

Tabella 2. Intestazioni fittizie al PRA nel 2009

INTESTATARIO « PRESTANOME »	VEICOLI FITTIZIAMENTE INTESTATI NEL PRA	FONTE
donna milanese di 50 anni, senza lavoro e senza patente	2.222	<i>Il Messaggero</i> 20 aprile 2009
altra donna	200	
V.T. 51enne, residente in dormitorio Caritas	187	<i>Il Messaggero</i> 23 aprile 2009

2.2. L'aggiornamento delle macrocategorie di beni e servizi di lusso

L'elenco dei beni e servizi inseriti nel decreto ministeriale del 10 settembre 1992, col passare degli anni, è divenuto obsoleto. Il « paniere » delle nove macrocategorie di beni e servizi, infatti, è legato per lo più a beni di lusso (ad esempio, aeromobili, cavalli da corsa e da equitazione) la cui disponibilità, sul piano socio-economico, è limitata ad un numero ristretto di contribuenti.

Inoltre, è da ritenere completamente superata la macrocategoria n. 5 relativa alle *roulotte*, dato che la diffusione di questi beni si è fermata da diversi anni, per far posto a quella degli *autocaravan* (peraltro già previsti nel decreto).

Sono invece fuoriusciti dall'ambito di applicazione del decreto tipologie di servizi che pur non soddisfacendo bisogni di prima necessità, sono tuttavia molto diffusi e quindi particolarmente adatti per misurare il reddito accertabile in base al tenore di vita. Si tratta, in particolare, di quei servizi e consumi rivelatori di uno stile di vita più agiato e quindi indicativi di una capacità contributiva che merita di non essere tralasciata nella determinazione sintetica del reddito. A titolo esemplificativo, si pensi alle spese sostenute presso circoli nautici, scuole private, servizi benessere, *tour operator*, compresi viaggi, crociere e soggiorni, anche all'estero, o servizi balneari.

Le autovetture sono invece integralmente ricomprese nell'ambito del decreto ministeriale, sebbene, ai fini del peso fiscale, vengano distinte secondo una classificazione non molto attuale fra quelle che si alimentano a benzina e quelle a gasolio. Il citato decreto ministeriale non distingue invece fra alimentazione a benzina e alimentazione con impianto a gas metano o a gas di petrolio liquefatto, che sono considerati alla stessa stregua del consumo di benzina. I consumi relativi ai veicoli che si alimentano con questi eco-carburanti, invece, in quanto più contenuti, anche in relazione ai costi di gestione, hanno una diversa ricaduta in termini reddituali rispetto ai costi di un'alimentazione a benzina.

Il decreto ministeriale non considera in maniera separata i cosiddetti SUV, di recente particolarmente diffusi, rispetto alle normali vetture, che sono indubbiamente sintomatici di una significativa capacità contributiva.

Ancora, il peso fiscale e reddituale che ogni vettura ha nel decreto ministeriale è rimasto tuttora legato solo alla cilindrata, indicatore probabilmente insufficiente a esprimere la capacità fiscale del proprietario. Il parametro di « peso » utilizzato all'epoca, e cioè il numero di cavalli fiscali, cui si è attenuto il decreto ministeriale, altro non è che la storica indicazione convenzionale dei vari scaglioni di cilindrata, fino a 45 CV. In tal senso, il riferimento agli HP, contenuto nel decreto ministeriale, rimane altresì disallineato rispetto al nuovo parametro previsto nel 1998, ai fini del calcolo della tassa automobilistica regionale e considera la potenza effettiva espressa in kilowatt, e non più la cilindrata, espressa fino al 1997 in cavalli fiscali (articolo 17 della legge n. 449 del 1997).

È altresì vero che dati i noti obiettivi di riduzione di CO₂ e dei consumi, il parametro della cilindrata sta riprendendo una certa importanza, anche se resta fermo che i vecchi riferimenti non sono più attuali e andrebbero rivisti. Si assiste oggi, infatti, a un ulteriore ridimensionamento delle cilindrature, per cui, ad esempio, un 1.4 turbo a benzina di oggi equivale a un 2.0 non turbo di tre anni fa. Bisogna inoltre considerare il nuovo significato che il distinguo fra motori a diversa alimentazione può indurre: lo stesso 1.4 turbo-benzina ha prestazioni oggi paragonabili a un 2.0 turbodiesel, mentre fino a tre anni fa esso era invece paragonabile effettivamente a un pari cilindrata non-turbo a benzina.

Venendo a una nuova macro-categoria, le residenze, un limite ulteriore del decreto ministeriale è costituito dal criterio di computo della spesa di mantenimento correlata alla casa di abitazione, adibita a residenza principale. In queste ipotesi, i calcoli del reddito presunto in base al decreto ministeriale portano a risultati non sempre adeguati e, potenzialmente, non sempre accettabili. In particolare, gli importi calcolati in capo al residente lievitano, rispetto alla casa abitata dal mero proprietario, in presenza del versamento di rate di mutuo o in presenza di pagamento di canoni di locazione (da parte dell'inquilino-residente). Si raggiungono in tal modo cifre più elevate, sommandosi l'esborso versato per le rate di mutuo o per i canoni di locazione, prima ancora di applicare il moltiplicatore di volta in volta previsto dal decreto ministeriale. In tal modo si raggiunge sovente una cifra non sempre coerente con la situazione socio-economica usualmente associata a questa tipologia di contribuente, in quanto dal proprietario-mutuatario, ovvero dall'affittuario-inquilino, ci si aspetta un reddito sensibilmente superiore al residente-proprietario e ancora di più rispetto al possessore di residenze secondarie.

2.3. La mancata automazione dello strumento di calcolo

Un ulteriore elemento strutturale suscettibile di miglioramento, che caratterizza l'odierna versione del decreto ministeriale 10 set-

tembre 1992, riguarda la filosofia di fondo che anima il redditometro in rapporto alla concreta operatività materiale. In particolare, per ciò che concerne l'individuazione, per ciascuna tipologia di bene, del parametro sulla cui base poter calibrare il *quantum* di reddito accertabile in capo al singolo contribuente, il decreto ministeriale individua generalmente un elemento-base che necessita di una misurazione acquisibile solo previa istruttoria di tipo manuale e non in via automatizzata.

Fatta eccezione per i veicoli a motore, infatti, per tutte le macrocategorie di beni e servizi individuati, il decreto ministeriale fa sempre riferimento a un parametro-base che è possibile misurare solo dopo un'istruttoria più o meno complessa e di tipo tradizionale (ad esempio, questionari, inviti a comparire o richieste di documenti), escludendosi a priori la possibilità di una quantificazione cosiddetta « a tavolino ».

Per quanto concerne le residenze principali e secondarie, inoltre, vengono utilizzate unità di misura divergenti: da un lato, il redditometro, che fa rinvio alla superficie calcolata con i criteri di cui all'articolo 13 della legge n. 392 del 1978 (c.d. equo canone), dall'altro, i dati originari tratti dalle risultanze catastali dell'Agenzia del Territorio, che espongono tuttora la consistenza dell'immobile urbano utilizzando il parametro unitario del « vano », piuttosto che il « metro quadrato ».

Da ciò discende che, diversamente da quanto può avvenire per i veicoli a motore, nel caso degli immobili detenuti dal contribuente è oggi tecnicamente impossibile effettuare un accertamento da redditometro senza effettuare materialmente un sopralluogo per la misurazione delle superfici conteggiabili ai fini del decreto ministeriale 10 settembre 1992.

Per i veicoli a motore, viceversa, il decreto ministeriale individua un elemento sempre presente, per qualunque veicolo, dentro gli archivi informatizzati dell'anagrafe tributaria. La cilindrata propria di ciascun veicolo è infatti desumibile sulla posizione relativa a qualunque vettura, autocaravan o motociclo. Questo elemento è fondamentale poiché consente di conoscere già a monte il peso e la ricaduta reddituale che il possesso o la disponibilità di questo bene comporta in capo al suo proprietario o possessore.

Tabella 3. Elenco dei beni e servizi (decreto ministeriale 19 novembre 1992)

Bene o servizio	Parametro-base	Possibilità di calcolo automatizzato in base all'anagrafe tributaria
<i>Aeromobili</i>	Ore di volo	no
<i>Navi e imbarcazioni da diporto</i>	Lunghezza in cm, hp, e altri elementi	
<i>Autoveicoli, camper, autocaravan e motocicli</i>	Cilindrata	sì
<i>Roulotte</i>	Numero di roulotte	
<i>Residenze principali e secondarie</i>	Superficie in mq.	no
<i>Collaboratori familiari</i>	Ore di lavoro (per il tempo parziale), numero di persone impiegate (per il tempo pieno)	
<i>Cavalli da corsa o da equitazione</i>	Numero di cavalli	no
<i>Assicurazioni (escluse infortuni e rc auto)</i>	Importo del premio	no

3. Lo strumento di calcolo e quello di accertamento: possibili evoluzioni normative

Dalla disamina svolta si evince la necessità di realizzare interventi correttivi e misure di aggiornamento che coinvolgano al tempo stesso sia lo strumento di calcolo in senso stretto, di cui ai decreti ministeriali 10 settembre 1992 e 19 novembre 1992, sia, più in generale, lo strumento di accertamento utilizzabile per questa tipologia di atti, previsto dall'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973.

Tali correttivi si rendono particolarmente opportuni soprattutto in quanto l'articolo 83, commi 8-11, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, ha modificato significativamente la funzione accertativa del redditometro. Tale strumento, infatti, che fino oggi è stato solo un dispositivo fra i tanti a disposizione dell'Agenzia delle Entrate, per un utilizzo saltuario e non strategico, sembra essere attualmente proiettato verso un uso

molto più frequente, in quanto configurato, per la prima volta, quale strumento di accertamento « di massa ». A tale riguardo, infatti, la relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 112 del 2008 prevede un incremento del numero di controlli da 5 mila all'anno per il 2007, sul piano nazionale, a 12 mila, 20 mila e 35 mila rispettivamente per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011.

Questo possibile rilancio del redditometro va di pari passo con il progressivo affievolirsi, nel corso degli ultimi anni, delle aspettative anti-evasione che l'amministrazione finanziaria aveva in un primo tempo riposto sugli studi di settore disciplinati dall'articolo 10 della legge n. 146 del 1998. L'esperienza ormai più che decennale relativa a tale strumento ne ha, invece, palesato i limiti e le difficoltà, che ne fanno oggi un dispositivo da solo non sufficiente a intercettare quella particolare forma di evasione di massa che, per ragioni legate alle peculiarità proprie delle singole imposte, si concentra in misura particolare sul comparto del reddito d'impresa e del reddito da lavoro autonomo.

I dati di fatto a consuntivo testimoniano che gli studi di settore, pur avendo portato complessivamente a risultati valutabili in termini positivi, non sono riusciti a intercettare quote di evasione tanto significative da portare a un'inversione di tendenza negli esiti delle attività antievasione, sia in termini di deterrenza, sia in termini di *tax compliance*. Lo testimoniano i dati delle dichiarazioni dei redditi per l'anno 2006, dalle quali si evince che, ad esempio, su oltre 40 milioni di contribuenti, più di un terzo (oltre 14 milioni, pari al 35 per cento) ha dichiarato un reddito inferiore a 10 mila euro, mentre solo il 6,4 per cento ha dichiarato un reddito annuo superiore a 40 mila euro.

Il redditometro, invece, a differenza degli studi di settore, si presenta come uno strumento maggiormente in grado di svolgere una funzione accertativa dei redditi, in maniera anche più equa, come verrebbe percepito anche da parte del contribuente. Si ritiene quindi che potrebbe anche progettarsi un graduale e progressivo superamento degli studi di settore attualmente vigenti, in nome di un nuovo e più moderno redditometro, radicalmente diverso da quello attuale. Mentre, infatti, lo studio di settore arriva a calcolare la cifra del ricavo (da cui, solo in seconda battuta, si perviene al reddito accertabile), il redditometro calcola direttamente la cifra del reddito accertabile, che costituisce al tempo stesso il dato immediatamente percepibile dal contribuente. Il calcolo del ricavo effettuato da GERICO, inoltre, è oggi così impenetrabile che è impossibile individuare persino i casi più grossolani di erroneo scostamento indebitamente rilevato dal *software*. Il calcolo del ricavo, in altre parole, è effettuato dal sistema informatico sulla base di un insieme di elementi tecnici e contabili, comprensibili dal professionista, ma non dal contribuente.

Il redditometro, invece, in primo luogo fa leva sulla valorizzazione a fini reddituali di beni e servizi percepiti chiaramente come di uso comune. Inoltre, presuppone che la consistenza e, soprattutto, la materiale disponibilità del bene in capo al contribuente controllato sia assolutamente certa e incontrovertibile.

A parità di livello dimensionale di contribuente, inoltre, uno stesso erroneo scostamento di 20-30 mila euro, ad esempio, è molto più facilmente riconoscibile se lo strumento di calcolo è il redditometro, anziché il *software* GERICO.

Il mutamento che il redditometro si appresta ad affrontare nel diventare strumento di contrasto all'evasione di massa ne postula un nuovo ruolo e nuove funzioni, che tuttavia richiedono l'adozione di quelle cautele e accorgimenti che fino a oggi non sono stati avvertiti come indispensabili. Potrebbero infatti così venire in evidenza, soprattutto riguardo alla normativa vigente, che risale al 1992, nodi problematici che finora sono rimasti in ombra, poiché l'utilizzo del redditometro in chiave accertativa è stato limitato a un numero di casi relativamente ridotto.

Il limitato ricorso all'uso del redditometro potrebbe infatti nascondere la mancata effettuazione di un monitoraggio effettivo.

Allargare sensibilmente la base applicativa del numero di contribuenti per i quali far ricorso al redditometro, richiederà una misurazione del maggior reddito ancora più precisa, in grado di stimare l'evasione non tanto e non solo con riguardo ad alcune limitate situazioni eclatanti (come avviene, ad esempio, nel classico caso del contribuente che ha dichiarato zero pur possedendo auto di lusso e domestici a tempo pieno), ma anche in relazione a quelle maggiormente diffuse, in cui l'evasore si « mimetizza » con gli altri contribuenti ed è più difficile individuare la differenza tra il reddito dichiarato e quello accertabile.

La trasformazione del redditometro in strumento di accertamento di massa, pertanto, potrebbe mettere in evidenza, se ne verrà mantenuta la versione attualmente vigente, nuovi limiti anche sul piano della sostenibilità sociale e dell'impatto con l'opinione pubblica. Tali limiti, analogamente a quanto inizialmente è avvenuto con gli studi di settore, quando il numero degli avvisi recapitati ai destinatari ha assunto una consistenza di massa, potrebbero venire in evidenza non appena il suo utilizzo in chiave accertativa si diffonderà, nel rapporto fra Fisco e contribuente, oltre i limiti numerici esigui riscontrabili fino a questo momento.

Proprio a tale riguardo, si ritiene che la nuova e più moderna frontiera per gli strumenti di lotta all'evasione di massa non possa prescindere da una reingegnerizzazione organica e ad ampio spettro degli strumenti di contrasto a disposizione dell'amministrazione. Si rileva, in particolare riguardo al comparto dei professionisti e delle imprese minori, che la normativa è rimasta ispirata all'impianto originario, in larga parte ancora vigente, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, varato in un periodo in cui il sistema anti-evasione si basava sulla circolazione delle informazioni rilevanti solo su carta e per il tramite di farraginose e oggi del tutto impraticabili procedure manuali. All'epoca, la tecnica non conosceva il *personal computer* e l'utilizzo dei sistemi informatici.

A tale riguardo, si segnala che non sono mancati, nel corso degli ultimi anni, mutamenti e aggiornamenti normativi che, pur avendo recepito, anche in maniera tempestiva, i cospicui progressi della tecnologia, si sono limitati ad ammodernare e semplificare prevalen-

temente gli adempimenti compilativi a carico del contribuente, sebbene talvolta con ricadute significative in termini di maggiore efficienza del controllo. Così è avvenuto, ad esempio, per la presentazione telematica della dichiarazione, per la compilazione dei complessi moduli degli studi di settore e calcolo mediante *software* o per i versamenti mediante modello unificato F24.

Ciò su cui è necessario, tuttavia, intervenire, è una reingegnerizzazione strategica, dal punto di vista dell'amministrazione finanziaria, di una complessiva ed organica azione di contrasto dell'evasione di massa, che metta a frutto, squisitamente in chiave anti-evasione, le più moderne e sofisticate potenzialità dell'informatica e della telematica. Solo per fare un esempio, si pensi alla bolla di accompagnamento merci e ai tanti disagi percepiti dalla massa dei contribuenti, nella seconda metà degli anni '90, a seguito dell'obbligo di una sua materiale compilazione su moduli pre-numerati. Questa preoccupazione potrebbe non esservi affatto, dato che, all'interno di un auspicabile profondo ammodernamento degli strumenti anti-evasione, l'adempimento « bolla accompagnatoria » potrebbe essere tecnicamente sostituito — peraltro con ben altra e più incisiva efficacia — da una « comoda » trasmissione del medesimo documento per via *e-mail*, contestualmente alla partenza delle merci, all'indirizzo elettronico di apposito ufficio della Guardia di Finanza preposto al controllo su strada (adempimento, questo, che in ipotesi potrebbe oggi essere avviato su base opzionale, in cambio di specifici vantaggi a favore del contribuente che eserciti questa scelta).

Una profonda riprogettazione strategica degli strumenti di contrasto all'evasione di massa, che tenga conto degli sviluppi delle tecnologie, potrebbe portare vantaggi imprevedibili per tutti (amministrazione e contribuenti in buona fede). In tal senso, lo strumento primo per il rafforzamento del contrasto all'evasione di massa su base informatizzata non può che essere l'archivio dell'anagrafe tributaria.

Proprio con riferimento a una possibile rivisitazione del reddito, la banca dati dell'anagrafe tributaria può evidentemente giocare un ruolo strategico di primissimo piano. Potrebbe infatti essere trasformata da strumento meramente istruttorio e di ausilio all'attività di controllo degli uffici delle Entrate e della Guardia di Finanza, a strumento riprogettato per consentire, a livello di massa, la predeterminazione su base informatizzata della cifra di scostamento reddituale fra dichiarato e *quantum* accertabile in capo al singolo contribuente, in base agli elementi relativi al suo tenore di vita come risultanti in anagrafe tributaria.

In considerazione di ciò si ritiene auspicabile valutare la fattibilità di alcuni interventi.

Avendo riguardo al solo funzionamento dello strumento di calcolo, i mutamenti normativi possibili possono assumere due indirizzi operativi:

a) mantenere fermi l'impianto e la filosofia di fondo dello strumento varato nel 1992, sottoponendo tuttavia i decreti ministeriali 10 settembre e 19 novembre 1992 a piccoli ritocchi normativi tramite emendamenti mirati, finalizzati a eliminarne,

aggiornarne o implementarne i contenuti non più attuali, così come sopra descritti nel paragrafo 2.3. In tal senso, tuttavia, lo strumento rivisto e aggiornato, pur acquisendo innegabili e significativi effetti benefici, conserverebbe i limiti e le caratteristiche attuali più salienti. In particolare manterrebbe la sua vocazione a essere uno strumento ancora non utilizzabile per effettuare conteggi e per i controlli di massa del tipo « a tavolino », essendo piuttosto applicabile soltanto con riguardo ad un numero contenuto di contribuenti e, in ogni caso, previa istruttoria di tipo manuale e tradizionale, più o meno complessa;

b) avviare lo studio di un nuovo redditometro (che potremmo chiamare « redditometro *on line* »), profondamente diverso da quello oggi vigente, e basato sulla universale capacità dello strumento di calcolare in modo automatizzato e verso chiunque il reddito presunto in base al tenore di vita.

Si tratta, infatti, di individuare, rispetto alla tabella di redditometro odierno, un nuovo paniere di beni e servizi da assoggettare a un calcolo automatico che possa essere eseguito « a tavolino », allo stesso modo in cui l'odierno redditometro già funziona singolarmente con l'autovettura. La formula di calcolo dovrebbe essere costituita da un *software* abbastanza complesso, da costruire con l'ausilio di sofisticate tecniche statistiche e previa approfondita elaborazione su base econometrica.

Al fine di evitare che il contribuente sottragga alla visibilità del Fisco la disponibilità dei singoli beni o consumi compresi nel paniere, anche attraverso facili pratiche di occultamento tramite l'apparente attribuzione a terzi del bene o consumo medesimo, sarebbero opportuni alcuni accorgimenti, di portata antielusiva, quali:

a) rendere impercettibile al contribuente il collegamento diretto fra la variazione della cifra finale accertabile e l'incremento di disponibilità riferito a un singolo bene o consumo (altrimenti tutti eviterebbero di acquistare determinati beni o consumi, o ne nasconderebbero l'utilizzo);

b) presidiare con nuove norme collaterali, la tentazione naturale di ogni contribuente nel voler apparire verso il Fisco non titolare ovvero consumatore di determinati beni rilevanti ai fini dell'accertamento della capacità di reddito (51).

Il nuovo paniere, inoltre, dovrebbe contemplare non solo i pochi beni « di lusso » previsti dal decreto ministeriale 19 novembre 1992, ma, oltre alla maggior parte di questi, anche tutti i consumi di base delle famiglie, nei limiti, ovviamente, di ciò che può essere tecnica-

(51) Con riferimento agli autoveicoli, ad esempio, andrebbe dato un nuovo e più pregnante significato al controllo su strada, effettuato dalle forze dell'ordine, così da consentire a tutti di intercettare, con specifica rilevanza a fini fiscali e cioè del redditometro, la persona che viene reiteratamente fermata alla guida della stessa autovettura, soprattutto se si tratta di mezzo superiore ad una certa cilindrata.

mente acquisito su base telematica ed elaborato nell'anagrafe tributaria (52).

Avendo riguardo alla disciplina delle procedure di accertamento, quale che sia la versione di redditometro-calcolo che si scelga, si suggerisce di adottare i seguenti correttivi alle attuali procedure:

1) rendere obbligatoria per l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate che procede la notifica di un invito a comparire che preceda l'avviso di accertamento e che sia espressamente finalizzato:

a) all'accertamento con adesione (alla stregua di quanto previsto, per gli studi di settore, dall'articolo 10, comma 3-*bis*, della legge n. 146 del 1998);

b) alla definizione unilaterale « ante contraddittorio », con una disciplina ispirata alle stesse finalità conciliative di cui all'articolo 27 del decreto-legge n. 185 del 2009, rendendo peraltro complessivamente più marcata, rispetto all'odierna previsione del citato articolo 27, la convenienza a una definizione anticipata in questa fase. In tal modo si incrementerebbe in misura sensibile il divario fra quanto dovuto conciliativamente per una definizione « ante contraddittorio » e il minimo invalicabile dovuto successivamente, anche in caso di utilizzo di una qualche soluzione di definizione concordata di tipo para-conciliativo;

2) ripristinare, con norma avente valore di legge, la condizione, oggi recepita solo nelle circolari dell'amministrazione finanziaria, ma non condivisa nella recente giurisprudenza della Corte di cassazione (si veda la sentenza n. 237 del 9 gennaio 2009), secondo cui affinché l'amministrazione finanziaria possa avvalersi del redditometro in sede accertativa, occorre che lo scostamento fra reddito dichiarato e reddito calcolato si sia verificato per almeno due annualità consecutive; ciò a presidio della pre-condizione di non occasionalità dello scostamento accertabile in base al tenore di vita, che costituisce garanzia di affidabilità dei conteggi fatti, dato che qui si utilizza una metodologia non particolarmente « precisa »;

3) prevedere espressamente la efficacia non retroattiva di qualunque nuovo strumento di accertamento, al fine di superare la consolidata giurisprudenza di legittimità che sul punto è di segno contrario. Ciò con riferimento a qualunque correttivo intervenga in futuro a modifica o integrazione dell'attuale modalità di funzionamento dello strumento di calcolo di cui ai decreti ministeriali 10 settembre e 19 novembre 1992, ivi compresa l'ipotesi in cui ci si limiti ad aggiungere nuovi beni e consumi, oggi estranei a quelli previsti nel decreto ministeriale 19 novembre 1992, per assoggettarli in futuro ai nuovi e più favorevoli criteri di computo, che andrebbero inevitabilmente a vantaggio dell'amministrazione finanziaria.

(52) Si pensi, ad esempio, ai consumi domestici di energia, acqua, telefonia fissa e mobile, *pay tv*, *security*, spese condominiali. Per quanto riguarda gli immobili, ad esempio, deve essere possibile determinarne in automatico il « significato » reddituale, in modo che il distinguo fra prima, seconda e terza residenza, possa essere anch'esso stabilito *ex officio*, rendendo omogenea l'unità di misura che oggi invece è divergente fra redditometro (superficie in mq) e risultanze catastali (vano).

3.1. Proposte per l'introduzione di altri indicatori di capacità di spesa

Secondo recenti stime e come peraltro emerge dai contenuti delle audizioni, l'evasione fiscale avrebbe raggiunto circa i 100 miliardi di euro l'anno.

Accanto a forme di evasione attuate con ingegnose frodi fiscali, si sono nel tempo diffuse altre forme di evasione ancor più difficili da contrastare per il rilevante numero dei soggetti potenzialmente da controllare.

Peraltro, le esperienze maturate sul campo hanno dimostrato che non si tratta di soggetti « sprovveduti », che evadono alla luce del sole, ma di soggetti molto ben organizzati che hanno con cura meticolosa occultato in tutto o in parte le tracce della loro ricchezza, al punto da essere difficilmente individuabili e, comunque, il più delle volte insolventi e patrimonialmente non perseguibili, anche quando un eventuale accertamento nei loro riguardi è divenuto definitivo.

Le evidenti difficoltà nel governare la complessità di una platea costituita da 32 milioni circa di contribuenti e nel contrastare fenomeni di evasione che potremmo definire diffusa, richiedono strumenti per selezionare inizialmente a « tavolino » e con elevato indice di probabilità soggetti potenzialmente a rischio, quelli cioè la cui capacità di spesa appare, *prima facie*, incongrua rispetto ai redditi dichiarati.

Posto che i settori in cui si evade di più in termini relativi sono quelli dei servizi personali e dei consumi in genere, sarebbe opportuno introdurre alcuni altri indicatori di spesa da aggiungere a quelli attualmente previsti dal c.d. redditometro.

L'Agenzia delle Entrate ha, di recente, aggiornato gli importi delle tabelle che definiscono gli indici e i coefficienti del redditometro, ma non ha previsto nuovi indicatori di spesa, direttamente disponibili in anagrafe tributaria, che invece potrebbero fornire ulteriori informazioni, sia per orientare la scelta dei soggetti da controllare, sulla base di una preventiva analisi di rischio, sia per dare poi luogo all'eventuale accertamento sintetico del reddito.

Preso atto di questa linea di tendenza, si ritiene comunque opportuno proporre l'introduzione di alcuni nuovi indicatori di spesa legati alle disponibilità immobiliari e all'utilizzo di alcuni beni mobili non iscritti nei pubblici registri (già ricompresi nel redditometro), che potrebbero contribuire ad effettuare una selezione più mirata dei soggetti « incongrui ».

3.2. Censimento della proprietà immobiliare o della conduzione di immobili per civile abitazione e locali commerciali

La prima proposta è legata al possesso o alla conduzione di immobili per civile abitazione.

È noto come le quotazioni catastali degli immobili non siano aderenti ai reali valori di mercato e come gli stessi criteri attualmente previsti dal redditometro per l'attribuzione di quote di reddito per le

residenze in proprietà o in locazione non siano molto rappresentativi delle effettive capacità reddituali dei soggetti.

L'attuale ripartizione per regioni non sembra, anch'essa, adeguatamente indicativa del diverso valore degli immobili e ciò soprattutto se si pensa all'enorme differenza del costo in metri quadri delle abitazioni non solo tra regione e regione, ma anche tra province della stessa regione e addirittura tra quartieri della stessa città.

A titolo esemplificativo si cita la città di Roma, dove i prezzi delle abitazioni variano da 2.000 a 13.000 euro a metro quadro, a seconda che gli immobili si trovino in zona periferica o nel centro storico.

Muovendo dal presupposto che più l'immobile ha pregio e maggiori sono le spese per la sua gestione, per fornire maggiori indicazioni sulla capacità di spesa del soggetto i parametri attualmente previsti dal redditometro potrebbero essere integrati con i dati relativi all'entità degli oneri comunque dovuti per il mantenimento degli immobili (ad esempio, servizio di portierato, altre spese condominiali, riscaldamento, manutenzione ordinaria e straordinaria).

Tali dati potrebbero essere resi immediatamente disponibili in anagrafe tributaria e quindi utilizzabili per selezionare i soggetti potenzialmente incongrui, ponendo a carico dell'amministratore di condominio l'obbligo di comunicare, oltre al codice fiscale del condominio amministrato, anche quello dei conduttori degli immobili (siano essi proprietari o meno) e l'importo complessivo delle somme da ciascuno dovute nell'anno solare di riferimento.

La comunicazione verrebbe fatta per via telematica, integrando opportunamente il quadro AC allegato al modello unico che l'amministratore di condominio (o di consorzio o di *residence*) è tenuto a presentare per ciascun condominio amministrato.

Il moltiplicatore dell'importo comunicato potrebbe essere uguale a quello utilizzato per l'immobile stesso, vale a dire in un *range* compreso tra 3 e 8.

Il limite di tale proposta è che resterebbero fuori da tale forma di censimento quegli immobili per i quali non è obbligatoria l'amministrazione del condominio (articoli 1129 e seguenti del codice civile).

Inoltre, si potrebbe prevedere normativamente l'obbligatorietà del bonifico bancario per tutte le spese condominiali e non solo per quelle che danno origine a detrazioni d'imposta.

3.3. Censimento della proprietà e dell'utilizzo delle imbarcazioni da diporto

Un altro argomento meritevole d'interesse è rappresentato dalla nautica da diporto.

Recenti studi di settore stimano il parco nautico diportistico nazionale in circa 592.000 unità, di cui 498.000 « non immatricolate » e quindi « non censibili » a fini fiscali.

Per i « natanti » il codice della navigazione da diporto prevede, infatti, l'obbligo di immatricolazione (presso i registri delle Capitanerie di porto e/o degli Uffici provinciali della motorizzazione civile) solo

quando siano abilitati, su richiesta del proprietario, alla navigazione oltre le 12 miglia marine dalla costa.

Nel codice della nautica da diporto (approvato dal decreto legislativo n. 171 del 2005) le unità diportistiche a vela e a motore sono divise in tre categorie, secondo la lunghezza:

- inferiori ai 10 metri, definite « natanti da diporto »;
- comprese fra i 10 e 24 metri, definite « imbarcazioni da diporto »;
- superiori ai 24 metri, definite « navi da diporto ».

Con particolare riferimento alla categoria dei « natanti da diporto » è opportuno evidenziare che nel naviglio cosiddetto minore sono ricomprese unità per la cui gestione sono necessari servizi « accessori » particolarmente costosi (ad esempio il posto barca, il rimessaggio invernale, la manutenzione ordinaria e straordinaria o i rifornimenti di carburante).

L'Italia è probabilmente l'unico Paese dell'Unione europea che non prevede l'immatricolazione dei natanti, tanto che è stato necessario stipulare accordi con alcuni Paesi rivieraschi, come la Francia, per consentire la navigazione nelle loro acque territoriali. La *ratio* di tale trattamento di favore è stata evidentemente quella di sostenere la nostra cantieristica, affrancando gli utilizzatori da appesantimenti burocratici e concedendo, nel tempo, agevolazioni fiscali di vario tipo.

Tale situazione ha però determinato l'impossibilità per l'amministrazione finanziaria di censire *ab origine*, così come avviene per gli auto-motoveicoli, il possesso di natanti, nonostante siano ricompresi nel redditometro.

Per rimarcare la significatività sotto il profilo reddituale e patrimoniale del possesso di un natante, giova evidenziare che il prezzo di acquisto può variare da 5.000 a 350.000 euro e che in proporzione esponenzialmente crescente variano le relative spese di gestione.

L'unico indizio che può consentire all'amministrazione finanziaria di risalire, di volta in volta, al possesso e al conseguente utilizzo di un natante è la polizza di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile verso terzi (sulla base del decreto legislativo n. 209 del 2005). Sono infatti esclusi solo i natanti a remi e a vela senza motore ausiliario, un naviglio peraltro davvero minore e di non particolare rilevanza ai fini fiscali.

Ciò posto, e tenuto conto dell'elevata valenza in termini di capacità di spesa derivante dal possesso e dalla gestione dei « natanti da diporto », si reputa opportuno – al fine di pervenire a un adeguato censimento dei proprietari di tali beni – valutare la possibilità di stabilire l'obbligo in capo alle compagnie assicuratrici di comunicare all'anagrafe tributaria (in via telematica utilizzando semplici modelli appositamente predisposti) i nominativi dei contraenti di polizze assicurative per la responsabilità civile e i relativi premi incassati.

Giova evidenziare che premi di assicurazione della specie sono già parametrati nel redditometro.

In subordine, sempre per finalità di censimento, si potrebbe prevedere l'obbligatorietà dell'attribuzione del numero identificativo SAR, introdotto dall'articolo 49 del codice della navigazione da diporto, ai fini della ricerca e del soccorso in mare, e rilasciato ai natanti, su richiesta, dal Comando generale delle Capitanerie di porto. Si potrebbe altresì istituire una banca dati centralizzata, che oggi non esiste neppure per le imbarcazioni e le navi da diporto.

3.4. Considerazioni sul *leasing* finanziario prestato da soggetti economici esteri

Per l'utilizzo di autovetture e imbarcazioni si ricorre sempre più frequentemente alla stipula di contratti di *leasing*.

Ai contratti tradizionali si sono poi aggiunte altre forme contrattuali derivate, tra le quali il noleggio a lungo termine (detto anche *full rent*), che, analogamente al contratto di *leasing*, prevede la possibilità del riscatto.

Tali forme contrattuali, oltre che in Italia, sono diffuse in Francia, Inghilterra, Germania, Austria e Malta, ma anche in altri Paesi recentemente entrati a far parte dell'Unione Europea, che hanno poi cercato di rendere più competitiva la propria offerta con una normativa fiscale di favore.

Per il settore degli autoveicoli il regime che attualmente appare essere più vantaggioso è quello tedesco e austriaco, mentre per il settore della nautica si distingue quello francese.

Tralasciando il tema dei diversi trattamenti fiscali che regolano la materia, viene in evidenza la difficoltà, per il Fisco italiano, di identificare il contribuente italiano che ha stipulato un contratto di *leasing* in un Paese straniero. Infatti, secondo la legislazione italiana, il soggetto che stipula un contratto di *leasing* in Italia con altro soggetto italiano viene censito, se si tratta di un autoveicolo, presso il pubblico registro automobilistico e se riguarda un'imbarcazione, presso la motorizzazione civile o le Capitanerie di porto.

L'identificazione di un soggetto che, invece, ha stipulato un analogo contratto con una società estera od operante all'estero, non è possibile se non attraverso laboriose procedure da attivare con gli Stati interessati.

Tutto ciò rende, evidentemente, più difficile l'individuazione *ab origine* di soggetti che, per il tipo di bene utilizzato, possono essere titolari di un'elevata capacità di spesa e le stesse difficoltà permangono anche quando si procede *ex* articolo 38, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973.

Sempre nella prospettiva di consentire all'amministrazione finanziaria di poter disporre con immediatezza di tutte le informazioni necessarie per la ricostruzione del reddito per le persone fisiche e soprattutto per selezionare a monte i soggetti da controllare, si potrebbe con un'apposita norma prevedere l'obbligo, in capo ai soggetti titolari di un contratto di *leasing* per autoveicoli e/o imbarcazioni, di comunicare al Pubblico registro automobilistico italiano, alla Motorizzazione civile o alle Capitanerie di porto competenti in

relazione al proprio domicilio fiscale, gli estremi del contratto, il tipo di veicolo e l'importo corrisposto nell'anno solare.

Va da sé che una norma siffatta dovrebbe prevedere, in caso di inottemperanza, una sanzione particolarmente severa, e quindi dissuasiva, proporzionale al valore del bene utilizzato. A dare concretezza alla valenza sanzionatoria potrebbe contribuire la Guardia di Finanza che ha predisposto una piattaforma informatica, denominata CETE (Controllo economico del territorio), alimentata anche da altri organismi di polizia, nella quale confluiscono tutte le informazioni acquisite durante le attività di controllo economico del territorio e tra queste quelle che riguardano l'individuazione di soggetti che utilizzano autovetture e imbarcazioni immatricolate in Stati esteri.

A margine si segnala che è stata messa in evidenza dagli organi di stampa una sorta di immunità per chi commette violazioni al codice della strada alla guida di autovetture con targa estera, proprio per le difficoltà nell'ottenere dagli altri Paesi informazioni relative ai soggetti intestatari o utilizzatori.

4. Le indagini finanziarie: analisi dell'attuale normativa di riferimento

Le indagini finanziarie rappresentano, soprattutto a seguito delle novità legislative e operative introdotte negli ultimi anni, uno strumento determinante per accertare con attendibilità la capacità contributiva del soggetto sottoposto a controllo.

Le modifiche introdotte dalla legge finanziaria per l'anno 2005 hanno consentito di realizzare il passaggio decisivo dal concetto di accertamento bancario, ormai non più aderente alle moderne possibilità di impiego e movimentazione di denaro, alla nozione di indagine finanziaria, più ampia e realmente onnicomprensiva di tutti i possibili flussi finanziari riconducibili al contribuente.

Le novità introdotte dal legislatore con i commi 402, 403 e 404 della legge n. 311 del 2004 di modifica delle previsioni contenute nell'articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e nell'articolo 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, hanno introdotto modifiche di rilievo ai poteri istruttori riconosciuti all'amministrazione finanziaria in materia di indagini finanziarie.

Tali modifiche riguardano sostanzialmente tre aspetti.

Il primo è inerente all'ambito oggettivo di applicazione delle norme mediante l'ampliamento delle informazioni acquisibili attraverso gli accertamenti bancari. Con le novità introdotte dalla legge finanziaria per il 2005, infatti, le richieste hanno ad oggetto « dati, notizie e documenti relativi a qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata, ivi compresi i servizi prestati, con i loro clienti, nonché alle garanzie prestate da terzi ». In virtù del nuovo dettato della norma, la richiesta formulata dall'amministrazione finanziaria potrà essere molto più ampia, in quanto non sarà limitata alle copie dei conti e ai rapporti inerenti e connessi. Potranno essere oggetto di segnalazione da parte del soggetto che ha ricevuto la richiesta anche dati, notizie e documenti concernenti rapporti non relativi a un conto

come: l'acquisto di certificati di deposito e titoli, la cessione di titoli e di effetti al dopo incasso, le richieste di assegni circolari allo sportello con controvalore in numerario o altri titoli o valori, le richieste di bonifico senza addebito in conto, le negoziazioni allo sportello di assegni.

Il secondo aspetto riguarda l'ambito soggettivo, cioè l'ampliamento dei soggetti destinatari delle richieste di accertamenti bancari includendo, oltre agli istituti bancari e alle Poste italiane S.p.A., gli intermediari finanziari, le imprese di investimento, gli organismi di investimento collettivo del risparmio, le società di gestione del risparmio e le società fiduciarie e coinvolgendo, in definitiva, tutti i soggetti che istituzionalmente pongono in essere operazioni di gestione, impiego e movimentazione di disponibilità finanziarie; vengono inoltre estesi i poteri di rettifica ed accertamento nei confronti dei titolari di reddito di lavoro autonomo. La legge ha ovviato a una palese disparità di trattamento in materia di imposte dirette, fra imprenditori e lavoratori autonomi, stabilendo che, ai fini della valenza presuntiva, i prelevamenti e gli importi riscossi nell'ambito dei rapporti od operazioni, intrattenuti o effettuati con gli enti creditizi e intermediari finanziari, in assenza dell'indicazione del beneficiario, sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti — ricorrendone i presupposti — sia come ricavi sia come compensi.

Il terzo aspetto, infine, riguarda la riduzione dei tempi della procedura e introduce nuove modalità di scambio delle informazioni da esperire, in prospettiva, esclusivamente per via telematica. La riduzione dei termini da 60 a 30 giorni per trasmettere le informazioni richieste dall'amministrazione finanziaria è da considerarsi anche alla luce del nuovo dettato normativo di cui all'articolo 32, comma 3, che prevede l'obbligo di scambio di informazioni esclusivamente in via telematica, a decorrere dal 1° settembre 2006. Il termine potrà essere prorogato per un periodo di ulteriori 20 giorni, a seguito di istanza motivata dall'operatore finanziario, dal competente direttore centrale o dal direttore regionale dell'Agenzia delle Entrate, ovvero per la Guardia di Finanza, dal comandante regionale.

La base informativa delle indagini finanziarie si è ulteriormente arricchita con l'implementazione del sistema dell'anagrafe tributaria, concernente gli adempimenti degli intermediari finanziari. Infatti, l'articolo 37, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha previsto, nella stessa logica dell'anagrafe dei conti e dei depositi di cui al decreto interministeriale 4 agosto 2000, n. 269, l'istituzione della « anagrafe dei rapporti » tra intermediari finanziari e contribuenti.

In particolare, la normativa è stata modificata in maniera tecnicamente più precisa rispetto al passato, al fine di potenziare l'efficacia di tale strumento investigativo e di semplificare la procedura per gli accertamenti bancari.

Altra modifica da considerare è quella inerente al profilo autorizzatorio. È stata confermata la necessità della previa autorizzazione da parte del comandante regionale della Guardia di Finanza, ovvero

del direttore regionale dell'Agenzia delle Entrate, prima di poter rivolgere alle banche o agli altri soggetti a queste assimilabili, una richiesta di dati e notizie concernenti un determinato contribuente. A queste figure, già in precedenza previste, si aggiunge ora la possibilità che l'autorizzazione possa essere concessa, in via alternativa, anche dal direttore centrale dell'accertamento dell'Agenzia delle Entrate.

In definitiva si tratta di innovazioni rivolte a conferire maggiore incisività, sia sotto il profilo dell'ampliamento dei poteri riservati ai verificatori, sia in rapporto alla tempistica di espletamento del complesso *iter* procedurale.

4.1. Le recenti novità fiscali

In sede di analisi delle novità in materia di indagini finanziarie, non si può prescindere dalle misure già introdotte dalla legge finanziaria per l'anno 2005 e dai successivi interventi, a livello normativo e amministrativo, in tema di efficacia dei nuovi poteri e sulla loro valenza retroattiva. Tra gli altri, il decreto-legge n. 203 del 2005 collegato alla legge finanziaria per il 2006 ha previsto l'estensione alle imposte dirette e all'IVA dell'utilizzabilità delle informazioni bancarie/finanziarie acquisite a carico dei contribuenti nell'esercizio dei poteri previsti in materia di accise per assicurare una migliore tutela degli interessi erariali, nonché alcune novità in merito alla retroattività per le operazioni « fuori conto ».

I commi 8 e 9 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 203 del 2005 riconoscono all'amministrazione finanziaria la possibilità di utilizzare, ai fini dell'accertamento IVA e imposte dirette, i dati desunti dall'esame della documentazione acquisita, presso banche e Poste italiane, in materia di imposte sulla produzione e sui consumi. La norma da ultimo richiamata legittima difatti la Guardia di Finanza al reperimento e all'acquisizione di elementi utili ad accertare la corretta applicazione delle disposizioni in materia di accise, richiedendo ad aziende e a istituti di credito ovvero all'amministrazione postale tutta la documentazione relativa ai rapporti intrattenuti con il cliente.

Un primo chiarimento in merito alla retroattività delle norme sulle indagini bancarie è stato fornito dall'articolo 2, comma 14-*ter*, del decreto-legge n. 203 del 2005. Tale norma prevede che per le operazioni fuori conto, per i periodi di imposta antecedenti al 1° gennaio 2006, gli intermediari finanziari utilizzino le sole rilevazioni richieste dalla normativa antiriciclaggio. Tale disposizione sancisce, inoltre, l'obbligo per gli intermediari finanziari di rilevare e tenere in evidenza i dati identificativi, compreso il codice fiscale di ogni soggetto che intrattenga con loro qualsiasi rapporto o effettui, per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi, qualsiasi operazione di natura finanziaria ad esclusione di quelle effettuate tramite bollettino di conto corrente postale per un importo unitario inferiore a 1500 euro.

Il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, convenzionalmente definito *manovra-bis*, ha ulteriormente completato il quadro inerente alla disciplina degli