

POTERI REPRESSIVI POCO UTILI, CONTRO L'EVASIONE DI MASSA BASTANO BUONI ARCHITETTI*

di Giuseppe Pasquale
27 aprile 2012

A fronte di 6,6 miliardi persi nel corso del 2009, la macchina di recupero, per limiti di scala, ha potuto nello stesso anno addebitare una media di 260 milioni a titolo di compensazioni abusive sullo stock pregresso: meno del 4% del solo ammanco 2009. Sono gli effetti "comandati", tipici dell'evasione di massa, la quale mette il Fisco sotto scacco dei trasgressori semplicemente per l'effetto schiacciante imposto dai grandi numeri. Numeri che in termini di accertamenti, infatti, sono risicati sia sul piano dei recuperi, sia in funzione di un minimo effetto di deterrenza.

L'evasione fiscale di massa si pu² solo prevenire. La repressione serve a poco o nulla. Tutto si gioca nel momento della progettazione degli adempimenti. Il sistema della ritenuta alla fonte ne ² la testimonianza prima. Funziona senza bisogno n² della minaccia di maxi-sanzioni, n² dell'esercizio di poteri indagatori. E' bastata a suo tempo un'architettura intelligente, che in questo caso fa leva sul gioco delle parti. Proprio ci² che ² avvenuto con la vicenda delle compensazioni abusive. Falsificate in massa per oltre un decennio fino al 2009, ma poi improvvisamente cessate, in blocco, da parte di centinaia di migliaia di maxi-evasori (!). Tutto avvenuto grazie alla sin troppo banale previsione (a costo zero) di un mini-obbligo di verifica sotto forma di filtro, bench² questa sia stata affidata al consulente fiscale dello stesso interessato, tenuto al visto di conformit² in fase preventiva (si veda il precedente approfondimento su questo sito).

Per contrastare le violazioni in forma diffusa, pertanto, ² sufficiente mettere al lavoro buoni architetti del sistema tributario, non gi² puntare su defatiganti azioni investigative postume. E' un dato di fatto incontrovertibile che nel corso degli ultimi lustri e fino a tutt'oggi hanno reiteratamente fallito svariate decine di "strette", di "manovre" e di riforme varie, tutte ispirate a senso unico nella direzione di aggiungere lacci e laccioli intorno alle attivit² autonome, inasprire sanzioni (solo sulla carta), ampliare in continuazione i poteri di accertamento. In realt² il ricorso a strumenti repressivi ex post, in particolare con funzione accertativa e di recupero, rimane utile e necessario, ma precipuamente al fine di contrastare le truffe premeditate e i casi di vera delinquenza fiscale (fenomeni che per definizione sono di nicchia, poich² di norma supportati da prove materiali di tipo documentale).

Di fronte all'evasione di massa, invece, questi strumenti non sono adatti, fatta eccezione per i controlli "in flagrante", che sono indispensabili e da potenziare. Le azioni repressive in funzione accertativa, invece, che sono la regola nel modus operandi del Fisco italiano, sono effettuate, per legge, in via retrospettiva e a distanza di anni dai fatti. Esse quindi "vedono" poco o nulla di ci² che veramente ² successo "enne" anni prima, in capo al contribuente controllato. L'evasione in forma diffusa, infatti, diventa dilagante proprio perch² un tale effetto ² generato esso stesso da precise lacune nella architettura di sistema: ci² avviene, pi¹ esattamente, tutte le volte in cui quest'ultimo consente che la violazione possa realizzarsi senza lasciar tracce (e dunque in forma anonima).

A causa dell'inevitabile deficit di prove, dunque - deficit che, ripetesi, si genera solo nella evasione di massa e quasi mai nelle truffe o negli illeciti di tipo delinquenziale - gli interventi repressivi sono trascinati in un meccanismo strano, ad elevato dispendio di risorse, costretti come sono a "indagare" un po' a tentoni, senza poter catturare a colpo sicuro la cifra dell'imposta nascosta al Fisco. E' per questo che le azioni di contrasto in differita di alcuni anni non sono mai nella condizione di saper dare la risposta prima che qualunque sistema anti-evasione dovrebbe come minimo garantire: ovvero tracciare un solco fra chi nulla ha evaso rispetto a chi viceversa lo ha fatto a piene mani.

D'altro canto il quantum recuperato a posteriori dalle azioni repressive, se nel suo complesso costituisce un risultato ragguardevole e di tutto rispetto (si veda qui), è tuttavia qualcosa di risibile rispetto allo stock degli ammanchi dovuti a violazioni di massa. La via repressiva assicura, infatti, volumi di recupero che, se confrontati con lo stock degli introiti persi all'origine (a titolo di mancato adempimento) sono equivalenti a una scatola di cioccolatini messa a confronto con un grattacielo.

Tutto ciò che si è verificato, ancora una volta, pure sul terreno dei falsi crediti Iva. A fronte di un ammanco per compensazioni indebite che, solo nel 2009, è risultato pari a 6,6 miliardi¹, i sopralluoghi mirati, avviati nel contempo durante lo stesso 2009 con riguardo alle pregresse annualità accertabili, hanno prodotto atti di recupero pari a euro 229 milioni². Qualcosa in più si è riusciti a fare nel 2010 (2), anno durante il quale l'azione repressiva verso le false compensazioni fruttò poco meno di 300 milioni³. Facendo la media su base annua (il dato dei recuperi 2011 non è precisato nei divulgativi diffusi nella conferenza stampa del 29 marzo 2012, vedi qui) si ottiene un importo di 260 milioni.

Significa che lavorando agli stessi ritmi del biennio 2009-2010 il Fisco impiegherà oltre un quarto di secolo per recuperare l'ammanco concernente il solo 2009. E, si badi, stiamo parlando di un caso sin troppo facilitato, che fa eccezione nel panorama delle forme di evasione diffuse, poiché relativo a infrazioni "tracciate", vale a dire a violazioni che hanno lasciato dappertutto - in azienda e persino in anagrafe tributaria - prove documentali incontrovertibili (!). Parlare di recuperi, inoltre, sarebbe in realtà fuorviante, in questo caso. Poiché i 260 milioni in media risultano, nel documento in parola, solo addebitati al trasgressore (con atto impugnabile) e dunque essi sono tutt'altro che già incassati.

Stando alle normali statistiche degli introiti conseguibili tramite riscossione coattiva, infatti, gli incassi effettivi da derivanti sono destinati a essere una minima quota della già risibile cifra addebitata ai trasgressori. In conclusione, a fronte di 6,6 miliardi persi in un anno, la macchina di recupero riesce a introitare in media non già i 260 milioni annui, costituenti meno del 4% dell'ammanco, ma una cifra ben minore, pari al 15-20 % del carico netto iscritto a ruolo, comprensivo di sanzioni, somma peraltro solitamente incassata col contagocce, a conclusione di un tormentato iter che dura in media un decennio (vedi qui).

La verità è che l'evasione diffusa a livello di massa ancora non è compresa, nelle sue profonde peculiarità distintive, all'interno della cultura corrente delle strategie di contrasto. L'ordinamento tributario punta semplicisticamente sull'annuncio di inasprimento della risposta sanzionatoria senza considerare che questo è proprio il versante su cui il Fisco "meccanicamente" sotto scacco degli evasori, per via di un rapporto schiacciante dovuto solo ai grandi numeri.

Al riguardo, è sufficiente considerare i più elementari limiti di scala. Ovvero che, a fronte di una platea sconfinata di potenziali trasgressori sono troppo esigui i numeri possibili di qualunque azione repressiva, soprattutto se poggiata, anziché su controlli di tipo istantaneo, su laboriosissimi - e per questo ancor meno numerosi - atti di accertamento. Si tratta peraltro di numeri che sono risibili non solo in funzione di quote di recupero che siano in qualche modo comparabili con i volumi originari dell'evaso, ma anche al fine di generare da sé quantomeno un minimo effetto di deterrenza.

Inoltre, in base ad alcune ambiguità che si annidano dentro normative fiscali ereditate dal passato, al Fisco è di norma impedito di accertare (e sanzionare) fatti che si verificano nel corso del periodo d'imposta attuale, quand'anche essi cadano evidenti sotto gli occhi dei propri funzionari. Solo per fare un esempio, si pensi a come poter mettere di spalle al muro l'evasore che racconta falsamente al Fisco di risiedere in un paradiso fiscale (ma analogo discorso vale per chi circoli alla guida di una vettura extra lusso, eccetera). Pur volendo attivare la prevista collaborazione da parte dei vigili urbani del Comune dove il finto straniero (di nascosto)

dimora, il Fisco si ritrova impotente a immortalarlo con un semplice verbale-fotografia redatto a data attuale, dovendo per legge rivolgere le attenzioni sanzionatorie solo alle annualità già dichiarate, e quindi per forza di cose solo a quelle passate.

Questa sfasatura temporale, strutturale soprattutto nell'Irpef, crea difficoltà enormi in capo ai funzionari preposti al controllo, costringendoli a tralasciare di acquisire le prove certe sugli accadimenti del presente per far luogo, viceversa, al tentativo di rinvenimento, a mo' di detective, di improbabili prove sul passato dissoltesi per sempre (poiché riguardanti fatti sepolti dal tempo). E dunque mettendoli in condizione di doversi arrampicare sugli specchi, facendo leva su ricostruzioni unilaterali e discrezionali degli imponibili, basate più su intuizioni soggettive che su dati obiettivamente riscontrabili. Non sempre, però, tali dati saranno in grado di convincere in futuro il giudice tributario. Quest'ultimo, infatti, a sua volta, avrà una conoscenza ancor più labile dei fatti accaduti nell'azienda "enne" anni prima, rispetto a quanto ne sa il funzionario delle Entrate. Anche se poi, altra anomalia del sistema, sarà proprio lui il dominus designato per legge cui spetta decidere in ultima istanza se confermare o meno gli addebiti.

Tornando invece al caso di scuola rappresentato dalle compensazioni abusive, è facile calcolare il numero presumibile degli autori di questo illecito. Prendendo la cifra media addebitata dall'Agenzia delle Entrate in sede di atti di recupero emessi nel biennio 2009-2010, pari a euro 38.4305, si ha che il numero di contribuenti i quali nel 2009 hanno commesso un maxi-illecito di tale tipo è stimabile in oltre 170mila unità.

Come si vede, l'entità del fenomeno, ma soprattutto le singolari modalità del suo improvviso arrestarsi, impongono alcune semplici domande: come è possibile che 170mila maxi-evasori smettano di colpo di reiterare la truffa periodica perpetrata da tanti anni? Cosa può essere successo, si saranno forse chiamati per telefono? Oppure, invece, a funzionare, in chiave di unica e vera forma di deterrenza, è stato qualcos'altro di davvero determinante in funzione anti-evasione? Un qualcosa che ancora oggi sfugge alla cultura tributaria corrente e, conseguentemente, allo stesso decisore pubblico nel governo di tutti i fenomeni legati alla fiscalità di massa?

E' davvero singolare che dottrina e mondo scientifico e istituzionale abbiano ignorato questa eccezionale esperienza. Sarebbe invece auspicabile che in futuro l'ordinamento sapesse valorizzare l'insegnamento senza precedenti che si ricava dalla vicenda delle compensazioni indebite e, in particolare, gli enormi vantaggi acquisibili, per finalità di controllo, da meccanismi che in qualche modo richiamano il sistema della ritenuta alla fonte. Meccanismi fondati sul gioco delle parti e che prevedano, in ipotesi, il coinvolgimento e la utilizzazione con funzione fidefaciente di un soggetto terzo, anche scelto dall'interessato, al quale far recitare un ruolo di "guardiano".

A esempio, andrebbe studiato se non sia il caso di prevedere che - da parte dell'autonomo - possa essere affidato al proprio consulente fiscale il compito di attestare la veridicità di alcuni dati, ai fini degli studi di settore, ciò che avvierebbe a soluzione l'annoso problema dei finti responsi di congruità in Gericò (il software di calcolo degli studi di settore), responsi sovente pilotati grazie al caricamento nel software di dati addomesticati, con un tipo di violazione ancora oggi diffusa a livello di massa.

Ciò infatti avviene in conseguenza di una modalità fai-da-te di caricamento dei dati che garantisce di fatto l'anonimato, poiché controllabile solo previo accesso in azienda negli sparuti casi che saranno resi possibili in base ai noti vincoli di scala. L'attestazione, in ogni caso, dovrebbe riguardare essenzialmente i dati di natura extra-contabile, quali per esempio - a seconda del comparto - la superficie locali, il numero dei tavoli, il numero dei dipendenti, e, forse, persino la consistenza delle rimanenze. Il problema va ovviamente approfondito, onde verificarne l'impatto e la stessa fattibilità, la quale potrebbe avere un diverso livello di praticabilità secondo il comparto merceologico.

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

1. La relazione tecnica al decreto legge n. 16 del 2012, in particolare, precisa che la contrazione constatata nel 2010, rispetto al 2009, ha riguardato in misura preponderante le compensazioni per cifre al di sopra dei 15mila euro, le quali, dopo l'introduzione del visto di conformità di cui all'articolo 10 del decreto legge n. 78 del 2009, hanno comportato una diminuzione del 38% comportando uno stock risparmiato di 5,774 miliardi. Fino al 2009, dunque, quasi una maxi-compensazione su due era fatta con soldi fasulli.

2. I dati qui riportati sono rilevati da pagina 18 delle slides diffuse dall'Agenzia delle Entrate in occasione della conferenza stampa di presentazione dei risultati attività 2010.

3. Non si tratta di deficit colpevole nell'azione di contrasto, quanto piuttosto di un limite naturale di tipo obiettivo derivante sia dalla estrema complessità operativa che sta dietro il perfezionamento di ogni addebito a titolo di "accertamento" (che richiede tempi non brevi), sia dalla sproporzione schiacciante rispetto alle ridotte forze in campo, sproporzione imposta dai numeri di qualunque violazione diffusa a livello di massa.

4. Mentre, invece, basterebbe consentire al pubblico ufficiale di verbalizzare la presenza sotto casa del presunto trasgressore iscritto all'Aire e magari insidiarlo facendogli balenare a monte la fastidiosa aspettativa che lo si possa in qualunque momento fermare per strada, e costringerlo a rendere una dichiarazione con la quale egli confermi la propria condizione di non residente.

5. Più precisamente, nei due anni 2009-2010 sono stati scovati complessivamente 13.547 autori di illecito: 6.753 nel 2009 e 6.794 nel 2010. Ad essi sono stati addebitati con atto impugnabile euro 520.644.000 di falsi crediti (228.804.000 + 291.840.000), determinando una media su base annua di 6.774 soggetti con un credito recuperabile pari a euro 260.322.000 (i dati qui riportati sono rilevati da pagina 18 delle slides diffuse dall'Agenzia delle Entrate in occasione della conferenza stampa di presentazione dei risultati attività 2010).