro, allo scopo di rendere omogeneo il confronto tra gli anni osservati, occorre considerare che a decorrere dall'anno 2008 è stato introdotto un nuovo regime fiscale per i contribuenti con un ridotto volume di ricavi o compensi (c.d. contribuenti minimi<sup>25</sup>), che non assume rilievo ai fini Iva, e sono stati abrogati il

<sup>25</sup> I contribuenti minimi, non hanno l'obbligo di rivalsa e non hanno diritto alla detrazione dell'Iva assolta sugli acquisti, nazionali e comunitari, nonché sulle importazioni. Sono, invece, obbligati al versamento dell'Iva nel caso in cui effettuino acquisti intracomunitari ovvero altre operazioni per le quali risultino debitori dell'imposta in base al particolare meccanismo del "reverse charge".

regime dei contribuenti minimi in franchigia, di cui all'art. 32-*bis* del DPR n. 633 del 1972, che anch'esso non rilevava ai fini del volume d'affari Iva, nonché il regime fiscale agevolato delle attività marginali di cui all'art. 14 della legge n. 388 del 2000 ed il regime c.d. "super semplificato" di cui all'art. 3, commi da 165 a 170, della legge n. 662 del 1996, i quali ultimi, viceversa, entrambi rilevavano ai fini del volume d'affari.

Pertanto, in mancanza di dati più puntuali, per rendere sufficientemente omogeneo il confronto dei volumi d'affari dichiarati dai contribuenti in regime Iva normale nel quinquennio 2005-2009, si può fare riferimento ai valori rettificati riportati nella tavola che segue:

Tavola 6

**IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO ANNI 2005-2009**

**VOLUMI D'AFFARI DICHIARATO INTEGRATO CON RICAVI DEI SOGGETTI NON IVA**

	anno d'imposta 2005	anno d'imposta 2006	anno d'imposta 2007	anno d'imposta 2008	anno d'imposta 2009
	Volume d'affari (in migliaia di euro)				
TOTALE VOLUME AFFARI REGIME NORMALE DICHIARATO	<b>2.867.853.271</b>	<b>3.150.101.243</b>	<b>3.348.564.580</b>	<b>3.371.263.486</b>	<b>2.971.282.539</b>
TOTALE RICAVI CONTRIBUENTI MINIMI IN FRANCHIGIA ART.32 BIS	==	==	<b>N.D.</b>	==	==
TOTALE COMPONENTI POSITIVI DICHIARATI IRPEF DA CONTRIBUENTI MINIMI	==	==	==	<b>6.273.403</b>	<b>7.691.336</b>
<b>TOTALE</b>	<b>2.867.853.271</b>	<b>3.150.101.243</b>	<b>3.348.564.580</b>	<b>3.377.536.889</b>	<b>2.978.973.875</b>

*Elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze*

Tali dati, naturalmente, devono essere valutati tenendo anche conto, da un lato, dell'andamento dell'economia nazionale (vedi tabella seguente sulle variazioni del PIL intervenute nell'arco temporale 2005-2009) e, dall'altro, dell'effetto delle altre misure di contrasto all'evasione fiscale che hanno accompagnato, nel luglio 2006, l'introduzione dell'obbligo di presentazione degli elenchi clienti e fornitori (revisione degli studi di settore con introduzione dei coefficienti di normalità economica, obbligo di pagamento tracciato per i compensi professionali, ecc.).

Pur con le dovute cautele, tuttavia, i dati appaiono tali da non lasciare adito a dubbi sui rilevanti effetti positivi che gli elenchi "clienti e fornitori" hanno avuto ai fini dell'emersione della base imponibile nel limitato periodo di operatività dell'obbligo. Secondo quanto emerge dalla tabella seguente, infatti, le variazioni intervenute nel volume d'affari dichiarato nel periodo 2005-2009 e nell'IVA rilevata nel bilancio dello Stato risultano sensibilmente difformi da quelle intervenute nel Prodotto Interno Lordo e nella Spesa Totale stimata dall'ISTAT e inducono a ritenere che nel periodo di vigenza dell'obbligo di presentazione degli elenchi clienti e fornitori si è avuto un netto incremento della *tax compliance*.

Il grafico a pagina 41 consente di cogliere meglio i difformi andamenti delle grandezze posto a confronto.

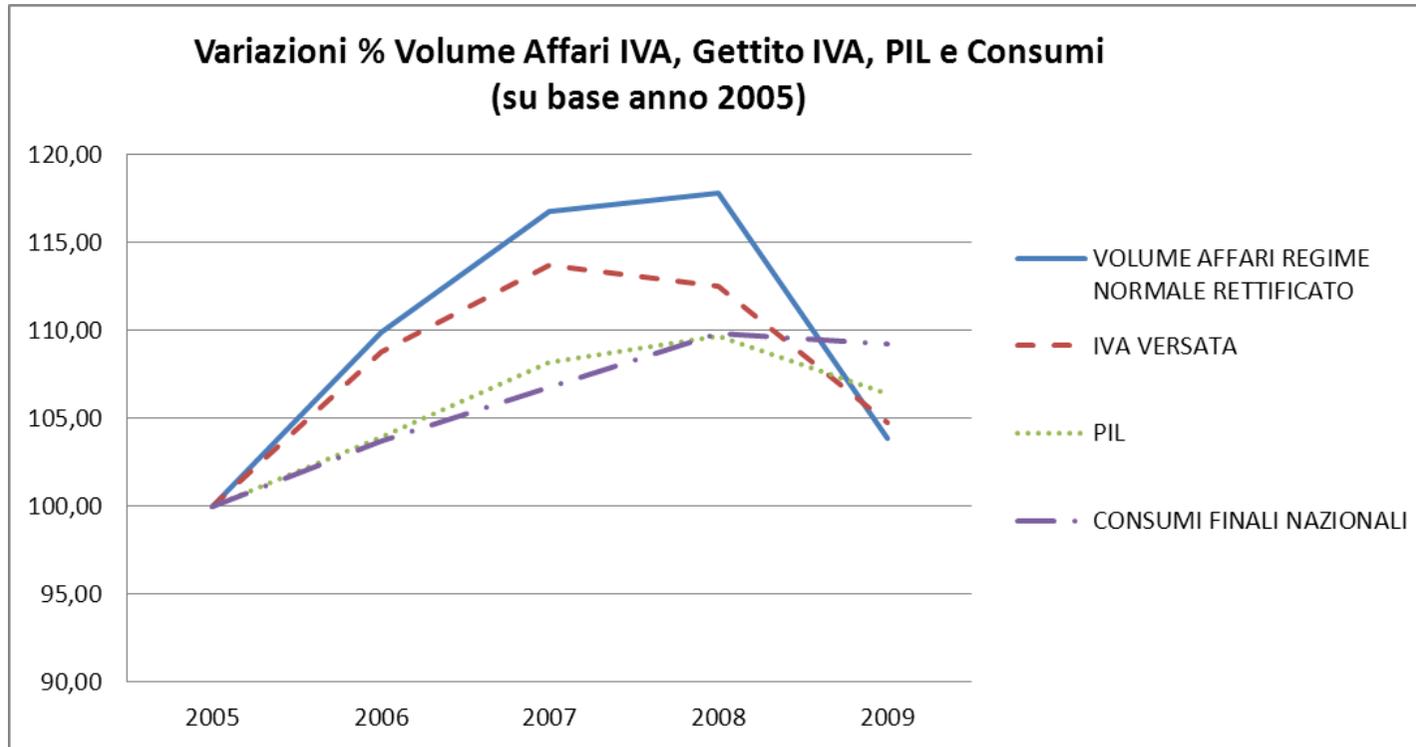
**CONFRONTO GRANDEZZE IVA (V.A. E GETTITO) CON PIL E CONSUMI FINALI**

(importi in milioni di euro)

	anno 2005	anno 2006	VARIAZIONE 2006 SU 2005		anno 2007	VARIAZIONE 2007 SU 2006		anno 2008	VARIAZIONE 2008 SU 2007		anno 2009	VARIAZIONE 2009 SU 2008	
			importo	%		importo	%		importo	%		importo	%
VOLUME AFFARI REGIME NORMALE RETTIFICATO	2.867.853	3.150.101	282.248	9,84	3.348.565	198.463	6,30	3.377.537	28.972	0,87	2.978.974	-398.563	-11,80
IVA VERSATA	106.179	115.477	9.298	8,76	120.703	5.226	4,53	119.472	-1.231	-1,02	111.237	-8.235	-6,89
PIL	1.429.479	1.485.377	55.898	3,91	1.546.177	60.800	4,09	1.567.851	21.674	1,40	1.520.870	-46.981	-3,00
CONSUMI FINALI NAZIONALI	1.134.796	1.176.704	41.908	3,69	1.211.727	35.023	2,98	1.246.359	34.632	2,86	1.239.327	-7.032	-0,56

Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell' Economia e delle Finanze e Istat

Grafico 2



## **6. I costi di adempimento richiesti ai contribuenti**

Il tema dei costi di adempimento connessi all'obbligo di predisposizione e trasmissione dei dati riepilogativi relativi ai rapporti intrattenuti con i clienti e i fornitori è stato spesso un argomento segnalato da coloro che si sono opposti alla sua introduzione.

Al riguardo, va considerato che gli adempimenti contabili e fiscali vengono da tempo assolti mediante appositi *software* gestionali in uso alle aziende o agli intermediari che li assistono. Pertanto, la trasmissione degli "elenchi clienti-fornitori" ha comportato generalmente l'implementazione delle applicazioni già utilizzate per la tenuta della contabilità. Ordinariamente, infatti, i *software* impiegati prevedevano la normale archiviazione dei dati anagrafici e contabili dei clienti e dei fornitori per adempiere agli obblighi di fatturazione e di contabilizzazione.

Alla luce di ciò gli oneri sostenuti dai contribuenti per l'adempimento sono stati, nella ordinarietà dei casi, di entità marginale e - ove non siano ricompresi nel costo complessivo di tenuta della contabilità, come spesso accade - non superano, nei casi delle imprese di piccole dimensioni, i cento/centocinquanta euro.

Tutto ciò è suffragato, del resto, anche dalle tariffe professionali previste per le attività dei dottori commercialisti che erano in vigore per gli anni 2006 e 2007, in base alle quali per la redazione di ciascun elenco il compenso previsto era pari a 10,33 euro, oltre a oneri accessori, e per ogni dieci righe compilate di ciascun elenco il compenso previsto era di 5,16 euro, oltre a oneri accessori<sup>26</sup>.

Tuttavia, in alcuni casi, si ha notizia di isolate richieste di compensi maggiori per attività marginali, richieste che appaiono scarsamente giustificate in relazione all'impegno professionale e tecnico effettivamente necessario.

## **7. Considerazioni conclusive e raccomandazioni**

L'analisi svolta dimostra, senza alcun dubbio, la grande utilità delle procedure di incrocio dei dati fiscali e, in particolare, degli elenchi "clienti e fornitori" sia con riguardo alla possibilità di contrastare più agevolmente comportamenti non corretti, attraverso le procedure di accertamento, sia soprattutto, per l'effetto di *moral suasion* che l'esistenza della procedura di controllo esercita sull'adempimento spontaneo.

In particolare, in ordine agli effetti che gli elenchi hanno avuto sull'adempimento spontaneo, i dati osservati sono tali da non lasciare adito a dubbi

---

<sup>26</sup> Tabella 2 allegata al DPR 10 ottobre 1994, n. 645, in vigore fino al 30 ottobre 2010.

sui rilevanti effetti positivi che gli elenchi "clienti e fornitori" hanno avuto ai fini dell'emersione della base imponibile nel limitato periodo di operatività dell'obbligo. Le variazioni intervenute nel volume d'affari dichiarato nel periodo 2005-2009 e nell'IVA rilevata nel bilancio dello Stato risultano sensibilmente difformi da quelle intervenute nel PIL e nella Spesa Totale stimata dall'ISTAT e inducono a ritenere che nel periodo di vigenza dell'obbligo di presentazione degli elenchi clienti e fornitori si è avuto un netto incremento della *tax compliance*. In particolare negli anni 2006 e 2007 si è avuto un incremento percentuale del volume d'affari dichiarato ai fini IVA sull'anno precedente circa doppio rispetto alle variazioni intervenute negli indici di contabilità nazionale e, al contrario, la diminuzione percentuale verificatasi nel 2009 dello stesso volume d'affari dichiarato risulta essere di quasi quattro volte superiore a quella del PIL.

La soppressione degli elenchi telematici "clienti e fornitori", ad opera del d.l. 112 del giugno 2008, ha certamente indebolito gli strumenti di contrasto dell'evasione fiscale, sia nel settore dell'IVA che nei connessi settori delle imposte personali (IRPEF, IRES, Addizionali regionale e comunale) e dell'IRAP. Indebolimento che, peraltro, non appare ancora oggi superato nonostante il poco lineare percorso a ritroso seguito dal legislatore a partire dal d.l. 78 del 2010, se si considera che ancora non si è stati in grado di ripristinare in sede amministrativa il flusso informativo che, relativamente ai periodi d'imposta 2006 e 2007, era stato possibile conseguire già nei primi mesi dell'anno successivo<sup>27</sup>.

Occorre, comunque, avvertire che le misure volte ad incrociare le informazioni attraverso la comunicazione di dati riepilogativi delle operazioni economiche poste in essere non possono essere considerate oggi un punto di arrivo nella strategia di contrasto all'evasione fiscale.

Il naturale sviluppo di dette misure dovrebbe essere, infatti, l'adozione della fatturazione elettronica delle operazioni, estendendo a tutte le operazioni tra soggetti IVA la previsione già adottata (ma non ancora attuata) concernente i rapporti tra i soggetti IVA e le Pubbliche Amministrazioni (d.m. 3 aprile 2013, n. 55, recante il Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, del 2013). Attraverso l'adozione della fatturazione elettronica, che implica un flusso informativo in tempo reale verso il Sistema Informativo dell'amministrazione

---

<sup>27</sup> Come si è rilevato, i dati relativi al 2012 perverranno soltanto nel prossimo novembre, fatte salve probabili proroghe, secondo quanto stabilito nel provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate del 2 agosto 2013.

fiscale, sarà possibile monitorare i comportamenti fiscali e indirizzarsi verso più moderne forme di controllo collaborativo che potranno operare già nella fase dell'adempimento (dichiarazione precompilata, ecc.).

In tale fase, il legislatore potrebbe prevedere l'utilizzazione dei dati relativi ai rapporti finanziari di cui all'art. 7, comma sesto, del DPR n. 605 del 1973<sup>28</sup> e all'art. 11, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011<sup>29</sup>, il cui grande potenziale informativo rischia in futuro di essere impiegato in misura del tutto marginale, secondo le modalità previste dal comma 4 dello stesso articolo 11<sup>30</sup>, a causa della limitata numerosità di accertamenti approfonditi che annualmente l'amministrazione fiscale è in grado di produrre.

E', infatti, proprio sulla fase dell'adempimento spontaneo che dovrebbe concentrarsi la futura strategia di contrasto dell'evasione, utilizzando appieno il vasto patrimonio informativo di cui l'amministrazione oggi può disporre.

Come la Corte ha già avuto modo di rilevare, finora "è mancata...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."<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> L'art. 7, comma sesto, del DPR n. 605 del 1973 stabilisce che "Le banche, la società Poste italiane Spa, gli intermediari finanziari, le imprese di investimento, gli organismi di investimento collettivo del risparmio, le società di gestione del risparmio, nonché ogni altro operatore finanziario, fatto salvo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 6 per i soggetti non residenti, sono tenuti a rilevare e a tenere in evidenza i dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni soggetto che intrattenga con loro qualsiasi rapporto o effettui, per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi, qualsiasi operazione di natura finanziaria ad esclusione di quelle effettuate tramite bollettino di conto corrente postale per un importo unitario inferiore a 1.500 euro; l'esistenza dei rapporti e l'esistenza di qualsiasi operazione di cui al precedente periodo, compiuta al di fuori di un rapporto continuativo, nonché la natura degli stessi sono comunicate all'anagrafe tributaria, ed archiviate in apposita sezione, con l'indicazione dei dati anagrafici dei titolari e dei soggetti che intrattengono con gli operatori finanziari qualsiasi rapporto o effettuano operazioni al di fuori di un rapporto continuativo per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi, compreso il codice fiscale."

<sup>29</sup> L'art. 11, comma 2, del d.l. 201 del 2011 stabilisce che "A far corso dal 1° gennaio 2012, gli operatori finanziari sono obbligati a comunicare periodicamente all'anagrafe tributaria le movimentazioni che hanno interessato i rapporti di cui all'articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, ed ogni informazione relativa ai predetti rapporti necessaria ai fini dei controlli fiscali, nonché l'importo delle operazioni finanziarie indicate nella predetta disposizione. I dati comunicati sono archiviati nell'apposita sezione dell'anagrafe tributaria prevista dall'articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, e successive modificazioni."

<sup>30</sup> L'art. 11, comma 4, del d.l. 201 del 2011 prevede che: "Oltre che ai fini previsti dall'articolo 7, undicesimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, le informazioni comunicate ai sensi dell'articolo 7, sesto comma, del predetto decreto e del precedente comma 2 sono utilizzate dall'Agenzia delle entrate per l'elaborazione con procedure centralizzate, secondo i criteri individuati con provvedimento del Direttore della medesima Agenzia, di specifiche liste selettive di contribuenti a maggior rischio di evasione. Le medesime informazioni sono altresì utilizzate ai fini della semplificazione degli adempimenti dei cittadini in merito alla compilazione della dichiarazione sostitutiva unica di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, nonché in sede di controllo sulla veridicità dei dati dichiarati nella medesima dichiarazione."

<sup>31</sup> Audizione del Presidente della Corte dei Conti presso le Commissioni Bilancio V e Finanze VI della Camera dei Deputati del 19 giugno 2013.

L'indagine ha messo in luce, peraltro, come gli strumenti di incrocio delle informazioni, da soli, non siano sufficienti a garantire l'acquisizione delle imposte dovute.

In particolare, anche per quanto attiene agli strumenti volti a "tracciare" il pagamento delle operazioni, non va trascurato quanto l'indagine ha fatto emergere in materia di agevolazioni per le spese di ristrutturazione edilizia. L'elevato numero di operazioni poste in essere alle quali non hanno fatto seguito gli obblighi di contabilizzazione, dichiarazione e versamento delle relative imposte (circa 18 mila soggetti controllati per almeno uno dei quattro periodi d'imposta dal 2005 al 2008 e oltre un miliardo di euro di maggiore imposta accertata), conferma l'esistenza di gravi e diffuse irregolarità, che vanno ben oltre la semplice omessa fatturazione delle operazioni. Proprio per tale ragione, del resto, il legislatore ha previsto, a decorrere dal 2011, l'effettuazione di una ritenuta d'acconto a cura dell'intermediario finanziario incaricato del pagamento.

Per quanto specificamente concerne l'attività di controllo, l'indagine ha messo in luce un'utilizzazione numericamente limitata delle informazioni contenute negli elenchi, considerato che, secondo quanto comunicato dall'amministrazione, le posizioni incoerenti negli anni 2006-2007 sono risultate complessivamente circa 4,5 milioni, di cui 412.083 quelle con importo superiore a 10.000 euro, a fronte di 93.428 controlli effettuati.

Nell'ottica di incrementare le potenzialità operative dell'amministrazione, una approfondita riflessione di carattere giuridico ed operativo andrebbe svolta in futuro in merito alla possibilità di utilizzare, sia ai fini dell'IVA che delle Imposte sul reddito, l'accertamento parziale automatizzato di cui all'art. 54, comma quinto, del DPR n. 633 del 1972 e all'art. 41-*bis* del DPR n. 600 del 1973.

Una specifica segnalazione va fatta all'amministrazione, circa la necessità di dotarsi di accurati strumenti di analisi e di valutazione, per stimare le modificazioni che le misure fiscali adottate dal legislatore inducono nel comportamento dei contribuenti.

Infine, va sottolineata con particolare forza l'esigenza di maggiore stabilità del quadro normativo, onde evitare che il susseguirsi di interventi poco meditati impedisca all'amministrazione quella continuità di azione e di impiego delle risorse informatiche che appare indispensabile per un'efficace azione di contrasto all'evasione fiscale.

Quanto è avvenuto in materia di legislazione sugli incroci clienti e fornitori appare paradigmatico di ciò che non deve essere fatto (cfr. par. 2.1). Occorre che le scelte del legislatore in materia siano precedute da accurate analisi sui possibili

effetti delle nuove norme, nella consapevolezza che l'azione antievasione non può basarsi su soluzioni estemporanee, ma su un disegno ponderato ed organico.