

UN CASO DI DETERRENZA AL CONTRARIO: LA MAXI-EVASIONE CHE DEVE FARE SCUOLA*

di Giuseppe Pasquale
20 aprile 2012

Il decreto legge n. 16 del 2012 introduce una nuova stretta in materia di falsi crediti compensati. La misura tocca il tasto dolente delle maxi-compensazioni abusive, un fenomeno complesso che tuttavia svela esiti sorprendenti, dimostrativi della perfetta inutilità, sul piano della deterrenza, dei vari provvedimenti di contrasto aventi natura repressiva a suo tempo adottati.

Torna d'attualità il tema delle compensazioni abusive. Un fenomeno grave, ancor più della semplice evasione fiscale. E che, come si vedrà più avanti, ha generato un danno all'erario per almeno 20 miliardi. Se ne occupa il decreto legge sulle semplificazioni tributarie n. 16 del 2 marzo 2012, il quale torna sul tema con la previsione di 250 milioni di nuove entrate per il 2012 (300, a regime, dal 2013), entrate che si presume di introitare per effetto di regole più restrittive nel funzionamento delle compensazioni fai-da-te dei crediti Iva.

E' la conferma di una quota rilevante di denaro fittizio che è pericolosamente in circolo. E che ancora viene quotidianamente versata al Fisco da sconosciuti contribuenti, in pagamento di debiti tributari veri, senza essere intercettato, né intercettabile, con procedure di sistema. Il risparmio annuo si verificherà in automatico - secondo le stime - come conseguenza di alcuni aggravii procedurali che il decreto legge impone ai contribuenti Iva alle prese con le compensazioni, quelle incluse entro la fascia fra 5 e 10 mila euro annui (articolo 8, commi 18-21).

Il decreto legge confida nel fatto che abbassare a 5 mila euro la soglia che sancisce il duplice divieto (prima di 10 mila euro), sia di compensare in anticipo rispetto alla dichiarazione presentata, sia di farlo in forma manuale (anziché con modalità telematica), sarà sufficiente a intercettare (e scongiurare) 300 milioni annui di incassi fasulli. Nessuna restrizione viene introdotta per compensazioni sotto la soglia di 5 mila euro, così come resta fermo a 15 mila euro il limite, in vigore dal gennaio 2010, al superamento del quale si rende obbligatoria la verifica preventiva del credito da parte di un consulente abilitato (cosiddetto visto di conformità). Un filtro, quest'ultimo, che fu decisivo nel render possibili gli effetti quasi miracolistici verificatisi dal 1° gennaio 2010. Dopo questa data, in cui è entrato definitivamente in vigore l'articolo 10 del decreto legge n. 78 del 2009, si è infatti registrato un crollo netto dello stock di crediti compensati. E ciò per la imponente cifra risultata pari a 6,6 miliardi di euro. Secondo l'Agenzia delle Entrate, infatti, nel confronto fra 2010 e 2009 lo scarto dianzi visto nelle diverse dosi annue di utilizzo delle compensazioni consente di quantificare in tale misura - evidentemente in via di proiezione presuntiva - la cifra dei falsi crediti utilizzati abusivamente nel corso del solo 2009.

Date le dimensioni imponenti, e il suo singolare arrestarsi automatico a seguito delle misure adottate, il fenomeno si presta a diventare un caso di scuola. Che consente di approfondire le (poco conosciute) dinamiche reali cui sottostanno i meccanismi di deterrenza e di compliance.

Per il nostro sistema di contrasto, vincere la truffa dei falsi crediti Iva ha significato anzitutto sobbarcarsi l'onere gravoso di rimediare a un peccato originale di sistema, un limite nella progettazione degli adempimenti risalente alla riforma di fine anni '90. In nome di un malinteso principio di semplificazione, infatti, il Fisco viene ancora oggi obbligato a riconoscere in favore del proprio debitore una prerogativa che assomiglia alla potestà di stampa fai-da-te della carta moneta.

Inoltre, la possibilità di fruire della compensazione ha creato ab origine un percorso privilegiato che ancora oggi consente alle imprese con credito Iva sia di evitare i costi di fideiussione sia - soprattutto - di bypassare il fondamentale controllo-filtro dell'ufficio, quello finalizzato a verificare preventivamente che il credito non provenga né da una dichiarazione Iva qualsiasi, né da una partita Iva qualsiasi³. Ma che provenga piuttosto da un'azienda che può dimostrare essere nelle speciali condizioni che rendono verosimile la stranezza di un saldo Iva a credito (a esempio perché l'impresa opera in un settore nel quale l'aliquota legale sugli acquisti supera di molto quella sulle vendite, o perché vi è stato un acquisto di un bene strumentale di valore rilevante, eccetera).

Per loro natura, d'altro canto, tali controlli richiedono un'istruttoria di merito con acquisizione di documentazione, verifica di dati, eccetera. Perciò essi sono incompatibili con gli automatismi propri di una compensazione unilaterale a effetti istantanei, formato fai-da-te. Dal 1999 in avanti si è invece proceduto con un doppio binario per cui i controlli preventivi continuano a essere praticati per obbligo, in base all'articolo 30, comma 3 del decreto del presidente della Repubblica n. 633 del 1972, ma solo quando l'impresa sceglie di richiedere l'eccedenza di Iva in restituzione, e dunque con la modalità "a rimborso". Mentre, invece, nessun controllo preventivo viene effettuato nella maggior parte dei casi, ovvero quando, a fronte della stessa eccedenza di Iva manifestata in dichiarazione, il contribuente decide di optare per la modalità "compensazione" (salvo, ovviamente, i filtri introdotti, ma non per tutti, da gennaio 2010).

A parte questo limite specifico, tutto interno ai meccanismi Iva, va inoltre detto che in sede di compensazione ogni contribuente può in linea generale estinguere i debiti tributari e/o previdenziali semplicemente raccontando di avere un precedente credito da compensare. Il Fisco è tenuto per legge a restare alla porta e a considerare saldato il debito. Le procedure di riscontro, tuttavia, non sono state studiate in via anticipata onde garantire di saper intercettare con automatismo i casi in cui il credito sottostante è stato, a sua volta, inventato di sana pianta.

Ciò significa che, prima di scovare l'abuso, il Fisco è costretto spesso volte a girare a vuoto, a doversi muovere al buio, ad impiantare una istruttoria approfondita, mandare funzionari in azienda, procurarsi la documentazione, scoprire fra le mille pieghe nascoste nella contabilità qual è, fra le tante, l'unica squadratura contabile che rileva. Come cercare un ago in un pagliaio. In altre parole il Fisco è costretto a effettuare una di quelle tipologie di controllo approfondito da cui le imprese sanno bene di essere quasi schermate, "per natura". Ovvero grazie ai noti vincoli di scala, i quali fanno sì - sul piano dei fatti (e non già sulla base dell'aspettativa meramente teorica generata dal "dover essere" insito nella norma astratta) - che tali controlli vengano materialmente effettuati con un tasso di frequenza estremamente basso: non più di una volta ogni molti anni.

Col passare delle stagioni, dal 1999 in avanti, è successo dunque che un numero via via crescente di contribuenti ha capito bene sul campo come andavano le cose, stante - nei fatti, ripetesi - l'impotenza persistente dimostrata dall'Amministrazione finanziaria (fino all'adozione delle misure "salvifiche" varate con l'articolo 10 del decreto legge n. 78 del 2009). E così, anno dopo anno e con l'aiuto del passaparola, a essere fra quelli che, all'epoca, "ci provavano" si son ritrovati sempre più numerosi: fino a diventare - a distanza di due lustri - un nutrito esercito nell'ordine di centinaia di migliaia⁴.

Nel solo quinquennio 2005-2009 risulta pari a 17,253 miliardi di euro l'ammontare di falsi crediti effettivamente compensati (si veda la tabella qui allegata in calce). Questa cifra è calcolabile facilmente ipotizzando, come fa l'Agenzia delle Entrate (2) che lo stock di 21,727 miliardi risultanti dalle compensazioni 2010 costituisca un valore a sua volta "credibile". Nel senso che esso esprima tutta e soltanto la parte sana delle compensazioni depurata quindi da possibili quote occulte di falsi crediti ulteriori.

Quest'ultima, purtroppo, Ã solo un'ipotesi ottimistica. Nessuno puÃ dire fino a che punto ciÃ risponde al vero, anche se la percezione Ã che la diffusione degli abusi, quantomeno a livello di massa, sia stata seriamente colpita. E' comunque possibile che in realtÃ dietro questa cifra si nascondano quote ulteriori di crediti fittizi. D'altro canto, i 25 milioni al mese stimati dalla relazione tecnica al decreto legge n. 16/2012, e conteggiati fra le risorse aggiuntive assicurate all'Erario dal 2012, stanno proprio a significare che in realtÃ questa quota di "furto" ulteriore era (ed Ã) in atto da chissÃ quando. E dunque, dimostra che stiamo parlando di altri milioni di risorse le quali, se intercettate per tempo tramite analoghe misure preventive, avrebbero determinato un risparmio di 2,1 miliardi (conteggiando le sette annualitÃ che vanno dal 2011 fino al 2005).

Da tutto questo emerge che, stando a un bilancio provvisorio ad oggi consentito, ammonta a 19,3 miliardi la cifra che l'Erario avrebbe risparmiato se, piuttosto che introdurre sanzioni penali (2006), quadruplicare sanzioni pecuniarie (2008), avviare controlli mirati ex post, e poi quelli ulteriori annunciati sui media (il riferimento Ã alla conferenza stampa del 15 giugno 2009 giustamente in quel momento convocata onde preannunciare, fra l'altro, la istituzione di una apposita task force), il Fisco si fosse limitato a rendere obbligatorie dal 2005 le stesse misure a costo zero varate nel 2010 ed ora in parte rinforzate, tramite decreto legge n. 16, con decorrenza 1^ aprile 2012 (si veda la tabella allegata qui in calce).

Tutte queste misure di tipo repressivo ed ex post, infatti, sono state seguite da una reazione di sostanziale indifferenza da parte dei trasgressori, al punto da generare, per converso, una progressione a effetto invertito, con un ragguardevole trend di peggioramento che ha via via accompagnato la progressiva introduzione delle tradizionali misure di inasprimento: al passo di 1-2 miliardi annui di aumento incrementale del valore del danno erariale. Sembra paradossale, ma la veritÃ Ã che il picco dello stock dei falsi crediti compensati Ã stato messo a segno dagli abusivi nel corso dell'anno 2009 (per 6,634 miliardi), nonostante che proprio in quell'anno - e per la prima volta - fossero dispiegate in campo, e al massimo grado, tutte le anzidette misure di tipo tradizionale varate per generare un effetto deterrenza che nella realtÃ si Ã dimostrato completamente illusorio.

Falsi crediti Iva: solo il controllo preventivo fa deterrenza

Note tabella

(1) Articolo 13 d. l.vo n. 471 del 1997.

(2) Articolo 35, comma 7 del decreto legge n. 223, convertito con modificazioni dalla legge n. 248 del 2006.

(3) Articolo 27, comma 18 del decreto legge n. 185 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 2 del 2009.

(4) Fonte, Corte dei Conti Tavola 7, pagina 51, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2010, a cura delle Sezioni riunite di controllo, parte I, "conti pubblici e le politiche di bilancio".

(5) Nella conferenza stampa, convocata ad hoc, fu data particolare enfasi alla piaga dei falsi crediti compensati annunciando la costituzione di una task force dedicata.

(6) Decreto legge n. 78 convertito in legge n. 102 del 2009, articolo 10. La relazione tecnica al decreto legge n. 16/2012 attesta che il crollo delle compensazioni constatabile nel 2010 sul 2009 riguarda essenzialmente gli importi sopra la soglia per il visto (oltre 15mila euro) per i quali la contrazione Ã stata di 5,774 miliardi.

(7) Decreto legge n. 16 del 2012, articolo 8 commi 18-21.

(8) Questa cifra postula che lo stock delle compensazioni risultanti per il 2010 sia al netto di ulteriori quote occulte di falsi crediti. Questa tuttavia Ã¨ solo una ipotesi. Smentita a esempio dalla relazione tecnica al decreto legge n. 16/2012, che calcola un buco annuo di altri 300 milioni. Conteggiando questo "€furto" aggiuntivo dal 2011 all'indietro, e per lo stesso arco temporale (fino al 2005) si rilevano altri 2,1 miliardi di ammanco, da sommare ai 17,253 miliardi evidenziati in tabella.

Decorrenza: (a) luglio 2006; (b) novembre 2008; (c) gennaio 2010; (d) marzo 2012.

* Le opinioni qui espresse sono esclusiva responsabilitÃ degli autori e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

1. La segnalazione del progressivo diffondersi degli abusi a livello di massa si deve, anzitutto, a Roberto Convenevo (cfr. La materia oscura dell'Iva, edizione 2009, ilmiolibro.it, pagina 37 e seguenti), secondo cui <<la compensazione esterna finisce con l'essere un veicolo di auto-alimentazione dell'evasione stessa soprattutto in assenza di controlli sostanziali sulle compensazioni>>. L'Autore tuttavia si era mostrato perplesso sugli effetti anti-evasione generati dai controlli-filtro varati dal 1^ gennaio 2010 con il vincolo del visto di conformitÃ (si veda la nota 77 a pagina 40 dell'edizione 2009).

2. Vedasi a pagina 11 del bilancio di esercizio 2010 - Relazione sulla gestione - a cura dell'Agenzia delle Entrate.

3. CosÃ si spiegano notizie di cronaca dalle quali si evince che risalgono a un decennio or sono casi giÃ rilevantissimi di maxi-compensazioni abusive. Come quella di un'azienda che per il 2002 aveva presentato una dichiarazione Iva a credito per 147 milioni di euro a fronte di acquisti inventati in toto per 730 milioni. CiÃ che le aveva consentito di compensare il credito fasullo di 147 milioni con il debito Iva che negli anni era maturato <<a seguito di operazioni commerciali infragruppo>>. Si veda in tal senso la cronaca legata allo scandalo relativo alla compravendita di sentenze che nel marzo 2012 ha portato all'arresto di 16 giudici tributari delle commissioni tributarie di Napoli (cosÃ a pagina 35 di Italia Oggi del 21 marzo 2012).

4. La intrinseca vulnerabilitÃ del sistema Ã stata evidentemente la ragione prima del diffondersi in massa del fenomeno, in omaggio all'antico adagio secondo cui "Ã l'occasione che fa l'uomo ladro".

5. Avviare i controlli Ã sempre altamente proficuo, ma quando, per vincoli di scala (in proporzione alla platea di destinatari) i numeri sono obiettivamente esigui, non ci si possono aspettare effetti di deterrenza aventi la forza di incidere sul grado di diffusione degli abusi. E' un fatto meramente quantitativo. Incontrovertibile.