

# Decreto salva-Italia e misure antievasione

Francesco Tundo

**Il Decreto Monti cambia profondamente il rapporto fisco-contribuente, favorendo un flusso costante e talora indiscriminato di informazioni. In questo senso, saranno cruciali le disposizioni di attuazione concreta delle nuove misure antievasione, le quali dovranno presidiare al rispetto dei diritti fondamentali del cittadino.**

## Premesse

Il c.d. “Decreto salva-Italia” o “Decreto Monti” (D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214) ha introdotto significative misure volte all'emersione degli imponibili. Come si vedrà, si tratta principalmente di interventi in via indiretta e mediata, i quali però sono suscettibili di dispiegare effetti dirompenti non solo sul sistema tributario italiano, ma anche sulle abitudini di vita dei contribuenti stessi.

In linea generale, nell'articolato del decreto si ravvisano elementi di sicuro pregio a fianco di istituti di discutibile efficacia, oltreché di relativa onerosità per la finanza pubblica, fornendo così agli interpreti un prodotto alquanto complesso, il quale però tiene sullo sfondo un *leitmotiv*: il flusso di informazioni tra singoli contribuenti e amministrazione finanziaria.

Talvolta tale flusso di dati è “volontario”, altre volte non lo è, anzi, avviene senza che il contribuente venga a conoscenza dello scambio di informazioni che lo riguardano.

Talvolta tale flusso di dati è a “costo zero”, altre volte comporta sacrifici economici per i soggetti coinvolti.

In ogni caso, si registra un atteggiamento di rinnovato rigore da parte dello Stato nella fase di controllo, il quale dovrà necessariamente essere calibrato rispetto al progressivo stratificarsi degli strumenti antievasione di cui è stata dotata l'amministrazione finanziaria.

Soltanto così si eviterà la creazione di un vero e proprio “*monstre*” impositivo, capace di scovare ricchezza imponibile, anche laddove, in realtà, non si nasconde e potenzialmente lesivo del diritto alla riservatezza dei cittadini (prima ancora che dei contribuenti).

Le misure di contrasto all'evasione fiscale sono contenute agli artt. 10, 11 e 12 del Decreto Monti. In particolare, l'art. 10, rubricato “*Regime per favorire la trasparenza*” contiene una serie di disposizioni volte ad agevolare gli imprendi-

tori individuali e i professionisti nel caso in cui essi comunichino al fisco certe informazioni sulla propria attività.

L'art. 11, poi, rubricato "*Emersione di base imponibile*", muta profondamente l'impianto generale delle varie forme di trasmissione delle informazioni relative ai contribuenti all'amministrazione finanziaria.

L'art. 12, infine, rubricato "*Riduzione del limite per la tracciabilità dei pagamenti a 1.000 euro e contrasto all'uso del contante*", include una sensibile modifica della disciplina previgente sulla centralità della moneta elettronica per corrisposizioni anche di piccole somme di denaro.

Queste tre previsioni, in particolare le ultime due, sono capaci di riformare radicalmente l'attuale assetto di contrasto alle pratiche fiscali illecite, incidendo tanto a livello preventivo (tracciabilità dei pagamenti e richieste di informazioni ai contribuenti) quanto nell'ambito del controllo amministrativo (trasmissione di dati da istituti finanziari e potenziamento dell'Anagrafe tributaria).

Di seguito si illustreranno i tratti salienti della manovra appena approvata, rilevandone le criticità e valutandone l'impatto sul sistema tributario italiano.

## *Il regime premiale per favorire la trasparenza*

Come anticipato, l'art. 10 del Decreto Monti fissa alcune disposizioni volte a incoraggiare la trasmissione di informazioni sulla posizione fiscale dei contribuenti.

In primissima battuta, è d'obbligo di segnalare che questa misura si fonda esclusivamente su base volontaristica: il contribuente, il quale peraltro dovrebbe sentirsi attratto dalle misure premiali previste in contraccambio, comunica di sua iniziativa all'amministrazione finanziaria dati che lo riguardano.

Si consideri, peraltro, che motivo di forte persuasione alla trasparenza dovrebbe essere dato dalla disposizione di cui al comma 8, dell'art. 10, la quale prevede espressamente che i soggetti che non adempiono a tale sistema di scambio "spontaneo", contravvenendo altresì a quanto dispone il D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 in tema di antiriciclaggio, decadranno interamente dalla possibilità di avvalersi del regime premiale e, inoltre, saranno soggetti a una sanzione amministrativa compresa tra 1.500 e 4.000 euro.

Ma veniamo ora a una rapida esegesi dell'art. 10.

Innanzitutto, è indirizzato a categorie di contribuenti ben specifiche (comma 1); si tratta dei soggetti che svolgono attività artistica o professionale ovvero attività d'impresa in forma individuale, in forma associativa ovvero, infine, nella forma di società di persone.

Dunque, un ambito di applicazione soggettivo piuttosto esteso che, oltretutto, rappresenta quella base di contribuenti magmatica, talora estremamente difficile persino da rintracciare, ove si può annidare lo spettro dell'evasione più sfuggente.

Il legislatore ha idealmente teso la mano a tali categorie di soggetti passivi, offrendo la possibilità di segnalare le operazioni che interessano il loro “cassetto fiscale”, così da favorire un regime di trasparenza.

Ai soggetti indicati sono offerti: a) semplificazione degli adempimenti amministrativi; b) assistenza negli adempimenti amministrativi da parte dell'amministrazione finanziaria; c) accelerazione del rimborso o della compensazione dei crediti Iva; d) esclusione da determinate tipologie di accertamento induttivo per i contribuenti non soggetti agli studi di settore; e) riduzione di un anno del termine per l'accertamento fiscale, eccezion fatta per le ipotesi di violazioni che comportano obbligo di denuncia penale (ex art. 331 c.p.p.), per le quali scatta comunque il raddoppio dei termini ordinari.

Si tratta di un regime premiale ancora da definire. Basti pensare alle disposizioni *sub* a), b) e c), le quali, per espressa previsione del successivo comma 3, necessiteranno di provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle Entrate per la loro esecuzione e implementazione.

In ogni caso, per quanto attiene a queste ultime in particolare, se la semplificazione degli adempimenti amministrativi e l'assistenza da parte dell'amministrazione finanziaria nel loro espletamento non rappresentano misure di eccezionale favore, l'accelerazione della procedura di rimborso e/o compensazione dei crediti Iva costituisce, al contrario, una previsione senz'altro oculata e di immediata rilevanza pratica, considerato oltretutto il momento di sofferenza della piccola impresa.

Particolare riguardo merita, poi, l'esclusione dagli accertamenti presuntivi per i contribuenti non soggetti al regime di accertamento fondato sugli studi di settore.

Come noto, l'art. 39, comma 1, let. d), secondo periodo, Dpr 29 settembre 1973, n. 600 prevede che *«l'esistenza di attività non dichiarate o la inesistenza di passività dichiarate è desumibile anche sulla base di presunzioni semplici, purché queste siano gravi, precise e concordanti»*.

Si tratta di uno strumento di accertamento di straordinaria rilevanza: basti considerare che il semplice processo logico-inferenziale, in quanto mezzo di prova, è suscettibile di fondare da solo le istanze impositive dell'amministrazione finanziaria.

Peraltro, non è raro assistere a una svalutazione dei requisiti di gravità, precisione e concordanza richiesti dalla norma e, dunque, all'emissione di avvisi di accertamento privi di un valido supporto probatorio (si pensi al settore immobiliare, laddove i prezzi di cessione vengono talora presunti incrociando informazioni che non sempre provengono dallo stesso contribuente cedente). In altri termini, molto spesso la leva presuntiva viene azionata secondo “buon senso” anziché secondo diritto, conducendo in taluni casi a esiti funesti per il contribuente.

In verità, la totale esclusione di determinate categorie di contribuenti dall'ambito di applicazione dell'art. 39, comma 1, lett. d), secondo periodo, appare forse eccessiva, atteso che una riforma dei metodi presuntivi di accertamento non può che partire dalle modalità di esercizio del potere impositivo.

Da ultimo, è evidente il carattere premiale del beneficio concesso all'art. 10, comma 1, lett. e) del Decreto Monti.

Si tratta molto semplicemente di uno “sconto” sul termine previsto dal legislatore per l’esercizio dell’attività di accertamento.

È noto che gli artt. 43, comma 1, Dpr 29 settembre 1973, n. 600 e 57, primo comma, Dpr 26 ottobre 1972, n. 633, prevedono che gli avvisi di accertamento debbano essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione, ovvero, in caso di omessa presentazione della dichiarazione, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo.

Dunque, i termini ordinari possono essere ridotti, rispettivamente, a tre e a quattro anni, nel caso di adesione del contribuente al regime di cui all’art. 10 del Decreto Monti.

Tale riduzione non si applica, tuttavia, nei casi di violazioni tributarie che comportino l’obbligo di denuncia per uno dei reati inclusi nel D.Lgs. 10 marzo 2000, n. 74.

Quelli da ultimo delineati rappresentano il cuore dei benefici concessi al contribuente, per così dire, collaborativo. In verità, il regime di premialità non si esaurisce completamente in questi termini.

La disposizione prevede ulteriori misure di favore al comma 4, restringendo però significativamente il novero dei soggetti passivi coinvolti (*rectius*, coinvolti).

Si prevede, infatti, che i soggetti di cui al comma 1 che non versano in regime di contabilità ordinaria possono (1) vedersi determinato il reddito ai fini Irpef secondo il criterio di cassa con predisposizione automatica delle dichiarazioni Irpef e Irap da parte dell’Agenzia delle Entrate; (2) essere esonerati dalla tenuta delle scritture contabili rilevanti ai fini delle imposte sui redditi e dell’Irap e dalla tenuta del registro dei beni ammortizzabili; (3) essere esonerati, oltre che dalle liquidazioni Iva, dai relativi versamenti periodici e dal versamento dell’acconto Iva.

Si tratta di un regime “iper-agevolato”, che determina in sostanza l’azzeramento degli adempimenti amministrativi posti a carico dei contribuenti in contabilità semplificata.

Come noto, beneficiano del regime di contabilità semplificata le persone fisiche e le società di persone che esercitano attività commerciali con ricavi, conseguiti nell’anno precedente, non superiori a 309.874,14 euro, se esercenti attività di prestazione di servizi, e a 516.456,90 euro, se esercenti attività di cessione di beni.

Non c’è chi non veda l’importanza dell’estensione dei benefici a vantaggio di questa categoria di contribuenti, la quale va senz’altro salutata con favore, ma con qualche dubbio sull’effettiva capacità di gestione ed elaborazione delle informazioni da parte dell’Agenzia delle Entrate.

Ciò premesso, è opportuno passare all’analisi dell’oggetto dello “scambio”.

Il comma 2 della norma in analisi prevede, infatti, che il presente regime riconosce al contribuente i benefici a condizione che egli (a) provveda all’invio telematico all’amministrazione finanziaria dei corrispettivi, delle fatture emesse e ricevute e delle risultanze degli acquisti e delle cessioni non soggetti a fattura; (b) istituisca un conto corrente dedicato ai movimenti finanziari relativi all’attività artistica, professionale o di impresa esercitata.

È evidente che la sostenibilità di tale sistema dipende strettamente dalla sua totale informatizzazione, pena il collasso istantaneo.

Infine, le richiamate disposizioni dell'art. 10 si applicano a partire dalle dichiarazioni del periodo d'imposta 2011 e per la loro "attivazione" sarà sufficiente esercitare l'opzione in sede - appunto - di dichiarazione. Ciò impone evidentemente una massiccia attività preparatoria, soprattutto sul piano della ricezione della documentazione (presumibilmente) inviata dai contribuenti.

## *Misure a favore dell'emersione degli imponibili*

Il contenuto del successivo art. 11 del Decreto Monti appare di estremo rilievo. Si tratta pur sempre di una misura volta a favorire il flusso di dati verso l'amministrazione finanziaria, ma, in tale occasione, viene meno la volontarietà: il contribuente è soggetto terzo rispetto al processo di trasmissione di informazioni, come se queste ultime non lo riguardassero direttamente.

Il comma 2 della disposizione in analisi prevede espressamente che, dal 1° gennaio 2012, gli operatori finanziari sono obbligati a comunicare periodicamente all'anagrafe tributaria alcune movimentazioni finanziarie e, inoltre, ogni informazione utile ai fini dei controlli fiscali, compresi gli importi delle operazioni effettuate dai contribuenti.

Le movimentazioni interessate sono quelle recate dall'art. 7, comma 6, Dpr 29 settembre 1973, n. 605 ("Disposizioni relative all'anagrafe tributaria e al codice fiscale dei contribuenti"), vale a dire quelle intrattenute dal contribuente con gli operatori finanziari (banche, la società Poste Italiane Spa, gli intermediari finanziari, le imprese di investimento, gli organismi di investimento collettivo del risparmio, le società di gestione del risparmio ecc.), nonché ogni altra operazione di natura finanziaria, a esclusione di quelle effettuate tramite bollettino di conto corrente per un importo unitario inferiore a 1.500 euro.

Il successivo comma 3 prevede, invero piuttosto genericamente, che con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate, di concerto con le associazioni di categoria degli operatori finanziari e con il Garante per la protezione dei dati personali, saranno definite le modalità di comunicazione e di utilizzo dei dati raccolti, eventualmente estendendo l'obbligo informativo a ulteriori dati che si dovessero rivelare necessari per condurre i controlli fiscali.

Infine, il successivo comma 4 prevede che le informazioni che saranno disponibili all'Agenzia delle Entrate saranno anche utilizzate per formare specifiche liste selettive di contribuenti a maggior rischio di evasione.

Orbene, le criticità sottese a una simile "intrusione" nella sfera del contribuente sono di palmare evidenza.

Innanzitutto, il flusso di informazioni che dovrà obbligatoriamente partire dagli istituti finanziari appare essere, per così dire, indiscriminato e ingiustificato. In altri termini, in attesa che venga regolamentata la fase di protezione dei

dati, il Decreto Monti esclude in ogni caso che il contribuente interessato venga informato della “lavorazione” dei propri dati da parte dell’amministrazione finanziaria. Ciò comporta rischi di non poco conto, considerato che, in assenza di una selezione vera delle informazioni, tutte le comunicazioni fornite dagli operatori finanziari sono passibili di essere fiscalmente rilevanti, con conseguente determinazione “a sorpresa” della pretesa erariale.

Un simile effetto distorsivo è determinato *in primis* dagli strumenti di accertamento di cui è dotata l’amministrazione finanziaria in ambito bancario.

È noto che l’art. 32, comma 1, n. 2, Dpr 29 settembre 1973, n. 600 prevede la possibilità per l’organo accertatore di risalire al reddito imponibile del contribuente a partire dalle risultanze dei conti correnti e dei relativi movimenti.

Ciò, a ben vedere, presumendo che tanto i versamenti quanto i prelievi rappresentino ricavi sottratti all’imposizione in assenza di adeguata giustificazione da parte del contribuente medesimo (la quale, stando almeno alla *littera legis*, dovrebbe poter avvenire indicando l’effettivo beneficiario, per esempio, del pagamento).

Tale disposizione non impone la preventiva convocazione del soggetto passivo interessato dalla verifica; in altri termini, l’opportunità del contraddittorio endoprocedimentale è lasciata al libero apprezzamento dell’ufficio precedente.

Dunque, è evidente come, in totale assenza di dialogo *ex ante*, il contribuente possa vedersi notificato un avviso di accertamento immediatamente esecutivo (nel quale, cioè, il fisco può incassare la pretesa prima di una pronuncia di un giudice sulla fondatezza della stessa), il quale si fonda esclusivamente (e, talora, acriticamente) su meri movimenti di denaro e rispetto al quale è costretto a difendersi in sede giurisdizionale.

Il profilo di maggiore problematicità è dato dalle richiamate presunzioni su cui si fonda l’accertamento bancario: tanto i versamenti quanto i prelievi costituiscono ricavi “neri” in assenza di adeguata giustificazione.

È appena il caso di sottolineare come, nella pratica, ben si possa trattare della medesima somma di denaro che semplicemente transita sul conto corrente del contribuente. Si pensi, infatti, a quanto avviene nei rapporti tra un professionista e un suo cliente: molto spesso viene movimentato il conto del primo per maggiore comodità del secondo, senza che ciò determini l’insorgenza di materia imponibile.

Ebbene, la lettera dell’art. 32, comma 1, n. 2), Dpr 600/1973 autorizza l’Agenzia delle Entrate a tassare tanto il versamento quanto il prelievo dal conto del professionista, con due evidenti distorsioni di fondo: a) totale assenza di ricchezza imponibile; b) doppia imposizione di ricchezza inesistente (la stessa somma viene tassata all’atto del versamento e all’atto del prelievo quale ricavo non dichiarato).

Se a tale impianto normativo si aggiunge l'ingente quantitativo di informazioni di cui l'amministrazione finanziaria beneficerà *ex lege*, gli effetti distortivi dell'accertamento fondato su dati bancari aumentano esponenzialmente.

A questo riguardo si noti che appare francamente sproporzionata tale facoltà dell'amministrazione finanziaria, soprattutto se raffrontata con l'inesistenza di un diritto formale del contribuente ad accedere agli atti del procedimento amministrativo tributario, senza che cioè il cittadino possa conoscere chi, nell'amministrazione, ha acquisito dati assai personali dal suo conto corrente (tipologie di acquisti, spese del tutto private e riservate e così via) e per quali ragioni. Ciò è contrario ai più elementari diritti dei cittadini (prima ancora che dei contribuenti), nonostante numerose sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea vadano in direzione opposta.

Infine, è necessario fare un passo indietro, passando in rassegna le conseguenze previste a carico di chi, avendo ricevuto la richiesta dal fisco di comunicare dati e/o notizie, eventualmente tramite invio di questionari, esibisca o trasmetta atti o documenti falsi in tutto o in parte, ovvero informazioni non rispondenti al vero.

L'art. 11, comma 1 del Decreto Monti sancisce a tal proposito che simili condotte sono passibili di sanzione penale ai sensi dell'art. 76, Dpr 28 dicembre 2000, n. 445, il quale rimanda alla disciplina del Codice penale sulle falsità in atti ex artt. 476 C.p.

L'ambito di applicazione della disposizione risulta limitato nella misura in cui, per la sua operatività, è richiesto che la falsità commessa dal contribuente rilevi ai fini di una fra le fattispecie penal-tributarie di cui al D.Lgs. 10 marzo 2000, n. 74.

Nonostante la sua settorialità, tale disposizione appare francamente clamorosa.

In primo luogo, infatti, viene a determinarsi un accanimento punitivo, atteso che il legislatore ha già previsto l'applicabilità di sanzioni amministrative a carico del contribuente che invii all'amministrazione finanziaria dati incompleti o falsi (art. 11, comma 1, lett. a), D.Lgs. 28 dicembre 1997, n. 471).

In secondo luogo, poi, la rilevanza penale del falso sembra sussistere anche nei casi di effettivo adempimento all'obbligo di replica, ma con comunicazioni non del tutto pertinenti ovvero deficitarie nel merito della questione oggetto di controllo.

In altri termini, il contribuente che risponde al questionario dell'Agenzia delle Entrate fornendo informazioni incomplete (senza però alcun intento fraudolento) risponderà comunque in sede penale della sua condotta.

A questo punto, si considerino gli effetti devastanti a carico delle Procure della Repubblica se esse dovessero esercitare l'azione penale a seguito di ogni (presunta) falsità o incompletezza nelle risposte fornite all'Agenzia!

In definitiva, è opportuno un serio ripensamento sulla portata operativa della disposizione in oggetto, eventualmente circoscrivendo la rilevanza penale al solo falso volontario e non anche al falso per incompletezza.

## *Riduzione del limite per la tracciabilità dei pagamenti*

L'art. 12 del Decreto Monti interviene su un terreno già abbondantemente esplorato in passato dal legislatore: quello della tracciabilità dei pagamenti.

La disposizione da ultimo richiamata si propone di aumentare l'efficacia di metodi di accertamento induttivi, i quali partono dalla manifestazione di capacità contributiva, vale a dire dalla capacità di spesa del contribuente.

Dunque, viene ulteriormente abbassata la soglia di utilizzabilità di denaro contante e titoli a 1.000 euro. A tal proposito, si consideri che, già con la c.d. "Manovra bis 2011" (D.l. 13 agosto 2011, n. 138), il Governo aveva ridotto la soglia per l'utilizzo del contante da 5.000 a 2.500 euro. Il legislatore ha previsto ora che il nuovo regime si considera pienamente efficace dal 6 dicembre 2011, mentre l'adeguamento dei libretti al portatore potrà avvenire fino al 31 marzo 2012. Per quanto riguarda, in particolare, i pagamenti effettuati in violazione delle nuove norme, ebbene, non saranno sanzionabili se la violazione è stata commessa tra il 6 dicembre 2011 e il 31 gennaio 2012, istituendo così un periodo di tolleranza quanto mai opportuno.

Inoltre, viene stabilito che i pagamenti delle pubbliche amministrazioni avverranno rigorosamente mediante strumenti telematici.

Le due disposizioni hanno evidentemente finalità diverse: la prima è volta al contrasto dell'evasione, la seconda all'abbattimento di costi amministrativi e finanziari.

In ogni caso, l'art. 12 si pone a ideale completamento di quanto previsto al precedente art. 11: l'amministrazione finanziaria otterrà informazioni tanto in via, per così dire, fisiologica e continuativa dagli operatori finanziari, quanto in via episodica da parte del contribuente stesso, in occasione del ricorso alla moneta elettronica.

Diventerà, dunque, progressivamente più difficile nascondere la ricchezza, dal momento che una grossa fetta dovrà essere tracciata, a monte e a valle.

Si consideri, inoltre, che una misura di questo tipo non può dispiegare i suoi effetti solo nella sfera giuridica di chi eroga il pagamento, ma anche, e soprattutto, in quella di chi lo riceve. Il contribuente pagatore potrà eventualmente vedersi rideterminato il proprio reddito in via induttiva, a partire dai costi che egli sostiene; per contro, il percipiente non potrà esimersi dal documentare fiscalmente il proprio incasso, con ciò rendendo progressivamente più attendibile la contabilità.

Anche queste previsioni non possono non suscitare qualche perplessità, anche se su un piano diverso da quello impositivo. Sarebbe stato assai più opportuno se fossero state accompagnate da una disposizione che consentisse di contenere al minimo, se non addirittura annullare, i costi delle transazioni per via bancaria. D'altro canto è notorio che la riduzione dei movimenti di contante consente importanti economie di costi di gestione agli intermediari, che dovrebbero ragionevolmente essere trasferite almeno in parte agli utenti dagli intermediari medesimi, se non altro per ragioni di vera equità.