

Il recupero dell'evasione tra reingegnerizzazione dei processi ed equità. L'esperienza della Regione Toscana

A cura di
*Alessio Ferracani*¹

N. 6 - Settembre 2017

Abstract:

Recovery of evasion between reengineering processes and fairness. The experience of the Tuscany Region

This note highlights the operational method of Tuscany Region to achieve very positive results in combating tax evasion. Combating fiscal evasion means improving the effects of public policies and checking inefficiencies through the selection of indicators. It is indispensable to use instruments that can detect the difference between collected and potentially incapable taxes in a perfect spontaneous fulfillment regime.

The revenue trend from the recovery of tax evasion in the period 2012-2016 shows a positive trend. The activity of studying and analyzing the taxable base for regional taxes has been strengthened by crossing the databases available to regional offices. To make the system more efficient, it is necessary to understand the needs of the structures that preserve the information systems, to develop effective recovery strategies from evasion, to establish a clear and easy frame for the taxpayer and to exploit the deterrence.

The short-term objective was to consolidate, in the regional tax offices, the working method to build a more rational and easily replicable management model in the tax field. The results of the complex work of data analysis realized by regional offices led to a generalized reduction in failure detection times, actions and recovery strategies tailored to specific segments based on the expected level of fiscal solvency, maximum reduction of waste and increasing the quality of services.

The work for defining the most efficient management methods has been set up in two specific directions: analysis of direct taxation requirements with a specific focus on automobile tax as a tribute that, for number of taxpayers and the number of fulfillment, was better than others for industrialization of the process and part of the taxes administered, by state law, in a mandatory agreement by Agenzia delle Entrate, such as Imposta Regionale sulle Attività produttive (Regional Production Tax) (IRAP) Tax and Addizionale Regionale (Regional Addendum) to the IRPEF.

Regarding the internally managed tributes, 2016 was the year the multiannual work program of regional offices was completed, aiming at reducing the time limit for launching tax recovery actions.

¹ Responsabile del Settore Politiche Fiscali e Riscossione della Regione Toscana.

Combattere l'evasione fiscale e l'illegalità economica non è solo questione di equità ma è anche la strada obbligata per migliorare gli effetti delle politiche pubbliche volte a ridurre le disuguaglianze, sempre più marcate, tra cittadini di uno stesso Stato.

Tralasciando gli effetti distorsivi che l'evasione determina in termini di concorrenza sleale, la mancata intercettazione di ricchezze occultate al fisco, oltre ad evitare l'imposizione diretta, consente al cittadino o all'impresa infedele di accedere impropriamente ad una serie di prestazioni pubbliche beneficiando di agevolazioni e sussidi non dovuti a scapito dell'intera collettività.

Obiettivo principale di questo sintetico contributo non è tanto quello di fornire una serie numerica di indicatori che attestano i risultati quantitativi dell'azione di contrasto all'evasione condotta dalla Regione Toscana negli ultimi anni (che pure sono stati molto positivi), quanto quello di tentare di rappresentare, in maniera sistematica, il metodo operativo sottostante che ha consentito alle strutture gestionali della Regione di conseguire tali risultati.

La costruzione di un metodo efficace di contrasto all'evasione dovrebbe basarsi su un'analisi preventiva dell'intero processo gestionale del tributo mediante la selezione di una serie di indicatori finalizzati a verificare la presenza di inefficienze del processo stesso. Infatti, una gestione fisiologicamente più semplice e razionale agevola l'innalzamento del tasso di adesione in fase spontanea, contribuisce a rafforzare un rapporto di reciproco rispetto tra Amministrazione e contribuente e favorisce l'ottimizzazione delle azioni a tutela del credito nella fase "patologica" dell'accertamento dell'inadempimento e, successivamente, del recupero del credito stesso.

Oltre all'analisi di processo, per giungere alla definizione degli strumenti idonei a consentire all'Amministrazione l'identificazione dei comportamenti fiscali dei propri contribuenti è anche indispensabile l'affinamento degli strumenti per misurare il *tax gap*, ovvero la differenza tra le imposte che vengono effettivamente incassate dalle Amministrazioni fiscali e quelle che si incasserebbero in un regime di perfetto adempimento spontaneo.

Queste informazioni sono risultate indispensabili anche per definire e dimensionare al meglio gli interventi da attuare per il recupero di quanto sottratto al fisco.

E' sulla base di tali considerazioni, che negli ultimi anni si è definito un preciso indirizzo politico volto al potenziamento del presidio interno da parte degli uffici regionali della propria base imponibile finalizzato al miglioramento dei risultati delle attività di contrasto all'illegalità economica e a quelli di recupero dell'evasione fiscale.

Quindi, anche grazie al lavoro precedentemente impostato, dal 2011, si è rafforzata l'attività di studio e di analisi della base imponibile dei tributi di spettanza regionale mediante l'incrocio delle banche dati a disposizione degli uffici regionali nell'ottica di individuare con sempre più precisione i fenomeni elusivi o evasivi.

L'elemento fondamentale per poter compiere questo primo passo è stata la scelta di puntare su un modello di gestione del fisco regionale fondato sulla massima integrazione delle competenze proprie di sistemisti e di analisti informatici con quelle delle professionalità che si occupano dei processi funzionali (cioè dell'applicazione dei tributi). In altre parole si è cercato di favorire la massima "circolarità" di conoscenze e di esperienze fra gli esperti fiscali e gli informatici.

La progressiva acquisizione delle conoscenze dei sistemi informativi gestionali e di quelli direzionali da parte della struttura che si occupa del fisco regionale, da un lato, e la maggiore consapevolezza dei fabbisogni da parte delle strutture che presidiano i sistemi informativi dall'altro, hanno consentito di impostare in maniera sempre più mirata, non solo le strategie di recupero dell'evasione, ma anche quelle finalizzate a definire un contesto in cui il contribuente possa adempiere ai propri doveri fiscali nella maniera più semplice ed economica possibile. Il tutto senza perdere di vista un altro tassello fondamentale di un sistema tributario efficiente che è quello della deterrenza. La funzione di deterrenza è tanto più efficace quanto più il contribuente ha la percezione che la propria condotta elusiva o evasiva verrebbe certamente e prontamente scoperta e accertata dall'ente impositore.

La maggiore conoscenza dei propri *data base* ha quindi consentito alla struttura dedicata alla gestione della fiscalità regionale di utilizzare anche i sistemi informativi direzionali quali *data warehouse* e *data mart*, non solo come strumenti a supporto delle decisioni strategiche di politica fiscale e finanziaria della Regione, ma anche come sistemi di studio e di analisi dei processi gestionali e delle abitudini fiscali dei contribuenti.

L'obiettivo di breve termine è stato quello di consolidare negli uffici fiscali regionali il metodo di lavoro che negli anni è stato progressivamente affinato fino a renderlo strutturale, sia nelle procedure, sia nei comportamenti, con l'intento di costruire un modello di gestione più razionale e facilmente replicabile in ambito fiscale, ma anche in contesti parzialmente diversi, purché attinenti alla tutela e al recupero delle entrate.

Fermo restando il lavoro di standardizzazione di uno "strato" di procedure comuni a tutti i tributi gestiti internamente all'Ente, i risultati del complesso lavoro di analisi dei dati da parte degli uffici regionali, ha finora permesso:

- 1 - di realizzare una progressiva e generalizzata riduzione dei tempi di accertamento dell'inadempimento;
- 2 - di modellare azioni e strategie di recupero ritagliate su segmenti specifici di soggetti sulla base del livello atteso di solvibilità fiscale;
- 3 - di intervenire sul processo produttivo secondo una concezione manageriale ispirata alle metodologie "Lean" (riferita al concetto di produzione snella che mira a minimizzare gli sprechi) e "Six Sigma" (programma che mira ad innalzare il livello di qualità di un prodotto o di un servizio ad un livello particolarmente favorevole per l'utente finale).

Nonostante il programma "Six Sigma", ma soprattutto la metodologia "lean", apparissero inizialmente più idonei ad applicazioni nell'ambito di processi industriali, in tempi più recenti si sono aperti ampi spazi applicativi di tali metodi anche in questo specifico contesto.

Tenuto conto del diverso disegno del fisco regionale delineato dalla normativa nazionale, il lavoro di definizione dei metodi gestionali più efficienti è stato impostato secondo due specifiche direttrici: la prima ha riguardato l'analisi dei fabbisogni relativi ai tributi gestiti in maniera diretta con uno specifico *focus* sulla tassa automobilistica quale tributo che per numerosità di contribuenti e numero di adempimenti meglio di altri si prestava ad un'industrializzazione del processo; la seconda ha riguardato la parte dei tributi gestiti, per legge statale, in convenzione obbligatoria da parte dell'Agenzia delle Entrate quali l'Imposta Regionale sulle Attività produttive (IRAP) e l'Addizionale Regionale all'IRPEF.

1.

La tassa auto e gli altri tributi regionali

Relativamente ai tributi gestiti internamente il 2016 ha rappresentato l'anno in cui è stato completato il programma di lavoro pluriennale degli uffici regionali volto a ridurre al massimo (in particolare sulla tassa automobilistica fino alle soglie del c.d. ravvedimento operoso) il termine di avvio delle azioni di recupero fiscale.

Dal corrente anno, gli eventuali inadempimenti fiscali relativi alle entrate gestite direttamente dall'Amministrazione, di norma, saranno contestati al massimo dopo 12/13 mesi dalla data del termine ordinario di scadenza (invece che utilizzare tutto il termine prescrizione di 3 o di 5 anni previsto dalla legge), adeguando quindi l'esigenza dell'Amministrazione di ridurre al massimo i tempi di recupero con quella del contribuente di poter utilizzare l'istituto giuridico del ravvedimento operoso.

Se ad una prima lettura l'elemento relativo alla capacità quasi immediata dell'Amministrazione di evidenziare un mancato o parziale adempimento potrebbe apparire di scarso rilievo, in realtà rappresenta un tassello imprescindibile da cui partire per impostare azioni di recupero molto più precise perseguendo, contemporaneamente, l'ottimizzazione delle spese di procedura e la massimizzazione del risultato del recupero del credito. Tale impostazione è anche in linea con le indicazioni fornite dal Fondo Monetario Internazionale nel rapporto sul "Rafforzamento della Governance e dell'Efficacia delle Agenzie Fiscali" del Dicembre 2015 in cui, facendo riferimento alle esperienze internazionali più avanzate, si suggerisce che una riscossione per essere efficace debba essere eseguita tra i 3 e i 6 mesi dal termine ordinario per il pagamento, dopodiché il tasso di riscossione diminuisce esponenzialmente.

Naturalmente coniugare la riduzione dei tempi di recupero del credito fiscale evaso con l'obiettivo di innalzare la qualità delle comunicazioni di recupero, ha comportato da parte degli uffici fiscali un notevole sforzo di ottimizzazione delle procedure di acquisizione e di riconciliazione dei pagamenti.

Nel rispetto delle vigenti normative, l'approfondito lavoro di profilazione dei contribuenti sulla base dei comportamenti fiscali ha anche consentito di investire in maniera consapevole e ponderata sul versante dell'ottimizzazione delle procedure di recupero, mediante:

- 1) l'utilizzo massivo della firma digitale e della Posta Elettronica Certificata per le comunicazioni fiscali verso le Aziende, e selettivo verso le persone fisiche;
- 2) la modulazione degli strumenti di recupero verso i cittadini e le imprese utilizzando, a seconda della tipologia di contribuente, lo strumento valutato più idoneo alla massimizzazione del recupero del credito fiscale (avvisi bonari, raccomandate, atti giudiziari, cartelle esattoriali);
- 3) la personalizzazione dei testi di comunicazione a seconda dello "stato" del contribuente (ad esempio: soggetto ad alto rischio di inadempimento, fallito, contribuente che, semplicemente, ha dimenticato la scadenza fiscale, deceduto, erede, ecc);
- 4) l'utilizzo di campagne di recupero più piccole, meglio distribuite nel tempo e organizzate per *target* di contribuenti in modo tale rendere più rapida ed efficiente la gestione *front office* delle contestazioni e, di conseguenza, offrire un miglior servizio al contribuente in termini di riduzione dei tempi di risposta e di standardizzazione degli esiti;
- 5) l'investimento su modalità di pagamento delle entrate mediante canale *online*, con afflusso diretto degli incassi sui conti della Regione.

Rimanendo in ambito metodologico, l'esperienza della gestione ma soprattutto del "governo" dei tributi regionali sempre più presidiata internamente, ha stimolato un lavoro di analisi che, partendo dai risultati qualitativi delle campagne di recupero del tributo evasi, ha restituito al *team* di analisti indicatori specifici atti a consentire una normalizzazione delle contestazioni dell'Ente che hanno generato memorie difensive da parte dei contribuenti.

Al fine di verificare se vi erano le condizioni tecniche e giuridiche per attuare un'ulteriore, rapida, azione di normalizzazione preventiva in *back office*, prima dell'invio di avvisi di accertamento ai presunti evasori, sono state oggetto di analisi le casistiche che hanno determinato l'annullamento, da parte dell'Amministrazione, della contestazione stessa.

Incrementare il livello di qualità dell'azione di accertamento dell'Ente evitando di scaricare sui contribuenti l'onere di doversi "difendere" da un atto errato da parte dell'Amministrazione, individuare possibili ambiti di bonifica preventiva delle posizioni risultanti (ad una prima analisi) irregolari e ottimizzare i costi di gestione per l'Amministrazione, sono stati i principali risultati di questa, seppur piccola, revisione del processo.

Inoltre, la valutazione puntuale delle irregolarità che nascondono potenziali errori da parte dei sistemi di riferimento o i casi ambigui che storicamente hanno costantemente determinato un rilevante numero di contestazioni, spesso con esito favorevole al contribuente, ha indotto il *team* di lavoro ad impostare nell'ambito del sistema informativo di gestione della tassa automobilistica regionale (GTART) uno specifico modulo software di diagnostica.

Il "diagnostico" ha il compito di valutare, attualmente secondo sette parametri, la posizione tributaria irregolare al fine di comprendere automaticamente e preventivamente se la stessa abbia le caratteristiche di merito per essere comunicata direttamente al contribuente, oppure se necessita di ulteriori azioni di verifica preventive che, a seconda della numerosità dei casi, possono essere effettuate in modo puntuale o massivo.

Grazie alle combinazioni dei parametri sui quali opera il sistema di diagnostica è stato possibile anche "isolare" gruppi di contribuenti che necessitavano di *format* comunicativi diversi e aperti alla gestione collaborativa della propria posizione in contatto diretto con l'ente impositore.

Di seguito si riportano una serie di parametri che, da varie prospettive, dimostrano alcuni dei principali risultati finora raggiunti e che stimolano gli uffici fiscali della Regione a continuare lungo questa direzione:

- 1) il tempo necessario all'Amministrazione per la definizione di una campagna di recupero passa dai 3 mesi nel 2011 ad 1 giorno nel 2016;
- 2) il numero di memorie che fino al 2012 si attestava a circa il 10% delle contestazioni emesse si è attestato all'1,6% del 2016 e sta tendendo all'1% del 2017;
- 3) il tempo medio di istruttoria e di comunicazione al contribuente degli esiti di una propria memoria è passato da circa 30 giorni nel 2011 a circa 10 giorni nel 2016;
- 4) il numero di posizioni inviate tramite PEC è passato dalle poche migliaia del 2012 alle oltre 130.000 del 2017 con un risparmio solo di costi diretti stampa, spedizione e di notifica stimabili in oltre 200.000 euro.

In relazione ai tributi regionali gestiti in convenzione obbligatoria dall'Agenzia delle Entrate, (sebbene gli spazi di operatività diretta da parte delle Regioni siano ben delimitati dalla normativa statale di riferimento), la Regione Toscana, nell'ambito della convenzione per la gestione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, ha attivato fin da subito la commissione tecnica paritetica.

Tale commissione, coordinata dalla Regione, ha il compito di assicurare piena attuazione di tutte le parti disciplinate dalla convenzione ed in particolare di quelle riguardanti la finalizzazione dell'azione di accertamento fiscale sulla base delle peculiarità e della realtà economica territoriale regionale. Tenuto conto di ciò, spetta dunque alla Regione indirizzare e supportare l'Agenzia nell'individuazione delle categorie economiche o delle tipologie di contribuenti di significativo interesse per la Regione stessa.

Occorre tuttavia evidenziare che l'attuale modello di operatività dell'Agenzia è concentrato prevalentemente sugli obiettivi fissati dalla convenzione triennale tra la stessa Agenzia ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze enucleati in un atto di indirizzo annuale per il conseguimento degli obiettivi triennali di politica fiscale che, solitamente, si perfeziona entro l'estate dell'anno precedente. Nell'ambito della convenzione tra l'Agenzia e le Regioni, oltre al lavoro di confronto e di monitoraggio periodicamente svolto dalla commissione paritetica, anche la Regione Toscana emana un proprio atto con il quale si formalizzano all'Agenzia gli indirizzi regionali per l'azione di accertamento che si inseriscono nel nell'ambito della strategia operativa già delineata dall'Agenzia stessa.

Tenuto, altresì, conto che il prossimo 31 dicembre la vigente convenzione tra la Regione Toscana e l'Agenzia delle Entrate andrà a scadenza, il periodo appare propizio per avviare un'analisi congiunta nell'ambito della commissione paritetica al fine di definire il nuovo atto di indirizzo arricchendolo anche con i risultati delle analisi svolte negli ultimi anni dagli uffici regionali ed in parte già utilizzate a supporto delle azioni di recupero dei tributi gestiti internamente.

Tali informazioni, così come lo sono state per ridefinire il modello operativo per la gestione interna dei tributi regionali c.d. "minori", potrebbero rappresentare un ulteriore elemento da mettere a disposizione dell'Agenzia per l'individuazione delle categorie economiche o tipologie di contribuenti di significativo interesse per la Regione.

Da ultimo, ma non per importanza, è opportuno ricordare il lavoro che si sta affinando in Conferenza delle Regioni volto all'attuazione dell'articolo 9 del D.Lgs. n. 68/2011, che ha introdotto il concetto di concorso delle stesse all'attività di accertamento dei tributi erariali prevedendo ulteriori forme di compartecipazione al gettito di tali tributi. Per la concreta attuazione di tale previsione è necessario uno specifico decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze non ancora emanato.

Tuttavia, tenuto conto delle prerogative delle Regioni, è auspicabile che per questi enti possa essere concretizzata la possibilità di vedersi attribuire ulteriori forme di compartecipazione al gettito dei tributi erariali mediante forme di concorso nelle attività di recupero fiscale.

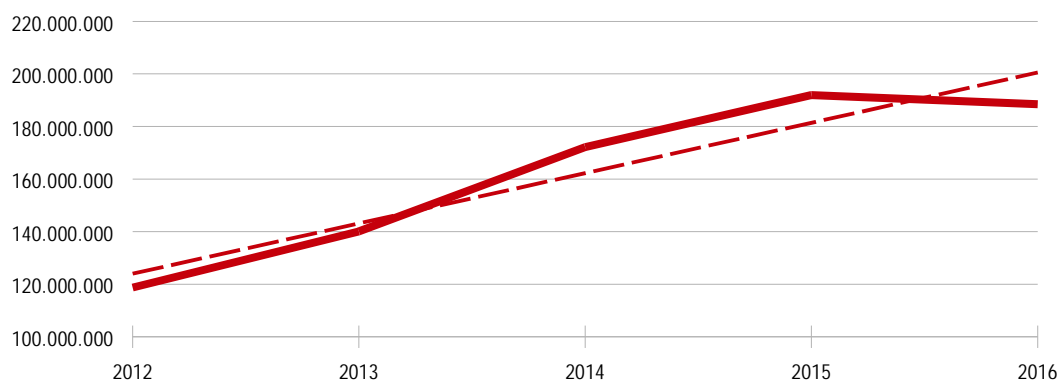
Conclusione

In conclusione, si riportano alcuni semplici grafici che hanno la finalità di rappresentare, con una visione d'insieme, il *trend* del gettito incassato derivante dalle azioni di recupero dell'evasione fiscale nel periodo dal 2012 al 2016.

Nonostante il periodo di crisi economica, si può osservare un andamento tendenzialmente positivo sia nella fase di accertamento (Graff. 2 e 3), sia in quella della riscossione coattiva (Graff. 4 e 5)

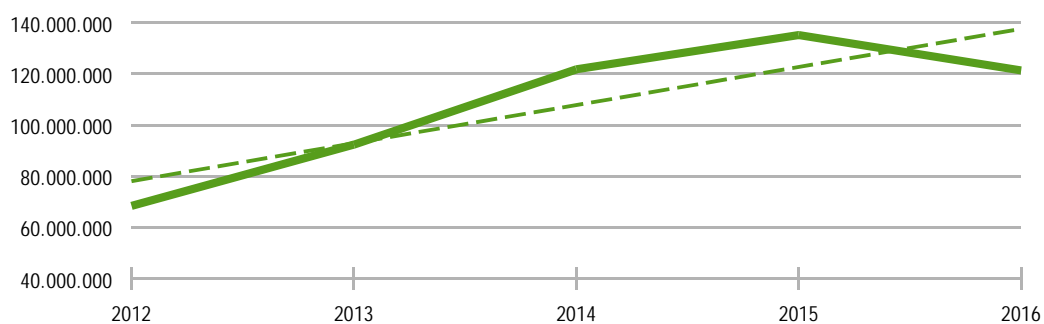
Da evidenziare che il picco positivo registrato nel 2015 è stato in larga parte determinato dal completamento dell'azione di riduzione dei tempi di contestazione (in particolare della tassa automobilistica non pagata) che in quell'anno ha concentrato oltre al recupero dell'anno d'imposta 2013 anche una buona parte del 2014 (Graf. 1).

Grafico 1
 INCASSI DA RECUPERO TOTALE. ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE COATTIVA. 2012-2016



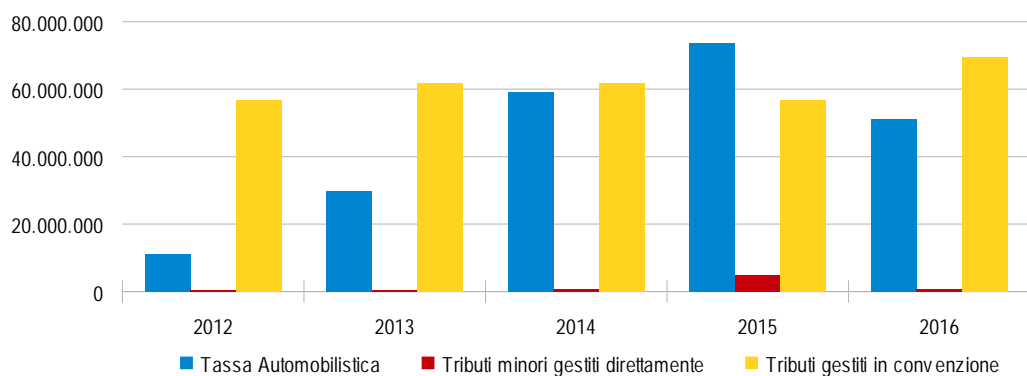
Fonte dati - elaborazioni archivi fiscali e dati di bilancio

Grafico 2
 IMPORTI RECUPERATI TRAMITE COMUNICAZIONE BONARIE E ACCERTAMENTI



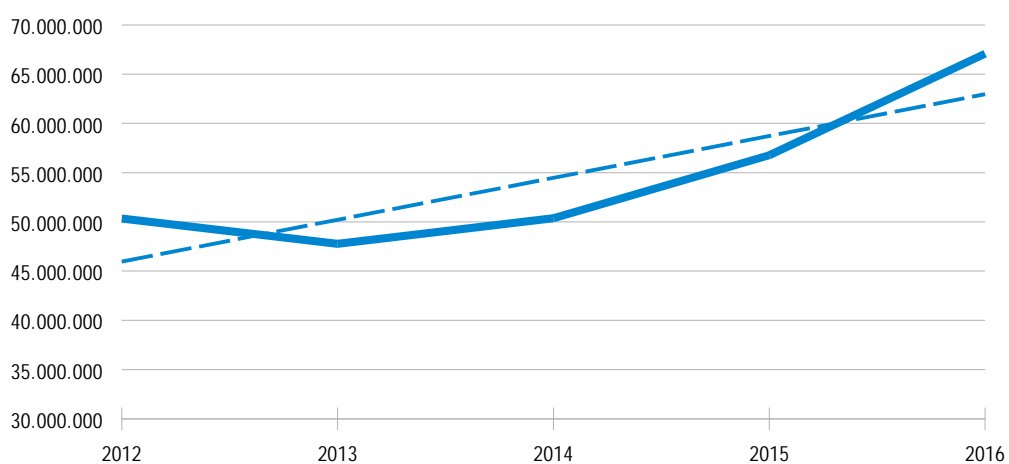
Fonte dati - elaborazioni archivi fiscali e dati di bilancio

Grafico 3
 COMUNICAZIONI BONARIE E ACCERTAMENTI PER TIPO TRIBUTO. 2012-2016



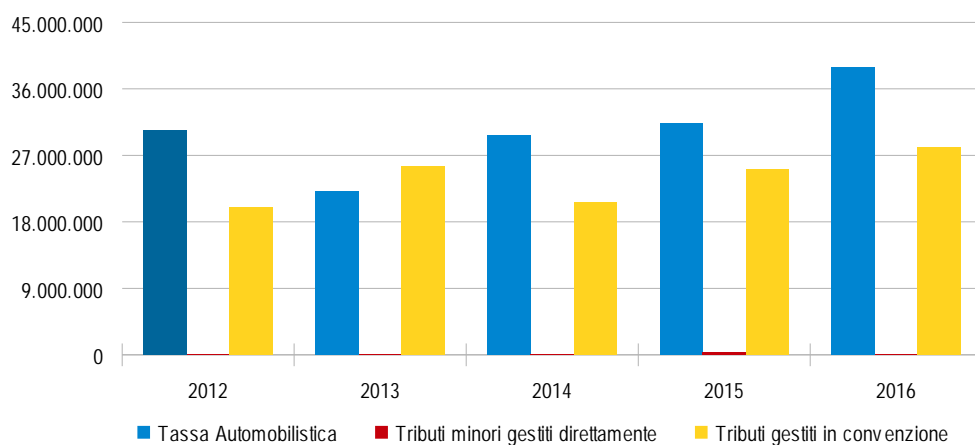
Fonte dati - elaborazioni archivi fiscali e dati di bilancio

Grafico 4
 IMPORTI RECUPERATI TRAMITE RISCOSSIONE COATTIVA. 2012-2016



Fonte dati - elaborazioni archivi fiscali e dati di bilancio

Grafico 5
 RISCOSSIONE COATTIVA PER TIPO DI TRIBUTO. 2011-2016



Fonte dati - elaborazioni archivi fiscali e dati di bilancio