



ROMA, 5 OTTOBRE 2011

COMMISSIONE FINANZE SENATO

*AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
DR. ATTILIO BEFERA*

Ritengo di poter dare un contributo, in occasione della mia audizione, focalizzando l'attenzione non tanto su aspetti di riforma strutturale dei tributi, quanto sulle attività di prevenzione e contrasto ai fenomeni evasivi e alla riscossione coattiva che, dell'intero processo, è la parte finale più delicata. Nel tempo, a conferma della validità del modello agenziale, si è assistito a un significativo recupero di efficienza ed efficacia, che ha condotto al raggiungimento di lusinghieri risultati nell'attività di contrasto all'evasione e di recupero del gettito sottratto all'Erario (10,5 miliardi di euro nel 2010 che, sommati ai 6,6 miliardi in termini di minori compensazioni dei crediti d'imposta e all'attività di recupero da parte di Inps ed Equitalia, danno un risultato di 25,4 miliardi di euro riscossi nello scorso anno). Il panorama che si apre oggi deve essere, a mio giudizio, trguardato sotto due aspetti: il primo, relativo agli strumenti che l'attuale normativa mette a disposizione dell'Agenzia; il secondo, su interventi finalizzati a semplificare il rapporto con il contribuente, a garantire certezza e ad accompagnare una costante evoluzione dell'organizzazione preposta alla gestione della fiscalità, in linea con il contesto sociale ed economico del Paese.

All'attualità l'Amministrazione Finanziaria dispone di numerosi strumenti necessari a perseguire l'obiettivo del contrasto all'evasione ed elusione fiscale. Il grado di efficacia di molti di questi strumenti è notevole, anche in considerazione delle disposizioni legislative entrate in vigore negli ultimi anni.

A titolo esemplificativo si citano le principali misure introdotte di recente nell'ambito del processo di accertamento fiscale:

- inversione dell'onere della prova per chi detiene fuori confine capitali e beni non dichiarati al Fisco e raddoppio delle sanzioni;
- obbligo di comunicazione all'Agenzia delle Entrate, da parte dei soggetti passivi dell'imposta sul valore aggiunto, delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi effettuate e ricevute, registrate o soggette a registrazione, nei confronti di operatori economici aventi sede, residenza o domicilio nei paesi cd black list;

- potenziamento e incentivazione della partecipazione dei Comuni al contrasto all'evasione fiscale e contributiva;
- obbligo di comunicazione telematica all'Agenzia delle Entrate delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi per importi non inferiori a 3.000 euro: misura di rafforzamento e prevenzione dell'evasione, principalmente in materia di imposta sul valore aggiunto ("frodi carosello" e false fatturazioni) e finalizzata all'acquisizione di elementi utili ai fini dell'accertamento sintetico;
- abolizione delle sanzioni per i contribuenti che forniscono preventivamente la documentazione relativa alle operazioni rientranti nella disciplina sui prezzi di trasferimento, al fine di eliminare le difficoltà attualmente esistenti connesse alla necessità di effettuare riscontri, in assenza di una adeguata collaborazione del contribuente;
- adeguamento alla normativa europea in materia di operazioni intracomunitarie ai fini del contrasto delle frodi tramite la facoltà di effettuare operazioni intra Ue, previa autorizzazione da parte degli uffici dell'Agenzia delle Entrate;
- divieto per la procedura di compensazione in presenza di debiti erariali iscritti a ruolo e scaduti di ammontare superiore a 1.500 euro, punita con la sanzione pari al 50% dell'importo dei debiti iscritti a ruolo fino a concorrenza dell'ammontare indebitamente compensato;
- potenziamento dell' "accertamento sintetico" mediante l'introduzione della presunzione relativa, in base alla quale tutto quanto è stato speso nel periodo d'imposta sia stato finanziato con redditi del periodo medesimo, ferma restando ogni possibilità di prova contraria per il contribuente;
- "concentrazione della riscossione nell'accertamento", che intensificherà il processo di accelerazione della riscossione delle somme dovute a seguito dell'attività di accertamento, mediante una riduzione degli attuali tempi intercorrenti tra la notifica degli avvisi di accertamento e quella della cartella di pagamento, accrescendo la propensione all'utilizzo degli istituti definitivi della

pretesa tributaria e contenendo il contenzioso defatigante e costoso di natura formale;

- possibilità di procedere all'accertamento induttivo, nei casi in cui venga rilevata l'omessa o infedele indicazione dei dati previsti nei modelli per la comunicazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicabilità degli studi di settore, nonché nell'ipotesi di indicazione di cause di esclusione o di inapplicabilità degli studi di settore non sussistenti;
- ampliamento dell'ambito di applicazione dei privilegi già esistenti per i crediti tributari, consentendo di conseguire più celermente il soddisfacimento dei crediti erariali;
- tassazione per l'uso di beni intestati a società, considerando reddito diverso la differenza tra il valore di mercato e il corrispettivo annuo per la concessione in godimento di beni dell'impresa a soci o familiari dell'imprenditore e contestuale indeducibilità dei costi relativi ai beni concessi ai soci o ai familiari per un corrispettivo annuo inferiore al valore di mercato;
- maggiorazione di 10,5 punti percentuali sull'Ires delle cosiddette "società di comodo", a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 17 settembre 2011;
- assimilazione alle cosiddette "società di comodo" delle società che presentano dichiarazioni in perdita fiscale per tre periodi d'imposta consecutivi, ferme restando le garanzie circa le cause di non applicabilità del regime di tassazione delle società di comodo;
- possibilità concessa all'Agenzia delle Entrate di utilizzare le informazioni relative a rapporti e operazioni intrattenuti dai contribuenti con gli operatori finanziari, ai fini dell'elaborazione di specifiche liste selettive centralizzate di contribuenti da sottoporre a controllo;
- revisione della disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e Iva, con l'abbassamento della soglia a partire dalla quale scatta l'applicazione delle sanzioni penali e l'allargamento dei termini di prescrizione dei suddetti reati.

Il quadro che ho appena delineato induce a ritenere che vi sia la necessità non tanto di nuovi strumenti di contrasto all'evasione ed elusione fiscale, ma di misure che mirino alla manutenzione delle disposizioni vigenti, incrementando da un lato l'efficacia della lotta all'evasione e all'elusione fiscale e, dall'altro, la certezza del diritto e l'affidamento da parte dei contribuenti.

In tal senso si auspica l'adozione di interventi quali:

- norma anti-elusiva di carattere generale che, codificando il principio dell'abuso del diritto elaborato dalla giurisprudenza sia interna sia comunitaria, dovrà consentire di contrastare i comportamenti elusivi nell'ambito di tutti i settori impositivi, applicando, al contempo, le medesime garanzie concesse al contribuente previste dall'art. 37 bis del DPR 600/73;
- una norma che introduca una nuova disciplina sull'indeducibilità dei costi da reato, ossia su quelle spese riconducibili a fatti, atti o attività qualificabili come gravi reati. Si tratta di prevedere una disposizione che, da un lato, consenta di sanzionare adeguatamente comportamenti fraudolenti direttamente connessi a reati gravi (quali quelli penali, societari, contro la fede pubblica, usura, mafia, terrorismo ecc.) e, dall'altro, sia maggiormente rispettosa del principio di effettività della tassazione previsto dall'art. 53 della Costituzione;
- revisione delle norme esistenti in materia di trust e polizze assicurative "private", avente come finalità l'individuazione e l'eliminazione delle asimmetrie attualmente esistenti, che consentono l'utilizzo distorto di tali istituti al solo fine di garantire asistemati risparmi sia in tema di imposte dirette sia indirette.

Gli interventi auspicati, mirando, come detto, al duplice obiettivo di fornire un quadro normativo più chiaro ai contribuenti e di rafforzare l'efficacia dei controlli fiscali, comporteranno un incremento della compliance.

Queste misure vanno affiancate da interventi di natura strutturale e normativa finalizzati alla semplificazione e all'aumento di coerenza del sistema fiscale, con sicuri

effetti positivi sotto il profilo della riduzione dei costi amministrativi per i contribuenti, cittadini e imprese.

Un altro tema da approfondire è il contenzioso tributario.

L'Agenzia delle Entrate, da circa due anni, ha istituito la Direzione centrale Affari legali e contenzioso al fine di potenziare le funzioni di governo del contenzioso e di indirizzo delle strategie difensive.

Il ruolo svolto dalla nuova Direzione centrale in questo breve periodo di tempo ha già portato a tangibili risultati positivi consistenti:

- 1) nella riduzione del numero dei ricorsi in Commissione tributaria provinciale;
- 2) nell'incremento delle conciliazioni giudiziali;
- 3) nel miglioramento degli indici di vittoria.

I ricorsi in Commissione tributaria provinciale sono già diminuiti del 3% nel corso del 2010.

Il *trend* decrescente risulta confermato dai dati relativi al periodo gennaio/agosto 2011, in cui si assiste a una diminuzione di circa il 6%.

Le conciliazioni giudiziali passano dalle 2.900 concluse nel 2009 alle 4.200 concluse nel 2010 (+44%). Anche per le conciliazioni i dati relativi ai primi sette mesi del 2011 manifestano un ulteriore incremento; si passa da 2.400 a 2.800 (+16%).

La riduzione del contenzioso e l'aumento dell'utilizzo delle conciliazioni conferma l'efficacia dell'azione dell'Agenzia, come provano i buoni indici di vittoria.

Le sentenze tributarie di primo e secondo grado e della Cassazione passate in giudicato nel 2009 sono state favorevoli, in tutto o in parte all'Agenzia, nel 59% dei casi; quindi le sentenze definitive totalmente favorevoli ai contribuenti sono state il 41%. Tale rapporto è migliorato di 2 punti nel 2010, arrivando al 61% le sentenze favorevoli all'Agenzia. Ma ancora migliore è l'indice di vittoria per valore, che misura gli importi decisi con sentenze definitive in senso favorevole all'Agenzia rispetto al totale degli importi in contestazione.

Questo indice nel 2009 si è attestato al 62%, per salire al 70% nel 2010 (+8%). Questi risultati positivi si vanno consolidando in quest'anno, mantenendosi agli elevati livelli del 2010.

Nei prossimi anni è prevedibile un'ulteriore riduzione del contenzioso a seguito dell'introduzione del procedimento di mediazione, in vigore dal 1° aprile prossimo, che consentirà per le liti potenziali di valore fino a 20.000 euro, che rappresentano circa il 60% di quelle instaurate nel 2010, di evitare il ricorso alle Commissioni tributarie.

Ciò consentirà altresì una riduzione del carico di lavoro delle Commissioni tributarie, che potranno gestire meglio i procedimenti di più significativo valore e rispettare i tempi previsti per le decisioni relative all'accertamento esecutivo.

La riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate dello Stato è stata oggetto di una profonda riforma già a partire dalla fine del 2005, riforma che ha determinato il ritorno in mano pubblica di tale delicata fase della filiera tributaria.

I risultati della riforma, ormai ben noti, possono sinteticamente essere espressi dai seguenti valori:

- gli incassi delle somme iscritte a ruolo sono passati dai 3,9 miliardi di euro del 2005 (ultimo anno di completa gestione del sistema da parte dei privati) ai circa 9 miliardi di euro del 2010;
- il costo per la fiscalità generale è passato dai circa 500 milioni di euro del 2005 a 0 euro a partire dal 2009.

In conseguenza del forte stato di crisi che sta interessando settori economici e/o particolari contesti territoriali, si è tentato di assegnare a Equitalia un improprio ruolo di ammortizzatore sociale, cercando di limitare l'azione di recupero coattivo, anziché intervenire a monte sulle cause strutturali della crisi.

Ciò ha determinato alcuni recenti interventi normativi che stanno determinando riflessi negativi sull'andamento dell'attività di riscossione, come testimoniato dalla recente diminuzione degli incassi.

Equitalia sta comunque prontamente riorganizzando la propria attività, con l'obiettivo, sempre presente, di essere vicina ai debitori, mantenendo, nel contempo, adeguati livelli di riscossione.

Dal punto di vista strettamente operativo, il Gruppo prosegue nel complesso processo di riorganizzazione societaria, di messa a fattor comune delle banche dati e dei sistemi informativi, di ricerca quotidiana – ai fini della predisposizione dei necessari correttivi – di elementi che possano presentare anche la sola remota possibilità di generare sui debitori conseguenze pregiudizievoli che vadano al di là delle esigenze di pronto recupero. Con la stessa energia si continuerà a perseguire le situazioni evidentemente preordinate alla sottrazione consapevole, se non fraudolenta, dei patrimoni all'azione esecutiva.

Naturalmente l'incremento dei volumi riscossi, l'affinamento delle modalità di recupero, la ricerca del massimo grado possibile di compliance con i cittadini iscritti a ruolo, l'esigenza di procedere a sempre più sofisticate clusterizzazioni del parco debitori per meglio calibrare le azioni di recupero, determinano la necessità di investire sui sistemi informativi, sull'organizzazione e sulle risorse umane, senza alterare l'attuale rapporto tra costi e ricavi.

Per realizzare questo obiettivo abbiamo bisogno di regole certe e, soprattutto, della fiducia delle Istituzioni.