

Nota a cura del Servizio Politiche Fiscali e Previdenziali UIL sul Rendiconto Generale dello Stato per l'anno 2008 in merito all'evasione fiscale

Premessa

Nel giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato per l'anno 2008¹, la Corte dei Conti svolge una approfondita analisi sulla questione dell'evasione fiscale, sui risultati conseguiti e sull'evoluzione degli strumenti di controllo, con particolare riferimento a quanto è avvenuto nel 2008.

Le osservazioni, le criticità, gli spunti di riflessione e le proposte per elevare il livello di contrasto all'illegalità fiscale sono del tutto condivisibili e non si discostano da quanto emerso dai recenti convegni *"Evasione fiscale: una questione irrisolta"* che la UIL ha tenuto a Napoli, Torino, Genova e Cesena. Come pure le valutazioni della Corte sullo Statuto del Contribuente e, in particolare, gli interventi auspicati per rafforzare il ruolo del Garante si muovono nella stessa direzione con quanto proposto dalla UIL nel convegno *"Lo Statuto del Contribuente. Diritti e trasparenza per la democrazia fiscale"* - Roma 20 novembre 2008.

Di seguito riportiamo il passaggio del giudizio di parificazione sul rendiconto che le Sezioni riunite della Corte dei Conti, presiedute dal Presidente, hanno pronunciato il 25 giugno alla presenza delle più alte cariche istituzionali, riferito alle dimensioni dell'evasione, ai risultati dell'attività di controllo da parte dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza e ai risultati dell'attività di riscossione, nonché la requisitoria orale tenuta dal Procuratore Generale e le entrate tributarie 2008.

"Nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2006-2009 viene sottolineato come la presenza del sommerso comporti evasione fiscale, sottragga risorse al bilancio pubblico e distorca la concorrenza". Si indicava anche l'esigenza di recuperare questa base imponibile "con una politica credibile, coerente e costante nel tempo" al fine di modificare la struttura del bilancio e ridurre il disavanzo senza aumentare le aliquote.

Nel giugno 2008 l'ISTAT diffondeva le stime, aggiornate al 2006, del PIL e dell'occupazione attribuibile alla parte di economia non osservata costituita dal sommerso.

¹ Sezioni riunite della Corte dei Conti del 25 giugno 2009 - decisione delle Sezioni riunite nel giudizio sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008.

Tale componente è già compresa nella stima del prodotto interno lordo e negli aggregati economici diffusi annualmente dall'ISTAT.

Nel 2006 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico è compreso tra un minimo del 15,3% del PIL (pari a circa 227 miliardi di euro) e un massimo del 16,9% (circa 250 miliardi di euro).

La quota del PIL imputabile all'area del sommerso economico (pari al 16,9% nell'ipotesi massima) è scomponibile in un 8,9% dovuto alla sottodichiarazione del fatturato ottenuto con un'occupazione regolarmente iscritta nei libri paga, al rigonfiamento dei costi intermedi, all'attività edilizia abusiva e ai fitti in nero, in un 6,4% per l'utilizzazione di lavoro non regolare e in un 1,6% derivante dalla riconciliazione delle stime dell'offerta di beni e servizi con quelle della domanda.

Il peso del valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico differisce considerevolmente per settore di attività economica. Nel 2006, nell'ipotesi massima, il valore aggiunto sommerso nel settore agricolo è pari al 31,4% del valore aggiunto totale della branca (8.538 milioni di euro), nel settore industriale al 10,4% (42.022 milioni di euro) e nel terziario al 20,9% (199.414 milioni di euro).

Nella Relazione al Parlamento sui risultati della lotta all'evasione, nell'ottobre del 2007, il Ministro dell'economia e delle finanze dichiarava che il valore aggiunto dell'economia sommersa nel nostro Paese è quasi il 18% dell'intero prodotto interno lordo (PIL) e si stima che l'evasione fiscale sia anche maggiore raggiungendo il 21% della base imponibile IRAP ed il 33% della base imponibile dell'IVA. Si tratta di livelli di evasione quattro volte superiori a quelli dei Paesi europei più virtuosi.

In termini di gettito, si tratta di almeno 7 punti percentuali di PIL di mancate entrate che, ai livelli attuali di PIL, corrispondono ad una perdita superiore ai 100 miliardi di euro l'anno.

In quell'occasione il Ministro riferiva dei risultati raggiunti nella lotta all'evasione tra il 2006 ed il 2007, in cui risultavano recuperati al fisco circa 23 miliardi di euro riferibili a 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 risultavano aumentate di oltre il 20%. Tali dati facevano sperare che fosse stato messo in moto un rilevante processo di emersione di base imponibile e gettito.

Si riportava l'effetto di deterrenza di alcuni interventi specifici, come la chiusura temporanea degli esercizi commerciali per mancata emissione degli scontrini fiscali: il settore dei contribuenti ai quali era stata contestata tale violazione ha successivamente registrato un incremento del 25% dei corrispettivi annotati rispetto a quanto registrato prima della constatazione, presentando un consistente aumento dei versamenti IVA.

Agenzia delle Entrate²

a) Sistemi e metodi di contrasto all'evasione fiscale

L'Agenzia delle Entrate ha proceduto nelle attività di prevenzione e contrasto all'evasione, in attuazione delle linee generali contenute nell'Atto del Ministro dell'economia e delle finanze di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2008-2010, degli obiettivi strategici declinati nella Convenzione triennale 2008-2010, delle disposizioni dell'art. 1, comma 345, della legge finanziaria 2008, nonché, a partire dall'ultimo trimestre dell'anno, delle disposizioni dell'art.83 del decreto legge 112 del 2008.

Già a inizio anno, con la circolare n. 6/E del 25 gennaio 2008 (Prevenzione e contrasto all'evasione – 2008 – Primi indirizzi operativi), s'è provveduto a fornire alle strutture i primi indirizzi operativi. Particolare attenzione è stata posta sulla necessità che gli uffici eseguano un'efficace attività di selezione dei soggetti da sottoporre a controllo, che tenga conto delle diverse realtà territoriali e settoriali. E' stato ribadito il ruolo chiave di un'attenta fase di selezione dei soggetti da sottoporre a controllo, in particolare, per i controlli d'iniziativa nei confronti di soggetti esercenti attività d'impresa nonché arti e professioni, sottolineando che la selezione delle posizioni soggettive non può prescindere dall'analisi del rischio di evasione per settore economico e per territorio né dagli elementi informativi presenti nelle banche dati a disposizione dell'Agenzia, nonché dalle risultanze di studi e analisi effettuate da altri enti pubblici.

Particolare attenzione è stata posta nei confronti dei contribuenti che espongono in dichiarazione crediti IVA rilevanti utilizzati per compensare debiti d'imposta o chiesti a rimborso, il cui numero è cresciuto notevolmente negli ultimi anni.

L'attività di cooperazione internazionale nell'ultimo biennio è divenuta sempre più un ordinario strumento da utilizzare nell'attività di controllo. La richiesta di informazioni da parte delle autorità fiscali estere innesca ordinariamente un'attività di intelligence per rivelare la potenziale diffusione in Italia di un determinato fenomeno evasivo.

Il numero di richieste di informazioni inoltrate dall'Italia (sia su richiesta che di iniziativa) in materia di imposte dirette ed imposte indirette è stato complessivamente pari a 625 unità, mentre quelle ricevute sono state pari a 1.004 unità. L'aumento delle segnalazioni spontanee, sia nel campo delle imposte dirette che in quello dell'IVA, trasmesse verso l'estero su impulso degli uffici territoriali dell'Agenzia denota l'attenzione posta in sede di controllo verso le operazioni tra contribuenti italiani e soggetti non residenti che, per dimensioni e natura, possano essere di interesse anche per le autorità fiscali estere.

Uno specifico piano operativo di interventi, in coordinamento con il Comando Generale della Guardia di Finanza è stato realizzato nei confronti di soggetti richiedenti una nuova partita I.V.A. al fine di prevenire fattispecie di frode fondate sull'insussistenza dell'operatività economica dichiarata.

² Per un raffronto con i dati resi noti dall'Agenzia delle Entrate <http://www.uil.it/fisco/Default.htm>

Sono stati realizzati n. 480 interventi che, hanno determinato oltre 1 miliardo di euro in termini di rilievi sia ai fini delle imposte dirette che ai fini IRAP ed oltre 600 milioni di euro di maggiore imposta constatata ai fini IVA.

Nel corso dell'anno, l'impegno dell'Ufficio Centrale Indagini fiscali e di quelli operanti a livello locale è stato dedicato in modo continuativo al contrasto dei fenomeni connessi alle frodi all'IVA intracomunitaria, soprattutto nei cosiddetti settori a rischio (decreto ministeriale 22.12.2005).

Un impulso ulteriore all'azione complessiva di contrasto dei fenomeni fraudolenti, anche con l'istituzionalizzazione delle sinergie operative tra l'Agenzia delle Entrate, la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Dogane, è stato dato in attuazione del citato art. 83 del decreto legge 112/2008.

Assai importante è stata anche l'attività dedicata al completamento di progetti attivati nel 2007. Il progetto inerente il contrasto all'evasione presente nel settore della telefonia, attivato a giugno 2007, ha visto impegnate ben nove Direzioni Regionali per oltre 100 controlli su phone center, reseller ed anche compagnie telefoniche, portando a rilievi per oltre 130 milioni di euro di maggiore IVA constatata. L'azione investigativa nel settore della telefonia ha comportato anche lo svolgimento di un'indagine parallela in ambito comunitario, con specifico riguardo al segmento delle schede telefoniche internazionali (calling cards). L'azione ha consentito, tra l'altro, di individuare la stabile organizzazione in Italia di una società operante a livello europeo, proprio nel campo delle schede telefoniche prepagate.

È stato altresì completato il progetto inerente il contrasto all'evasione negli scambi di beni intercorsi tra operatori italiani ed operatori sammarinesi, che ha portato ad un totale di 22 milioni circa di maggiore imposta constatata per IVA e 6 milioni e 500 mila euro di rilievi II.DD.

È stata inoltre approntata una nuova specifica attività progettuale inerente al settore immobiliare/finanziario, in quanto presumibilmente interessato da operazioni a rischio realizzate attraverso cessioni di immobili a valore maggiorato, collegate alla conseguente stipula di contratti di leasing immobiliare; si tratta di un articolato progetto che, partendo dall'esame di una situazione riscontrata in ambito locale, ha indotto ad ulteriori approfondimenti per ricercare fattispecie analoghe a livello nazionale.

b) Accertamenti con determinazione sintetica del reddito

L'Agenzia nell'ultimo biennio ha dato impulso a tale metodo di accertamento del reddito delle persone fisiche con risultati soddisfacenti.

Si deve rilevare che tale strumento di accertamento è stato notevolmente rafforzato dalle disposizioni dell'art. 83 del decreto legge 112 del 2008 che hanno previsto, per il triennio 2009-2011, nell'ambito della programmazione dell'attività di accertamento, l'esecuzione di piani straordinari mirati.

In particolare, dalle informazioni trasmesse al sistema informativo da parte degli uffici operativi, gli accertamenti eseguiti sulla base degli elementi di capacità contributiva (n.

14.332) hanno fatto registrare un notevole incremento quantitativo (+139%) rispetto a quelli eseguiti nel 2007 (5.994), con risultati qualitativi soddisfacenti.

Secondo i dati forniti dall’Agenzia, le maggiori imposte accertate nel 2008 risultano pari a euro 272.290.699,00 con un incremento di circa il 141% rispetto a quelle accertate nel 2007 (euro 112.697.753,00), le maggiori imposte definite in adesione o in acquiescenza presentano un incremento del 150% tra il 2008 (euro 30.718.824,00) e il 2007 (euro 12.258.102,00)

c) Accertamenti c.d. di iniziativa

Si tratta di accertamenti nei confronti degli esercenti attività d’impresa, nonché arti e professioni selezionati direttamente dagli uffici operativi in quanto fiscalmente rilevanti sulla base delle risultanze di specifiche analisi dei rischi di evasione. I risultati quali - quantitativi conseguiti si dimostrano soddisfacenti rispetto all’anno 2007, così come si evince dal prospetto seguente:

	2007	2008	Δ % 2008/2007
N. accertamenti eseguiti	87.395	120.863	38 %
di cui			
Accertamenti con esito positivo	83.807	117.580	40 %
Maggiore imposta accertata (€/000.000)	4.170	5.387	29 %
Maggiore imposta accertata (mediana)	5.100	6.968	37 %

d) Accertamenti assistiti da indagine finanziaria

Il ricorso all’indagine bancaria ha consentito di accertare maggiori imposte per circa 796 milioni di euro (490 milioni di euro nell’anno 2007). Tale tipologia di indagine è stata maggiormente impiegata nell’ambito dell’attività di accertamento d’iniziativa eseguita nei confronti di soggetti esercenti attività d’impresa nonché arti e professioni. In particolare, 2.100 accertamenti sono stati eseguiti nei confronti di soggetti esercenti lavoro autonomo con una maggiore imposta accertata per circa 127 milioni di euro.

Dall’analisi dei dati è emerso che le posizioni soggettive nei confronti delle quali è stata svolta l’indagine bancaria rientrano nelle categorie economiche a maggior rischio di evasione (settore delle costruzioni edili, compravendita immobiliari, professionisti).

e) Azione complessivamente svolta nel triennio 2006-2008

La crescita registrata nel periodo, per quanto riguarda le maggiori imposte complessivamente accertate e le maggiori imposte definite per adesione e per acquiescenza da parte dei contribuenti, si desume dal prospetto seguente.

	2006	2007	2008	Δ % 2008/2006
Maggiore imposta accertata (A) (€/000.000)	13.115	14.503	20.319	54,90 %
Maggiore imposta definitiva per adesione e per acquiescenza (B) (€/000.000)	648	927	1.462	125 %
Incidenza B/A *100	4,90 %	6 %	7 %	

L'attività di riscossione

Circa i risultati di riscossione connessi all'attività di contrasto all'evasione è utile prendere in considerazione il triennio 2006-2008.

A seguito dell'attività di accertamento (controllo sostanziale) e di controllo formale (art. 36-ter del d.P.R. 600 del 1973) le somme complessivamente riscosse - imposte erariali e non erariali (IRAP,addizionali comunali e regionali all'Irpef), interessi e sanzioni – sia mediante versamenti diretti (mod. F24) sia mediante ruoli hanno fatto registrare nel triennio un notevole incremento, come visualizzato nel prospetto di seguito riportato:

	2006	2007	2008
Riscossioni derivanti da attività di accertamento e controllo formale (36-ter/600)	1.993	2.887	3.700
di cui			
Versamenti diretti	1.354	1.941	2.547
Ruoli	639	946	1.153

Importi in Mln di €

L'assetto normativo, per quanto attiene alla tipologia di controlli esercitabili sulla riscossione coattiva dei tributi erariali, non ha subito sostanziali variazioni rispetto al 2007.

Risulta infatti tuttora vigente l'art. 3, comma 32, del decreto legge 203/2005, che dispone l'inapplicabilità dei poteri di vigilanza dell'Agenzia, di cui all'art. 5 del D. Lgs. 112/1999, nei confronti degli agenti della riscossione, cosicché non può oggi esplicitarsi un'azione ispettiva sulle attività operative coerente ad obiettivi preselezionati e perciò dotata di particolare efficacia. A ciò aggiungasi la soppressione della funzione di alta vigilanza affidata al SECIT, che è stato recentemente soppresso (art. 43 decreto legge 112/2008).

In luogo di tali presidi l'attuale assetto ordinamentale prevede un'attività di audit svolta dall'Agenzia delle Entrate sulla base di una convenzione stipulata annualmente con Equitalia.

La convenzione stipulata in data 28 maggio 2008 prevede l'obbligo per Equitalia S.p.A. di porre in essere un'attività di internal auditing volta a garantire un sistema di controllo interno e l'espletamento di una vigilanza sui processi di riscossione gestiti dalle società dalla stessa partecipate.

L'Agenzia, in base alla predetta convenzione, viene informata annualmente sugli interventi di audit svolti da Equitalia S.p.A. nell'anno precedente e sulle criticità emerse. In base all'esame di tale reportistica, nonché del monitoraggio svolto sui dati riguardanti l'attività di riscossione coattiva, l'Agenzia stessa può, come previsto dal citato art. 6, proporre alla Società eventuali approfondimenti tematici da inserire nella programmazione dell'attività di internal Audit dell'anno successivo.

In tal senso l'Agenzia delle Entrate ha segnalato di aver avviato specifiche iniziative con Equitalia S.p.A. volte a garantire la regolarità del servizio di riscossione ed il perseguimento degli obiettivi ad essa connessi, posto che l'attuale impianto normativo affida, comunque, all'Agenzia delle Entrate la titolarità della funzione di riscossione. In prosieguo di tempo se ne potranno esaminare gli effetti.

Circa l'attività di internal auditing posta in essere da Equitalia S.p.A. nel corso del 2008, si segnala che le strutture di Audit del Gruppo Equitalia hanno complessivamente svolto 175 interventi.

L'attività di controllo ha interessato in maniera prevalente (circa il 60% dell'attività) il processo di riscossione mediante ruolo e, in particolare:

- procedure cautelari, esecutive e concorsuali;
- operazioni di riscossione;
- provvedimenti modificativi del carico;
- notifica.

Sotto il profilo organizzativo va segnalato che nel corso del 2008 è proseguita l'attività di riorganizzazione complessiva dell'assetto societario del Gruppo delineato nel Piano Industriale di Equitalia, finalizzata al graduale superamento della iniziale frammentazione in una molteplicità di società operative e alla progressiva aggregazione delle stesse verso una dimensione regionale.

Al 1° gennaio 2008 l'area di consolidamento del Gruppo Equitalia comprendeva 32 società, articolate in 31 Agenti della Riscossione e una società di servizi.

Al 31 dicembre 2008, come da piano delle operazioni societarie straordinarie approvato dal Consiglio di Amministrazione di Equitalia in data 7 marzo 2008, sono state completate 10 operazioni di fusione per incorporazione e 7 cessioni di ramo d'azienda.

Inoltre, come disposto dalla legge 244/2007 (legge Finanziaria 2008), in data 28 aprile 2008 è stata costituita Equitalia Giustizia, società dedicata alla gestione dei crediti relativi alle spese di giustizia e alle pene pecuniarie (testo unico di cui al DPR 30 maggio 2002 n.115).

Al 31 dicembre 2008 il gruppo Equitalia risulta composto, oltre alla holding, Equitalia Servizi ed Equitalia Giustizia, da 21 società Agenti della Riscossione, per un totale di 24 società.

Sotto il profilo operativo, viene riferito il totale degli incassi conseguiti al 31 dicembre 2008 in relazione alle riscossioni da ruoli erariali e previdenziali che risulta pari a 5,72 miliardi, con una percentuale di incremento pari al 6,3% rispetto al totale delle riscossioni dell'anno precedente.

	Riscossioni anno 2007	Riscossioni anno 2008	Δ % 2008/2007
Ruoli erariali (Agenzia Entrate e Dogane)	3.282	3.580	9,1 %
Ruoli previdenziali (INPS-INAIL)	2.100	2.140	1,9 %
Totale EQUITALIA	5.382	5.720	6,3 %

Valori espressi in euro/milioni

Considerando anche gli incassi da ruoli di altri enti pubblici statali e locali (Regioni, Province, Comuni, Consorzi, ecc.) il totale delle riscossioni da ruolo nell'anno 2008 risulta pari ad oltre 7 miliardi di euro, come evidenziato nella seguente tabella di sintesi.

	Riscossioni anno 2008
Ruoli erariali (Agenzia Entrate e Dogane)	3.580
Ruoli previdenziali (INPS-INAIL)	2.140
Ruoli altri Enti statali	144
Ruoli Enti non statali	1.150
Totale EQUITALIA	7.014

Valori espressi in euro/milioni

Guardia di Finanza

Se l'amministrazione finanziaria soffre delle limitazioni sopra descritte, un contributo di rilevante consistenza viene prestato dall'attività molteplice e costante della Guardia di finanza.

Conformemente agli obiettivi assegnati dal Ministro dell'economia e delle finanze con la Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione anche per l'anno 2008, il contrasto all'evasione fiscale costituisce l'obiettivo strategico prioritario della Guardia di Finanza.

Le linee di azione adottate al riguardo si pongono, infatti, in linea di continuità con il piano triennale di potenziamento del contrasto all'economia sommersa, alle frodi ed all'immigrazione clandestina, che è stato varato dall'art. 2 del decreto legge 203 del 30 settembre 2005.

In sostanza, il Corpo ha incrementato le risorse destinate all'attività di verifica in misura del 25% nell'arco degli anni 2005, 2006 e 2007, rispetto alla media precedente.

Ciò ha comportato un innalzamento generale della presenza ispettiva, modulata attraverso le varie tipologie di verifiche e controlli, secondo un piano di lavoro che si è consolidato nel 2008, migliorandone le qualità e l'efficacia in termini di deterrenza.

Per quanto riguarda l'attuazione del programma nel settore, nel 2008 lo sviluppo delle attività ispettive intraprese ha permesso di raggiungere e superare gli obiettivi prefissati; in particolare:

- le verifiche sostanziali concluse ammontano a 32.524;
- i controlli eseguiti sono stati pari a 76.219;
- i controlli strumentali effettuati ammontano a 783.825.

Le verifiche concluse nel corso del 2008 hanno portato alla scoperta ed alla verbalizzazione di elementi di reddito sfuggiti a tassazione per 30,1 miliardi di euro, un'IVA dovuta e non versata per 4,7 miliardi di euro e rilievi in materia di IRAP pari a 21,1 miliardi di euro.

Le strategie che hanno ispirato l'attività e l'impegno di tutti i Reparti Territoriali e Speciali della Guardia di Finanza, in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate, sono state fondate su una più attenta selezione dei soggetti da controllare e sull'adozione di metodologie di verifica più snelle, rapide e mirate.

Sostanzialmente, i criteri di programmazione delle verifiche hanno dato priorità ai soggetti ed alle categorie economiche a più alto rischio di evasione e di frode fiscale, tenendo conto anche della disponibilità di patrimoni aggredibili per il recupero effettivo dei crediti erariali.

Le migliori esperienze di verifica maturate sul campo sono state poi sviluppate su scala nazionale, grazie ai "lavori a progetto" che i Reparti Speciali hanno realizzato attraverso lo studio e l'analisi di rischio dei principali filoni investigativi, l'incrocio ed il filtraggio di tutte le banche dati a disposizione del Corpo ed il lancio finale di programmi nominativi d'intervento eseguiti dai Reparti Territoriali con tempi, metodologie e risorse predefinite.

All'origine degli interventi del Corpo, pertanto, c'è sempre un mix di attività d'intelligence ed analisi di rischio, che parte dal controllo economico del territorio, dall'osservazione diretta e dalla ricerca informativa e si completa con la selezione ragionata degli obiettivi di verifica mediante estrapolazioni informatiche di insiemi di contribuenti anomali o irregolari.

La manovra del 2008 è stata anche incentrata sul miglioramento della qualità dei controlli, attraverso:

- l'adozione di nuove metodologie, contenute nell'Istruzione sull'attività di verifica, circolare n. 1 - 2008, diramata ai Reparti in sostituzione della precedente circolare n. 1 - 1998 che per 10 anni ha rappresentato la guida dei verificatori del Corpo.
- l'incentivazione delle indagini bancarie e finanziarie on-line per i casi di frode ed evasione fiscale più rilevanti; a tal proposito, nel 2008 le verifiche approfondite con indagini bancarie sono state il 21% in più rispetto al 2007.

Il peso dell'economia sommersa, ossia dei casi di completa inottemperanza agli obblighi di presentazione delle dichiarazioni annuali di redditi I.V.A., risulta ancora consistente, con 7.135 evasori totali 81 verbalizzati dai Reparti del Corpo per quasi 10 miliardi di euro di basi imponibili sfuggite a tassazione.

I settori più interessati sono l'edilizia (2.316 casi), il commercio all'ingrosso e al dettaglio (1.694), le attività manifatturiere (728) ed il comparto immobiliare (693).

Le frodi fiscali per emissione ed utilizzo di fatture inesistenti o per omessa, infedele o artificiosa dichiarazione annuale destano un'attenzione particolare: 8.622 persone sono state denunciate all'Autorità Giudiziaria per reati fiscali, con un'evasione all'IVA di 2,7 miliardi di euro.

Infine, l'attività di contrasto dell'evasione fiscale internazionale ha determinato la scoperta e verbalizzazione di recuperi a tassazione ai fini dell'imposizione diretta pari a 5,3 miliardi di euro; in questo settore, i risultati conseguiti riguardano:

- i fenomeni di esercizio di attività d'impresa non dichiarate al Fisco da parte di stabili organizzazioni di società estere (maggiori imponibili per 2,8 miliardi di euro);
- la fittizia localizzazione della residenza all'estero di persone fisiche e giuridiche (1,5 miliardi di euro di redditi non dichiarati);
- le illecite manovre sui prezzi di trasferimento – transfer pricing – ed i rapporti fra imprese nazionali e soggetti localizzati in Paesi a fiscalità privilegiata (1 miliardo di euro di maggiori basi imponibili).

In questo generale contesto s'inquadrano i lavori a progetto sviluppati nel 2008 su fenomeni di evasione fiscale estesi su tutto il territorio nazionale, tra cui rientrano i piani sotto elencati:

- **PANDORA**, finalizzato a contrastare l'evasione totale e l'impiego di lavoro nero nel settore edile, da parte di imprese che hanno eseguito ristrutturazioni edilizie a favore di privati e che, pur avendo incassato i 82 bonifici bancari relativi alle opere realizzate, non hanno dichiarato al fisco i relativi proventi; dopo un'attenta analisi di banche dati, previo raccordo e collaborazione informativa con l'Agenzia delle Entrate, sono state effettuate 2.647 verifiche, con la scoperta di 1.589 evasori totali e

2.573 lavoratori in nero, nonché l'accertamento di 524 milioni di euro di elementi di reddito non dichiarati e 78 milioni di euro IVA evasa;

- **DOMUS**, avente per oggetto l'evasione nel settore delle compravendite immobiliari: attraverso l'incrocio dei dati presenti nell'Anagrafe Tributaria, "area Negozi Giuridici", ed il sistema del Catasto e del Registro, sono stati individuati i contribuenti che hanno concluso vendite immobiliari ad un prezzo inferiore rispetto all'importo dei mutui ipotecari stipulati dai clienti per farsi finanziare l'acquisto

dell'immobile; il piano si è tradotto nell'esecuzione di 966 verifiche fiscali ad imprese edili, con la constatazione di 920 milioni di euro di ricavi non dichiarati e 82 milioni di euro di IVA evasa;

- **URANO**, teso a contrastare il fenomeno della costituzione di società di comodo o "cartiere", intestate a prestanomi, utilizzate per evadere le imposte sui redditi e/o l'IVA mediante l'emissione di fatture per operazioni inesistenti; il progetto ha permesso di individuare i soggetti che hanno effettuato per uno o più anni d'imposta ingenti acquisti intracomunitari omettendo di adempiere ai prescritti obblighi di dichiarazione, per cui sono state eseguite 205 verifiche, con la scoperta di 502 milioni di redditi non dichiarati, 105 milioni di euro di I.V.A. e 216 milioni di euro di rlievi IRAP, nonché l'individuazione di 145 evasori totali.

Misure di tutela degli interessi erariali

Al 31 dicembre 2008, i sequestri preventivi di beni e valori eseguiti su ordine dell'Autorità Giudiziaria e finalizzati alla successiva applicazione della "confisca per equivalente" hanno raggiunto i 66 milioni di euro.

Per le stesse finalità, in campo amministrativo i Reparti hanno proposto agli Uffici l'applicazione di sequestri ed ipoteche ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo 472/1997, tenendo conto, in tale contesto, anche delle recenti modifiche introdotte in materia dall'art. 27 del decreto legge 185/2008, con cui è stata chiarita l'estensione dell'applicabilità di tali strumenti, oltre che a tutela del pagamento delle sanzioni irrogate per le violazioni tributarie, anche per i tributi e gli interessi sottostanti.

Nel 2008 le proposte della specie sono state 3.333, il 13% in più del 2007.

Infine, merita un accenno l'impatto dell'istituto dell'adesione ai processi verbali di constatazione contenenti rlievi di carattere sostanziale in materia di imposte dirette ed I.V.A., introdotto dall'art. 83, comma 18, del decreto legge 112/2008.

Infatti, nei primi sei mesi di applicazione (luglio-dicembre 2008), sono pervenute ai Reparti del Corpo comunicazioni di adesione relative a 2.248 verifiche e controlli, con l'accettazione integrale da parte dei contribuenti di rlievi mossi in materia d'imposte dirette per oltre 213 milioni di euro ed I.V.A. dovuta/non versata per circa 55 milioni di euro.

In particolare il numero delle verifiche oggetto di adesione è pari al 9% di quelle concluse dall'entrata in vigore del nuovo istituto.

Questi dati evidenziano un impatto positivo delle nuove misure che agevolano, con uno sconto di sanzioni fino ad un ottavo del minimo edittale, la definizione delle pendenze fiscali,

e quindi il rapporto tra il Fisco ed i contribuenti che, riconoscendo di non aver rispettato le regole, vogliono chiudere con il passato ed evitare improbabili contenziosi.

Collaborazione con le Agenzie fiscali

Nel 2008, inoltre, sono state poste le basi per una più stringente collaborazione con l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane, ai fini dell'attuazione del piano previsto dall'art. 83, comma 5, del decreto legge 112/2008, in tema d'intensificazione dell'azione di prevenzione e repressione delle frodi all'IVA, sia nazionale che comunitaria, nonché per l'attuazione del piano straordinario triennale 2008/2011 in materia di controlli finalizzati alla determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche.

Quanto all'attività di contrasto alle frodi IVA, sulla base delle intese raggiunte, si è convenuto sull'opportunità di:

- centralizzare le attività di analisi di rischio finalizzate all'aggressione congiunta dei fenomeni illeciti che interessano il tributo in argomento, anche al fine di poter sfruttare, per l'efficace individuazione delle posizioni a rischio verso cui indirizzare l'azione operativa, il complessivo patrimonio informativo a disposizione delle diverse Componenti dell'Amministrazione finanziaria;
- concentrare l'attenzione operativa su taluni filoni illeciti risultati particolarmente diffusi e pericolosi, sulla base della comune esperienza operativa. In tale prospettiva, è stata creata un'apposita "Cabina di Regia Operativa", composta dai referenti di tutte le Amministrazioni interessate, specificamente incaricata di eseguire le analisi di rischio sulle seguenti fenomenologie illecite congiuntamente individuate:
 - i falsi esportatori abituali che utilizzano dichiarazioni d'intento fittizie per approvvigionarsi di beni senza pagamento dell'imposta, i quali vengono successivamente dirottati sul territorio nazionale "in nero";⁸⁵
 - gli indebiti rimborsi IVA connessi ad esportazioni e cessioni intra-Ue operate sulla base della vigente disciplina sugli scambi intracomunitari;
 - gli acquisti senza IVA di schede telefoniche pre-pagate dalla Repubblica di San Marino;
 - l'individuazione di società-cartiere (missing trader) e la ricerca dei soggetti interponenti nell'ambito di vari settori economici;
 - la sottofatturazione all'importazione di prodotti tessili provenienti dalla Cina.

A partire dai primi mesi del 2009, sono state avviate specifiche campagne ispettive, in ciascuno dei settori dianzi indicati, demandate per l'esecuzione tanto ai Reparti territoriali del Corpo quanto alle articolazioni periferiche delle Agenzie fiscali.

Con riferimento alla campagna straordinaria di controlli in materia di determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche, parimenti prevista dal citato art. 83 del decreto legge 112/2008, le attività operative della Guardia di Finanza nel settore in argomento sono orientate all'acquisizione, sul territorio, degli elementi utili all'applicazione delle procedure di accertamento basate sul c.d. "redidometro".

A questo scopo, è stato ideato e predisposto dai Reparti Speciali, con il supporto del partner tecnologico SOGEI, il progetto C.E.TE. (Controllo Economico del Territorio), che punta a rilevare le manifestazioni di ricchezza sul territorio (possesso di autovetture di lusso, navi ed imbarcazioni da diporto, aeromobili, residenze principali e secondarie, cavalli da corsa ed altri beni indicativi di capacità contributiva), per poi valorizzare questi elementi informativi, sia sotto il profilo fiscale sia per finalità di polizia economica.

Allo stato attuale, sono già stati immessi a sistema diverse migliaia di record relativi ad autovetture con cilindrata superiore a 2.080 cc. e ad immobili di categoria "lusso", ossia con superfici superiori a 200 mq, che verranno arricchiti tramite riscontri diretti sul territorio volti a verificare la reale situazione di possesso di detti beni e le elaborazioni che l'applicativo, attraverso apposite funzioni, esegue automaticamente.

Sul piano generale, preme sottolineare come lo sviluppo di tali acquisizioni informative investe il campo d'azione tipico della Guardia di Finanza per la lotta all'evasione fiscale ed alla criminalità finanziaria.

Infatti, il possesso di patrimoni e di capitali di valore sproporzionato alle attività economiche svolte da persone fisiche, società ed imprese "a rischio" può derivare, all'origine, dalla evasione dei redditi occultati al Fisco oppure, nei casi più gravi, da casi di riciclaggio o di reinvestimento o d'intestazione fittizia di beni costituenti frutto di attività criminali.

Queste ultime fattispecie saranno oggetto d'indagini finanziarie e patrimoniali d'iniziativa dei Reparti, con i poteri di polizia giudiziaria ed antiriciclaggio.

Per converso, i casi di "semplice" evasione daranno luogo:

- ad attività di verifica, laddove si tratti di fenomeni d'interposizione fittizia di prestanomi o di società di comodo, oppure di distrazione di beni aziendali per finalità estranee all'esercizio dell'impresa;
- all'invio di segnalazioni all'Agenzia delle entrate, a titolo di collaborazione informativa per lo sviluppo di accertamenti sintetici nei confronti di persone fisiche proprietarie di beni di lusso, ai sensi dell'art.38, commi 4 e 5, del D.P.R. 600/1973.

Rapporti fisco contribuenti

La Corte dei conti, nella sua articolazione del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha effettuato un'indagine su "Rapporti fisco/contribuenti: stato di attuazione dello statuto del contribuente e dell'obiettivo di ottimizzazione del servizio per i contribuenti-utenti", i cui risultati sono stati pubblicati con la Deliberazione n. 9/2007/G. La Sezione del controllo, nella relazione allegata alla deliberazione, osserva che dopo oltre sei anni dalla sua introduzione, lo statuto dei diritti del contribuente "tarda a trovare riscontro nei comportamenti effettivi non solo dell'Amministrazione finanziaria, ma dello stesso legislatore, a motivo delle modifiche alla normativa tributaria che non tengono conto delle norme della legge 212/2000 e del verificarsi di talune manifestazioni di disfunzioni e disservizi, concretamente realizzatisi nello svolgimento dell'attività amministrativa di esazione dei tributi, un esempio dei quali è costituito dal fenomeno delle c.d. "cartelle

pazze” ed un altro è quello delle errate notifiche degli avvisi degli Uffici e delle Commissioni tributarie dovute al mancato aggiornamento degli indirizzi dei contribuenti”.

L’indagine ha consentito di affermare che solo alcune previsioni normative dello statuto sono state realizzate, come l’istituto dell’interpello (art. 11) o la garanzia del diritto all’informazione del contribuente (art. 5), sostenuta con una grande varietà e diffusione di fonti informative, messe a disposizione dall’amministrazione centrale e dalle agenzie fiscali, in particolare dall’Agenzia delle entrate.

Criticità sono state invece rilevate con riferimento:

- a) alle verifiche fiscali (art. 12), relativamente alle loro modalità di svolgimento, alla tempistica, alla durata: risulta ancora da attuare la previsione (di cui all’art. 15) di un codice di comportamento per il personale addetto alle verifiche tributarie;
- b) alla figura del Garante del contribuente (art 13), per la natura non sufficientemente definita dei poteri demandati a tale organo, in riferimento alla efficacia delle determinazioni nei confronti delle amministrazioni finanziarie, anche in relazione alla modifica del Titolo V della Costituzione e all’attuazione del “federalismo fiscale” e ai rapporti con gli enti territoriali e locali dotati di autonomia impositiva;
- c) alla disciplina dei rimborsi (problema ricollegabile anche in parte alla previsione dell’istituto della compensazione, di cui all’ art. 8);
- d) al fenomeno delle “cartelle pazze”, frutto di una diffusa erroneità di comunicazioni, avvisi di accertamento e iscrizioni a ruolo, “sia per la persistenza di fisiologiche percentuali di errori di compilazione da parte dei contribuenti stessi o dei centri di trattamento automatizzato dei dati e sia per la presenza di banche-dati non ancora completamente affidabili e da perfezionare”;
- e) al ritardo nel collegamento fra le varie anagrafi nazionali, compresa alla limitatezza ed autoreferenzialità dell’Amministrazione finanziaria nelle rilevazioni in merito alla soddisfazione degli utenti, al grado della qualità percepita, rilevazioni spesso contrastanti con le doglianze manifestate dalle Associazioni dei consumatori, ovvero con le osservazioni quella tributaria;
- f) formulate nelle relazioni annuali dei Garanti.

Riguardo all’istituto del Garante del contribuente, occorrerebbe ripensare funditus al suo ruolo. Nelle relazioni annuali viene costantemente rappresentata la necessità di munire gli uffici del Garante di maggiori mezzi materiali e personali, di attivare rapidamente il collegamento con le banche dati del Ministero e quello con i vari uffici del Garante per agevolare tra loro lo scambio di pareri e di informazioni sui problemi che via via insorgono. Un problema ancora da risolvere è quello volto a chiarire la competenza dei Garanti anche in ordine ai tributi degli Enti Locali, e conseguentemente i rapporti tra i Garanti e i Difensori Civici. Viene inoltre lamentata la mancanza di incisività dei poteri dei Garanti nei confronti dell’Amministrazione Finanziaria, specie con riferimento all’attivazione delle procedure di autotutela.

Difatti, allorquando vengono ravvisate irregolarità in atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati ai contribuenti, l’Ufficio del Garante deve limitarsi esclusivamente a denunciare l’illegittimità, e quindi invitare l’Amministrazione ad attivare

l'autotutela, senza poter contare sull'esito di tali segnalazioni e neppure su informazioni in replica.

Quanto all'Amministrazione finanziaria è da dire che nonostante il notevole impegno del legislatore per conseguire una importante evoluzione dell'amministrazione finanziaria, e l'impegno della medesima amministrazione nella modifica di assetti, strategie e operatività, spesso i risultati poco soddisfacenti sono legati a fattori estrinseci.

Al riguardo va sottolineata l'azione di freno costituita dalla costante diminuzione delle risorse assegnate per il funzionamento. Come noto, gli stanziamenti a favore delle Agenzie fiscali (Entrate, Dogane, Territorio) sono destinati prevalentemente alla copertura dei costi del personale che assorbono, secondo i dati del Dipartimento per gli Affari Fiscali, oltre l'80% delle intere risorse. Nel corso degli ultimi esercizi finanziari, tali stanziamenti sono stati continuamente ridotti a causa di continue disposizioni inerenti al contenimento della spesa pubblica. Talvolta gli stanziamenti iniziali derivanti dalla legge di Bilancio sono risultati comunque insufficienti e quindi in corso d'anno, si è reso necessario integrare le risorse finanziarie, allo scopo di assicurare il normale svolgimento delle attività gestionali.

Considerazioni conclusive

Ad avviso della Procura generale l'azione di recupero dell'evasione fiscale appare sempre più tendere al riscontro cartolare degli adempimenti connessi all'assolvimento dell'obbligo contributivo dei singoli tributi, piuttosto che all'individuazione delle aree economiche nelle quali le mutevoli condizioni di proficuità e quindi di reddito favoriscono un vizioso interscambio tra evasione ed elusione.

La più facile accertabilità del primo fenomeno sul fatturato non dovrebbe escludere la costante indagine e la prevedibilità degli eventi finanziari ed economici sul modo in cui il reddito si forma in capo alle persone fisiche e giuridiche. In effetti sembra che manchi tuttora la percezione di una esigenza sistematica di adeguare il metodo d'indagine anticipando l'analisi conoscitiva all'origine del processo produttivo, onde poterne confrontare il plausibile e regolare sviluppo con i risultati raggiunti.

Appare, infatti, indispensabile, in una società economica sempre più complessa ed articolata ma anche poco avvertita sulle difficoltà che accompagnano azioni ed obiettivi da perseguire, attribuire primaria importanza alla fondatezza ed alla congruità di quanto viene dichiarato ai fini fiscali.

Percorrere a ritroso ciò che viene addotto a supporto delle denunce periodiche diventerà sempre più problematico se periodicamente non si definiscono gli indici di convenienza e di produttività degli stadi e fasi, specie se alternative, che caratterizzano l'impresa su un mercato sempre più illimitato. Nel campo professionale, gli studi di settore hanno rappresentato infatti un idoneo sistema di misurazione degli impegni svolti dagli operatori nelle varie categorie di professionalità. Ma questi, però, sono a loro volta la prosecuzione di un'attività che compendia e supporta quella produttiva di aree economiche più vaste che va costantemente monitorata, sia per l'esigenza di un più reale impegno contributivo, sia per valutare l'opportunità di interventi correttivi ed integrativi. I controlli incrociati non devono riguardare soltanto l'analisi del contributo dato o ricevuto dai vari

soggetti che intervengono nel processo produttivo del reddito attribuibile a questo o a quel soggetto titolare dell'obbligo tributario. Bensì debbono contemplare le connessioni che i metodi e le condizioni attivate avrebbero potuto avere con altre forme d'intervento, disattese perché oggetto di maggiore percussione impositiva e quindi tralasciate nell'utilizzo, ancorché rilevanti per lo sviluppo economico del settore considerato e, forse, per i maggiori risultati conseguibili. L'elusione nasce appunto dalla insufficiente o immotivata diversità dell'attenzione tributaria, sia in termini di carico, che di effetti producibili.

REQUISITORA DEL PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI³

(GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO ESERCIZIO 2008)

*I suggerimenti provenienti dagli economisti miranti ad individuare risorse utilizzabili senza aumentare l'indebitamento pubblico, indicano come possibili soluzioni un forte **recupero dell'area dell'evasione fiscale**, l'alienazioni di beni del patrimonio pubblico ed una più incisiva riforma pensionistica.*

Trattasi di ipotesi più o meno suggestive che vanno considerate con attenzione, ma anche con doveroso realismo. Per quanto riguarda la lotta all'evasione va ricordato che nell'apposita Relazione al Parlamento, nell'Ottobre 2007, il Ministro dell'Economia e delle Finanze dichiarava che il valore aggiunto dell'economia sommersa nel nostro Paese è quasi pari al 18 % del PIL.

In termini di gettito si tratta di almeno 7 punti percentuali corrispondenti ad oltre 100 miliardi di Euro l'anno.

Trattasi di un vero e proprio tesoro che, ove acquisito all'Erario risolverebbe non pochi problemi consentendo una sollecita riduzione del debito, una riduzione della pressione fiscale ed un incremento delle spese in conto capitale tale da rilanciare l'economia.

Non può, peraltro, nascondersi un certo scetticismo, quanto meno sulla rapidità con cui sarà possibile recuperare all'Erario l'area dell'evasione.

Al riguardo, sempre nella ricordata relazione riferita al 1° quadrimestre 2009, le Sezioni Riunite di questa Corte hanno ricordato gli annosi problemi tuttora irrisolti della lotta all'evasione, consistenti nella persistente caratterizzazione di straordinarietà di un obiettivo che dovrebbe essere considerato naturale ed ordinario, nell'indebolimento dell'apparato sanzionatorio, nell'indebolimento giuridico degli studi di settore a seguito del ridimensionamento della loro valenza dal 2007 in avanti, e nel deficit di conoscenza e di trasparenza che caratterizza l'approccio all'evasione, stante anche l'assenza di un'affidabile verifica ex post del maggiore gettito ottenuto, distinguendo quello che è effettivamente recupero da evasione dagli effetti imputabili ad altri fattori.

A ciò va aggiunta l'azione di freno costituita dalla costante diminuzione delle risorse assegnate per il funzionamento delle Agenzie fiscali a causa della riduzione degli stanziamenti dovuta al contenimento della spesa pubblica.

In conclusione, mentre va auspicato un forte impegno per ridurre l'evasione fiscale non può ritenersi che per questa via sia possibile acquisire con sollecitudine le risorse necessarie per far fronte alla crisi in atto

³ Requisitoria orale del Procuratore Generale Dott. Furio Pasqualucci.