

Il sistema della riscossione in Italia: spunti critici

di Alessandro Giovannini

Professore ordinario di Diritto tributario nell'Università di Siena

Presidente dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto tributario

ABSTRACT

The article critically examines the system of collection of taxes and social contributions in force, based on the official data sent to Parliament by the director of Equitalia and the cognitive analyzes submitted at the request of the Italian government by the OECD and the IMF. The figures show, in the face of a huge amount of credits, a recovery capability of \$ 8 billion last year. In an embarrassing condition compared to other OECD countries. The article proposes a profound revision of the tax system, with the Tax Administration taking part in the tax assessment phase, already at the stage of the declaration, using computer technologies and large amounts of data available to promote the general spread of mechanisms of compliance. The work concludes a critical analysis of VAT revenue growth measures, such as split payment.

SINTESI

L'articolo esamina criticamente in sistema di riscossione delle imposte e dei contributi sociali vigente, sulla base dei dati ufficiali comunicati al parlamento dal direttore di Equitalia e delle analisi conoscitive presentate su richiesta del governo italiano dall'OCSE e dall'FMI. I dati riportati, evidenziano a fronte di una enorme mole di crediti, una capacità di riscossione nell'ultimo anno di 8 miliardi. In una condizione imbarazzante rispetto agli altri paesi OCSE.

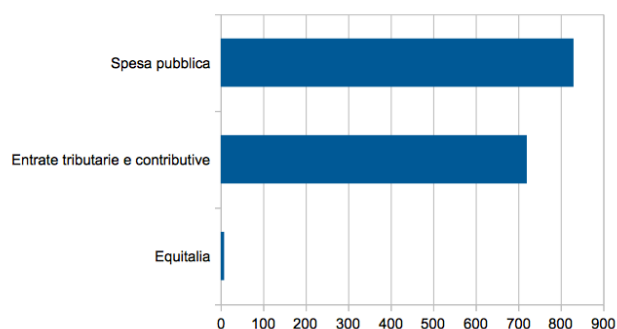
L'articolo propone una revisione profonda del sistema tributario, con la partecipazione dell'Amministrazione alla fase di determinazione dell'imposta, già nella fase della dichiarazione, utilizzando le tecnologie informatiche e le grandi quantità di dati disponibili, per favorire la diffusione generalizzata di meccanismi di compliance. Conclude il lavoro un'analisi critica delle misure di incremento del gettito dell'Iva, come lo split payment.

SOMMARIO: 1. La situazione: il cimitero della riscossione – 2. I rimedi: accertamento ex ante, superamento della personalità giuridica, fisco digitale, centrale nazionale d'informazione, split payment, unificazione dei procedimenti e dei soggetti – 33. Conclusioni

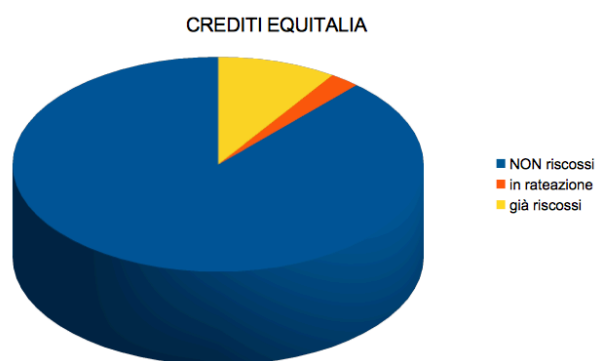
1. La situazione: il cimitero della riscossione

L'Italia, tra i paesi più industrializzati, è al primo posto per crediti erariali non riscossi. Questo è l'impietoso record che emerge da due studi dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) e del FMI del 2016. Situazione, peraltro, che Parlamento e Governo italiano conoscevano già da anni.

Equitalia, la società a totale controllo pubblico incaricata della riscossione su tutto il territorio nazionale, ad eccezione della Sicilia, nel 2015 ha incassato circa 8 miliardi. Questa cifra è sicuramente molto più elevata di quella di 10 anni fa, ma è ancora marginale rispetto alla spesa pubblica, pari a 830 miliardi (meno dell'1%), e alle entrate da tributi e contributi, che ammontano a 730 miliardi (circa l'1%).



I crediti non riscossi in carico all'agente della riscossione sono pari, al 31 dicembre 2015, a 750 non riscossi.



Con ogni probabilità soltanto 40 miliardi saranno effettivamente recuperati nei prossimi 5 anni. La maggior parte di questo credito è perduto quasi sicuramente giacché:

- 140 si riferiscono a soggetti falliti
- 80 a persone morte o imprese chiuse
- 100 a nullatenenti
- 320 a soggetti nei confronti dei quali sono state eseguite infruttuosamente delle azioni esecutive
- 30 non sono "lavorabili" a causa di norme a favore del contribuente come la non pignorabilità dell'abitazione o per soglie minime di riscossione.

Soggetti Falliti	140 miliardi
Persone morte e imprese chiuse	80 miliardi
Azioni esecutive infruttuose	320 miliardi
Nullatenenti	100 miliardi
Non "laborabili"	30 miliardi
Speranza di recupero	40 miliardi

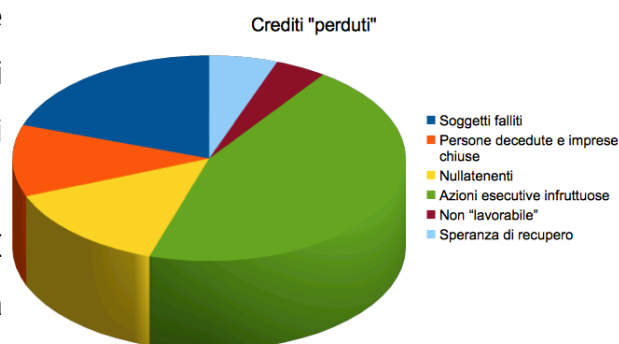
Il 50 per cento di questi crediti è riferibile all'agenzia delle entrate mentre il restante si divide tra INPS e altre amministrazioni pubbliche.

Il Fondo Monetario Internazionale e l'OCSE pongono l'accento sulla gravità di questa situazione soprattutto perché negli altri paesi

industrializzati la differenza tra crediti messi in riscossione e quelli non riscossi è di importo minimale rispetto all'enormità dei nostri crediti.

Tra i motivi che hanno determinato questa situazione ci sono indubbiamente forti carenze organizzative, la mala gestione e - cosa mai trascurabile nel nostro paese - la criminalità vera e propria. Ovviamente, la lentezza della maggior parte delle procedure, legate ad un sistema che non ha saputo riformarsi per rendersi compatibile con le esigenze reali degli operatori economici, delle famiglie e dei cittadini e più in generale con i grandi cambiamenti che hanno caratterizzato gli ultimi decenni, ha la sua parte di responsabilità. Così come partecipano ad ingrandire il problema tutti i limiti strutturali del sistema impositivo che, da tempo, avrebbe bisogno di un radicale processo di riforma. Non ultimo, è innegabile che la crisi economica abbia minato la disponibilità di liquidità da parte dei contribuenti.

Per gli organismi internazionale il "male per eccellenza" è tuttavia un altro. Dietro all'elevato ammontare di crediti in giacenza vi è una dabbenaggine contabile: molti



dei crediti inesigibili non sono stati stornati o sgravati. Se i conti fossero stati tenuti correttamente o, almeno, venissero ripuliti adesso, i crediti da riscuotere sarebbero minori.

Questo discorso è suggestivo ma tecnicamente errato: può andare bene per i crediti dichiarati inesistenti dal giudice o dalla stessa agenzia delle entrate, per quelli rateizzati o già riscossi. Questi avrebbero dovuto essere senz'altro sgravati e, nel farlo, non ci sarebbe stato nessun "trucco". Però questa tipologia di credito - pari a ulteriori 200 miliardi, secondo la dichiarazione dell'amministratore delegato di Equitalia - sono già fuori, per così dire, dal totale dei crediti non riscossi e dunque non sono compresi tra quelli indicati in precedenza.

Per i 700 miliardi che rimangono - e che difficilmente potranno essere riscossi, è bene ricordarlo - gli storni contabili non possono essere usati come una bacchetta magica. Eliminandoli si aprirebbe una voragine nel bilancio dello stato. La titolarità di questi crediti non è infatti di Equitalia, in quanto agente di riscossione, ma dello Stato. Mantenere questa montagna di crediti nei conti di Equitalia, allora è in realtà, è uno stratagemma per evitare il problema. Equitalia è il tappeto sotto il quale nascondere la polvere che minerebbe la quadratura sostanziale del bilancio statale su cui queste centinaia di miliardi graverebbero.

2. I rimedi: accertamento ex ante, superamento della personalità giuridica, fisco digitale, centrale nazionale d'informazione, split payment, unificazione dei procedimenti e dei soggetti

È possibile continuare a fingere, a nascondere la polvere? Per quanto tempo?

La complicità tra evasione e mancata riscossione genera squilibri letali nella distribuzione dei carichi fiscali, nella distribuzione e nell'accumulo della ricchezza, che influenzano direttamente economia e mercato interni ed internazionali. Soprattutto insidia l'equità e si pone in spregio alla legalità.

La politica non è sembrata in grado di dare risposte concrete per cambiare questa direzione: gli interventi seri e portati a compimento sono stati pochi e asistematici. Molte leggi sono severe solo in apparenza per poi perdere la propria

efficacia in troppi adempimenti burocratici, complicazioni interpretative, scarsissima vigilanza applicativa. Leggi che uniscono al proprio carattere oppressivo un'inefficacia dei risultati concreti.

Non possiamo nasconderci dietro ad una foglia di fico: l'evasione, la mancata riscossione, l'elusione e l'economia criminale sono fenomeni noti e gravissimi. I metodi tecnici per ridurli al minimo "fisiologico" esistono. Oggi sono dilemmi politici ad impedire un vero, robusto, drastico cambiamento: la volontà politica di risolverli seriamente non c'è oppure la politica non è capace di mettere in campo interventi strutturali che ridiamo fiato sistema paese. Questo è il problema che prima o poi dovremo seriamente affrontare, sia come operatori è come studiosi, sia come cittadini.

In prospettiva, un intervento di semplificazione dell'intero settore, che migliorerebbe al contempo il meccanismo della riscossione, potrebbe essere quello di rovesciare il procedimento di determinazione, liquidazione, accertamento e riscossione dei principali tributi, ad iniziare dalle imposte dirette.

Occorre ripensare il concetto di "effettività" del reddito: il sistema attualmente non è in grado di assicurare che la capacità contributiva dichiarata e tassata sia quella effettiva (come dimostra inequivocabilmente l'enormità dell'evasione fiscale).

Il reddito e l'effettività sono concetti convenzionali e come tali occorre ripensarli.

Possiamo immaginare un metodo anticipato di determinazione della materia imponibile ed accordi tra amministrazione finanziaria e singolo contribuente? È eretico parlare in questi termini? Oppure è una via, forse l'unica, che consentirebbe davvero di uscire dalla palude nella quale è costretto il sistema.

Oggi un articolato procedimento determina esistenza ed ammontare del reddito partendo dalla dichiarazione dei redditi del contribuente alla quale seguono i controlli (in realtà solo nel 1 per cento dei casi), l'istruttoria della Guardia di Finanza e dell'agenzia delle Entrate, per arrivare alla "ritualizzazione" dell'accertamento: accertamenti automatici e formali, analitici e contabili, sintetici, induttivi o indiziari, per prove documentali e per presunzioni, seguiti da ulteriori tronconi

procedimentali di confronto con il contribuente o di immediata riscossione. Al termine del confronto si aprono altri procedimenti che danno vita ad un ulteriore, complesso e costosissimo reticolato incoerente e irrazionale, faticoso e pieno di “trabocchetti”.

Questo metodo ex post di determinazione e controllo della ricchezza può essere accantonato senza troppi rimpianti per fare spazio ad un metodo che pesi ex ante il reddito per un periodo predeterminato.

Occorre progettare la contribuzione per il futuro piuttosto che verificare costantemente quella avvenuta nel passato. Troppo spesso il processo di verifica e riscossione avviene quando la memoria dei fatti è già sbiadita, le prove non più attendibili e, troppo spesso, quando i redditi prodotti e i patrimoni da “colpire” non sono più rintracciabili.

Che senso ha sapere di avere miliardi di crediti che non incasseremo mai? Che senso ha saperlo 5 o 6 anni dopo la realizzazione del presupposto e dopo altri 5 o 6 anni prima di poterli dichiarare esigibili in via definitiva?

Scegliendo la strada della determinazione ex ante, oltre al risparmio in termini di adempimenti e costi, avremmo la “certezza” della tassazione prima di iniziare un'attività o un anno lavorativo. Il contribuente potrebbe sapere quanto spenderà, si semplificherebbe il processo di accertamento e si avrebbe “certezza” delle entrate dello Stato.

Questo nuovo rapporto anticipato prenderebbe la forma di un vero contratto di responsabilità contributiva e lealtà reciproca tra Stato e cittadino, e, in caso di mancato versamento nei termini e tempi concordati, avrebbe efficacia di titolo immediatamente esecutivo.

Questo strumento, per dirla in una battuta, risponderebbe ad un'esigenza fondamentale del nostro sistema: avvicinare la riscossione al momento della produzione della ricchezza.

E' opportuno sottolineare, inoltre, la necessità di un “fisco digitale”: il ritardo tecnologico sta influenzando negativamente sia le entrate dello Stato, sia la vita dei cittadini, anche dei contribuenti onesti e puntuali.

Al di là di questi interventi di modificazione strutturale del sistema, vi sono misure che andrebbero attuate urgentemente per permettere allo Stato di identificare i beni furbescamente sottratti agli occhi del fisco. Occorre incrociare gli iscritti all'anagrafe della popolazione residente con in dati reddituali e patrimoniali in possesso dell'agenzia e delle altre amministrazioni, creare una *task force* dedicata allo scopo ed un centro informativo nazionale unico di tutte le *intelligence*, comprese quelle non fiscali.

Non dimentico mai che Al Capone fu arrestato proprio per evasione fiscale prima ancora che per i crimini di sangue e di mafia per i quali era famoso.

Sul versante organizzativo si è recentemente presa la determinazione di sopprimere Equitalia e la contestuale determinazione di affidare la riscossione all'agenzia delle entrate (d.l. n.193/2016). È una scelta suggerita qualche mese fa dall'OCSE e dal FMI, ma che da anni la dottrina italiana auspicava per eliminare distorsioni nel procedimento, vuoti temporali, buchi istruttori.

Finalmente, mi vien da dire, gli auspici si sono tradotti in realtà. La speranza è che si trovi il coraggio di portare a termine la riforma e si giunga anche all'eliminazione dell'aggio (il cui gettito è di circa 600 milioni all'anno), al quale ormai residua solo la finalità di sanzione impropria (nonostante le acrobazie del legislatore e le asciutte pronunce della Corte costituzionale).

È poi necessario la revisione degli strumenti di riscossione superando definitivamente il ruolo e la cartella di pagamento, ed eliminando l'aggio esattoriale, che oggi è di fatto una sanzione "impropria" a carico del debitore.

Si deve superare, con una rinnovata normativa, lo schermo della personalità giuridica degli enti e le molte finzioni che la seguono, in modo da far pagare le tasse a chi si è messo effettivamente in tasca i soldi e che, dietro a quello schermo, ha incamerato anche i crediti erariali.

Quest'ultimo aspetto è in qualche modo legato alla cosiddetta "tax compliance", un argomento di cui si scriveva già negli anni '50, immaginando un sistema generale radicato su un patto sociale e contributivo tra Stato e cittadino fondato su lealtà e affidabilità reciproca.

Oggi la *compliance*, lo ricordo di passata, è finalizzata alle sole imprese e prevede, oltre ad una serie di “servizi dedicati” e minori adempimenti, l'esenzione dalla responsabilità sanzionatoria degli amministratori e dei soci ed una sorta di salvagente nel mare procelloso dell'accertamento.

La *compliance*, o “fisco amico” ha però scarsissimo peso nella vita di milioni di contribuenti. Ne beneficiano, infatti, solo le grandissime aziende, ossia 45 su 5 milioni. A regime si parla di 4 mila (grandi aziende) su 5 milioni.

Vi è poi da verificare la conformità del sistema c.d. dello *split payment* in materia di IVA, disciplina introdotta recentemente sia per specifiche attività imprenditoriali, sia per i professionisti che svolgono prestazioni a favore di pubbliche amministrazioni (legge n.190 del 2014 e DEF 11 aprile 2017).

A me pare che la struttura dello *split payment*, pure tesa, nelle intenzioni del legislatore, ad incrementare le entrate per circa 5 miliardi (saldo netto), sollevi dubbi di conformità alle direttive comunitarie perché agisce non soltanto sul versante finanziario, garantendo lo Stato in punto di riscossione, ma anche, strutturalmente, sul sistema applicativo dell'imposta sul valore aggiunto. Il divieto di compensare l'imposta a credito con quella a debito, infatti, è modifica strutturale del funzionamento del tributo, che diventa, a un certo punto della “catena” delle cessioni o prestazioni, monofase. Inoltre, gli effetti finanziari negativi che quel divieto produce sugli operatori, destinati a rimanere cronicamente a credito dell'erario, contribuisce ad alimentare dubbi sulla sua opportunità micro e macro economica.

3. Conclusioni

Ebbene e conclusivamente, per fronteggiare seriamente l'emergenza della riscossione si deve per forza tornare ad una valutazione complessiva della società e della politica. Non si può derogare al dovere di ogni singolo cittadino di contribuire secondo le proprie possibilità. Non possiamo più permetterci di minare il sistema nel suo complesso perché capaci solo di promuovere provvedimenti occasionali che, a fronte di risultati (forse) immediati in termini di cassa, producono nel tempo

colossali problemi di stabilità dei conti pubblici, di equità, di rispetto delle regole anche europee e di coscienza civica.

E' ormai un problema che, oltre al profilo tecnico, riguarda il senso valoriale dello stato, il senso di appartenenza ad una comunità, di condivisione e ripartizione equa dei carichi pubblici e di redistribuzione equiordinata della ricchezza.

Termino ricordando le parole di un grande uomo, oltre che di un grande sacerdote, che dedicò la vita alla formazione civica delle coscienze, Lorenzo Milani. Nella "Lettera ai giudici" scrisse parole di alto valore etico, che ancora oggi si possono leggere nella sua scuola di Barbiana, ormai museo della memoria e della contemporaneità: «I care. È il motto intraducibile dei giovani americani migliori. "Me ne importa", "mi sta a cuore". È il contrario esatto del motto... "me ne frego"» (Lorenzo Milani, Priore di Barbiana, Firenze, da Lettera ai giudici, 18 ottobre 1965).