

<p>CONTRIBUTIVA (HIGH NET WORTH INDIVIDUALS)</p> <p>▪ ALTRE PERSONE FISICHE (INDIVIDUALS)</p> <p><i>Valore 2</i></p>		
<p>8. Evasione da strumentale utilizzo schermi giuridici (società di comodo “di fatto”).</p> <p>PERSONE FISICHE AD ALTA CAPACITÀ CONTRIBUTIVA (HIGH NET WORTH INDIVIDUALS)</p> <p><i>Valore 3</i></p>	<p>Prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Monitoraggio strutture societarie aventi finalità mera intestazione di patrimoni/redditi. <p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Controlli mirati. - Incrocio dei dati relativi alla concessione in godimento di beni, da parte di società, a favore di soci, amministratori o loro familiari con le dichiarazioni fiscali. - Controllo sistematico della posizione delle persone fisiche che ricevono in godimento beni da società (previsto dal d.l. n. 138 del 2011). 	
<p>9. Evasione imposte dirette e indirette su capitali detenuti all'estero.</p> <p>▪ PERSONE FISICHE AD ALTA CAPACITÀ CONTRIBUTIVA (HIGH NET WORTH INDIVIDUALS)</p> <p>▪ ALTRE PERSONE FISICHE (INDIVIDUALS)</p> <p><i>Valore 1</i></p> <p><i>Valore 5</i></p>	<p>Prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enfasi mediatica su attività di controllo. <p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento strumenti di cooperazione internazionale. - Indagini finanziarie (volte anche a estrarre indizi di prelievi di contante di rilevante entità). - Potenziamento del patrimonio informativo sulle tipologie di operazioni e strutture utilizzate per la detenzione di capitali non dichiarati all'estero. 	<p>Popolazione residente maggiore di età (fonte ISTAT - 2011): 49.788.488.</p>

<p>10. <i>Non-compliance</i> "involontaria" (es. obblighi di monitoraggio fiscale – compilazione quadro RW).</p> <p>▪ PERSONE FISICHE AD ALTA CAPACITÀ CONTRIBUTIVA (<i>HIGH NET WORTH INDIVIDUALS</i>)</p> <p>▪ ALTRE PERSONE FISICHE (<i>INDIVIDUALS</i>)</p>	<p>Prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Educazione fiscale. - Maggiore assistenza nella compilazione delle dichiarazioni fiscali. - Dialogo continuo Fisco/contribuente – individuazione e costante aggiornamento della posizione fiscale di ciascuno (a partire dal 18° anno di età). <p>Incentivi alla <i>compliance</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regolarizzazione senza remissione delle imposte, ma con sanzioni ridotte. 	<p>Popolazione residente maggiore di età (fonte ISTAT – 2011): 49.788.488.</p>
<p>11. Evasione e frode per il mancato versamento di ritenute, contributi o di altre imposte.</p> <p>▪ IMPRESE DI MEDIO-PICCOLE DIMENSIONI E LAVORATORI AUTONOMI (<i>SMALL-MEDIUM SIZED ENTERPRISES</i>)</p> <p>▪ ALTRE PERSONE FISICHE (<i>INDIVIDUALS</i>)</p> <p><i>Valore 2</i></p> <p><i>Valore 4</i></p>	<p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Controllo automatico tra debito tributario risultante dalle dichiarazioni e modelli di versamento. - Analisi indizi ricavabili da dichiarazioni IVA di altri soggetti. - Controlli originati da ritenute scomutate rilevabili dalle dichiarazioni del soggetto sostituito. - Analisi di rischio condotte anche mediante verifica dei versamenti di ritenute effettuati nel corso del tempo (es. casi di fluttuazioni ambigue). - Elaborazione di piani operativi condivisi con gli agenti della riscossione per prevenire e contrastare la sottrazione di beni alle procedure esecutive. 	<p>Contribuenti di prima e seconda fascia (anno 2011, volume d'affari 2009): 5.468.823.</p>
<p>12. Evasione e frodi di IVA e dazi all'importazione per omessa dichiarazione e sottofatturazione.</p>	<p>Prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento degli accordi tra Agenzia delle Dogane e Guardia di Finanza, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, con i Paesi terzi. - Scambio di <i>best practices</i> tra Autorità nazionali e internazionali. 	<p>Contribuenti di prima e seconda fascia (anno 2011, volume d'affari 2009): 5.468.823. Sono attualmente censiti circa 500.000 soggetti</p>

<p>IMPRESE DI MEDIO-PICCOLE DIMENSIONI E LAVORATORI AUTONOMI (<i>SMALL-MEDIUM SIZED ENTERPRISES</i>) <i>Valore 4</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Utilizzo di garanzie per l'estrazione di prodotti dai depositi fiscali. <p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sviluppo di un'analisi del rischio a livello UE. - Condivisione di banche dati tra Stati membri e creazione di unità di <i>intelligence</i>. - Interventi da definire a livello UE e/o su base nazionale. - Utilizzo di sistemi informatizzati per tracciamento e controllo di <i>container</i> di merci in transito o all'importazione, sulla base di <i>standard</i> uniformi definiti per tutti gli Stati UE. - Elaborazione piani congiunti Agenzia delle Dogane - Agenzia delle Entrate / Guardia di Finanza, per l'esecuzione di interventi ispettivi ad ampio raggio per contrastare pratiche di "sottofatturazione". - Sviluppo di <i>software</i> per accertare in tempo reale (verificando le esportazioni/cessioni intracomunitarie effettive) le illecite dichiarazioni di "<i>plafond</i>" (che consente di non pagare l'IVA all'importazione). <p>Incentivi alla compliance:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Facilitazioni procedurali all'importazione per soggetti che assolvono (o che hanno sempre assolto) correttamente i propri obblighi. 	<p>economici importatori/esportatori.</p>
<p>13. Frodi organizzate per l'abbattimento del carico impositivo (IVA e IL.DD.), società "cartiere" e creazione di crediti IVA fittizi.</p> <p>IMPRESE DI MEDIO-PICCOLE DIMENSIONI E LAVORATORI AUTONOMI (<i>SMALL-MEDIUM SIZED ENTERPRISES</i>) <i>Valore 4</i></p>	<p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento frequenza comunicazioni relative ai rapporti con clienti e fornitori (ad es., mensile). - Creazione di banche dati di soggetti che regolarmente versano l'IVA. - Sistematico utilizzo delle banche dati per l'effettuazione di analisi mirate di rischio. - Tavoli di collaborazione sia in ambito nazionale (Cabina di regia) che internazionale (Eurofisc). 	<p>Contribuenti di prima e seconda fascia (anno 2011, volume d'affari 2009): 5.468.823.</p>
<p>14 - Accise: evasione nel settore del carburante per la navigazione</p>	<p>Prevenzione :</p> <ul style="list-style-type: none"> - definizione di procedure semplificate per il rifornimento basate sulla identificazione del soggetto beneficiario e la standardizzazione delle registrazioni, con procedura informatica che consenta 	<p>Contribuenti di prima e seconda fascia (anno 2011, volume d'affari 2009): 5.468.823.</p>

	<p>l'elaborazione dei dati; impiego di sistemi di tracciamento delle navi e di misuratori delle quantità di prodotti trasferiti.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Individuazione e repressione:precostituzione di task force nazionali dell'Agenzia delle Dogane dedicate all'analisi dei dati ed alla ricerca delle anomalie, per controlli mirati sul territorio e presso i depositi fiscali, nell'ambito di programmi straordinari, d'intesa con Agenzia Entrate e Guardia di Finanza 	
15 – Accise: evasione nel traffico internazionale di liquori	<p>Prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - elaborazione dei dati delle cessioni di prodotti alcolici ad alta tassazione verso Stati Membri con i quali sono state condivise analisi dei rischi e stabilite cooperazioni rafforzate (Inghilterra, Germania); <p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sviluppo azioni di controllo mirato sul territorio, con svolgimento delle correlate investigazioni di polizia giudiziaria a seguito di delega della competente Autorità Giudiziaria 	
16 – Accise: rimborso accisa agli autotrasportatori	<p>Prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - realizzazione di registri informatici contenenti le dichiarazioni di consumo e incrocio dei dati fiscali del contribuente con le richieste di rimborso o di compensazione con modello F24; - Individuazione e repressione:definizione dei criteri di rischio per selezione di controlli ad alta probabilità di illecito ed efficacia in termini di recupero d'imposta; creazione di liste sia a livello centrale che territoriale presso gli Uffici delle Dogane per la realizzazione di programmi di controllo mirati. 	
<p>17. Trasferimento di imponibili tra Stati mediante tecniche di <i>transfer pricing</i>.</p> <p>IMPRESE DI PIÙ GRANDI DIMENSIONI (LARGE BUSINESS) Valore 5</p>	<p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento dei controlli dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza nei confronti dei grandi contribuenti. <p>Incentivi alla compliance:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regime degli oneri documentali in materia di prezzi di trasferimento di cui alla disciplina prevista dall'art. 1, comma 2-ter del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471. - Recepimento degli <i>standard</i> internazionali e delle <i>best practise</i>. - <i>Roll back</i> per gli APA (<i>Advance Pricing Agreement</i>) unilaterali dalla data di presentazione dell'istanza e estensione dei termini dell'Apa bilaterale alle annualità pregresse non soggette a verifica in accordo con l'amministrazione fiscale estera. - Introduzione di Ampliamento <i>Ruling</i> internazionale per l'acclaramento dell'esistenza della 	Contribuenti di terza fascia (anno 2011, volume d'affari 2009): 2.430

<p>18. Evasione ed elusione fiscale mediante pratiche di "aggressive tax planning" (es. estero-vestizione, operazioni straordinarie, anche transnazionali, aventi finalità elusiva).</p> <p>IMPRESE DI PIÙ GRANDI DIMENSIONI <i>(LARGE BUSINESS)</i></p> <p><i>Valore 5</i></p>	<p>stabile organizzazione in Italia di soggetti esteri.</p> <p>Prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enfasi mediatica sugli schemi di pianificazione fiscale aggressiva riscontrati nel corso dell'attività di controllo (allo scopo di contrastarne la diffusione). - Potenziamento del tutoraggio. - Sistematico utilizzo delle banche dati a disposizione per il censimento delle operazioni straordinarie. <p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento della cooperazione internazionale. - Manutenzione quadro normativo (per "inseguire" le nuove tecniche di elusione individuate dai contribuenti). 	<p>Contribuenti di terza fascia: 2.930</p>
<p>19. Evasione imposta unica. Esercizio di scommesse "in nero" o, comunque, senza registrazione al totalizzatore nazionale.</p> <p>IMPRESE DI MEDIO-PICCOLE DIMENSIONI E LAVORATORI AUTONOMI <i>(SMALL-MEDIUM SIZED ENTERPRISES)</i></p>	<p>Prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Operazioni di gioco a fini di controllo (fondo speciale per giocate a fini di controllo). <p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verifiche a soggetti privi di concessione amministrativa. - Accertamenti bancari e finanziari. - Accertamento induttivo in base alla media della raccolta per provincia. - Programmi di verifiche coordinati con la Guardia di Finanza. - Utilizzo ai fini fiscali di dati e notizie acquisite nell'ambito di indagini di P.G. e/o di attività di controllo da altri soggetti (ad esempio, vigili urbani). <p>Incentivi alla compliance:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Liquidazione automatica dell'imposta (<i>a partire dall'anno d'imposta 2011</i>). 	<p>I concessionari sono in tutto 2.500, di cui 2.000 per le scommesse.</p> <p>La platea dei potenziali soggetti abusivi è indefinibile.</p>
<p>20. Evasione PREU [apparecchi da divertimento ed intrattenimento – AWP (<i>amusement with prize</i>) e VLT (<i>video lottery terminal</i>)].</p> <p>Utilizzo di apparecchi non</p>	<p>Prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Operazioni di gioco a fini di controllo (fondo speciale per giocate a fini di controllo). <p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analisi di rischio con riferimento agli scostamenti, per apparecchio collegato alla rete, rispetto alla media, su base locale. - Accertamenti bancari e finanziari. - Applicazione dell'accertamento induttivo (PREU "forfettario") per gli apparecchi non collegati 	<p>La platea dei potenziali soggetti abusivi è indefinibile.</p>

<p>collegati alla rete telematica o alterati.</p> <p>IMPRESE DI MEDIO-PICCOLE DIMENSIONI E LAVORATORI AUTONOMI (SMALL-MEDIUM SIZED ENTERPRISES)</p>	<p>alla rete o irregolari.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programmi di verifiche coordinati con la Guardia di Finanza. - Scambio di dati ed informazioni con l’Agenzia delle Entrate. - Utilizzo ai fini fiscali di dati e notizie acquisite nell’ambito di indagini di polizia giudiziaria e/o di controllo di altri soggetti (ad esempio, vigili urbani). 	
<p>21. Gioco <i>on line</i></p> <p>Operazioni di gioco con siti di soggetti privi di concessione (evasione imposte unica, riciclaggio, frodi di gioco).</p> <p>IMPRESE DI MEDIO-PICCOLE DIMENSIONI E LAVORATORI AUTONOMI (SMALL-MEDIUM SIZED ENTERPRISES)</p>	<p>Prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Scambio di informazione con le corrispondenti Autorità estere. - Apertura di conti di gioco mediante il fondo speciale per giocate a fini di controllo, al fine di individuare i soggetti titolari di siti illegali. - Segnalazione da parte di banche ed intermediari finanziari delle somme trasferite a società di gioco non autorizzate (in corso di emanazione il provvedimento attuativo). - Tracciatura di tutte le operazioni di gioco. - Inibizione di siti illegali. <p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accertamenti bancari e finanziari. - Scambio di dati ed informazioni con l’Agenzia delle Entrate. - Individuazione dei giocatori che utilizzano siti illegali, sulla base delle informazioni fornite dalle banche e dagli altri intermediari finanziari. <p>Incentivi alla <i>compliance</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Liquidazione automatica dell’imposta (con riferimento all’anno d’imposta 2011). 	<p>La platea dei potenziali soggetti abusivi è indefinibile.</p>
<p>Al fine di garantire una maggiore efficacia del sistema di contrasto all’evasione fiscale, previsione di costanti e puntuali approfondimenti sugli esiti del contenzioso tributario instaurato dai contribuenti, quale <i>feedback</i> dell’azione di accertamento per migliorare la qualità degli interventi ispettivi e per evidenziare eventuali criticità, anche nel funzionamento della giustizia tributaria.</p>		

1.2. La riorganizzazione del contrasto all'evasione

La selezione dei soggetti: il "rischio di evasione".

Negli ultimi anni l'approccio alle strategie di controllo è stato sempre più basato sulla valutazione del rischio di evasione e/o di elusione, riferita a ciascuna macro-tipologia e tarata sulle peculiarità locali. Ciò comporta l'efficiente allocazione delle risorse (sia in termini quantitativi che qualitativi), in funzione dell'andamento e della concentrazione del rischio, e la altrettanto efficiente selezione delle posizioni, così come dei fenomeni da sottoporre a controllo, con l'obiettivo di evitare di perseguire situazioni di scarsa rilevanza o mere violazioni di carattere formale (in quanto a basso rischio).

Efficacia dell'attività di controllo.

Testimonianza concreta della bontà del percorso intrapreso negli ultimi anni è fornita dai risultati dell'attività di accertamento negli ultimi dieci anni, come ampiamente riportati nel Capitolo 2, che evidenziano un importante incremento qualitativo, con riferimento sia all'ultimo decennio, sia in particolare al 2013 e ai primi mesi del 2014. Sono dati confortanti che non devono rappresentare un punto d'arrivo, ma indurre a proseguire con sempre maggiore convinzione nel percorso del continuo miglioramento dell'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione fiscale.

Classificazione in macro-categorie specifiche.

Di particolare ausilio, per un approccio sistematico alle strategie di prevenzione e contrasto dell'evasione, è la classificazione dei più frequenti "fenomeni evasivi/elusivi in relazione alle specifiche macro-categorie di contribuenti", cui corrispondono altrettanto differenziati strumenti di contrasto dell'evasione.

II.DD. e IVA: fenomenologie di evasione fiscale e macro-categorie di contribuenti.

In particolare questo approccio, per le imposte dirette e per l'IVA, tiene conto che:

- per le imprese di più grandi dimensioni, i fenomeni evasivi/elusivi si sostanziano, prevalentemente, nel trasferimento di imponibili tra Stati mediante tecniche di *transfer pricing*, nell'evasione ed elusione fiscale mediante pratiche di "*aggressive tax planning*" ed in ulteriori forme di evasione originate utilizzando il canale estero;
- per le imprese di medio-piccole dimensioni e per i lavoratori autonomi, un segmento in Italia particolarmente numeroso e generatore di quote significative di reddito, l'evasione fiscale e contributiva è legata allo svolgimento "in nero" dell'intera attività (cosiddetti "evasori totali"), alla mancata fatturazione di corrispettivi (in tutto o in parte), così come all'imputazione di costi inesistenti o comunque non inerenti;
- per gli enti non commerciali, l'evasione di imposte dirette e indirette è attuata prevalentemente mediante l'adozione abusiva della veste di associazione o ente non commerciale;
- per le persone fisiche ad alta capacità contributiva (*high net worth individuals*), si riscontra l'evasione di imposte dirette mediante l'estero-residenza fittizia, l'evasione ed elusione mediante intestazioni "di comodo" e l'evasione di imposte dirette e indirette su capitali detenuti all'estero;
- per le altre persone fisiche, l'evasione fiscale e contributiva riguarda i redditi di lavoro dipendente irregolare o di lavoro autonomo occasionale (cui si associa quella del datore di lavoro), l'evasione di imposte dirette e indirette su contratti di locazione, l'evasione immobiliare ("case fantasma") e l'evasione dei tributi diretti e indiretti connessi con la disponibilità degli immobili oltre che l'evasione mediante indebite deduzioni o detrazioni di oneri;
- esistono, inoltre, forme di frode fiscale più gravi, basate sul sistematico ricorso alle fatture per operazioni inesistenti, attraverso la creazione di società fittizie, aventi cioè l'esclusivo scopo di consentire illeciti abbattimenti del carico fiscale.

- Evasione nel settore delle accise.** Anche nel settore delle accise, in relazione alle diverse macro-categorie di soggetti, è possibile scomporre le diverse fenomenologie evasive.
- Gli illeciti commessi dall'ampia platea degli operatori del settore attengono, in generale, alla sottrazione di prodotti a tassazione (vendite "in nero"), all'utilizzo strumentale delle agevolazioni ovvero a truffe basate sull'artata determinazione quantitativa dei prodotti sottoposti (la cosiddetta "sottrazione all'accertamento"). L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha individuato come prioritarie le azioni di contrasto all'evasione dell'accisa gravante sugli oli minerali utilizzati per la navigazione, sul traffico di prodotti alcolici e sui rimborsi dovuti agli autotrasportatori.
- Dette forme di evasione sono state affrontate con distinti programmi di controllo straordinari, tendenti a scoprire le posizioni irregolari degli operatori che hanno precostituito documentazione e registrazioni delle attività imprenditoriali fittizie. In numerosi casi sul territorio nazionale sono stati scoperte articolate frodi consistenti, rispettivamente: i) nella fruizione del regime di non sottoposizione sul carburante dichiarato quale provvista per la navigazione in quantitativi maggiori del vero rifornimento o assolutamente falsi; ii) nell'evasione dell'accisa dovuta su prodotti alcolici dichiarati per l'esportazione o per la cessione verso altro Stato membro, con chiusura irregolare della procedura sospensiva dell'imposta ed immissione in consumo fraudolenta nel territorio dello Stato o della Unione; iii) nella fruizione di rimborsi non spettanti a seguito di dichiarazione di consumi di carburante eccessivi a fronte del reale parco di veicoli impiegati oppure con dichiarazione di veicoli inesistenti o non di proprietà.*
- Il contrabbando di tabacchi lavorati.** Un fenomeno evasivo articolato, realizzato da strutture complesse, talvolta infiltrate anche da organizzazioni criminali, è individuabile nel contrabbando in materia di tabacchi lavorati, la cui forma più nota è costituita dall'introduzione nel territorio nazionale, in modo fraudolento, di tabacchi lavorati esteri, realizzata in particolare: i) mediante introduzione fraudolenta sul mercato italiano di prodotto iscritto in tariffa e proveniente da manifatture regolarmente adibite alla fabbricazione dei marchi in questione, ma che ha subito lungo la catena distributiva uno sviamento dalla destinazione prestabilita; ii) attraverso la commercializzazione di prodotto contraffatto, proveniente da manifatture clandestine; iii) per effetto della vendita di prodotto di cui non è autorizzata la commercializzazione in Italia, pur presentando caratteristiche di regolarità sotto il profilo della fabbricazione e della commercializzazione nel Paese di origine (*illegite White*).
- Il contrasto agli illeciti doganali.** La necessità di affinare e calibrare le strategie di controllo dell'Amministrazione finanziaria sulla base di preliminari analisi del rischio di evasione, è stata sempre più avvertita anche con riferimento agli illeciti doganali. In questo ambito, l'approccio sistematico, frutto anche dell'intensificazione della collaborazione fra Stati ed Organismi comunitari, in ragione della rilevanza internazionale del fenomeno, unitamente alle analisi dei flussi a rischio elaborate dalle strutture antifrode doganali, ha consentito di individuare ed approfondire tre macro-fenomeni evasivi: i) frodi sull'origine dei prodotti, in modo da ottenere un abbattimento daziario totale o parziale per effetto delle concessioni unilaterali e/o degli accordi bilaterali stipulati dall'Unione Europea con determinati Paesi; ii) sfruttamento strumentale di alcuni regimi doganali che prevedono la sospensione del pagamento dei diritti doganali (ad esempio, i depositi IVA o l'ammissione temporanea); iii) la cosiddetta "sottofatturazione", una forma di evasione attuata mediante la dichiarazione in dogana di valori imponibili non veritieri al momento dell'importazione, che si concretizza nell'evasione dei diritti doganali dovuti, in particolare IVA e dazi, e preconstituisce la base per ulteriori violazioni di tipo tributario, quali quelle proprie delle attività commerciali "al nero", e di natura valutaria-finanziaria,

che derivano dal riciclaggio dei proventi del contrabbando e da altri delitti, di natura extra-tributaria, spesso riconducibili agli stessi flussi commerciali a rischio, quali il reato di contraffazione.

La
sottofatturazione

La sottofatturazione, in particolare, contribuisce largamente alla distorsione del mercato, sia nazionale che intra-comunitario, generando forme di concorrenza sleale nei confronti di operatori fiscalmente corretti. Frequentemente il fenomeno è posto in essere da organizzazioni aziendali, logistiche, commerciali e criminali, costituite allo scopo. Le analisi statistiche, elaborate dall'Agenzia delle Dogane, attraverso la comparazione dei dati relativi ai quantitativi importati dalla Cina ed ai valori statistici relativi ai settori merceologici a rischio (abbigliamento, calzature, borse, ovvero i prodotti di punta del made in Italy) per gli anni 2003-2013, consentono le seguenti valutazioni: i) all'intensificazione dell'attività di contrasto alla "sottofatturazione" conseguono, da un lato, l'aumento del valore medio imponibile dichiarato dei prodotti presi in considerazione e, dall'altro, la diminuzione dei quantitativi importati; ii) nello stesso periodo, le quantità degli stessi prodotti introdotti nel territorio doganale UE sono notevolmente aumentate. Tale dato permette di formulare un'ulteriore riflessione: le scelte dell'approdo di alcuni prodotti non sono operate soltanto in funzione di criteri di efficienza, in ragione delle politiche portuali e/o di investimenti logistici sviluppati dai diversi Stati Membri; si assiste ad una rilevante distorsione di traffici dagli scali italiani a quelli di altri Paesi membri dotati, di volta in volta, di un dispositivo di controllo doganale meno attento al fenomeno della "sottofatturazione".

Diretti risultati dell'azione di contrasto posta in essere dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli negli ultimi dieci anni sul contrasto alla sottofatturazione sono stati: maggiori introiti per dazi ed IVA nel periodo 2003-2013, nei soli settori dell'abbigliamento, calzature e borse di origine Cina per circa 5,3 miliardi di euro; il sequestro di circa 53,6 milioni di pezzi (capi di abbigliamento, paia di scarpe, borse, ecc.) nel periodo 2005-2013; la presentazione all'autorità giudiziaria nel biennio 2012-2013 di 121 notizie di reato per contrabbando legato alla sottofatturazione; maggiori diritti accertati nei verbali di contrabbando per sottofatturazione, dal 2005 al 2013, per circa 412 milioni di euro, sanzioni incluse.

Gli illeciti
catastali.

I fenomeni maggiormente significativi di evasione in ambito catastale sono relativi, in particolare a: i) mancato accatastamento di nuove costruzioni (cosiddetti immobili "fantasma") o mancata denuncia di ampliamento di immobili esistenti, spesso a causa della presenza di opere abusive sotto il profilo urbanistico; ii) insussistenza (originaria o successiva) dei requisiti per il riconoscimento della ruralità ai fini fiscali dei fabbricati iscritti al catasto terreni e per l'aggiornamento delle qualità colturali delle particelle di terreno; iii) classamenti catastali delle unità immobiliari incoerenti con i mutati contesti urbanistici, posizionali o ambientali (attività svolta in collaborazione con i Comuni).

Complessivamente, dall'analisi delle diverse tipologie evasive e dei relativi strumenti di contrasto emergono alcuni punti qualificanti per il contrasto all'evasione e l'aumento della *tax compliance*.

La sinergia
operativa delle
diverse "anime"
dell'A.F.

- Occorre incrementare la sinergia operativa fra le Istituzioni interessate, nella consapevolezza che la complementarietà ed il lavoro di squadra, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna Amministrazione, costituiscono un valore aggiunto del dispositivo di prevenzione e repressione degli illeciti tributari. E' indispensabile attuare piani di azione sinergici tra le Agenzie e la Guardia di Finanza su aspetti valutati come prioritari, in modo da far convergere e razionalizzare le risorse disponibili sui fenomeni fraudolenti di maggiore impatto, razionalizzando gli

interventi e manifestando anche all'esterno la visione unitaria dell'amministrazione finanziaria.

L'utilizzo delle banche dati.

- E' fondamentale migliorare l'utilizzo delle banche dati, incrociando le informazioni e affinando l'analisi dei rischi, allo scopo di mirare con più efficacia e concretezza gli interventi ispettivi, limitando l'invasività degli accessi ai fenomeni più insidiosi e pregiudizievoli per l'Erario.

E' possibile sia migliorare l'incrocio delle banche dati esistenti, sia aumentare la mole di informazioni effettivamente utilizzabili. Molte informazioni sono infatti ancora contenute in documenti cartacei o in documenti informatici in formato non strutturato e quindi non suscettibile di elaborazione automatica. Ci sono ancora notevoli possibilità di progresso verso la situazione ideale, rappresentata dall'impiego esclusivo di documenti elettronici in formato strutturato, ciascuno con la propria semantica ben definita, che consentirebbe la piena disponibilità di banche dati coerenti con possibilità di collegare e incrociare tutte le informazioni disponibili. Progressi su questo fronte consentirebbero anche alla Pubblica amministrazione di offrire effettive semplificazioni ai cittadini e alle imprese, non richiedendo ad esempio informazioni che sono già nella disponibilità della Pubblica amministrazione stessa.

Ampliare le informazioni utilizzate dal fisco e migliorarne l'utilizzo, in una società sempre più evoluta tecnologicamente, non si traduce soltanto in un incremento qualitativo della funzione di controllo, ma evita dispersioni di risorse pubbliche, produce effetti di deterrenza ai fini di una maggiore veridicità dei corrispettivi e dell'imponibile; nel lungo periodo, peraltro, si pone l'obiettivo di diminuire il carico burocratico e i connessi oneri che gravano sui contribuenti, rendendoli spesso meno competitivi sui mercati internazionali.

La diffusione degli strumenti di pagamento tracciabili, della fatturazione elettronica, della trasmissione telematica dei corrispettivi

- Bisogna sviluppare l'utilizzo degli strumenti di pagamento tracciabili, della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, come previsto dalla legge delega fiscale (cfr. Paragrafo 1.3). La loro diffusione, soprattutto nelle attività che si rivolgono al consumatore finale, consentirà importanti progressi, non solo sul fronte della repressione dell'evasione, in particolare nel comparto dell'IVA, in funzione della possibilità di effettuare riscontri ed incroci automatici e tempestivi e di migliorare gli indici di rischiosità, ma consentirà anche importanti risparmi per le imprese in ragione della riduzione degli adempimenti e vantaggi per la generalità dei cittadini, a partire dall'inclusione automatica nella dichiarazione precompilata di tutti gli oneri detraibili e deducibili sostenuti.

Una maggiore educazione fiscale.

- Va promossa una maggiore educazione fiscale, anche per effetto di un'evoluzione culturale del rapporto tra cittadino ed Amministrazione finanziaria, chiamata sempre più ad assistere il contribuente, anche in via preventiva. In questa prospettiva, l'Amministrazione finanziaria sarà sempre più chiamata a supportare in forme maggiormente collaborative i contribuenti, ponendosi come punto di riferimento per lo sviluppo fisiologico degli adempimenti tributari. Ma anche i cittadini sono chiamati ad un impegno di responsabilità: la riconduzione, in termini più tollerabili, della naturale dialettica Fisco-contribuente passa, infatti, anche dal loro senso civico.

1.3. La delega fiscale e il miglioramento della *tax compliance*

Il Governo è impegnato, in attuazione della delega contenuta nella citata Legge 11 marzo 2014, n. 23, alla revisione del sistema tributario con l'obiettivo di individuare, in

tempi rapidi, soluzioni alle esigenze di semplificazione e certezza del sistema nonché di favorire la ripresa dell'economia. Il contrasto all'evasione verrà perseguito da un lato rafforzando gli strumenti di controllo, dall'altro ponendo le premesse per il miglioramento del rapporto di fiducia e collaborazione reciproca tra amministrazione fiscale e contribuente.

La fatturazione elettronica e la tracciabilità delle transazioni

In tema di rafforzamento dei controlli, la Legge Delega (art. 9) detta anche il principio di *"incentivare, mediante una riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, l'utilizzo della fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi..."*.

L'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti della Pubblica amministrazione è stato previsto dalla legge 244/2007 ed è entrato in vigore, per il primo gruppo di amministrazioni centrali (Ministeri, Agenzie fiscali ed Enti nazionali di previdenza e assistenza), il 6 giugno 2014. Per le rimanenti amministrazioni l'obbligo scatterà il 31 marzo 2015, come previsto dall'art. 25, c. 1, del D.L. 24-4-2014 n. 66.

Le finalità indicate dalla legge 244/2007 sono la semplificazione del procedimento di fatturazione e registrazione delle operazioni imponibili e la gestione dei dati in forma aggregata ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica, ovvero risparmi nel processo di gestione delle fatture, tanto per la Pubblica amministrazione quanto per i suoi fornitori, e disponibilità di una grande mole di dati, in forma strutturata e quindi suscettibile di elaborazione automatica, per una *spending review* più incisiva e puntuale.

I dati forniti dall'Agenzia per l'Italia digitale indicano che a fronte di circa 5 milioni di imprese italiane almeno 2 milioni sono fornitrici della Pubblica Amministrazione, con un volume di risorse mobilitate per circa 135 miliardi all'anno e fatture scambiate nell'ordine di 60 milioni di unità per anno.¹²

L'aspettativa è però che l'obbligo di fatturazione nei confronti della Pubblica amministrazione induca molte imprese ad adottare la stessa modalità di fatturazione anche nei rapporti tra imprese, in ragione dei risparmi gestionali che ne possono derivare, incrementando ulteriormente la quota di fatture elettroniche sul totale delle fatture scambiate in Italia.

Se a questo si aggiunge la possibilità, prevista dalla Legge Delega, di associare all'utilizzo della fatturazione elettronica una riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, è possibile prefigurare, nei prossimi anni, una larga diffusione della fatturazione elettronica.

Le potenzialità della fattura elettronica (in formato strutturato) dal punto di vista del controllo sono legate alla possibilità di effettuare riscontri ed incroci in modalità automatica e tempestiva; pertanto sono tanto maggiori quanto maggiore è la percentuale di fatture elettroniche sul totale di fatture scambiate.

L'adozione generalizzata degli strumenti della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, insieme al più generale potenziamento della tracciabilità delle transazioni, anch'esso previsto dalla legge delega, consentirebbero di realizzare notevoli riduzioni degli adempimenti per le imprese, con conseguenti

¹² Le stime sono fornite da Osservatori ICT & Management – Politecnico di Milano e sono consultabili all'indirizzo: http://www.agid.gov.it/sites/default/files/presentazioni/fattura_elettronica_pa.pdf.

riduzioni di costi, e di migliorare notevolmente il contrasto e la prevenzione dell'evasione, attraverso l'utilizzo delle informazioni per l'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria.

La certezza del diritto

Sul fronte del miglioramento del rapporto di fiducia e collaborazione reciproca tra amministrazione fiscale e contribuente, assume particolare rilevanza l'obiettivo di modificare le disposizioni antielusive attualmente vigenti in coerenza con i contenuti della Raccomandazione della Commissione UE sulla pianificazione fiscale aggressiva n. 2012/772/UE del 6 dicembre 2012 e di pervenire ad una unificazione del concetto di abuso del diritto di derivazione comunitaria con quello di elusione fiscale.

La codifica del divieto di abuso del diritto è la via maestra per dare all'Amministrazione finanziaria e alle imprese un quadro di certezza e stabilità normativa e amministrativa, nell'ottica di valorizzare regole, anche di natura procedimentale, destinate a garantire, da una parte, per il cittadino, un efficace confronto con l'Amministrazione Fiscale in un quadro più stabile e, dall'altra, per il Fisco, l'utilizzo di uno strumento più efficace per la lotta ai fenomeni elusivi.

La revisione del sistema delle sanzioni, penali e amministrative, consentirà di graduarle meglio rendendole più severe per le fattispecie più gravi e più lievi per quelle meno gravi. Gli aspetti procedimentali dell'accertamento, del contezioso, della riscossione coattiva saranno riformati, per renderli più semplici, più efficienti, più rapidi, nel rispetto dei diritti del contribuente. Più in generale, si cercherà di contenere l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti, migliorando l'efficacia dei controlli mediante l'uso appropriato e completo delle informazioni già in possesso dell'Amministrazione finanziaria e la cooperazione con le altre Autorità pubbliche.

Un deciso miglioramento del rapporto tra fisco e contribuenti potrà derivare dal potenziamento del tutoraggio, anche nei confronti dei contribuenti minori, e dall'introduzione di rapporti di adempimento cooperativo (*cooperative compliance*, secondo la terminologia dell'OCSE, che ne raccomanda l'adozione). L'adozione di sistemi di gestione e controllo interno dei rischi fiscali consentirà ai grandi contribuenti di entrare in un rapporto col fisco basato su maggiore trasparenza, interlocuzione costante, chiarimenti tempestivi di dubbi interpretativi. In sostanza, aumenterà la certezza nell'applicazione del diritto tributario.

La semplificazione

L'obiettivo della semplificazione complessiva degli adempimenti fiscali per famiglie e imprese (art. 7 della citata Legge delega), con particolare riguardo a quelli superflui ai fini del controllo da parte dell'amministrazione finanziaria, o comunque non conformi al principio di proporzionalità, costituisce, nell'ottica di trovare il giusto temperamento tra la semplificazione e le esigenze di contrasto all'evasione, precondizione per un riavvicinamento del fisco ai cittadini; in tal senso rappresenta una delle riforme strutturali di maggiore rilievo.

Un contributo importante sul fronte delle semplificazioni verrà dall'attuazione della parte della delega fiscale che prevede l'istituzione di un regime forfettario, in sostituzione dei regimi minimi esistenti, e dal riordino del regime semplificato.

Il Governo ha recentemente varato uno schema di decreto delegato che costituisce un primo, significativo passo verso la semplificazione. Accanto a provvedimenti specifici, è stata in particolare avviata la dichiarazione dei redditi precompilata. E' l'avvio di un percorso che verrà proseguito con metodo nei prossimi anni. Ridurre complessità, adempimenti e costi amministrativi significa migliorare il rapporto tra i cittadini e lo Stato.

La stima e il monitoraggio dell'evasione

La delega fiscale prevede che sia definita una metodologia, stabile nel tempo e fondata su metodologie statistiche affidabili, di stima dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale e contributiva, e che annualmente venga redatto un rapporto che indichi le dimensioni dei fenomeni, delinea la strategia di intervento e evidenzi i risultati ottenuti. Verrà in particolare misurato il *tax gap*, cioè il divario tra le basi imponibili potenziali, misurate a partire dagli aggregati di contabilità nazionale, e le basi imponibili dichiarate, con la massima disaggregazione possibile per tipo di imposta, categoria di contribuenti, settore produttivo, area geografica.

A tale scopo, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, si prevede l'istituzione di una commissione, composta da esperti indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dalla Banca d'Italia e dalle altre amministrazioni interessate, incaricata di redigere un rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, da presentare alle Camere contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, al fine di:

- diffondere le misurazioni sull'economia non osservata, assicurando la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale;
- valutare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva, effettuando una stima ufficiale dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione fiscale e contributiva e assicurando la massima disaggregazione possibile dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale;
- illustrare le strategie e gli interventi definiti e attuati dall'amministrazione pubblica per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva;
- evidenziare i risultati ottenuti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, distinguendo tra imposte accertate e riscosse nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento, in particolare evidenziando i risultati del recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni;
- individuare le linee di intervento e di prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali;
- aggiornare e confrontare i risultati con gli obiettivi, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti.

La riduzione della pressione fiscale per i contribuenti che assolvono gli obblighi fiscali

I successi nel contrasto all'evasione e nell'aumento della *tax compliance*, insieme alla riduzione dell'area dell'erosione fiscale (cioè delle agevolazioni e dei regimi fiscali di favore), genereranno risorse aggiuntive che, come previsto dalla legge delega, saranno destinate interamente a finanziare sgravi fiscali, cioè a ridurre la pressione fiscale sui contribuenti che si comportano correttamente.

Capitolo 2. I Risultati dell'Attività di Contrasto all'Evasione

2.1. I dati della Riscossione

L'attività di contrasto all'evasione fiscale posta in essere dall'Amministrazione finanziaria nel corso del 2013 ha consolidato i risultati raggiunti negli ultimi anni.

Fondamentale in tal senso risulta lo svolgimento di un'accurata attività di analisi del rischio per l'efficace selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo. Il coordinamento fra tutti gli enti della fiscalità, la lotta alle frodi, la semplificazione costituiscono punti fermi dell'attività amministrativa. La revisione costante delle strategie di controllo ed il potenziamento degli strumenti esistenti contribuiscono a consolidare l'effetto di deterrenza dei controlli con un conseguente miglioramento della *compliance*.

Nel 2013 l'attività di recupero dell'evasione ha comportato riscossioni per complessivi 13,1 miliardi di euro, migliorando il risultato del 2012, nonostante vi sia stata una leggera flessione della riscossione coattiva. Il dato comprende sia le riscossioni di tributi erariali che quelle riferite a tributi non erariali.

Tabella 2.1.1

Incassi da attività di accertamento e controllo suddivisi per ruoli e versamenti diretti (tributi erariali e non)

	2012	2013	Var %
Riscossioni complessive	12,5	13,1	4,8%
<i>di cui</i>			
<i>Ruoli</i>	4,2	3,9	-7,1%
<i>Versamenti diretti</i>	8,3	9,2	10,8%

Fonte: Agenzia delle Entrate
Valori in miliardi di euro

Le entrate da ruoli sono state pari a 3,9 miliardi di euro, inferiori di circa il 7% rispetto al corrispondente dato del 2012, mentre i versamenti diretti sono risultati in netto aumento, sia in termini assoluti (circa 1 miliardo) che relativi (11% circa). Inoltre, confrontando il primo quadrimestre del 2013 con quello del 2014 (Tabella 2.1.2), si registra un aumento del 2,9% delle riscossioni complessive. Considerando un arco temporale più lungo (Tabella 2.1.3), le riscossioni complessive sono aumentate di circa il 90% dal 2008 al 2013: nel 2009 le riscossioni complessive erano state pari a 9,1 miliardi di euro mentre nel 2013 ammontavano a 13,1 miliardi di euro.

Tabella 2.1.2**Incassi da attività di accertamento e controllo suddivisi per ruoli e versamenti diretti**

	Gen - Apr 2013	Gen - Apr 2014	Var %
Riscossioni complessive	3,4	3,5	2,9%
<i>di cui</i>			
<i>Ruoli</i>	1,0	1,0	0%
<i>Versamenti diretti</i>	2,3	2,5	8,7%

Fonte: Agenzia delle Entrate
Valori in miliardi di euro

Osservando l'andamento temporale, si rileva, soprattutto nel periodo 2009–2013, un incremento significativo degli incassi dovuti ai versamenti diretti (accertamento con adesione¹³ ed omessa impugnazione), indice di un buon grado di solidità della pretesa tributaria. Come già evidenziato, il livello delle riscossioni ha mostrato una crescita costante superando la soglia dei 13 miliardi di euro.

Tabella 2.1.3**Incassi da attività di accertamento e controllo nel periodo 2006 – 2013****(erariali e non erariali)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Riscossioni complessive	4,3	6,4	6,9	9,1	11,0	12,7	12,5	13,1
<i>di cui</i>								
<i>Ruoli</i>	1,7	3,2	3,3	3,5	4,4	4,5	4,2	3,9
<i>Versamenti diretti</i>	2,6	3,2	3,6	5,6	6,6	8,2	8,3	9,2

Fonte: Agenzia delle Entrate
Valori in miliardi di euro

Con riferimento alle tipologie di controllo, si evidenzia che 7,6 miliardi di euro (quasi il 58% del totale) si riferiscono all'attività di accertamento e di controllo formale¹⁴, con una variazione del 5,6% rispetto all'anno precedente, e 5,5 miliardi di euro sono relativi all'attività di liquidazione delle imposte¹⁵, in leggero aumento rispetto al 2012.

¹³ Oltre all'accertamento con adesione, il dato si riferisce alle possibilità di adesione ai processi verbali di constatazione e agli inviti al contraddittorio, istituti introdotti rispettivamente con l'articolo 83, comma 18, del D.L. n. 112/2008 e con l'articolo 27, comma 1, lett.b) del D.L. n. 185/2008.

¹⁴ Si tratta di somme riscosse relative a imposte erariali (IRPEF, IRPEG/RES, IVA, Registro) e non erariali (IRAP, addizionali comunali e regionali all'IRPEF), nonché a interessi e sanzioni, derivanti dall'attività di accertamento e di controllo formale (delle dichiarazioni dei redditi ex art. 36-ter del DPR n. 600 del 1973 e degli atti/dichiarazioni di successione iscritti nel "campione unico"), comprese le relative riscossioni correlate alla fase del contenzioso.

¹⁵ Si tratta di somme riscosse a seguito dell'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni (art. 36-bis D.P.R. n. 600/73 e art. 54-bis D.P.R. n. 633/72), nonché somme riscosse a seguito delle attività di controllo sugli atti e dichiarazioni soggetti a registrazione, somme derivanti dal controllo dei pagamenti delle concessioni governative per la telefonia mobile e delle tasse auto.