



FEDERAZIONE CONFISAL-UNSA

Coordinamento Nazionale Agenzie Fiscali - Salfi

Via Nazionale n. 243, 00184, Roma
tel. 06/481.95.07 - salfi@confisal-unsal.it



FISCO – CONTRIBUENTI – AMMINISTRAZIONE ***Una nuova relazione per il futuro***

Il Coordinatore Nazionale per le Agenzie Fiscali
Valentino Sempreboni

SINTESI DELLA RELAZIONE

L'evasione fiscale ammonta a 108,9 miliardi di euro, di cui 97,8 miliardi di euro di mancate entrate tributarie e 11,1 miliardi di euro di mancate entrate contributive.

Nell'anno d'imposta 2016, si osserva il raggiungimento di un record negativo nella propensione al gap delle imposte (fonte Commissione Giovannini).

I crediti erariali non riscossi ammonterebbero alla cifra "monstre" di oltre 870 miliardi di euro; le liti pendenti, anche per una dilatazione oltre il limite delle maglie della cosiddetta "evasione interpretativa", sfiorano il mezzo milione; la Corte di Cassazione è intasata da contenziosi fiscali che ne pregiudicano, di fatto, finanche la funzione nomofilattica.

L'ex Direttore delle Entrate Ruffini, nella relazione di fine mandato al Parlamento, ha messo per iscritto che nel 2017 sono stati recuperati 20,1 miliardi di euro dalla lotta all'evasione, segnando un + 5,8%. Il residuo "di magazzino" utile di Agenzia Entrate Riscossione è di circa 50 miliardi di euro, il 25% costituito dall'Iva che è una imposta comunitaria. Quindi, la pace fiscale per l'Iva è impraticabile, per vincoli comunitari, idem dicasi per gli arretrati INPS (14%). Nel "magazzino" crediti resterebbero al più 30 miliardi di euro che potrebbero generare un gettito di 3-4 miliardi se si applicasse una aliquota del 10%.

Un'altra stima, relativa all'incasso globale per effetto di tutti i "condoni" imposti nei decenni scorsi, a valori correnti, evidenzia che questo non supera l'importo annuale stimato dell'evasione fiscale e contributiva (quindi meno di 110 miliardi di euro).

Tutti i dati di cui sopra portano a rilevare che in Italia l'evasione fiscale è un fenomeno di massa, con milioni di voti e tante resistenze, anche in relazione all'alto livello raggiunto dalla tassazione, alla problematicità degli adempimenti, che in molti casi potrebbero essere eliminati, ad un rapporto complicato Contribuenti - Fisco e quant'altro.

Questo è il complessivo quadro nel quale s'innestano le misure adottate dall'Autorità politico-governativa, la cosiddetta "pacificazione fiscale", concetto dal sicuro "appeal" per una grossa fascia di elettori.

Ma una pace seria esprimerebbe, probabilmente, una necessità storica del nostro Paese, perché sostanzialmente equivarrebbe a guadagnare la consapevolezza per cui un fisco meno opprimente è la prima forma di sostegno all'economia.

Il provvedimento "gialloverde" che per qualcuno appare organico, con riferimento a tutte le fasi del rapporto tributario, nonché ragionevole nell'impostazione, suscita opinioni contrastanti ma, nella sostanza, non fa che potenziare istituti già esistenti, e per alcuni "cultori" della materia non raggiunge l'obiettivo (la pace). Non mi soffermo sulla ratio della

norma e sugli elementi di specificazione, la logica complessiva è quella di “fermare il tempo” alla data di entrata in vigore del decreto, consentendo di “pacificare” tutto quanto già successo, dalle liti potenziali (p.v.c., inviti al contraddittorio, avvisi già notificati) a quelle già incardinate. All’appello mancano gli avvisi bonari, per i quali sarebbe stato possibile prevedere analoghe “chance” di pacificazione (si tratta, pur sempre, di somme auto-dichiarate).

Il minimo comune denominatore delle varie ipotesi di sanatoria è la disapplicazione delle sanzioni (e degli interessi) o, comunque, una loro congrua riduzione in caso di provvedimenti recanti solo sanzioni.

Una scelta non nuova, vedi edizioni precedenti di rottamazione, con correttivi (pagamento in 5 anni) ed estensioni (pvc, avvisi ecc.).

Inoltre, diversamente dal recente passato, si attribuisce rilievo, nel caso di liti pendenti, ad eventuali sentenze provvisoriamente favorevoli al contribuente nel frattempo intervenute, con sconti gradatamente più alti a seconda che le ragioni del cittadino siano state accordate da un giudice di primo o secondo grado.

In ultimo, la dichiarazione integrativa speciale (integrazione degli imponibili nel limite di 100mila euro annui e con plafond del 30% di quanto già dichiarato), pagando un’imposta sostitutiva del 20%, più l’iva eventualmente dovuta.

E’ un condono? Si è l’ennesimo condono.

C’è chi dice che non si era mai vista una cosa del genere, ma per onore della verità, si era visto anche di peggio, condoni “a tutto tondo”, con piena salvaguardia fiscale e penale. Vedi la “voluntary disclosure”.

Comunque, questo è l’ultimo intervento normativo emanato, mentre una vasta platea di studiosi-osservatori-operatori ritiene assolutamente necessaria una riscrittura delle regole nei rapporti Fisco - contribuente e di quelle concernenti il contenzioso tributario, quale condizione per una vera pace fiscale.

Il sistema fiscale è una delle variabili di maggior impatto sulla dinamica economica di un paese.

Pressione fiscale, architettura istituzionale e struttura burocratica contribuiscono in maniera decisiva alla competitività del paese, introducendo incentivi o disincentivi alla creazione delle imprese, nella loro produzione, sul comportamento delle famiglie e sulle scelte di investimento.

L’Italia, sotto questo profilo, registra pesanti criticità note, da tempo, all’opinione pubblica e le azioni di governo intraprese negli ultimi anni per cercare di affrontare questi problemi, anche quando ben intenzionate ed in sé condivisibili, si sono rilevate marginali e timide, finendo per aumentare la complessità di un sistema già estremamente frammentato e confuso che ha bisogno, invece, di un rinnovo radicale a partire dalla sua struttura di base. Il Governo in carica con la legge di Bilancio per il 2019 si propone di introdurre, come primo passo verso la “flat tax” globale che non è presente in alcun Paese avanzato, la “flat tax” per i lavoratori autonomi e gli imprenditori individuali.

Indubbiamente, una scelta a favore dell’abbandono della progressività per una sola categoria di redditi di lavoro è difficilmente giustificabile sotto il profilo dell’equità, oltre che censurabile sul piano costituzionale.

Per molti, anziché stimolare l’attività produttiva, la disincentiva creando, altresì, forti incentivi a proficue attività di elusione fiscale.

Qualcuno stima la perdita di gettito tra i due miliardi e tre miliardi di euro.

Quindi, se per un blocco politico-sociale la lotta all’evasione fiscale non è affatto una priorità del governo, forse perché impopolare, per il blocco di governo l’introduzione della “flat tax” (meglio dire la “dual tax”) ovvero una drastica riduzione del prelievo fiscale dovrebbe determinare un allargamento della base imponibile, sgonfiando il fenomeno evasione.

Quanto sopra, perché il governo richiama un nesso di causalità tra evasione ed aliquote eccessive (tra l'altro oggetto di tanti studi di scienze delle finanze e diritto finanziario).

Naturalmente, potremmo richiamare altri Paesi avanzati, con imposizione fiscale maggiore e livello di evasione inferiore, mentre il timore concreto è che al massimo pagherà meno chi le tasse oggi le paga, mentre chi è recalcitrante alla disciplina continuerà ad esserlo.

Ma se l'evasione è più la conseguenza di una disfunzione pubblica piuttosto che di una perversione privata (vedi Raffaele Lupi), deve essere ripreso il controllo valutativo del territorio. Vedo, controllo e poi punisco i peggiori, ma assisto e consiglio tutti.

Inoltre, per consentire di riprendere il controllo valutativo del territorio oltre che per aumentare l'ammontare dei recuperi dell'evasione, sarebbe importante liberare l'arretrato e concentrare l'attività di accertamento e riscossione sull'attualità, per evitare di "pestare l'acqua nel mortaio" con un magazzino ingestibile (valutazione dell'ex Direttore Ruffini).

La digitalizzazione delle transazioni è certamente destinata a rivoluzionare il rapporto Fisco – contribuenti, con effetti semplificativi negli adempimenti (vedi fatturazione elettronica a regime) e riduzione costi, ma con immensi problemi di privacy.

Certamente, un Fisco semplice, leggero, amichevole potrebbe indurre una più elevata disciplina fiscale, una maggiore coscienza civile, una cittadinanza consapevole, ma per un Paese come il nostro è lecito dubitarne.

Invece, come evidenziato dall'OCSE nel suo rapporto sull'Amministrazione Fiscale Italiana 2016 (a modello ex ante i nuovi interventi normativi):

- a) gli sforzi per aumentare la "*tax compliance*" dei contribuenti e rendere più facile l'adempimento spontaneo hanno seguito un percorso coerente fin dalla creazione delle Agenzie Fiscali (2001). La segmentazione e le moderne pratiche di valutazione dei rischi stanno producendo risultati tangibili;
- b) che è necessario un approccio più strategico per identificare congiuntamente (AGENZIA ENTRATE e GDF) i principali rischi di "*non compliance*" e le priorità, come questi rischi saranno affrontati e in che modo le risorse saranno assegnate a ciascun livello. La sovrapposizione sulla gestione della "*compliance*" sono chiaramente una conseguenza dell'impostazione esistente;
- c) che è opportuno la messa in campo di accordi istituzionali per facilitare la creazione di una strategia globale (vedi attenzione all'Iva, il cui livello di evasione è legato anche a problemi in materia di obblighi dichiarativi);
- d) che deve esserci il massimo ampliamento del programma di cooperative "*compliance*" (adempimento collaborativo) per i grandi contribuenti, affiancato da una guida efficace e chiara per le competenze di Entrate e Gdf.

L'OCSE ed il FMI hanno, altresì, raccomandato **il ripristino urgente dell'autonomia delle Agenzie Fiscali, a garanzia della libertà di decisione sui tagli necessari ai bilanci e completa autonomia nelle procedure di assunzione e promozione del personale.**

Inoltre, è ritenuto necessario ridurre la frammentazione esistente e la sovrapposizione di ruoli e responsabilità tra le istituzioni coinvolte nella gestione fiscale, in particolare garantendo progressivamente che le verifiche e le funzioni di controllo ricadano nell'esclusiva competenza dell'Agenzie delle Entrate, rafforzando invece il ruolo della GDF nelle frodi fiscali e altri reati economici.

Deve essere affinata la strategia nazionale per migliorare il rispetto delle leggi fiscali, con priorità per la "*non compliance*" per l'Iva (termini diversi per la dichiarazione e semplificazione della stessa, utilizzando la fatturazione elettronica).

Vanno, altresì, sfruttate al meglio le potenzialità degli studi e delle ricerche sul tax gap,

mentre bisogna proseguire sulle azioni di riforma, offrendo certezza e prevedibilità agli investitori e alimentando il programma di cooperative “*compliance*”, dando priorità alla chiara definizione delle responsabilità all’interno dell’Agenzia delle Entrate ed il ruolo della GdF, per evitare approcci incoerenti ed interruzioni; adottare misure per gestibilità a breve e medio termine del campo di applicazione; definire meglio la demarcazione tra questioni fiscali e quelle penali (conseguenze penali solo in caso di frodi); migliorare la capacità italiana di risolvere e “*mutual agreement procedures*”.

Infine, sul piano della riscossione bisogna aumentare l’accuratezza e l’integrità del magazzino crediti fiscali, con conseguenze sul trattamento efficace dei casi e sull’efficienza operativa, in particolare mettendo in atto un’efficace politica di stralcio del debito fiscale, dando alle strutture tempestiva informazione sull’assolvimento o meno degli obblighi fiscali e/o della loro estinzione, stabilendo, altresì un ordine di priorità dell’attività di riscossione, fornendo adeguati poteri e particolari norme sui piani di rateizzazione.

Per ultimo ma non ultimo, l’aspetto della riforma delle Agenzie Fiscali.

Negli ultimi anni le politiche fiscali sono state concepite partendo dall’idea di capovolgere il rapporto tra Amministrazione Finanziaria e i cittadini, puntando a rafforzare il dialogo, soprattutto preventivo, al fine di instaurare una continua cooperazione con i contribuenti, basato sulla trasparenza e sulla fiducia reciproca che possa favorire comportamenti virtuosi da entrambe le parti. Il tutto per prevenire i possibili rischi di evasione ed elusione, evitarli grazie al confronto preventivo e limitare, quindi, azioni successive di repressione minimizzando di conseguenza, giunti al termine della filiera, il contenzioso con i contribuenti.

Come è noto, dal 2001 alle amministrazioni tributarie e doganali è stato conferito lo “status” di agenzie, operanti sotto l’egida del MEF, consentendo così un significativo miglioramento in termini di modernità ed efficienza, grazie alla maggiore autonomia amministrativa e operativa di AE e ADM, unitamente ad una maggiore responsabilità nei confronti del MEF.

Tuttavia, già immediatamente dopo la loro nascita, si è osservato un indebolimento del quadro di autonomia delle Agenzie Fiscali, che deve essere ripristinato (su questo fondamentale aspetto sono concordi sia OCSE che FMI).

Successive modifiche di ordine giuridico hanno limitato l’autonomia delle agenzie fiscali sotto molti punti di vista e ristabilirla è importante se le nuove strategie per favorire la “*compliance*” del contribuente sono applicate correttamente, essendo basate su azioni ex ante volte a promuovere la collaborazione volontaria, non solo sull’adempimento forzato ex post. In particolare il FMI e l’OCSE nelle loro raccomandazioni evidenziano la necessità di:

- ristabilire, attraverso modifiche al D. Lgs n. 300/99 l’autonomia delle agenzie fiscali, con riguardo al potere di reclutamento e di promozione, oltre che alla possibilità di disporre di una specifica struttura che si occupa degli inquadramenti del personale;
- rinnovare la formula di finanziamento applicabile all’assegnazione del budget sia per le Dogane che per le Entrate;
- adottare un termine per la nomina dei direttori scollegato dal ciclo politico;
- rivedere l’accordo triennale tra il MEF e le Agenzie fiscali e l’approccio per quanto riguarda il controllo da parte del ministro; prevedere un monitoraggio sugli obiettivi strategici e applicare migliori indicatori per misurare i risultati dell’organizzazione;
- rivedere, altresì, anche le procedure deliberative degli organi di direzione.

Pertanto ed al di là delle scelte di fondo in materia di politica fiscale, è assolutamente urgente che l’Autorità politica proceda con una riforma normativa del sistema delle Agenzie Fiscali, rafforzandone compiti e funzioni, e ripristinando autonomia finanziaria e operativa, a supporto del Sistema Paese e per la sua crescita economica e sociale.