

**Audizione del Prof. Vincenzo Visco presso le Commissioni Finanza della Camera dei Deputati e Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica il 20 maggio 2015.**

Negli ultimi anni l'evoluzione dei sistemi fiscali è stata caratterizzata da un ricorso sempre più esteso a sistemi e metodologie informatiche e telematiche che coinvolgono sia l'amministrazione che i contribuenti. Anche le raccomandazioni dell'OCSE indicano nell'uso sistematico delle nuove tecnologie la via della modernizzazione dei sistemi fiscali e del miglioramento della *tax compliance*<sup>1</sup>. Si può quindi essere certi che il futuro dei sistemi fiscali sarà digitale.

I vantaggi derivanti da tale approccio sono notevoli sia in termini di semplificazione per i contribuenti, che di efficienza dei sistemi di assistenza e di controllo. Sembra quindi opportuno cercare di accelerare questa evoluzione (che comunque sarà inevitabile nel lungo periodo) ricavandone i vantaggi possibili e recuperando i ritardi accumulatisi nel tempo.

Il fisco telematico fu introdotto in Italia nel 1999 eliminando di fatto le dichiarazioni cartacee e introducendo il modello unico, i modelli F24 e le compensazioni tra le diverse forme di prelievi, compresi i contributi sociali. Il risultato fu un rilevante incremento di gettito ed una riduzione permanente della evasione fiscale, e di fatto una modernizzazione di una parte importante della PA italiana. Il fisco telematico italiano era molto avanzato per i tempi e fu considerato una "*best practice*" in Europa e a livello internazionale. Sfortunatamente col cambio di governo che si verificò nel 2001 ogni evoluzione fu interrotta e in assenza di reali strategie riformatrici il sistema invecchiò rapidamente fino a diventare obsoleto.

Un nuovo impulso alla telematizzazione del sistema fiscale italiano si ebbe nel periodo 2006-07 quando furono introdotti sistemi di tracciabilità dei pagamenti per le attività professionali e norme sulla trasmissione telematica degli elenchi clienti e fornitori e dei corrispettivi derivanti dalle vendite al dettaglio, nonché strumenti di controllo per i distributori automatici. Queste norme furono abrogate dopo il cambio di governo e vengono oggi parzialmente reintrodotte col decreto in discussione.

Infine con la legge finanziaria 2008, l'Italia introdusse, seconda in Europa dopo la Danimarca, la fatturazione elettronica obbligatoria verso la Pubblica Amministrazione, rinviando a due decreti ministeriali la definizione delle infrastrutture e delle regole tecniche relative: il primo decreto fu emanato entro pochi mesi, poi il Governo cambiò e il secondo decreto ha visto la luce dopo ben 7 anni. Se il processo di fatturazione elettronica verso la PA fosse partito nel 2009-2010, non avremmo certo avuto i ritardi di pagamenti della PA che si sono verificati e il processo di modernizzazione del Paese avrebbe avuto una importante accelerazione.

Sempre nel 2007, come responsabile delle Finanze, annunciai in Parlamento l'avvio delle procedure per pervenire in tempi ravvicinati alla dichiarazione precompilata. Anche questa

---

<sup>1</sup> V. OCSE: Tax Compliance by Design Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective.

innovazione fu bloccata e solo questo anno, dopo 7 anni, abbiamo avuto la prima sperimentazione peraltro ancora incompleta e problematica della precompilazione del modello 730.

Ricordo questi percorsi del passato perché sarebbe sbagliato e autolesionistico non utilizzare a pieno l'occasione fornita dal decreto oggi in discussione che, se opportunamente modificato, potrebbe consentire un salto di qualità decisivo al funzionamento del nostro sistema fiscale.

Nella stesura attuale infatti il decreto appare carente, poco coerente, e rischia di risultare pressoché inutile in pratica, e di aggiungere nuove procedure che si sovrappongono a quelle esistenti senza sostituirle, complicando quindi la situazione attuale sia per i contribuenti che per l'amministrazione. In verità gli unici a poterne trarre forse qualche beneficio sarebbero i consulenti e gli intermediari il cui campo di azione si allargherebbe.

Innanzitutto, vorrei sottolineare il fatto che l'art.9 della legge delega è rubricato "Rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo", quindi la prima finalità del legislatore appare quella di introdurre disposizioni atte a modificare l'attuale sistema di acquisizione delle informazioni di rilevanza fiscale al fine di potenziare l'azione della amministrazione stessa.

Ciò indica che alla base dei limiti del decreto vi è una errata valutazione degli obiettivi della delega e anche un equivoco, che si manifesta nella confusione tra fatturazione elettronica e trasmissione telematica di informazioni rilevanti per il fisco.

La fatturazione elettronica è un meccanismo articolato che prevede da parte sia del fornitore che del cliente il ricorso a fatture emesse, trasmesse, ricevute e conservate in formato elettronico. Si tratta quindi essenzialmente di una strumentazione utile a fini di gestione aziendale, di riduzione dei costi e di integrazione automatica della contabilità. Ne deriva che la diffusione della fatturazione elettronica non sarà rapidissima, anzi richiederà molto tempo, anche perché implica un cambio di abitudini e un minimo di costi iniziali soprattutto per le micro e piccole imprese, le quali difficilmente la recepiranno come una semplificazione e ne potranno apprezzare a pieno i vantaggi economici di medio/lungo periodo.

La trasmissione al fisco delle fatture elettroniche consentirebbe ovviamente di disporre di tutte le informazioni in esse contenute comprese quelle di rilevanza fiscale. Ma in verità ciò che interessa alle amministrazioni tributarie non è che le imprese scambino tra loro fatture elettroniche a norma, bensì ricevere per via telematica le informazioni di carattere fiscale contenute nelle fatture e rilevanti ai fini della gestione dei tributi. Si tratta di informazioni che già oggi il contribuente è tenuto a mettere a disposizione o a trasmettere alla amministrazione per cui l'invio telematico sarebbe soltanto un cambio della modalità con cui si adempirebbe a tale obbligo. Questo è un punto fondamentale da comprendere perché l'invio telematico delle informazioni rilevanti dovrebbe ovviamente essere obbligatorio e generale indipendentemente dall'utilizzazione di fatture elettroniche o cartacee. Si tratterebbe di una mera razionalizzazione di obblighi già previsti e già eseguiti per via telematica ma parcellizzati (come le informazioni relative allo spesometro, alla black list, ai modelli INTRA, ecc.)

E anche se molti hanno sostenuto il contrario, la soluzione proposta è perfettamente coerente con la delega che prevede di "incentivare... l'utilizzo della fatturazione elettronica", in quanto se si prevede l'invio telematico dei dati fiscalmente rilevanti si determina la necessità per il

contribuente di “generare” elettronicamente i relativi documenti (fattura, scontrini, ricevute..) creando i presupposti necessari (anche culturali) per passare alla fatturazione elettronica vera e propria; al tempo stesso gli adempimenti attuali risulterebbero considerevolmente ridotti,

In altre parole la facoltatività prevista nel decreto per la trasmissione telematica delle informazioni al fisco deriva dalla convinzione (errata) che l'unico modo in cui questo possa avvenire è attraverso il ricorso alle fatture elettroniche, e rischia di vanificare l'efficacia del provvedimento. Per risolvere il problema sarebbe invece sufficiente fornire gratuitamente ai contribuenti una applicazione informatica attraverso cui trasmettere alcuni dati delle operazioni attive rilevanti ai fini dell'IVA e riportati nelle fatture emesse negli scontrini e nelle ricevute, utilizzando il tracciato telematico già esistente ed utilizzato (già oggi obbligatoriamente) da tutti i fornitori della PA (grandi e piccoli). In cambio verrebbero meno tutte le comunicazioni periodiche prima ricordate che oggi vengono inviate attraverso canali telematici all'Agenzia delle Entrate, e potrebbero essere eliminati gli stessi registri IVA degli acquisti e delle cessioni che potrebbero essere ricavati direttamente e automaticamente da parte della amministrazione dai dati delle fatture trasmesse. Le semplificazioni per i contribuenti sarebbero rilevanti, così come il risparmio. A queste semplificazioni si potrebbero aggiungere la possibilità di accelerare i rimborsi, ove dovuti, e forse anche l'abolizione del sistema di *split payment*, dato che le informazioni relative sarebbero disponibili in tempo reale e i controlli potrebbero avvenire automaticamente.

Inoltre, se si accetta di affiancare al regime opzionale di fatturazione elettronica un adempimento obbligatorio di trasmissione telematica dei dati fiscalmente utili contenuta nelle fatture (non elettroniche), la data di inizio dell'operazione potrebbe essere anticipata al 1.1.2016.

Si tenga anche presente che in base alla attuale versione del decreto sarebbe opzionale anche la trasmissione telematica dei corrispettivi a livello di commercio al minuto con la conseguenza di avere contemporaneamente contribuenti che utilizzano i vecchi registratori di cassa, e contribuenti collegati in rete col fisco. Con quale razionalità è facile valutare. E in verità è molto probabile che nessun contribuente avrebbe interesse ad adottare la nuova procedura.

L'estensione generalizzata del meccanismo di comunicazione telematica dei dati rilevanti alla amministrazione finanziaria consentirebbe a quest'ultima un forte efficientamento dei processi di analisi e controllo ravvicinando i tempi e consentendo all'Agenzia delle Entrate di stabilire un dialogo preventivo con i contribuenti ai fini di una corretta liquidazione dell'IVA che potrebbe anche essa essere precompilata.

Oltre agli effetti di semplificazione degli adempimenti e di riduzione dei costi, il sistema di trasmissione telematica, obbligatorio e generalizzato dei dati fiscalmente rilevanti, avrebbe conseguenze molto rilevanti (e positive) sull'evasione fiscale sia dell'IVA che delle imposte indirette.

Infatti l'evasione che si verifica lungo la catena produttiva consiste spesso nel non dichiarare operazioni regolarmente fatturate e trattenere l'IVA pagata dall'acquirente che invece la detrarrà come è suo diritto. A sua volta nella fase delle vendite finali, la mancata fatturazione a valle viene spesso nascosta mediante la mancata dichiarazione di una parte delle fatture pagate e rinunciando alla detraibilità al fine di esibire livelli di *mark up* credibili.

La disponibilità dei dati relativi a tutte le operazioni fatturate consentirebbe di individuare automaticamente sia le operazioni attive che quelle passive non dichiarate, provocando un'emersione spontanea ed inevitabile di gettito e base imponibile evasa. Il sistema avrebbe gli stessi effetti, ed equivarrebbe, ad un meccanismo di *reverse charge* generalizzato che ove adottato impedirebbe che l'IVA dovuta possa essere portata in detrazione (da chi acquista) senza essere al tempo stesso messa a debito (da chi vende).

Si può stimare che il recupero di gettito possa superare i 40 mld di euro tra IVA e imposte dirette<sup>2</sup>.

Queste risorse potrebbero essere utilizzate per ridurre in misura rilevante altre imposte, per finanziare il reddito di cittadinanza, ecc, ecc..

Va anche ricordato che un sistema molto simile a quello che viene qui proposto è stato recentemente adottato in Portogallo e che per effetto di tale misura questo Paese sta sperimentando una rilevante crescita delle entrate tributarie.<sup>3</sup>

Poiché il sistema proposto prevede esclusivamente la comunicazione dei dati relativi alle fatture emesse, per evitare abusi che potrebbero vanificare la funzione anti-evasione della trasmissione telematica, è necessario che chi riceve la fattura confermi la sua ricezione prima di portarla in detrazione. A tal fine lo schema di decreto già prevede (al comma 2 dell'art.1) che l'Agenzia delle Entrate metta a disposizione degli operatori IVA una funzione di accesso ai dati delle fatture emesse trasmesse alla Agenzia stessa in modo da consentirne la verifica; questa procedura dovrebbe anche consentire l'eventuale integrazione da parte dei clienti dei dati omessi o errati. In alternativa si potrebbe inviare a ciascun contribuente una mail che lo informi dell'avvenuta ricezione da parte dell'AE delle fatture emesse nei suoi confronti. Meglio ancora sarebbe prevedere l'inserimento nella fattura di un codice identificativo rilasciato dalla AE al momento della comunicazione dei dati da parte dei fornitori. In questo caso una fattura priva del codice di identificazione risulterebbe indetraibile per cui l'interesse del contribuente a verificare la correttezza dell'operazione diventerebbe massimo.

Concludendo le modifiche da apportare al decreto per renderlo efficace sono chiare. Se non venissero adottate l'utilità del decreto risulterebbe molto scarsa, se non addirittura dannosa per l'azione dell'Amministrazione finanziaria.

Si dice da parte di alcuni che la nuova disciplina proposta comporterebbe un aumento dei costi per le imprese. In verità gli adempimenti che vengono soppressi sono in gran lunga più costosi sia in termini economici che di complicazioni e quindi si ridurrebbe la necessità di ricorrere a consulenti e intermediari con notevoli risparmi per i contribuenti.

Infine in una prospettiva di alcuni anni la digitalizzazione del fisco italiano potrebbe essere ulteriormente sviluppata e completata, in quanto se le misure proposte sono in grado di eliminare pressochè completamente l'evasione lungo la filiera produttiva esse hanno una efficacia limitata

---

<sup>2</sup> V. Nens: Riforma dell'IVA e riduzione del prelievo grazie ai proventi della lotta all'evasione, 2014.

<sup>3</sup> L'ultimo report sulle entrate tributarie internazionali pubblicato sul sito del Dipartimento delle Finanze afferma che in Portogallo l'andamento dell'imposta sul valore aggiunto mostra per il diciottesimo mese consecutivo una variazione positiva pari al +10,7% rispetto al mese precedente.

sulla evasione all'ultimo stadio che è quella di dimensioni più elevate. In proposito si può rinviare alle misure proposte nel rapporto Nens del giugno 2014, in particolare l'utilizzo della aliquota ordinaria per le transazioni intermedie, e l'adozione del metodo base da base per alcune transazioni finali, ma si può anche pensare in prospettiva all'adozione per tutte le transazioni al consumo finale del metodo oggi utilizzato per gli acquisti di farmaci che consente, contestualmente al pagamento, di identificare il consumatore finale. Se a questa identificazione venisse collegata una lotteria istantanea in tempo reale collegata al rilascio dello scontrino e alla trasmissione della transazione alla Agenzia delle Entrate, o anche lotterie mensili in differita, l'incentivo per il consumatore finale a chiedere lo scontrino sarebbe molto elevato.

In definitiva se vi è consapevolezza e la volontà politica le nuove tecnologie consentirebbero in alcuni anni di risolvere il problema dell'evasione di massa nel nostro Paese. Sarebbe molto grave se tale opportunità non venisse sfruttata.