

Sistema di controllo interno del processo delle entrate dell'imposta sul valore aggiunto

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato presso l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) un controllo del sistema di controllo interno (SCI) del processo delle entrate dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), pari a un volume di 22,6 miliardi di franchi (2013).

Un SCI funzionante ed efficace tutela il patrimonio della Confederazione, impedisce o scopre gli errori e le irregolarità e garantisce un impiego conforme delle risorse della Confederazione. I processi sottoposti al controllo sono di importanza centrale per valutare l'esistenza del SCI a livello dell'intera Confederazione.

Nel mese di maggio del 2014 l'Associazione del personale della Confederazione (APC) ha pubblicato un'inchiesta tra i collaboratori. Il documento in questione menziona diverse carenze professionali presso la Divisione principale IVA. Il presente mandato di controllo è stato esteso in considerazione del rapporto dell'APC. Le osservazioni in merito alle carenze professionali sono state verificate. Si trattava soprattutto di sapere se le attività della Divisione Controllo esterno fossero orientate ai rischi ed efficaci.

Nel 2013 le entrate nette della Divisione Controllo esterno sono ammontate a 85,5 milioni di franchi. Da un confronto pluriennale emerge che dal 2006 le entrate nette sono in calo. Ne è motivo principale l'introduzione nel 2006 dell'«articolo pragmatico» nell'ordinanza sull'IVA. Esso ha fatto sì che l'amministrazione non potesse più operare addebiti posticipati presso i contribuenti IVA sulla base di meri motivi formali. Nel periodo 2006–2008 sono stati pertanto effettuati accrediti per numerosi controlli già conclusi. Nel 2010 è stata poi introdotta la revisione della legge sull'IVA, circostanza che ha provocato un ulteriore calo delle entrate nette della Divisione Controllo esterno. A seguito della revisione della legge sull'IVA sono peggiorate le condizioni quadro della Divisione principale IVA in ambito di esecuzione di controlli: l'onere della prova è viepiù a carico dell'AFC, questo ad esempio in caso di assenza di contabilità, di assenza di giustificativi, di riconciliazione lacunosa delle cifre d'affari o di giustificativi di esportazione che non possono essere esibiti. L'effettività e l'efficienza della Divisione Controllo esterno ne è pregiudicata. Anche le possibilità di successo nei procedimenti giudiziari sono minori. I documenti ottenuti nel corso dei controlli non possono essere utilizzati in un procedimento penale successivo.

Dagli ultimi controlli del CDF nel 2010 e nel 2012 la Divisione principale IVA ha compiuto diversi progressi:

- è stata elaborata e approvata un'ampia strategia IVA;
- la scelta e l'attribuzione orientata sui rischi dei controlli da parte della Divisione Controllo esterno è da soddisfacente a buona;
- presso la Divisione Riscossione i controlli delle dichiarazioni sono effettuati con orientamento sui rischi;
- il SCI del processo entrate dell'IVA si situa in complesso a un buon livello. Il SCI definito viene applicato;
- a prescindere da alcune eccezioni, l'esecuzione dei controlli SCI definiti è registrata in maniera tracciabile e documentata.

Il principale potenziale di miglioramento si situa nei settori menzionati qui di seguito, che devono essere affrontati dalla Divisione principale IVA e che essa ha in parte già individuato:

- la gestione dei rischi deve essere effettuata in maniera trasversale tra le divisioni. Anche la lotta contro la frode, le nuove iscrizioni e i casi giuridici devono essere integrati nella gestione dei rischi. Le esigenze specialistiche in materia di gestione dei rischi poste a FISCAL-IT devono essere definite in maniera trasversale tra le divisioni;
- per accrescere la qualità dell'analisi dei rischi sono necessarie ulteriori fonti di dati (cfr. in merito il rapporto del CDF «11391 Organizzazione dell'AFC e strumenti di individuazione e lotta contro le frodi nel settore dell'imposta sul valore aggiunto»). Un'ulteriore estensione della gestione dei rischi è comunque difficilmente realizzabile con i dati e i sistemi informatici esistenti;
- la Divisione Controllo esterno dovrebbe affrontare in maniera mirata i rischi sistematici e gli errori conosciuti. Il coraggio di porre mano alle lacune può rivelarsi proficuo nel caso degli attuali lunghi intervalli tra i controlli;
- le attività di controllo e le prove in caso di verifiche senza reperti dovrebbero essere documentate sistematicamente. Dovrebbe pure essere visibile in che modo i rischi identificati in precedenza possano essere coperti al momento dell'esecuzione dei controlli. Questa documentazione deve essere verificata nell'ambito del review da parte della direzione dei gruppi;
- la Divisione Controllo esterno dovrebbe maggiormente uniformare e sviluppare ulteriormente la metodologia di controllo. Si dovrebbe valutare il ricorso a tool di analisi dei dati e a concetti di campionatura;
- le direttive di rilascio non sono sempre rispettate presso la Divisione riscossione. Il workflow è adeguato al FISCAL-IT e costantemente automatizzato;
- la Divisione Diritto dovrebbe definire norme chiare per l'elaborazione di decisioni e informazioni. Le decisioni e le informazioni più complesse dovrebbero essere munite di due firme;
- le autorizzazioni di accesso ai sistemi di rilevanza finanziaria dovrebbero essere verificate periodicamente. In questo contesto deve essere valutata la conformità con la legge (ad es. segreto fiscale, protezione dei dati) delle autorizzazioni di accesso di terzi;
- in futuro si dovrebbe sfruttare il numero d'identificazione delle imprese (IDI) introdotto il 1° gennaio 2011, rispettivamente il registro corrispondente dell'Ufficio federale di statistica (UST).

È noto che l'AFC fa capo a sistemi antiquati, con i quali è attualmente appena possibile affrontare i compiti. La qualità e l'efficienza del rilevamento e della valutazione dei dati devono essere accresciuti nel quadro dell'introduzione di FISCAL-IT. Al momento sono indispensabili valutazioni e controlli manuali di sostegno che richiedono molto tempo. Il CDF rinuncia a raccomandazioni concrete di miglioramento dei sistemi antiquati. Il CDF ha integrato nel suo rapporto indicazioni da osservare nella concezione dei nuovi sistemi informatici. Il CDF parte dall'idea che queste tematiche dovranno essere affrontate sistematicamente all'atto dell'introduzione di FISCAL-IT.

Nel caso delle carenze professionali della Divisione principale IVA a livello di adempimento dei compiti menzionate nel rapporto dell'APC, il CDF giunge alla conclusione che esse non possono essere generalizzate:

- l'attuale strategia di scelta e di attribuzione della Divisione Controllo esterno va valutata da soddisfacente a buona;
- non sussistono disparità consapevoli di trattamento dei contribuenti. Il CDF è stato edotto di due casi risalenti al 2010 nei quali la direzione avrebbe provocato una disparità di trattamento in seguito a dei controlli. Secondo la valutazione del CDF non vi è stata disparità di trattamento in nessuno dei due casi. Non sono noti altri casi alle persone interrogate;
- è vero che le decisioni in fatto di prassi della direzione non sono sempre comprese dagli ispettori e dai gruppi specialistici competenti. Il processo di fissazione della prassi è comunque strutturato e tracciabile;
- è vero che le attività amministrative degli ispettori sono accresciute rispetto al passato. In questo senso devono essere viepiù rilevati dati a scopi statistici (tra l'altro l'ampliamento del rilevamento dei dati economico-aziendali per stabilire le aliquote saldo). Esistono quindi determinate costrizioni materiali. D'altra parte determinate informazioni devono essere rilevate più volte, circostanza che va considerata come inefficiente.

La principale conclusione tratta dalle interviste e dalle attività di controllo relativamente alle osservazioni sulle carenze professionali è che esiste un potenziale di ottimizzazione a livello di comunicazione interna IVA:

- nella valutazione dei risultati del controllo le direttive di processo dell'IVA vanno osservate in maniera coerente. Devono sempre essere evitati i conflitti di interesse;
- le decisioni e le sentenze giudiziarie devono essere comunicate ai collaboratori in maniera tempestiva e conforme ai destinatari, tenendo conto dei retroscena ai fini del processo decisionale. Ciò dovrebbe consentire ai collaboratori una migliore comprensione delle decisioni e la loro difesa verso l'esterno. Occorre inoltre coinvolgere maggiormente gli specialisti del ramo nei gruppi specialistici.

Testo originale in tedesco