

4. La riscossione dei tributi locali

Altro profilo particolarmente delicato di cui la Commissione ha ritenuto opportuno occuparsi riguarda la privatizzazione della riscossione dei tributi locali, che è in continua espansione.

A tale proposito, pur senza soffermarsi su talune gravi situazioni, che potrebbero assumere rilievo sul piano penale, non può non rilevarsi come tale fenomeno incida significativamente sulla conoscenza dei dati relativi alla riscossione, determinando l'impossibilità di effettuare analisi economiche necessarie e valutazioni sull'efficienza dei vari sistemi di riscossione. Ciò è vieppiù grave nella fase attuale in cui l'ordinamento tributario si sta orientando verso un sistema di federalismo fiscale nel quale è assolutamente indispensabile la conoscenza analitica dei dati per la necessaria l'armonizzazione dei bilanci pubblici anche attraverso l'utilizzo di procedure uniformi e generalizzate.

Inoltre, la privatizzazione della riscossione dei tributi locali determina l'impossibilità di costruire un'unica banca dati che sarebbe indispensabile per omogeneizzare i dati, soprattutto in considerazione del gran numero di soggetti interessati che utilizzano le più svariate procedure informatiche, in ordine al cui impiego non sempre rendono conto ai comuni di riferimento. La privatizzazione della riscossione, in particolare di quella spontanea, effettuata volontariamente dal contribuente, senza l'intervento diretto dell'ente impositore, non trova alcuna giustificazione né razionale né economica, giacché non si comprende per quale motivo l'ente locale debba corrispondere un aggio alla società incaricata della riscossione, quando questa non ha dovuto svolgere altra attività se non quella di contabilizzare le somme versate e corrisponderle direttamente al comune.

In ogni caso, l'avvio di un articolato sistema di federalismo fiscale rende imprescindibile la presenza di meccanismi effettivi di rilevazione in tempo reale dei dati di riscossione al fine di attuare il coordinamento delle politiche fiscali ed economiche, obiettivo ampiamente presente e privilegiato nella legge n. 42 del 2009 («*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*»).

Ove si concordi con tale assunto, si rende necessario un intervento normativo che, modificando le attuali procedure, consenta l'acquisizione dei dati di riscossione e la creazione della relativa base di dati concernente il gettito dei tributi, al fine di disporre di strumenti che possano contribuire alla definizione di politiche economiche, finanziarie e tributarie, assistite dalla conoscenza di dati precisi e non, come è inevitabile che avvenga ora, basate su stime più o meno affidabili, dal momento che nessuno è in grado di conoscere con precisione i dati di gettito dei tributi locali.

Si suggerisce quindi di apportare talune modifiche alla vigente normativa sulla riscossione in modo tale che almeno i pagamenti spontanei, se non anche quelli coattivi, siano versati direttamente alla tesoreria degli enti locali attraverso il sistema bancario o postale, senza che tale flusso sia intermediato da altri soggetti che, trattengono

il proprio compenso, versino successivamente la differenza, senza che sia dato conoscere quanto tempestivamente ed esattamente sia stato effettuato il versamento da parte del contribuente.

In altri termini, si suggerisce l'attuazione di un meccanismo in base al quale i contribuenti versino direttamente ed esclusivamente nella tesoreria dell'ente impositore utilizzando il sistema di cui al modello unificato F24, ovvero mediante bollettini di conto corrente postale, impedendo per legge che sia possibile l'intervento di soggetti terzi.

Del resto, il principio che sovrintende al meccanismo suggerito è sostanzialmente previsto, oltre che dall'articolo 2, comma 2, lettera u) della legge delega sul federalismo fiscale, anche dall'inapplicato articolo 36 della legge n. 388 del 2000.

Tale sistema semplificherebbe significativamente, inoltre, gli adempimenti per il contribuente oltre a determinare una totale trasparenza nella gestione dei tributi locali, realizzata attraverso la tracciabilità dei pagamenti. Si determinerebbe, altresì, una riduzione dei costi a vantaggio degli enti locali, che non dovrebbero più pagare un aggio — in genere pari a un importo che va dal 3 al 10 per cento dell'ammontare incassato — ad intermediari che di fatto non forniscono particolari servizi.

Inoltre, cosa assai importante, si potrebbe acquisire, sia presso l'ANCI sia presso l'anagrafe tributaria, attraverso l'opportuna gestione del relativo flusso informatico, una massa di dati riguardanti il gettito dei tributi locali che potrebbe consentire le più svariate elaborazioni con finalità di studio e supporto alle scelte di politica economica e fiscale e potrebbe costituire, con la creazione e il costante aggiornamento di specifiche basi di dati, un valido strumento di contrasto all'evasione fiscale, obiettivo pienamente perseguibile soltanto con la completa conoscenza di tutti gli aspetti che caratterizzano anche la gestione dei tributi locali.

Infine, in merito ai processi di integrazione delle banche dati degli enti locali con quelle dell'anagrafe tributaria, occorre evidenziare la necessità di attuare al più presto tutti quegli interventi legislativi e organizzativi finalizzati alla realizzazione di una completa ed effettiva interazione tra banche dati centrali e periferiche. Ciò è indispensabile sia in relazione all'obiettivo strategico di una sempre più intensa partecipazione degli enti locali alla lotta all'evasione fiscale e sia, a maggior ragione, come premessa e fondamentale supporto all'attuazione di un equilibrato processo di federalismo fiscale.

5. Gli obblighi di comunicazione del codice fiscale e dei dati catastali degli immobili con utenze di energia elettrica, servizi di telefonia fissa, mobile e satellitare, servizi idrici e del gas

L'articolo 1, comma 222, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha esteso l'ambito di applicazione dell'articolo 6, primo comma, lett. *g-ter*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 605 del 1973, prevedendo che il numero di codice fiscale debba essere indicato anche nei contratti relativi ai servizi di telefonia, fissa, mobile e

satellitare. Tale modifica ha inciso anche sull'ambito di operatività dell'articolo 7, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 605 del 1973, giacché le aziende, gli istituti, gli enti e le società devono comunicare all'anagrafe tributaria i dati e le notizie riguardanti i contratti di cui alla lett. *g-ter*) del primo comma dell'articolo 6.

Inoltre, sempre in base al citato articolo 7, al fine di consentire l'emersione delle attività economiche, con particolare riferimento all'applicazione dei tributi erariali e locali nel settore immobiliare, gli stessi soggetti devono comunicare i dati catastali identificativi dell'immobile presso cui è attivata l'utenza, dichiarati dagli utenti.

L'obbligo posto a carico delle società erogatrici di forniture elettriche, idriche, di telefonia, fissa, mobile e satellitare, e del gas di comunicare all'Agenzia delle Entrate il codice fiscale dei soggetti utenti, nonché i dati catastali dell'immobile con riguardo al quale sono attivati i servizi di erogazione, tende a realizzare un'azione di contrasto dei fenomeni evasivi ed elusivi, con riferimento al settore immobiliare.

Tali comunicazioni, riferite alle più importanti tipologie di utenze, sono dirette a far emergere non solo le locazioni immobiliari non dichiarate o parzialmente dichiarate, ma anche tutte le attività economiche sconosciute o sotto fatturate, collegate al settore immobiliare.

Con riferimento al c.d. catasto elettrico, il cui primo rilevamento risale al 1992, appare necessario sottolineare come esistano in commercio, pubblicizzati e facilmente reperibili anche via *internet*, programmi applicativi specifici per la gestione da parte degli enti locali, in particolare dei comuni, dei dati contenuti nel c.d. catasto elettrico, gestito da ANCI, CNC e SIGAI, e che consente loro di confrontare le risultanze e gli scostamenti tra i dati catastali e quelli relativi alle intestazioni delle utenze elettriche.

L'esperienza in materia di c.d. catasto elettrico evidenzia come nel sistema attuale non manchino tanto i dati da utilizzare nell'azione di contrasto all'evasione fiscale, quanto piuttosto una « centrale di coordinamento » che curi la qualità e l'omogeneità dei dati, evitando ridondanze e rendendo le informazioni acquisite effettivamente utilizzabili in sede di reale accertamento dell'effettiva capacità contributiva di ciascun cittadino.

Nella prassi accade, inoltre, che il legislatore non si preoccupi tanto di verificare se le modalità tecniche e pratiche per reperire queste informazioni siano state effettivamente attuate, essendo piuttosto attento a prevedere sanzioni per le mancate o inesatte comunicazioni (la cui applicabilità comporta sicuramente un aggravio di tempo e di risorse e una crescita di contenzioso).

Considerata la complessità dei sistemi informativi dei gestori interessati (che oggi gestiscono milioni di utenze, con almeno l'invio di 6 fatture annuali, anticipazioni, conguagli, nuovi allacci, revoche per morosità e cambi di indirizzo), occorrerebbe cercare di utilizzare al meglio le informazioni già oggi esistenti nelle banche dati, al fine di ottenere il massimo risultato con i dati a disposizione, dirottando le risorse alla « bonifica dei dati » discordanti.

A tale proposito, si potrebbe pensare di sperimentare la fatturazione elettronica attraverso la tecnologia XML e i linguaggi derivati (analogamente a quanto al momento è oggetto di studio per i bilanci, che dovrebbero essere redatti in formato XBRL), da parte dei gestori interessati con acquisizione telematica immediata dei dati da parte dell'anagrafe tributaria.

Il miglioramento qualitativo del dato porterebbe anche a individuare ulteriori elementi che potrebbero essere presi a base di una determinazione automatica della capacità contributiva: se un contribuente possiede più utenze e paga centinaia di migliaia di euro di energia elettrica, gas o telefono, deve probabilmente avere un reddito tale da potergli garantire la regolare costante fornitura di servizi. In tal caso, attraverso la fatturazione elettronica si eviterebbe anche il notevole differimento temporale, oggi esistente, nella trasmissione dei dati consolidati e forniti su supporto magnetico, eliminando le spese per l'elaborazione e produzione di tale supporto da parte delle società erogatrici e dell'anagrafe tributaria.

6. L'attività di lotta all'evasione fiscale con l'ausilio del sistema informativo dell'anagrafe tributaria

6.1. Il ruolo dell'Agenzia delle Entrate

L'Agenzia delle Entrate, come è emerso nel corso dell'audizione dei suoi responsabili, effettuata dalla Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva (39), avvalendosi del patrimonio informativo a sua disposizione, ha eseguito, nell'anno 2008, controlli mirati nei confronti di contribuenti appartenenti a settori economici che presentano una maggiore propensione all'evasione. Ciò ha permesso, in concreto, un'adeguata repressione delle violazioni fiscali e un contestuale incremento della *compliance*.

La strategia messa in atto ha iniziato a riservare un ruolo particolarmente importante all'accertamento sintetico del reddito. Questo strumento, che è basato su indici di capacità contributiva, in passato è stato utilizzato in maniera limitata; nel 2008 ha già ricevuto un primo impulso, portando a risultati più che soddisfacenti, che saranno ulteriormente incrementati alla luce delle previsioni contenute nell'articolo 83 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In particolare, il decreto ha stabilito, per gli anni a venire, un piano straordinario di controlli, oltre 35.000 nel 2011, imperniato sull'utilizzo dell'accertamento sintetico, le cui potenzialità saranno rese ancor più efficaci con l'utilizzo delle informazioni acquisite anche mediante la collaborazione della Guardia di Finanza e dei comuni.

Per realizzare questo obiettivo, sono stati predisposti e consolidati appositi strumenti informatici che consentono di selezionare persone fisiche da sottoporre a controllo, incrociando le informazioni che provengono dagli enti esterni indicatori di capacità di spesa (come, ad esempio, i dati sul possesso di auto di lusso, immobili, imbarcazioni,

(39) Si rinvia a *Resoconto stenografico*, 27 gennaio 2009, pag. 3 e ss.

movimenti di capitale da e per l'estero e così via), con i redditi dichiarati.

Gli strumenti a disposizione dell'Agenzia delle Entrate si possono suddividere in due categorie.

La prima riguarda strumenti di *intelligence*, i cosiddetti *data mart*, che consentono ai funzionari preposti alle attività di controllo di effettuare analisi comparative, al fine della selezione dei soggetti, basate su appositi percorsi di indagine.

La seconda categoria riguarda gli strumenti più tradizionali, che propongono ai funzionari degli uffici dell'Agenzia delle Entrate di effettuare direttamente i controlli sulla base di una lista predisposta a livello centrale.

Nel corso del 2008, l'Agenzia delle Entrate ha reso disponibili, in via telematica, i seguenti flussi informativi ai comuni: dati delle dichiarazioni fiscali, contratti di utenze elettriche, dichiarazioni di successione che abbiano ad oggetto immobili, contratti di locazione. Si stanno realizzando gli applicativi per le ulteriori forniture che riguardano i contratti di somministrazione di gas e acqua, bonifici bancari e postali per ristrutturazioni edilizie.

È inoltre in corso di rilascio ai comuni una specifica applicazione informatica con interfaccia *web*, che consentirà di trasmettere esclusivamente in via telematica agli uffici dell'Agenzia delle Entrate competenti, le segnalazioni utilizzabili come fonte di innesco per le attività di controllo dell'Agenzia stessa.

È in corso di realizzazione un'implementazione informatica di un apposito applicativo, volta ad acquisire in maniera massiva le informazioni che i reparti della Guardia di Finanza stanno acquisendo nell'ambito del loro progetto, denominato CETE (Controllo economico del territorio), riguardante specificatamente gli elementi di capacità contributiva e di spesa dei contribuenti, individuati nell'ambito delle molteplici attività di controllo sul territorio.

Accanto all'utilizzo delle informazioni presenti nelle banche dati, integrate con le informazioni degli enti esterni e con i dati delle dichiarazioni, uno strumento altrettanto penetrante ed efficace è rappresentato dalle indagini finanziarie telematiche. I risultati conseguiti a seguito dell'utilizzo delle indagini finanziarie sono particolarmente significativi. Infatti, gli accertamenti assistiti da questo importante strumento sono più che raddoppiati nel 2008, ma le maggiori imposte con essi recuperate sono quadruplicate rispetto al 2007.

Peraltro, questo mezzo istruttorio, poiché tratta di dati di tipo finanziario, è stato utilizzato in maniera fortemente selettiva e mirata a fenomeni di evasione più rilevanti e difficilmente accertabili con altri strumenti di indagine.

La legge prevede la possibilità che le informazioni presenti nell'archivio dei rapporti finanziari siano utilizzate anche da altri soggetti, in particolare dalla polizia giudiziaria delegata dall'autorità giudiziaria e da organismi di polizia particolarmente impegnati nell'attività di contrasto al riciclaggio e alla criminalità organizzata o per le finalità di riscossione da parte di Equitalia.

L'ampliamento del patrimonio informativo a disposizione dell'Agenzia delle Entrate e l'implementazione dell'interscambio dei dati con altri enti e istituzioni sono stati raggiunti anche con le previsioni contenute nell'articolo 83 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In attuazione di tali norme, il 12 dicembre 2008, l'Agenzia delle Entrate e l'INPS hanno siglato una convenzione che prevede l'attivazione di una serie di flussi informativi. In particolare, l'Agenzia fornisce all'INPS informazioni relative all'inizio e fine attività per i soggetti titolari di partita IVA, i flussi strutturati con informazioni specifiche contenute nei modelli dichiarativi (dal 770 all'Unico), i dati e gli elementi rilevati in sede di attività di controllo da parte del personale dell'Agenzia delle Entrate che possono essere utili all'INPS, i dati degli atti di accertamento notificati dall'Agenzia contenenti recuperi di contributi previdenziali, le informazioni delle adesioni perfezionate e degli accertamenti definiti in acquiescenza con recupero di contributi, la copia conforme degli atti di accertamento emessi dall'Agenzia delle Entrate anche in materia di contributi e l'eventuale documentazione di supporto per i ricorsi presso il giudice ordinario.

Altro aspetto molto importante è quello relativo agli interscambi di dati con INPS, Guardia di Finanza o, più genericamente, con tutti coloro che svolgono attività di controllo. Da un lato, ciò consente di evitare duplicazioni di controlli, dall'altro offre la possibilità di aumentarne il numero, a parità di risorse. Questo risultato si può raggiungere soltanto utilizzando al massimo i dati presenti nell'Anagrafe tributaria e attraverso l'interscambio che l'Anagrafe consente tra i vari enti addetti al controllo.

L'attività di controllo da parte dell'Agenzia non avviene in modo casuale, bensì *cognita causa*, grazie alle informazioni e ai moderni ed evoluti strumenti di analisi rappresentati da numerose applicazioni informatiche.

Le banche dati a disposizione dell'Agenzia delle Entrate cominciano a essere orientate al federalismo. Esiste, infatti, un gruppo di lavoro coordinato dall'Agenzia delle Entrate, del quale fanno parte tutte le Agenzie, i rappresentanti dei comuni, delle province e delle regioni, la Ragioneria generale dello Stato, l'ISTAT e la Corte dei conti. Tale gruppo sta creando un *database* in cui mettere insieme entrate erariali ed entrate proprie degli enti locali, in un'ottica federalista, per una visione territoriale, che sarà la base per i decreti delegati dal lato dell'entrata. Vi è, poi, un altro gruppo di lavoro coordinato dalla Ragioneria generale, che si occupa delle informazioni dal lato della spesa.

L'acquisizione dei dati a livello regionale è relativamente facile. Il passaggio ai livelli più bassi può essere fatto attraverso l'implementazione di dati, sempre dalla base dati, oppure su base statistica. Partendo dal livello regionale con dati effettivi, amministrativo-fiscali, è poi possibile scendere ai livelli provinciali e comunali con semplicità, mediante criteri statistici obiettivi, che potrebbero anche essere indicati nel provvedimento di delega che fa riferimento all'identificazione del luogo di consumo o di quello di residenza nel caso di soggetto che usufruisce di servizi.

Ciò agevola la lotta all'evasione, dal momento che la compartecipazione o l'allargamento della platea dei soggetti che attingono direttamente alle banche dati pubbliche ne comporta necessariamente un rafforzamento.

6.2. Il ruolo della Guardia di Finanza

La Guardia di Finanza trova nel contrasto all'evasione fiscale il suo obiettivo strategico prioritario. Negli ultimi tre anni ha incrementato del 25 per cento le risorse destinate a tale settore. Tale incremento, realizzato mediante rivisitazione interna della sua struttura ordinamentale, ha comportato un innalzamento generale della presenza ispettiva, che viene modulata attraverso l'esecuzione sistematica e programmata di 31 mila verifiche, 72 mila controlli e 750 mila controlli strumentali (in materia di scontrini, ricevute fiscali e beni viaggianti).

Le verifiche sono le indagini più approfondite, finalizzate a controllare l'esattezza, la completezza e la veridicità delle basi imponibili dichiarate dai contribuenti, attraverso l'esame degli aspetti più significativi della relativa posizione fiscale. Si tratta delle investigazioni più qualificate di polizia tributaria, che sono sempre precedute da un'attenta azione di *intelligence*, di analisi dei rischi e di controllo economico del territorio, in modo da orientare l'attenzione su fenomeni di evasione e di elusione più rilevanti e sulle frodi fiscali.

Per converso, i controlli sono le verifiche limitate a singoli atti di gestione, compresi quelli concernenti l'emissione dei documenti di certificazione, dei corrispettivi, e i controlli con finalità preventive o ricognitive, come, ad esempio, quelli incrociati a clienti e fornitori, il rilevamento dei prezzi per l'aggiornamento degli studi di settore e i riscontri circa l'operatività delle nuove partite IVA.

L'efficacia della strategia antievasione della Guardia di Finanza si fonda sulla combinazione di due linee d'azione: le 31 mila verifiche, caratterizzate da finalità prevalentemente di scoperta e di repressione dell'evasione più grave e più complessa, sono dirette a contrastare l'evasione cosiddetta sofisticata; gli 822 mila controlli, rispondendo a una funzione soprattutto deterrente e preventiva, sono orientati a contenere la propensione all'evasione più diffusa, quella cosiddetta di massa, da parte dei contribuenti non sottoposti a più penetranti attività ispettive. Infatti, il fine di questi controlli è quello di dissuadere i contribuenti dal commettere violazioni più gravi, incentivandone l'adesione spontanea agli obblighi dichiarativi.

I risultati conseguiti nel 2008 sono stati superiori a quelli del 2007, grazie all'impegno dei reparti volto a migliorare la qualità degli interventi, riuscendo così ad aumentare la frequenza dei controlli.

Da qui deriva l'importanza, ancora più accentuata, dell'utilizzo dell'anagrafe tributaria a supporto dell'attività di *intelligence* e delle analisi di rischio, ai fini di una più attenta e puntuale selezione dei soggetti e delle categorie economiche a più alto indice di pericolosità fiscale.

L'attività di *intelligence* è connaturata alle funzioni tipiche degli organi di polizia, che si esplicano nei due momenti inscindibili della prevenzione e della repressione degli illeciti. Infatti, sia la funzione preventiva sia la funzione repressiva sono basate sull'azione di *intelligence* e di controllo del territorio, mirata alla ricerca, all'acquisizione, alla valutazione e all'elaborazione di dati e notizie attinenti a fatti o condotte illecite sul piano tributario da accertare con interventi palesi.

Ciò vale anche per i compiti di lotta all'evasione della Guardia di Finanza, per cui ciascun reparto del corpo sviluppa sul territorio un processo permanente di ricerca informativa, osservazione e analisi dell'evoluzione del sistema economico e finanziario, al fine di acquisire elementi utili per pianificare ed eseguire interventi mirati, puntando quindi alla massima concretezza e proficuità dell'azione ispettiva.

In questo processo si innesta la fase importantissima della valutazione ed elaborazione delle informazioni acquisite dalle varie fonti, attraverso la consultazione delle banche dati e dei sistemi applicativi che sono accessibili dalla rete informatica del corpo.

L'anagrafe tributaria svolge un ruolo fondamentale per i 35 mila militari della Guardia di Finanza abilitati a consultare il sistema informativo della fiscalità, costituito non soltanto dai dati delle dichiarazioni presentate dai contribuenti, ma anche da una serie di informazioni provenienti da fonti esterne che, analizzate con opportuni incroci e criteri di analisi intelligenti, consentono di corroborare l'osservazione dei fatti con spunti indicativi di possibili criticità fiscali.

L'azione di *intelligence* per la lotta all'evasione è orientata su due obiettivi: da un lato, la ricerca dei casi di irregolarità più gravi riferiti ai soggetti e società; dall'altro, l'individuazione dei fenomeni di evasione più diffusi e radicati nelle varie province e regioni del Paese, che vanno perseguiti con verifiche sistematiche « a campagna » pianificate nel tempo, perseguendo quindi un elevato livello di deterrenza.

L'attenzione rivolta ai fenomeni più che ai soggetti chiama in causa l'altra faccia della medaglia dell'*intelligence*, ossia l'analisi di rischio, che è indispensabile ogni qual volta sia necessario estrapolare dalle banche dati interne ed esterne all'anagrafe tributaria le tracce lasciate da operazioni economiche plurime effettuate in nero. Su questo fronte la Guardia di Finanza ha fatto, negli ultimi anni, grandi passi in avanti, grazie alle sinergie che si sono instaurate fra reparti speciali e territoriali.

I primi sono strutture snelle, formate da personale qualificato, appositamente addestrato mediante corsi di analisi di *intelligence* del II Reparto del Comando generale, che hanno come obiettivo lo studio dinamico dei fenomeni illeciti, dei soggetti coinvolti e degli ambiti territoriali in cui si sviluppano. I reparti territoriali sono, invece, le strutture portanti per l'esecuzione del servizio, quelle più a diretto contatto con la realtà economica.

I reparti speciali sviluppano analisi di rischio fondate sull'esperienza operativa maturata dai reparti territoriali, ossia sui migliori filoni investigativi scoperti dalla pratica di servizio, che vanno a incidere su fenomeni articolati in più aree del Paese.

Sostanzialmente i comandanti regionali vagliano la significatività e l'ampiezza dei principali fenomeni di evasione e di frode accertati

dai reparti dipendenti e informano il competente reparto speciale, ogni qual volta le esperienze investigative maturate possono essere replicate altrettanto proficuamente in altri ambiti territoriali.

Il Nucleo speciale entrate è invece incaricato di sviluppare lo studio di fattibilità di un lavoro « a progetto », per cui procede alla raccolta dei dati acquisibili dai sistemi informativi, alla loro aggregazione e analisi, per poi studiare lo scenario economico di riferimento e la platea dei soggetti a rischio.

È questa la fase cruciale, la più importante, ma anche la più difficile dell'analisi di rischio, in quanto richiede l'elaborazione di notevoli masse di informazioni contenute nei *database* dell'anagrafe tributaria e di enti esterni, che vanno filtrate, messe in correlazione tra loro con incroci ragionati, vagliate e depurate da errori e ridondanze statistiche, per giungere infine alla selezione dei nominativi di interesse.

Infine, il Nucleo speciale entrate elabora il piano di verifiche « a campagna » che, previa approvazione dell'organo di vertice, viene trasmesso ai reparti territoriali, con obiettivi, metodologie operative e tempi predefiniti, in modo tale da consentire ai reparti una semplificazione nel loro *modus operandi* che avviene secondo procedure già delineate.

Sulla base di questa metodologia d'indagine, la Guardia di Finanza ha sviluppato, negli ultimi tre anni, 25 lavori a progetto, che hanno comportato l'esecuzione di 15.950 verifiche, con la scoperta e la verbalizzazione di elementi di reddito non dichiarati per 5,4 miliardi di euro, di IVA dovuta e non versata per 875 milioni di euro e di rilievi IRAP per 3,1 miliardi di euro, a seguito dell'individuazione di 8.700 evasori totali e 22.600 lavoratori in nero e irregolari.

Il progetto Pandora, ad esempio, è stato ideato per la lotta all'evasione e al lavoro nero nel settore edilizio. Tale progetto è stato mirato specificatamente nei confronti delle imprese che hanno eseguito ristrutturazioni edilizie a favore di privati e che, pur avendo incassato i bonifici bancari relativi alle opere realizzate, non hanno dichiarato al Fisco i relativi proventi. In questo caso, il percorso ispettivo ha messo in correlazione la documentazione in formato elettronico inviata dagli intermediari creditizi al centro operativo di Pescara dell'Agenzia delle Entrate, relativa ai bonifici percepiti in dipendenza delle opere eseguite, con i dati contenuti nell'anagrafe tributaria circa la posizione fiscale degli imprenditori individuati. A seguito di tali elaborazioni sono state effettuate 9.926 verifiche, con la scoperta di 6.681 evasori totali e 12.263 lavoratori in nero, e sono stati accertati 2,6 miliardi di euro di elementi di reddito non dichiarati, 300 milioni di euro di IVA evasa e 1,5 miliardi di euro di maggiori basi imponibili IRAP.

6.3. Il ruolo dell'Agenzia del Territorio

Il sistema informativo catastale consta di settori completamente informatizzati e strettamente correlati fra loro. Il settore cartografico è costituito da circa 343 mila *file* cartografici vettoriali riguardanti mappe catastali e loro allegati e sviluppi; la cartografia catastale conferisce al sistema informativo la caratteristica di essere geograficamente referenziato.

Il settore censuario del catasto terreni è costituito da circa 82 milioni di particelle catastali, di cui 60 milioni soggette a tassazione; le residue particelle concernono aree occupate da fabbricati e altre aree esenti da estimo catastale. Il settore censuario del catasto edilizio urbano è costituito da circa 63 milioni di unità immobiliari urbane, di cui 56 milioni soggette a tassazione.

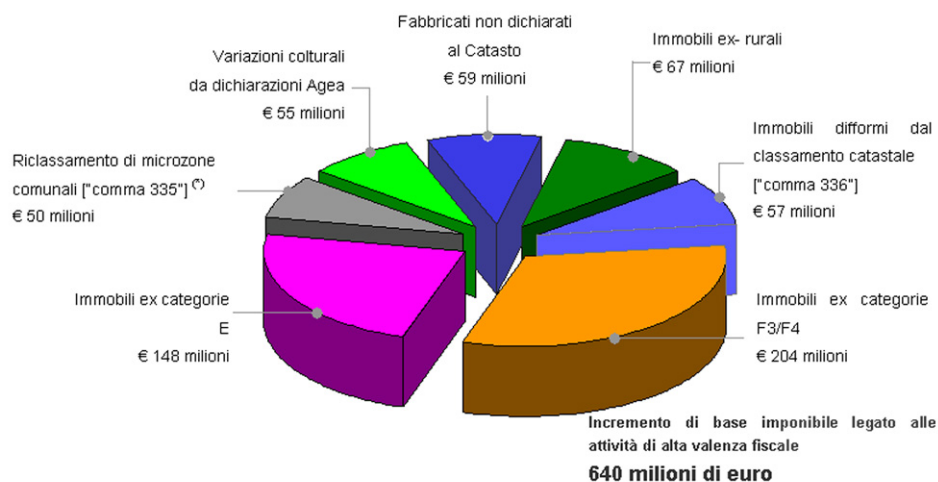
Infine, il settore planimetrico completa il catasto edilizio urbano con informazioni di tipo grafico relative a ciascuna unità immobiliare.

Il sistema informativo della pubblicità immobiliare è costituito dalla raccolta degli atti e delle relative note (trascrizioni, iscrizioni e domande di annotazione) riguardanti prevalentemente il trasferimento della proprietà e dei diritti reali sugli immobili, ovvero l'iscrizione o la cancellazione delle ipoteche. Si segnalano circa 45 milioni di note meccanizzate, acquisite a partire dal processo di automazione iniziato negli anni '90, e circa 40 milioni di note, relative al ventennio pre-automazione, acquisite in formato digitale.

In coerenza con quanto disposto dall'articolo 64 del decreto legislativo n. 300 del 1999, che attribuisce all'Agenzia il compito di integrare i sistemi informativi della funzione fiscale con quelli della trascrizione e dell'iscrizione in materia di diritti sugli immobili, nel 2008 è stata realizzata la struttura informatica per la costituzione della banca dati integrata centralizzata.

Su un altro versante, il completamento delle banche dati catastali per recuperare a gettito fenomeni di evasione od elusione fiscale in ambito immobiliare, assume particolare importanza alla luce dei risultati delle attività condotte in quest'ambito dall'Agenzia del Territorio.

Tali attività, di alta valenza fiscale, che l'Agenzia è stata chiamata a svolgere dal legislatore, hanno consentito di effettuare o stimolare diversi aggiornamenti della banca dati catastale, migliorando la rappresentatività della situazione reale e, quindi, garantendo una affidabilità sempre maggiore dei dati gestiti. Il conseguente incremento della base imponibile, descritto in dettaglio nel grafico che segue, è pari, attualmente, a 640 milioni di euro.



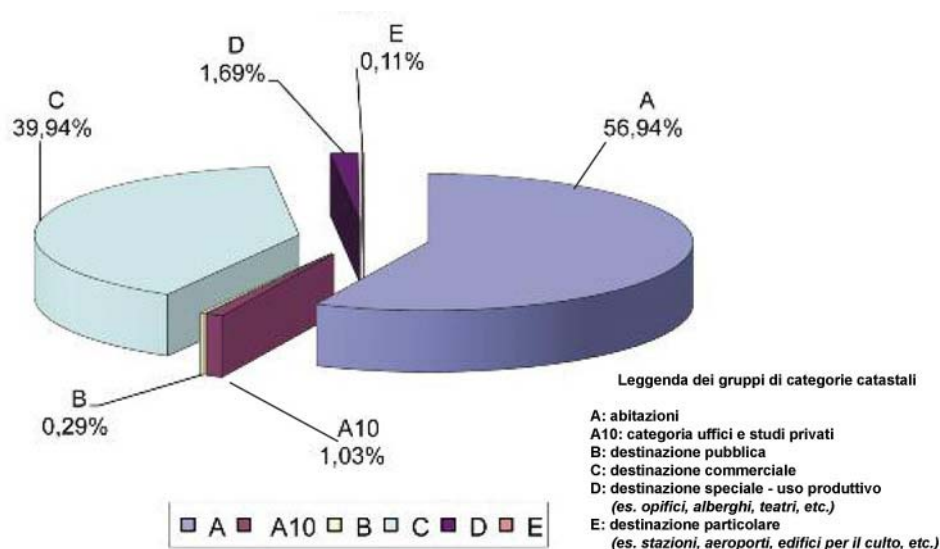
¹⁾ Di cui € 44 milioni per il riclassamento delle microzone del comune di Milano.

Inoltre, un'ulteriore interessante esperienza di incrocio tra banche dati, per ora con finalità conoscitive di natura statistica, è stata quella che ha visto la correlazione dei dati catastali con quelli relativi alle dichiarazioni fiscali. I risultati sono stati raccolti nel volume « *Gli immobili in Italia. Dialoghi tra banche dati: conoscere per decidere* », che costituisce la prima realizzazione della mappa del patrimonio immobiliare italiano.

Tale mappa, realizzata attraverso un progetto voluto dal Ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti, e condotto con la collaborazione del Dipartimento delle Finanze e della SOGEI, ha permesso di rappresentare le informazioni catastali arricchite con quelle relative all'utilizzo degli immobili desunte dagli archivi delle dichiarazioni dei redditi.

Le attività progettuali sono state svolte partendo dall'iniziale quadro conoscitivo della banca dati del Catasto edilizio urbano, che contiene l'inventario dei beni immobili edificati sul territorio nazionale, con le relative informazioni sui titolari di diritti reali e con quelle concernenti gli elementi di classamento, riferito agli anni 2006 e 2007.

Il grafico di seguito riportato evidenzia la ripartizione delle oltre 56 milioni di unità immobiliari presenti nella banca dati catastale, suddivise tra i diversi gruppi di categorie in cui le unità stesse sono classificate e che riguardano 39 milioni di intestatari, di cui 1,8 milioni persone non fisiche.



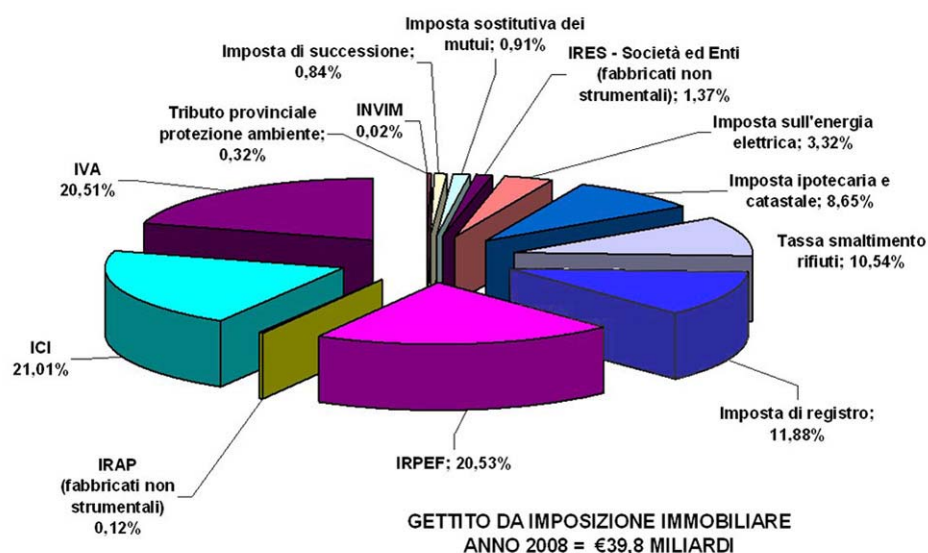
Ripartizione percentuale delle unità immobiliari urbane tra i diversi gruppi di categorie catastali (dal volume « Gli Immobili in Italia »)

Nella fase successiva, sono state acquisite le informazioni sulle modalità di utilizzo degli immobili presenti negli archivi delle dichiarazioni dei redditi, relative agli anni di imposta 2006 e 2007. Si è proceduto, quindi, ad analizzare i modelli di dichiarazione Unico persone fisiche, Modello 730, Unico società di persone, Unico enti non commerciali, che contengono i quadri per la liquidazione dei redditi da fabbricati, nonché il modello Unico società di capitali e le

Certificazioni uniche dei redditi di lavoro dipendente (CUD), presentate dai sostituti di imposta.

Sono state oggetto di elaborazione le dichiarazioni dei redditi riguardanti 19 milioni di contribuenti che hanno compilato i quadri RB e B – reddito dei fabbricati, 14 milioni di persone fisiche che hanno presentato il CUD e due milioni di persone non fisiche, che non sono tenute alla compilazione dei medesimi quadri.

È da evidenziare che il gettito complessivo relativo ai tributi gravanti sui cespiti immobiliari è risultato, nell'anno di imposta 2008, pari a 39,8 miliardi di euro, come suddivisi per tipologia nel grafico sottostante.

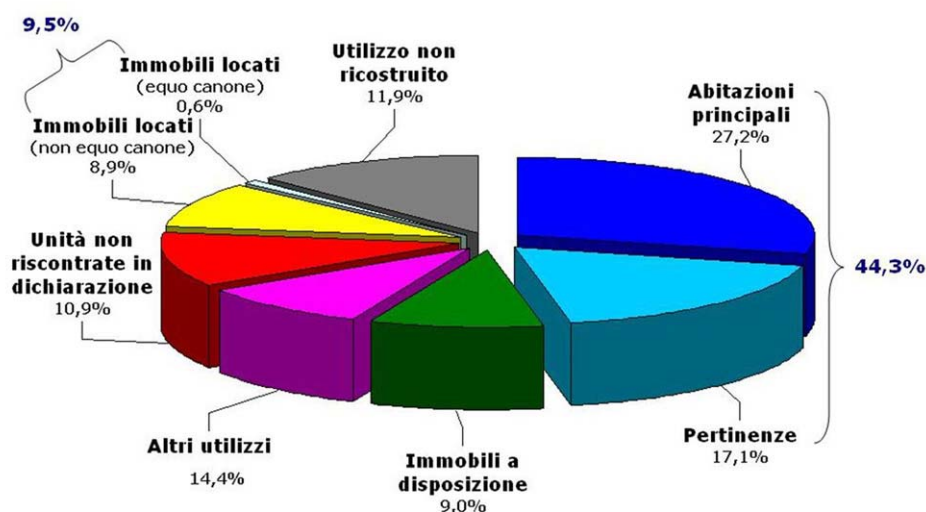


Fonte: Elaborazione MEF – Dipartimento delle Finanze

È stato, dunque, effettuato l'incrocio delle informazioni presenti nei due « universi » dell'archivio censuario catastale e dell'archivio dichiarativo dei redditi, reso possibile dall'evoluzione tecnologica delle singole fonti informative, che ha consentito l'elaborazione della mappa del patrimonio immobiliare italiano.

La « torta » venuta fuori da questo incrocio mostra complessivamente un 44,3 per cento dato da abitazioni principali e pertinenze, un 9 per cento della mappa del patrimonio immobiliare rappresentato dagli immobili che vengono dichiarati a disposizione da parte dei contribuenti e una quantità pari al 9,5 per cento che corrisponde agli immobili locati fuori da equo canone e ad equo canone.

Inoltre, ci sono altri dati che sono abbastanza significativi. Esiste un 10,9 per cento di unità non riscontrate in dichiarazione, rappresentate in buona sostanza da immobili appartenenti allo Stato o agli enti locali o comunque da immobili di proprietà di soggetti non tenuti alla dichiarazione. Abbiamo poi un 14,4 per cento collegato ad altri utilizzi, in sostanza, a immobili di società che producono redditi di fabbricati oppure ai casi del cosiddetto uso promiscuo.



L'utilizzo degli immobili (dal volume « Gli Immobili in Italia »)

L'aspetto significativo che è bene evidenziare riguarda il fatto che esiste quasi un 12 per cento il cui utilizzo non è stato ricostruito o perché si tratta di immobili strumentali o perché dall'incrocio tra le banche dati non è stato possibile collegare l'utilizzo.

Si evidenzia come il mancato riscontro di alcuni immobili nell'incrocio delle banche dati catastali e delle dichiarazioni dei redditi non costituisca di per sé un sintomo di evasione fiscale.

Infatti, i due universi oggetto delle correlazioni informative, quello catastale e quello dichiarativo, non hanno una piena rispondenza in quanto nascono con finalità diverse. Si ricorda a tal proposito che le rilevazioni catastali relative a circa 55 milioni di immobili non hanno diretta correlazione con l'universo dichiarativo, in quanto alcuni soggetti non sono tenuti all'obbligo di dichiarazione.

I risultati conseguiti rappresentano il primo passo verso la costruzione di una banca dati a valenza statistica del patrimonio immobiliare fruibile, in prospettiva, ad ogni livello di governo del territorio.

Un altro ambito di miglioramento, già portato all'attenzione dell'Agenzia delle Entrate, è costituito dall'apertura di un tavolo di lavoro per definire le modalità più opportune attraverso le quali introdurre l'obbligatorietà, all'atto della registrazione dei contratti di locazione, degli identificativi catastali dell'immobile.

6.4. Il ruolo dell'Agenzia delle Dogane

Nell'azione di contrasto all'evasione fiscale, un ruolo cruciale è svolto dall'Agenzia delle Dogane che si avvale di un efficiente e articolato sistema di banche dati, caratterizzato da un elevato *standard* di informatizzazione. Al riguardo, come evidenziato dal

direttore nel corso della sua audizione, entro il 2013 è prevista la definizione delle disposizioni di applicazione di un codice doganale modernizzato, il completamento dell'integrazione dei sistemi informatici dei ventisette Stati membri dell'Unione europea e la realizzazione di una dogana paneuropea completamente elettronica: *l'e-customs*.

L'obiettivo strategico e cruciale di *e-customs* è trovare il giusto equilibrio tra la velocità degli scambi e l'efficienza dei controlli, mantenendo un presidio informativo e informatico sui flussi commerciali a tutto campo. La richiesta convergenza dei modelli informativi delle amministrazioni doganali risponde all'esigenza di assicurare livelli di controllo uniformi in ogni punto del mercato unico.

Ogni anno, i servizi doganali dell'Unione europea trattano più di 180 milioni di dichiarazioni doganali, equivalenti a 5,5 dichiarazioni al secondo. Dal canto loro, le dogane italiane trattano circa 11 milioni di dichiarazioni all'anno, cioè una dichiarazione ogni due secondi. A ciò si aggiungono 32 milioni circa di documenti e relazioni riguardanti gli scambi intracomunitari e circa 0,5 milioni di dichiarazioni per le accise. Gli introiti accertati dai settori doganale e accise sfiorano i 45 miliardi di euro annui (40). Questi numeri riflettono l'andamento di variabili quali l'intensità dei traffici e, per le accise, il volume dei consumi di prodotti energetici.

AIDA (Automazione integrata dogane accise) è uno dei più avanzati sistemi informativi di ausilio all'attività delle dogane nel panorama internazionale. Operativo dal novembre 2003, è stato progettato in sintonia con i piani nazionali di *e-government* e nella prospettiva degli adeguamenti richiesti dai piani informatici comunitari per la realizzazione di *e-customs*.

Il complesso delle dichiarazioni doganali e INTRA alimenta i *data mart* utilizzati per l'analisi dei flussi e per le attività di *intelligence*. I *data mart* sono messi a disposizione dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza attraverso un *data warehouse* consultabile dall'applicativo MERCE.

Ogni dichiarazione doganale presentata, anche su carta, è trattata dal sistema ed esaminata dal circuito doganale che provvede a indirizzarla a quattro canali di controllo (verde, giallo, arancio e rosso) in relazione all'associabilità a profili di rischio catalogati che sono una combinazione degli elementi della dichiarazione (origine, provenienza, merci e imballaggi).

Il canale rosso prevede l'esame documentale e fisico delle merci e rappresenta quindi il livello più invasivo di controllo. Il canale arancione consiste nel controllo documentale e del mezzo di trasporto o del container attraverso lo *scanner*.

Il canale giallo prevede il semplice controllo documentale, mentre il canale verde, infine, si sostanzia in un mero controllo automatizzato effettuato dal sistema.

La definizione dei profili di rischio si basa su una costante attività di *intelligence* che raccoglie, collega e valuta informazioni provenienti dalle analisi dei flussi e da numerose banche dati nazionali e

(40) Si rinvia a *Resoconto stenografico*, 11 marzo 2009, pag. 5.

comunitarie. Un processo ciclico di valutazione (l'esito del controllo viene sempre registrato dal sistema) consente al sistema stesso di « autoapprendere » dai risultati ottenuti attraverso il controllo e di correggere i profili di rischio.

I profili (*white list e black list*) dei soggetti che intervengono nell'operazione riducono o aumentano il rischio. Attraverso un processo volontario di *audit*, le imprese possono ottenere la certificazione del grado di affidabilità secondo il modello comunitario AEO (*Authorized Economie Operator*), cui è collegato un livello di controllo personalizzato.

In AIDA sono integrate altre funzionalità, tra le quali merita un riferimento FALSTAFF (*Full automated logical system against forgery and fraud*), un sistema che consente al funzionario doganale l'immediato confronto tra le caratteristiche dei prodotti sospettati di essere contraffatti e quelle dei prodotti autentici. Si tratta di un altro fondamentale strumento, che potenzia le capacità di controllo senza incrementare l'attrito sul traffico. Con il progetto FALSTAFF, riconosciuto di avanguardia nelle più autorevoli sedi internazionali, l'Agenzia difende i produttori, diffondendo alle dogane, in via telematica, le informazioni che caratterizzano il prodotto da tutelare. Tali informazioni sui prodotti da tutelare sono fornite direttamente dai titolari del diritto di proprietà intellettuale. FALSTAFF, in parallelo, offre ai consumatori e alle loro associazioni un canale informativo per acquisire notizie connesse alla distribuzione sul mercato interno di prodotti contraffatti, o non conformi agli *standard* comunitari di qualità e sicurezza.

Con la banca dati MATRIX, invece, si verifica in tempo reale la compatibilità tra le immagini acquisite dagli *scanner* (il cui utilizzo nelle realtà portuali e aeroportuali concilia le esigenze di sicurezza ed efficienza) e le immagini d'archivio relative al tipo di merce dichiarata.

Dal 1° giugno 2008, a seguito della telematizzazione dei dati delle contabilità dei depositari autorizzati nel settore dei prodotti energetici, sono state dematerializzate circa 140 mila comunicazioni annue; sono stati digitalizzati gli adempimenti relativi alla presentazione dei prospetti contabili e delle rettifiche di parte per oltre 350 operatori. I dati trasmessi giornalmente riguardano circa il 90 per cento, in valore, delle accise accertate. Entro giugno 2009 si perverrà alla telematizzazione dei dati della contabilità riguardanti il restante 10 per cento delle accise accertate nei settori « prodotti energetici » ed « alcoli ».

Elemento qualificante del progetto di telematizzazione è la definizione di una *road map* che, per fasi successive, prepari le imprese agli obiettivi, imposti dalle norme comunitarie, di una completa informatizzazione delle procedure che, per il settore delle accise, riguardano principalmente il progetto comunitario EMCS (*Excise movement control system*), mirato alla realizzazione di un sistema per il controllo elettronico per la movimentazione delle merci che viaggiano in regime di sospensione di accisa. L'EMCS entrerà in vigore dal 1° gennaio 2011, obbligando la trasmissione telematica del documento amministrativo di accompagnamento (DAA).

7. XBRL: la raccolta di dati e il *reporting* finanziario

L'*extensible business reporting language* (XBRL; letteralmente reportistica di affari) è uno strumento volto a facilitare la comunicazione di informazioni finanziarie.

Inserito dalla normativa nazionale (41) come formato elaborabile per il deposito di bilanci, l'obbligo della sua adozione vige per i bilanci relativi agli esercizi chiusi dopo il 16 febbraio 2009. Frutto dell'attività di standardizzazione « tassonomica », l'XBRL porterà enormi benefici in termini di velocizzazione dell'acquisizione dei dati, di esattezza degli stessi e di successiva elaborazione e analisi.

Tra i benefici tangibili, espressi nei siti internazionali inerenti all'XBRL, vi è anche il vantaggio della conversione ai principi contabili IAS/IFRS adottati in generale sia in Europa sia in ambito internazionale.

Ai fini della trasmissione dei dati inerenti ai bilanci d'esercizio e ad altra documentazione finanziaria, si possono distinguere i suoi utilizzi dal punto di vista internazionale ovvero nazionale.

Nel primo caso il linguaggio, basato essenzialmente su evoluzioni di XML e di base in lingua inglese, viene utilizzato basandosi sui principi contabili. Nel secondo caso, invece, si riferisce attualmente a principi contabili italiani, seguendo le linee guida del linguaggio internazionale XBRL.

Finora il deposito del bilancio d'esercizio è stato effettuato in formato XBRL solo in via sperimentale. Tale adempimento, da marzo 2009 è obbligatorio, basandosi sui principi contabili domestici, per cui i bilanci di esercizio, consolidati o abbreviati (42), devono essere elaborati in formato XBRL relativamente allo stato patrimoniale, al conto economico e ai conti d'ordine; in futuro sarà elaborata in formato XBRL anche la nota integrativa.

Nell'ottica di valutare tutte le possibili strategie a sostegno dell'attività di contrasto all'evasione fiscale la Commissione ha anche analizzato la possibilità di adottare la fattura elettronica in formato XBRL. Al riguardo, dagli elementi acquisiti è emerso che:

a) XBRL è un linguaggio molto utile per la reportistica finanziaria e dunque adatto a bilanci e a documentazione affine;

(41) Il quadro normativo di XBRL è il seguente:

– articolo 37, comma 21-*bis* della legge 4 agosto 2006, n. 248, di conversione del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, concernente l'adozione obbligatoria del formato elettronico elaborabile per la presentazione dei bilanci d'esercizio e degli altri atti al registro delle imprese;

– articolo 4, comma 4-*ter* della legge 26 febbraio 2007, n. 17, di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, che ha previsto la proroga dell'entrata in vigore della predetta normativa al 31 marzo 2008;

– decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 dicembre 2008, relativo al riconoscimento ufficiale di XBRL quale *standard* prescelto per individuare il formato elettronico elaborabile per presentare reportistica di natura finanziaria ed in particolare per effettuare il deposito dei bilanci.

(42) Anche i bilanci abbreviati semplificati, nei quali sono accorpate nello Stato patrimoniale attivo le voci A), C).II, D) e nello Stato patrimoniale passivo le voci D), E), dovrebbero essere redatti in formato XBRL.