

accertamenti finanziari. Infatti, le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 223 del 2006 impongono agli operatori finanziari la trasmissione all'anagrafe tributaria dei dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni contribuente con cui hanno intrattenuto rapporti (tale comunicazione è esclusa per le operazioni effettuate tramite bollettino di conto corrente postale per un importo unitario inferiore a 1500 euro) a partire dal 1° gennaio 2005. Tali informazioni potranno essere utilizzate oltre che nelle indagini di polizia tributaria e per attività connesse alla riscossione mediante ruolo, anche nelle indagini di polizia giudiziaria, negli accertamenti di carattere patrimoniale, nel corso di procedimenti penali e in altri procedimenti giudiziari.

Ulteriore novità era contenuta nel disposto dell'articolo 35, comma 12, del decreto-legge n. 223 del 2006, che aggiungendo all'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, dopo il comma 2, una nuova norma destinata alle persone fisiche che esercitano arti e professioni e alle società o associazioni fra artisti e professionisti, sanciva che tali soggetti « sono obbligati a tenere uno o più conti correnti bancari o postali ai quali affluiscono, obbligatoriamente, le somme riscosse nell'esercizio dell'attività e dai quali sono effettuati i prelevamenti per il pagamento delle spese ».

L'obiettivo della disposizione era, da un lato, garantire il pieno monitoraggio, ai fini dell'accertamento tributario, della fonte da cui si generano i ricavi dei professionisti e, dall'altro, rinforzare i limiti alla circolazione di contanti e titoli al portatore sanciti dalla normativa antiriciclaggio di cui alla legge 5 luglio 1991, n. 197, così come modificata dal decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 56, che peraltro pone a carico di alcune categorie professionali specifici obblighi di comunicazione delle violazioni in materia.

Con l'entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008, l'attività professionale è stata svincolata da una serie di obblighi strumentali che di fatto ne compromettevano l'esercizio. Sono state, infatti, abrogate le norme che imponevano agli esercenti arti e professioni, anche in forma associata, di tenere uno o più conti correnti bancari o postali dedicati, anche se non in via esclusiva, ai compensi e alle spese relativi all'esercizio dell'attività. Viene meno, inoltre, per gli stessi soggetti, l'obbligo introdotto dal decreto-legge Visco-Bersani di incassare i pagamenti esclusivamente tramite strumenti finanziari « tracciabili », come assegni non trasferibili, bonifici, sistemi elettronici e altre modalità di pagamento bancario o postale. Le disposizioni, ora abrogate, contenute nell'articolo 35 (commi 12 e 12-bis) del decreto-legge n. 223 del 2006, fissavano un tetto di 100 euro per i pagamenti in contanti a partire dal 1° luglio 2009, di 500 per il periodo 1° luglio 2008-30 giugno 2009 e di 1.000 euro per quelli effettuati fino al 30 giugno 2008.

4.2. L'utilizzo dei dati antiriciclaggio in materia fiscale

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 231 del 2007, che ha recepito la terza direttiva antiriciclaggio (2005/60/CE), dal 29

dicembre 2007 sono mutati gli strumenti di contrasto al fenomeno del riciclaggio di denaro e di finanziamento di attività terroristiche, anche attraverso il coinvolgimento di banche, intermediari finanziari, professionisti, agenti immobiliari e case da gioco.

Di particolare rilievo risultano essere alcune disposizioni contenute nel decreto citato in quanto si è riconosciuta la possibilità di utilizzare i dati raccolti, ai fini della normativa antiriciclaggio, anche in sede fiscale.

L'attuale articolo 36, comma 6, del decreto legislativo n. 231 del 2007, infatti, prevede « *l'utilizzabilità ai fini fiscali, secondo le disposizioni vigenti* », dei dati e delle informazioni registrate da parte degli intermediari finanziari e degli altri soggetti destinatari della nuova normativa antiriciclaggio.

Al riguardo, la relazione illustrativa del decreto ha precisato che l'utilizzo ai fini fiscali dei dati e delle informazioni registrati dai soggetti obbligati è conforme al principio generale in materia di accertamenti tributari previsto dall'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, in forza del quale è fatto obbligo a tutti coloro che « *a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie* » di « *comunicarli direttamente ovvero, ove previste, secondo le modalità stabilite da leggi o norme regolamentari per l'inoltro della denuncia penale, al comando della Guardia di Finanza competente* ».

A tal proposito occorre ricordare l'articolo 2, comma 14-ter del decreto-legge n. 203 del 2005 (collegato alla legge finanziaria per l'anno 2006) che era intervenuto a disciplinare le modalità di risposta degli intermediari finanziari a seguito delle richieste di indagini finanziarie da parte del Fisco. L'articolo citato 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, superando così la preclusione di legge di cui all'articolo 3, comma 10, della legge n. 197 del 1991, in base alla quale i dati e le informazioni in possesso dell'Ufficio italiano cambi e degli organi di vigilanza erano coperti dal segreto d'ufficio anche nei confronti della pubblica amministrazione e pertanto anche dell'amministrazione finanziaria.

Ulteriore disposizione di particolare interesse, contenuta nel decreto legislativo n. 231 del 2007, è rappresentata dall'articolo 6 che prevede la possibilità per l'UIF (Unità di informazione finanziaria) di avvalersi dei dati contenuti nell'anagrafe dei rapporti finanziari di cui all'articolo 37 del decreto-legge n. 223 del 2006.

Il definitivo impulso alla realizzazione della nuova anagrafe dei rapporti finanziari si è avuto, come già precisato, con le misure varate in via urgente nel luglio del 2006, in particolare con l'articolo 37, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 223 del 2006. Infatti, le disposizioni contenute in questo provvedimento impongono agli operatori finanziari la trasmissione all'anagrafe tributaria dei dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni contribuente con cui hanno intrattenuto rapporti (tale comunicazione è esclusa per le operazioni effettuate tramite bollettino di conto corrente postale per un importo unitario inferiore a 1500 euro) a partire dal 1° gennaio 2005. Tali

informazioni possono essere utilizzate oltre che nelle indagini di polizia tributaria e per attività connesse alla riscossione mediante ruolo, anche nelle indagini di polizia giudiziaria, negli accertamenti di carattere patrimoniale, nel corso di procedimenti penali e nei procedimenti giudiziari.

L'obiettivo del legislatore è quello di fornire all'amministrazione finanziaria gli strumenti per poter monitorare costantemente le disponibilità dei contribuenti presso istituti di credito ed ogni altro operatore finanziario.

L'istituzione dell'anagrafe e la sua entrata in funzione, infatti, hanno consentito un salto di qualità nell'attività di contrasto alla lotta all'evasione fiscale ed alla prevenzione di fenomeni di inquinamento dell'economia legale mediante flussi finanziari di illecita provenienza.

In ordine all'individuazione dei rapporti finanziari da comunicare, l'interpretazione letterale del comma 4 dell'articolo 37 del citato decreto prevedeva l'esclusione dall'obbligo di comunicazione di tutte le operazioni extra-conto (« non contenute » cioè in un rapporto), fermo restando che per queste ultime operazioni gli intermediari hanno l'obbligo, dal 1° gennaio 2006, di rilevarle e tenerle in evidenza con le generalità dei soggetti che le pongono in essere, al fine dell'attuazione della procedura telematica delle richieste e delle risposte nell'ambito delle indagini finanziarie.

Tale lacuna, inerente la comunicazione all'anagrafe delle operazioni extra-conto, è stata da ultimo colmata prevedendo l'obbligo per gli intermediari finanziari di comunicare all'anagrafe tributaria, ai sensi dell'articolo 63, del decreto legislativo n. 231 del 2007, oltre ai rapporti aventi carattere continuativo anche:

– l'esistenza di qualsiasi operazione compiuta al di fuori di un rapporto continuativo (extra-conto);

– i dati anagrafici dei soggetti che intrattengono con gli operatori finanziari qualsiasi rapporto o effettuano operazioni al di fuori di un rapporto continuativo per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi.

Quanto fin qui esposto consente di affermare che i dati raccolti e registrati, ai fini della normativa antiriciclaggio, potranno costituire fonte d'innescò per accessi, ispezioni e verifiche le cui risultanze potranno essere utilizzate all'interno di un accertamento tributario.

4.3. Limiti e problematiche

La legge finanziaria per l'anno 2005, come sopra accennato, ha profondamente innovato il sistema degli accertamenti bancari, ampliando in maniera sensibile le potenzialità dello strumento investigativo in esame.

Le innovazioni normative apportate hanno lasciato, comunque, aperto il campo ad alcune *vexatae quaestiones* in materia.

La novella del 2005, se da un lato ha, infatti, portato con sé significativi cambiamenti, dall'altro ha lasciato invariate – e, in alcuni

casi, ha ulteriormente complicato — alcune problematiche interpretative e applicative tutt'altro che marginali.

Occorre premettere che le presunzioni proprie degli accertamenti bancari, ai fini delle imposte dirette, sono di due tipi.

I versamenti configurano presunzioni di componenti reddituali positive, quali proventi, ricavi, compensi e, pertanto, sono utilizzabili per rettificare qualsiasi categoria di reddito, ovviamente qualora il contribuente non dimostri di averne tenuto conto ai fini della determinazione del reddito o che le operazioni cui gli stessi si riferiscono non hanno rilevanza fiscale.

Di contro, i prelevamenti non risultanti dalle scritture contabili, a queste stesse condizioni e in assenza di indicazione del soggetto beneficiario da parte del contribuente, sono considerati ricavi o compensi.

La dottrina prevalente in materia sostiene che le presunzioni contenute nell'articolo 32, comma 1, n. 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e nell'articolo 51, comma 2, n. 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, siano presunzioni legali relative. In altre parole, la normativa vigente, a patto che il contribuente non adduca prove contrarie, consente all'amministrazione finanziaria in sede di accertamento di non dover esplicitare le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza delle proprie risultanze investigative.

4.3.1. L'utilizzo delle presunzioni nei confronti dei professionisti

L'attuale comma 1, n. 2, dell'articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 prevede che i prelevamenti e gli importi riscossi nell'ambito dei rapporti od operazioni intrattenuti o effettuati con gli enti creditizi e di intermediazione finanziaria siano posti a base di rettifiche e accertamenti, tanto come ricavi, quanto come compensi, laddove tali movimentazioni in uscita non risultino dalle scritture contabili e il contribuente non ne indichi il soggetto beneficiario. In conclusione, sono equiparati a componenti positivi di reddito i prelevamenti risultanti dalla documentazione acquisita ai sensi dell'articolo 32, comma 1, n. 7, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 che manchino di una giustificazione contabile e per i quali il contribuente soggetto IVA non indichi il beneficiario dell'erogazione, sia esso titolare di reddito d'impresa ovvero soggetto esercente arti e professioni.

Questo è stato l'orientamento assunto sin da subito, in via interpretativa, dall'Agenzia delle Entrate in sede di primo commento alle innovazioni della legge finanziaria per il 2005 con la circolare n. 10/E/2005. Dello stesso parere è anche la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 225 del 8 giugno 2005, ha confermato la legittimità dell'utilizzo delle presunzioni negli accertamenti bancari e, in particolare, la possibilità di considerare ricavi anche i prelevamenti non giustificati.

La Corte costituzionale ha respinto l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata sul punto, ritenendo assolutamente infondata la questione ed adducendo che:

– l'assunto relativo alla indeducibilità delle componenti negative dal maggior reddito d'impresa accertato in base alla norma impugnata risulta smentito dalla più recente giurisprudenza di legittimità, secondo cui, in caso di accertamento induttivo, si deve tenere conto – in ossequio al principio di capacità contributiva – non solo dei maggiori ricavi, ma anche dell'incidenza percentuale dei costi relativi, che vanno, dunque, detratti dall'ammontare dei prelievi non giustificati;

– così interpretata, la norma si sottrae alla censura di violazione dell'articolo 53 della Costituzione, risolvendosi, quanto alla destinazione dei prelievi non risultanti dalle scritture contabili, in una presunzione di ricavi *iuris tantum* suscettibile, cioè, di prova contraria attraverso la indicazione del beneficiario dei prelievi;

– tale interpretazione, poi, non appare, lesiva del canone di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, non essendo manifestamente arbitrario ipotizzare che i prelievi ingiustificati dai conti correnti bancari effettuati da un imprenditore siano stati destinati all'esercizio dell'attività d'impresa e siano, quindi, in definitiva, detratti i relativi costi, considerati in termini di reddito imponibile.

Le argomentazioni della Consulta, dunque, se da un lato ampliano l'ambito di operatività istruttoria dell'amministrazione finanziaria, dall'altro lasciano alcuni dubbi operativi che caratterizzano la materia, quali l'individuazione del criterio in base al quale dovrebbero essere individuati i costi da contrapporre ai ricavi generati dalla presunzione che assimila i prelevamenti non giustificati a componenti positivi di reddito.

Resta inteso che, nell'applicare la norma ad annualità precedenti ed ai fini della corretta applicazione dell'inversione dell'onere della prova, prevista dall'articolo 32, comma 1, n. 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, secondo cui anche i « prelevamenti » dai predetti conti sono presi a base della rettifica come « compensi », qualora il contribuente non dimostri che gli stessi non hanno rilevanza ai fini della determinazione del reddito, occorrerà in ogni caso considerare quanto già precisato dalla circolare n. 28/E del 2006, secondo la quale « *i contribuenti interessati possono ritenersi sollevati dall'onere di fornire la predetta dimostrazione in relazione a prelievi che, avuto riguardo all'entità del relativo importo ed alle normali esigenze personali o familiari, possono essere ragionevolmente ricondotte nella gestione extra-professionale* ».

Questa precisazione è di fondamentale importanza, in quanto impone agli uffici impositori di non tenere conto dei prelevamenti « ragionevolmente » riconducibili alla sfera extra-professionale, in relazione all'importo e alle normali esigenze personali o familiari.

È evidente come l'importo e le normali esigenze personali o familiari saranno valutate caso per caso, a seconda della situazione patrimoniale e reddituale del libero professionista.

4.3.2. Considerazioni circa la retroattività della norma

Una problematica che non ha ancora trovato una definitiva e condivisa soluzione riguarda la decorrenza dell'estensione ai titolari di reddito di lavoro autonomo della citata presunzione legale relativa sui prelevamenti, in materia di imposte dirette.

Sul punto, l'Agenzia delle Entrate ha chiarito – con la circolare del 16 marzo 2006, n. 10/E (punto 3.8) – che le nuove disposizioni hanno ad oggetto poteri istruttori e, quindi, hanno natura procedimentale.

Per tale precipua ragione, gli effetti derivanti da tali disposizioni si riflettono a carico del contribuente anche per gli anni pregressi, con riferimento a tutte le annualità accertabili al momento dell'inizio dell'attività di verifica.

In senso analogo, esiste peraltro un consolidato orientamento giurisprudenziale che ha sancito, in relazione alle modifiche introdotte in materia di accertamenti bancari dall'articolo 18 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, l'applicabilità della presunzione legale relativa in argomento anche ai periodi di imposta precedenti l'entrata in vigore della citata legge, per i quali siano ancora pendenti i termini per l'accertamento, in forza del principio *tempus regit actum*.

Alla medesima conclusione è giunta la circolare 3 febbraio 2005, n. 2 dell'Assonime, anche se vengono evidenziati significativi dubbi sull'applicabilità della presunzione *iuris tantum* ai redditi di lavoro autonomo, considerato che la norma incide in modo sostanziale sulla determinazione del reddito professionale, nella misura in cui risulta di fatto limitato e, in taluni casi, impossibilitato il diritto di difesa del contribuente, visto che questi – nel periodo in cui sono stati effettuati i movimenti finanziari – poteva, legittimamente, non aver raccolto elementi probatori idonei a superare la prova diabolica richiesta dalla citata presunzione.

In senso contrario, si è espressa l'Associazione bancaria italiana (ABI), con la circolare 23 febbraio 2006, n. 5, affermando che le richieste dell'amministrazione finanziaria, prodotte sulla base dei nuovi e più ampi poteri di indagine, riguardanti i periodi d'imposta anteriori all'anno 2005, devono sostanzialmente essere riscontrate sulla base della previgente normativa.

La motivazione addotta dall'ABI per tale presa di posizione risiede nel fatto che gli operatori finanziari sono materialmente impossibilitati a recuperare gli ulteriori dati e notizie richiesti dalla novella legislativa, tenuto anche conto che non è stata eseguita l'archiviazione elettronica di tali dati, in mancanza di uno specifico obbligo in tale senso.

Tale orientamento, unitamente al parere sulla tempistica da assegnare per le risposte alle richieste di indagini bancarie, è stato peraltro condiviso dal Comando generale della Guardia di Finanza con la circolare 21 aprile 2005, n. 128.000, « *salvi i casi di conclamata frodolenzza della condotta del soggetto verificato* ».

Sul punto, appare opportuno precisare che lo Statuto del contribuente prevede, invece, il divieto di retroattività delle norme, in ossequio al principio stabilito dall'articolo 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, secondo cui « *la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo* ». Questo principio è stato recepito dall'articolo 3 dello Statuto del contribuente, il quale dispone che, salvo le norme di interpretazione autentica, le disposizioni tributarie non possono avere effetto retroattivo. In sostanza per l'ordinamento tributario, solo le disposizioni di legge che il legislatore definisce espressamente come « interpretative » possono avere effetto per il passato. Questo principio, però, è limitato alle norme a carattere sostanziale, cioè quelle relative alla determinazione dell'obbligazione tributaria. Per le norme cosiddette procedurali, in linea con l'orientamento espresso dalla citata circolare 32/E/2006, è ammessa la retroattività.

4.3.3. L'incidenza dei costi occulti: le indicazioni dell'amministrazione finanziaria

Con riferimento ai profili oggetto di trattazione, particolare attenzione merita la problematica riguardante il regime di deducibilità dei costi e delle spese correlabili ai ricavi e ai compensi non dichiarati risultanti dalle indagini finanziarie.

Al riguardo, occorre preliminarmente rammentare che, in forza della presunzione legale prevista dal numero 2, primo comma, dell'articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, i predetti ricavi e compensi sono « *posti a base delle rettifiche e degli accertamenti previsti dagli articoli 38, 39, 40 e 41* » dello stesso decreto; ciò significa che essi assumono, a seconda della metodologia e tipologia di accertamento prescelta, distinta valenza nell'ambito della determinazione della pretesa tributaria, anche in funzione dell'ammissibilità e delle modalità del riconoscimento dei componenti negativi.

In particolare, per quanto concerne l'accertamento dei redditi di impresa determinati sulla base delle scritture contabili ai sensi dell'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, occorre, in via di principio, rapportarsi al disposto dell'articolo 109, comma 4, lettera b), ultimo periodo, del TUIR il quale prevede che « *le spese e gli oneri specificamente afferenti i ricavi e gli altri proventi, che pur non risultando imputati al conto economico concorrono a formare il reddito, sono ammessi in deduzione se e nella misura in cui risultano da elementi certi e precisi* ».

La lettura di questa disposizione, condizionata dalle anzidette connotazioni di certezza e precisione degli elementi probanti gli oneri e le spese extracontabili, va fatta sistematicamente nell'ambito dell'operatività del primo comma del citato articolo 39, che — anche in sede di valorizzazione degli esiti delle indagini effettuate — consente di riprendere come ricavo, a base dell'esercizio della pretesa tributaria, le movimentazioni finanziarie, senza il parallelo riconoscimento

di maggiori costi o spese in mancanza di qualsivoglia giustificazione da parte del contribuente.

In altri termini, in caso di accertamento fondato sia sul metodo analitico di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del citato primo comma, sia su quello analitico-induttivo di cui alla successiva lettera *d)*, « *nessun margine si offre all'ufficio procedente ai fini di un possibile riconoscimento di componenti negative di cui non è stata fornita da parte del contribuente prova certa* ».

La soluzione interpretativa fornita dall'Agenzia delle Entrate appare in linea con l'orientamento espresso dalla più recente giurisprudenza di legittimità la quale, in ordine alla specifica problematica dei costi, ha ritenuto che la norma dell'articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 muova dal presupposto che il contribuente tende ad occultare i ricavi, ma non anche i costi. In proposito, si può fare riferimento alla sentenza n. 18016, del 4 maggio 2005, della Corte di Cassazione, secondo la quale « *alla presunzione di legge (relativa) va contrapposta una prova, non una altra presunzione semplice ovvero una mera affermazione di carattere generale* »; e ciò nella considerazione che sarebbe irragionevole far valere una diversa regola di esperienza che a ricavi occulti siano genericamente e automaticamente accompagnati costi occulti, mentre potrebbe assumere pari e superiore valore una regola contraria che « *a ricavi occulti siano accompagnati costi già dichiarati in misura maggiore del reale* ».

La Suprema Corte, quindi, ribadisce il principio che ove la presunzione legale operi legittimamente è lo stesso contribuente che, sia in sede amministrativa, sia eventualmente in quella contenziosa, dovrà farsi carico della dimostrazione delle proprie ragioni. Naturalmente, qualora il contribuente abbia giustificato nel corso del contraddittorio le movimentazioni finanziarie effettuate, non opera la presunzione a livello legale e quindi, in linea di massima, non si configura un parallelo problema di deducibilità di costi.

Tuttavia, qualora a fronte di un prelevamento il contribuente indichi come beneficiario un fornitore di cui non ha provveduto a rilevare nei registri contabili le relative operazioni di acquisto, ma di cui fornisce successivamente, in via extracontabile, documentazione probante, l'ufficio procedente dovrà invece riconoscere detto costo in coerenza con i criteri della ricostruzione analitico-induttiva del reddito.

In pratica si afferma che, ai fini del riconoscimento fiscale del costo, è sempre necessario fornire la prova dell'impiego della spesa nell'attività produttiva di reddito, ma questa può essere fornita con qualsiasi strumento idoneo.

In tal senso, quindi, non sembra che possa assolvere ad una funzione limitativa della prova al riguardo opponibile l'elencazione esemplificativa di atti e documenti che provengono dalla pubblica amministrazione, da pubblici ufficiali, da soggetti terzi in qualità di « parte » di rapporti contrattuali di diversa natura, così come nel caso di rimborsi, risarcimenti, mutui o prestiti, che come indicato dalla circolare possono assumere valida valenza giustificativa in caso di discordanza tra i dati bancari e finanziari e le rilevazioni contabili.

La circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 32/E suggerisce agli uffici procedenti, sotto il profilo operativo, di astenersi da una valutazione degli elementi acquisiti particolarmente rigida e formale. Si invita, infatti, a non trascurare le eventuali dimostrazioni, anche di natura presuntiva, che si tratti di spese non aventi rilevanza fiscale sia per la loro esiguità, sia per la loro occasionalità e, comunque, per la loro coerenza con il tenore di vita rapportabile al volume di affari dichiarato.

Si pone, però, il problema di coniugare i richiamati inviti alla ragionevolezza, con l'affermazione contenuta nella circolare, riferita all'utilizzo della presunzione nel quadro della ricostruzione analitico-induttiva, secondo cui *«nessun margine si offre all'ufficio procedente ai fini di un possibile riconoscimento di componenti negative di cui non è stata fornita dal contribuente prova certa»*.

Appare, dunque, imprescindibile ai fini del rispetto del requisito della motivazione dei recuperi fiscali, la preventiva selezione delle operazioni e dei prelevamenti da ritenere soggetti all'onere di dimostrazione dell'irrilevanza fiscale o dell'indicazione del beneficiario, da effettuarsi attraverso la valutazione delle particolari connotazioni oggettive e soggettive dell'attività produttiva di reddito sottoposta a controllo.

Solo tale riscontro preventivo consentirebbe di stabilire se prendere o meno in considerazione tutte le operazioni rilevate dai rapporti finanziari e fornire la conseguente motivazione delle decisioni assunte in concreto.

Un supporto a tale conclusione, appare individuabile nella stessa circolare dell'Agenzia delle Entrate in cui, trattando della gestione delle risultanze delle indagini, si afferma che *«la documentazione così ottenuta sarà analizzata a cura dell'organo procedente al fine di riscontrare direttamente se le movimentazioni – attive (accreditamenti) e passive (prelevamenti) – ivi evidenziate siano o meno coerenti con la contabilità del soggetto sottoposto a controllo, ovvero non siano imponibili o non rilevino per la determinazione del reddito e/o della base imponibile»*.

4.3.4. La « contestazione per masse »

Tra le novità apportate al quadro normativo di riferimento in materia di indagini bancarie vi è la previsione della possibilità di ricostruire la capacità contributiva attraverso una « contestazione per masse ».

Tale fattispecie prevede di considerare, ai fini dell'utilizzo del meccanismo dell'inversione dell'onere della prova di cui al numero 2 dell'articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, solo l'ammontare complessivamente risultante dai conti. La precedente normativa imponeva, infatti, ai verificatori di considerare *«i singoli fatti ed elementi risultanti dai conti»*; ciò significava dover monitorare tutte le singole operazioni di versamento e prelevamento per la determinazione della cifra finale di evasione da addebitare. Secondo la nuova norma, invece, a base delle rettifiche e degli

accertamenti, i verificatori devono considerare « *i dati ed elementi attinenti ai rapporti e alle operazioni acquisiti e rilevati rispettivamente a norma del n. 7 dell'articolo 33, secondo e terzo comma* ».

Tuttavia la circolare 32/E, ha precisato che « *l'abolizione dell'inciso sopra riportato, in concreto, non consente di ritenere che la contestazione dei singoli addebiti possa avvenire per "masse" o addirittura sulla base di un mero "saldo contabile", atteso che, anche dopo tale soppressione, l'analisi deve riguardare ogni singolo elemento della movimentazione, quand'anche ricompresa in un'operazione unica e, a maggior ragione, quando si tratti di operazioni autonome* ».

In sostanza il richiamo agli uffici precedenti è diretto a garantire soluzioni il più possibile rispondenti alla reale capacità contributiva del soggetto sottoposto ad ispezione, cosicché la presunzione legale relativa non divenga un *escamotage* su cui poggiare le risultanze dell'accertamento.

Alla luce di tali considerazioni, assume fondamentale importanza il preventivo contraddittorio con il contribuente sottoposto ad indagine, quale imprescindibile esigenza al fine di riequilibrare il diritto di difesa, inevitabilmente incrinato dalla presunzione medesima.

4.3.5. La gestione dei dati acquisiti da soggetti terzi

La vigente normativa non pone limiti all'utilizzo dei dati e degli elementi acquisiti attraverso gli accertamenti bancari dei contribuenti, anche nei confronti di soggetti terzi, al fine di accertare eventuali imponibili sottratti a tassazione.

Ipotesi frequente nella pratica è quella in cui l'ufficio finanziario precedente intenda riferire le risultanze dei conti correnti bancari a carico di soggetti diversi da coloro che formalmente ne risultino avere la titolarità o disponibilità, sostenendo cioè che le relative movimentazioni debbano in realtà imputarsi al contribuente. La questione è di particolare gravità in quanto le presunzioni relative di imponibilità delle risultanze dei conti bancari, codificate dall'articolo 32, 1° comma, n. 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e dall'articolo 51, 2° comma, n. 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, operano nei confronti del soggetto formalmente titolare del conto bancario verificato.

Sicché il contraddittorio va instaurato nei confronti del titolare del conto. Solo dopo il riscontro di tali movimentazioni e una più completa analisi della situazione patrimoniale-reddituale del titolare formale dei conti, potrà eventualmente essere emesso un avviso di accertamento o rettifica nei confronti del soggetto ritenuto effettivo titolare del rapporto bancario, se gli elementi raccolti deporranno univocamente in questo senso. La prova di questa disponibilità per interposta persona è a carico dell'amministrazione finanziaria.

Le presunzioni possono operare solo laddove sia certa la riferibilità del conto al soggetto destinatario della verifica. Non possono, invece, trovare applicazione alla stregua di una presunta riferibilità ad esso di rapporti intestati ad altri.

Sicché o l'amministrazione finanziaria è in grado di fornire la prova diretta e specifica della riferibilità al soggetto sottoposto ad accertamento delle operazioni bancarie risultanti da conti intestati a terzi (ed allora potrà operare il meccanismo della presunzione legale relativa circa i movimenti bancari), oppure non è in grado di fornire detta prova, e allora l'inversione dell'onere della prova non troverà applicazione. Non va dimenticato che l'utilizzo di presunzioni di secondo grado (le c.d. presunzioni di presunzioni) è illegittimo nel nostro ordinamento.

La dottrina sottolinea l'assenza nel nostro ordinamento di norme che autorizzino a ritenere che gli uffici possono sostituire il soggetto correntista con quello che essi ritengono essere il soggetto interponente, allo scopo di invertire a suo danno l'onere della prova circa le movimentazioni rilevate in questi conti. D'altra parte, l'unica norma che in campo tributario si occupa del fenomeno dell'interposizione fittizia di persona è quella di cui all'articolo 37, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 in base al quale « *in sede di rettifica o di accertamento di ufficio sono imputati al contribuente i redditi di cui appaiono titolari altri soggetti quando sia dimostrato, anche sulla base di presunzioni gravi, precise e concordanti, che egli ne è l'effettivo possessore per interposta persona* ».

Pertanto, nel momento in cui il Fisco attiva un'indagine finanziaria, è necessario che sia stato avviato un controllo nei confronti del contribuente. Ai fini dell'acquisizione di elementi derivanti da rapporti finanziari è necessario ricondurre tali rapporti al « contribuente-cliente » sottoposto al controllo. Tali rapporti finanziari possono essere classificati come: rapporti intestati al contribuente, rapporti nella legittima disponibilità del contribuente (un esempio potrebbe essere dato dal conto del figlio o della moglie su cui il contribuente ha una delega ad operare), rapporti nella disponibilità di fatto del contribuente.

In quest'ultima fattispecie, l'ufficio impositore deve acquisire la prova effettiva — anche mediante presunzioni, purché gravi, precise e concordanti — che si sia realizzato il possesso di redditi per interposta persona e che, quindi, detti redditi, in quanto correlabili a movimentazioni finanziarie, siano da imputare all'interponente, anche se i redditi stessi risultino formalmente dichiarati dall'interposto.

In questo modo si dà la facoltà di richiedere i conti, sia pure intestati ad un soggetto terzo, per ricostruire, in capo al soggetto verificato, le disponibilità reddituali sottratte alla conoscenza del Fisco.

Resta inteso che è necessario un distinto provvedimento di autorizzazione per ciascuno dei soggetti per i quali deve essere inoltrata la richiesta della copia dei conti e, quindi, anche per quello che, rispetto al contribuente oggetto dell'attività istruttoria, assume la veste di terzo. Una volta conclusa l'indagine bancaria, nonché l'attività istruttoria nel suo complesso e quella generale di accertamento, particolare attenzione dovrà essere rivolta all'utilizzo dei dati rilevati nei conti intestati ai soggetti terzi, nei confronti del contribuente oggetto dell'azione amministrativa, essendo necessario fornire la prova, eventualmente in forma di presunzioni gravi, precise e con-

cordanti, che allo stesso devono essere riferite le disponibilità che sono state individuate nei rapporti bancari formalmente di pertinenza del soggetto terzo.

In riferimento all'operatività delle anzidette disposizioni, la citata circolare n. 32/E, con riguardo all'attività istruttoria in questione, ribadisce che, in via di principio, le potestà di cui ai numeri 2 e 7 trovano applicazione unicamente ai rapporti intestati o cointestati al contribuente sottoposto a controllo. È indubbio, però, che le stesse potestà si applicano anche relativamente ai rapporti intestati e alle operazioni effettuate esclusivamente da soggetti terzi, specialmente se legati al contribuente da vincoli familiari o commerciali, a condizione che l'ufficio accertatore dimostri che la titolarità dei rapporti, come delle operazioni, è « fittizia o comunque è superata », in relazione alle circostanze del caso concreto, dalla sostanziale imputabilità al contribuente medesimo delle posizioni creditorie e debitorie rilevate dalla documentazione « bancaria » acquisita.

Una siffatta impostazione consente di realizzare una concreta garanzia per il contribuente, dal momento che, se l'amministrazione finanziaria porterà in giudizio movimenti bancari intestati a terzi, ma che ritiene riconducibili al medesimo contribuente, dovrà produrre la prova dell'interposizione fittizia; prova che potrà essere fondata anche su presunzioni semplici purché gravi, precise e concordanti.

L'intestazione fittizia, in sostanza, si manifesta tutte le volte in cui gli uffici rilevino nel corso dell'istruttoria che le movimentazioni finanziarie, sebbene riferibili formalmente a soggetti che risultano averne la titolarità, in realtà sono da imputare a un soggetto diverso che ne ha la reale paternità con riferimento all'attività svolta.

Sul tema delle indagini finanziarie attraverso l'utilizzo di conti non intestati al soggetto sottoposto ad accertamento, di grande importanza appare l'orientamento espresso dalla Corte di Cassazione, con la sentenza n. 4423 del 26 marzo 2003. In tale pronuncia, la Suprema Corte, da un lato, ha fissato il principio secondo cui l'esistenza dell'interposizione fittizia di persone non deve costituire lo scopo dell'indagine bancaria, bensì la premessa, e dall'altro ha chiarito la rilevanza delle dichiarazioni effettuate da terzi nel processo tributario.

In conclusione, pur riconoscendo la possibilità di acquisire i dati bancari di terzi soggetti diversi dal contribuente ispezionato (quali, ad esempio, familiari, soci di società di persone o amministratori), l'utilizzazione delle risultanze degli accertamenti bancari non è automatica, ma deve essere correlata alla dimostrazione che i movimenti bancari si riferiscano al contribuente oggetto del controllo, invertendosi così la presunzione di cui agli articoli 32, comma 1, e 51, comma 2.

VI. IL C.D. BORSELLINO ELETTRONICO

1. Descrizione della possibile novità normativa

Com'è noto, la libera circolazione del contante può costituire un ostacolo alle indagini finanziarie svolte dalle autorità competenti.

Carte di credito o di debito, ancorché utilizzate da molti, non trovano apprezzamento presso le fasce più deboli e più anziane della popolazione, per l'abitudine al contante e la conseguente diffidenza verso diverse forme di pagamento, per non parlare di coloro che volontariamente perseguono condotte illecite.

Scarso successo ha avuto altresì il cosiddetto borsellino elettronico utilizzato per effettuare pagamenti di importi contenuti (53) in negozi al dettaglio (54) (ad esempio, tabaccai, alimentari, edicole o mercerie) al di fuori del circuito bancomat, con possibilità di ricarica negli esercizi commerciali convenzionati e senza commissioni per le transazioni effettuate.

È da questi parziali insuccessi che nasce la proposta di utilizzare un nuovo tipo di borsellino elettronico che risulti utile alla collettività anche come strumento di lotta all'evasione fiscale.

1.1. Il c.d. borsellino elettronico

Il borsellino fiscale è uno strumento utile per soddisfare le esigenze quotidiane evitando di detenere denaro contante.

Questo strumento assomiglia in tutto e per tutto al borsellino elettronico salvo che per il fatto di essere anche equipaggiato con informazioni inerenti al contribuente, come il codice fiscale, che legano l'acquisto all'esercente.

In tal modo sarà più facile sia accertare gli incassi dell'esercente sia gli utilizzi da parte dei contribuenti.

I vantaggi arrecati a favore dei singoli sono che questo strumento:

– comporta una riduzione del rischio di truffe agli anziani che di solito detengono somme anche elevate di denaro in contante presso le proprie abitazioni;

(53) Lo scontrino medio nel 2007 secondo lo studio « Carte di credito e di debito – monitoraggio dell'offerta bancaria » condotto dall'Osservatorio *e-committee* dell'ABI del novembre 2008, è di 88,00 euro pagati con il bancomat (diffusione del 70 per cento su tali tipi di pagamenti) e 106,00 euro pagati con carta di credito (diffusione del 30 per cento su tali tipi di pagamenti). Secondo lo studio, il bancomat (29 milioni in circolazione in Italia rispetto ai 30 milioni di carte di credito) viene utilizzato per lo più per i prelievi (98 per cento) con un prelievo medio pari a 158,00 euro ed un importo medio di 179,00 euro per la ricarica di carte prepagate ma molto poco per i pagamenti (0,5 per cento). Secondo il bollettino statistico di Bankitalia alla fine di aprile 2008 la diffusione dei terminali di pagamento e dell'uso di carte di pagamento in generale in Italia (circa l'80 per cento degli italiani possiede un bancomat) non è però omogenea con una maggiore diffusione delle apparecchiature POS nelle regioni settentrionali.

(54) Solitamente l'esercente deve disporre di un lettore di tipo: POS/fidelity.

- costituisce uno strumento facile da usare e comunque già ampiamente noto;
- consente al dettagliante di fidelizzare la clientela e di evitare rapine;
- non prevede commissioni per le transazioni.

I vantaggi a beneficio della collettività consistono:

- nella riduzione della circolazione del denaro contante con una migliore azione di controllo da parte delle autorità competenti;
- nella riduzione dei costi operativi per le banche grazie all'adozione di modalità elettroniche di pagamento;
- nella riduzione del ricorso all'eccessivo indebitamento essendo lo strumento direttamente connesso ai fondi disponibili e impedendo così di effettuare spese troppo elevate;
- nell'emersione delle basi imponibili degli operatori economici cui i titolari della carta si rivolgono.

Rispetto ai precedenti strumenti, il borsellino fiscale avrebbe un'estensione pluriennale (55) con diminuzione dei costi e un aumento della raccolta di risparmio per la Cassa depositi e prestiti.

2. L'esperienza della *social card* e la possibilità di utilizzarne l'infrastruttura

La carta acquisti è una carta elettronica di pagamento, prepagata e ricaricabile, emessa da Poste italiane S.p.A. per conto del Ministero dell'economia e delle finanze e dotata di informazioni relative al contribuente (come il codice fiscale) che legano l'acquisto all' esercente (circuiti Postamat e Mastercard). Attualmente ad oggi non è consentito al titolare prelevare contanti o ricaricare la carta con proprie disponibilità. Stabilendo dei tetti massimi di importo precaricabile (anche nel rispetto delle norme sull'antiriciclaggio), si potrebbe rilanciare la carta acquisti consentendo al titolare, ad esempio, di versarvi in tutto o in parte la pensione evitandogli la domiciliazione.

Inoltre, il titolare potrebbe utilizzare le stesse modalità previste per la *social card*, laddove le somme stanziare agli aventi diritto potrebbero essere contemporaneamente caricate sulla carta, con un'inversione semplice ma efficace.

Attualmente chi ritiene di avere diritto alla carta acquisti compila il modulo, allegando una serie di informazioni (compreso il modello ISEE) con il rischio molto elevato di vedersi respinta la domanda. Infatti dagli organi di stampa si apprende che ci sono stati oltre 200.000 dinieghi, con inevitabili perdite di tempo e senso di sconforto e sfiducia. Se invece si concedesse la carta acquisti a chiunque ne

(55) Una carta ha solitamente valore biennale mentre la *social card* se non rifinanziata perde di efficacia dopo 12 mesi.

faccia richiesta, prevedendo un minimo di versamento iniziale da parte del titolare, si potrebbe ampliare la platea di potenziali (56) titolari di carte di credito, salvo poi, una volta riscontrato il diritto, la possibilità di concedergli le somme secondo le disposizioni del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito dalla legge n. 133 del 2008.

Per agevolarne la diffusione anche tra le fasce più deboli o tra i soggetti più anziani che, come detto, non utilizzano neppure il bancomat, occorre dotare il borsellino fiscale di incentivi adeguati anche con la collaborazione dei consueti organi « distributori » di denaro come le banche e poste italiane.

In tale direzione si potrebbe:

1) accordare uno sconto sulla spesa effettuata al raggiungimento di un determinato tetto, prevedendo un contributo annuale da riconoscere in sede di dichiarazione dei redditi per chi lo utilizza, ovvero riconoscere migliori servizi o vie preferenziali per gli utilizzatori (ad esempio, sportelli di cortesia per informazioni negli uffici della pubblica amministrazione per chi detiene e utilizza (57) il borsellino fiscale);

2) catalizzare l'attenzione degli esercenti creando un logo speciale per chi accetta pagamenti con il borsellino fiscale diminuendo i costi bancari o postali, ancorché già previsto per la carta acquisti;

3) fidelizzare il cliente/esercente da parte della banca o delle poste con minori costi, incassando al contempo un diritto per ogni borsellino emesso con la possibilità di contattare nuovi clienti perché i borsellini verrebbero richiesti solo nelle loro sedi con la possibilità di pubblicizzare altri servizi offerti;

4) studiare la possibilità di mantenere l'elenco e la somma delle spese per cui è riconosciuta la detrazione del 19 per cento ai fini delle imposte sui redditi (ad esempio le spese sanitarie sostenute potrebbero essere già riepilogate facilitando la compilazione del 730);

5) prevederne l'abbinamento in sede di dichiarazione dei redditi così che il CAAF possa prelevare direttamente le notizie utili dalla carta acquisti.

(56) Si rileva infatti, secondo quanto dichiarato dal presidente delle Poste italiane al « Secolo XIX » il 7 maggio 2009, che le carte acquisti attive registrano una media di tre operazioni/mese, segno che l'avente diritto ha superato quella temuta idiosincrasia verso l'uso dell'innovativo strumento.

(57) L'effettivo utilizzo dovrebbe essere monitorato con un apposito contatore inserito all'interno del borsellino che evidenzia il numero delle volte in cui è avvenuta una transazione economica.

Considerazioni conclusive

L'indagine conoscitiva, deliberata dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, ha lo scopo di esaminare l'attuale struttura del sistema dell'anagrafe tributaria e delle altre banche dati che possono avere rilievo ai fini fiscali. L'insieme integrato di queste banche dati può, infatti, rappresentare, come emerso nel corso delle audizioni, un utile strumento per il contrasto all'evasione fiscale di massa.

In un contesto quale quello italiano, caratterizzato, come è noto, da un elevato livello di debito pubblico, retaggio del passato, il recupero dell'evasione e dell'elusione fiscale, oltre a rappresentare una priorità, potrebbe incidere positivamente su un sviluppo « sano » del sistema economico, favorendo un corretto articolarsi del mercato. L'evasione fiscale costituisce, infatti, un potente fattore « distorsivo » della concorrenza, giacché le imprese che non adempiono con regolarità alle obbligazioni tributarie possono praticare prezzi inferiori, che non includono quella che potremmo definire come la « componente fiscale ». È evidente, infatti, che chi paga le imposte in misura « piena » sconta un *gap* competitivo rispetto a chi non le paga (o, almeno, non lo fa regolarmente e/o nella misura corretta).

L'impegno profuso, nell'ultimo anno, dalle Agenzie fiscali e dalla Guardia di Finanza nella lotta all'evasione fiscale appare innegabile. Ciò nonostante, molto c'è ancora da fare, anche perché perseguire un simile obiettivo è giusto dal momento che, come stabilisce la nostra Carta costituzionale, l'adempimento degli obblighi tributari, da parte dei cittadini, deve avvenire in ragione della loro capacità contributiva.

Questo obiettivo appare, dunque, prioritario in una fase congiunturale difficile, quale quella attuale, nella quale, attraverso il recupero delle imposte evase, si potrebbero finanziare misure anti-cicliche volte a favorire la ripresa economica. Infatti, soltanto facendo emergere risorse esistenti, ma occultate all'Erario, è possibile rinvenire, nelle pieghe di un bilancio « asfittico », quale quello dello Stato italiano, le risorse utili per mettere in campo misure di aiuto per coloro che sono stati, più di tutti, colpiti dagli effetti della crisi (58). D'altra parte, solo riducendo a dimensioni « fisiologiche » (analoghe a quelle presumibilmente esistenti negli Stati dell'Unione europea) il fenomeno dell'evasione sarà possibile distinguere tra chi ha realmente una ridotta capacità contributiva e chi, invece, è « povero » solo per il Fisco.

Eliminare o ridurre il fenomeno dell'evasione fiscale appare necessario anche al fine di distinguere i contribuenti meritevoli di un aiuto da parte dello Stato da quelli che non lo sono, in quanto non hanno una ridotta capacità economica, ma dichiarano al Fisco solo una parte, spesso piccola, dei redditi prodotti. In questo ambito, l'integrazione delle differenti banche dati che possono fornire infor-

(58) Le misure di aiuto sono necessarie in quanto sono idonee a stimolare i consumi aumentando il reddito disponibile dei contribuenti.

mazioni di rilievo per il Fisco appare necessaria, al fine di individuare capacità contributiva occultata.

Nel passato, si sono utilizzate, per spiegare il fenomeno dell'evasione (e la sua dimensione), categorie concettuali inadeguate allo scopo quali l'onestà o la disonestà dei contribuenti. In effetti, per combattere l'evasione con successo, è necessario individuare quelle che sembrano essere le reali cause del fenomeno. Al riguardo, un'analisi scabra da ideologismi porta a considerare che l'onestà del singolo contribuente e, men che meno, la classe sociale di appartenenza non spiegano l'evasione. Ciò in quanto la dimensione quantitativa dei redditi occultati non dipende, se non in minima parte, dalla eticità del contribuente. Essa, più propriamente, sembra collegarsi alla « visibilità » al Fisco dei redditi prodotti.

Il sistema di autodeterminazione dei tributi, cui è improntato il nostro ordinamento tributario, fa un grande, e forse eccessivo, affidamento sulla contabilità. Tuttavia, questa, che costituisce la base variabile cui commisurare le imposte dovute, è credibile *in toto* solo quando le imprese o le attività professionali sono di dimensioni medie o grandi. In tali casi, infatti, l'attendibilità complessiva della contabilità è maggiore in quanto la rigidità che amministrativamente contraddistingue tali strutture impone ai *manager* di mettere in piedi un sistema di rilevazioni in grado di rispondere ad esigenze informative « endogene » (59). Differentemente, quando vi sono strutture di ridotte e ridottissime dimensioni, dove il capitale si « confonde » con il lavoro, l'impianto contabile generalmente perde di attendibilità. Ciò in quanto, in tali casi, non esistono esigenze informative specifiche circa l'andamento della gestione (60).

Per spiegare l'evasione, non sembra, dunque, opportuno riferirsi esclusivamente a variabili etico-sociali, ma appare più corretto considerare la « visibilità » dei redditi realizzati. Come si è avuto modo di precisare, la tipologia di evasione dei contribuenti di grandi dimensioni è diversa rispetto a quella dei contribuenti di piccole dimensioni; infatti, i primi attuano un'evasione di tipo interpretativo, mentre i secondi realizzano la cosiddetta evasione di massa. Ne deriva che, per contrastare l'evasione, occorre operare proprio su tale ultima variabile. È a partire da questa considerazione che si è compreso come le banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria abbiano già attualmente — ma potranno assumerlo ancora di più in futuro — un ruolo assolutamente fondamentale. Infatti, è dal confronto fra dati indicativi di capacità economica (ad esempio, possesso di autoveicoli o natanti) e redditi dichiarati che dovranno passare le strategie di contrasto all'evasione.

La strada intrapresa nell'ultimo anno, appare certamente corretta (61), ma gli interventi ulteriori da mettere in campo sono molteplici.

(59) In sostanza, sono gli stessi gestori dell'impresa che hanno la necessità di conoscerne la struttura e gli andamenti. La contabilità « serve » a loro stessi per comprendere il complesso sistema che stanno amministrando.

(60) Il grado, pressoché totale, di sovrapposibilità tra imprenditore o professionista, persone fisiche, e l'attività esercitata fa sì che non esistano esigenze informative specifiche riguardo all'andamento della gestione.

(61) In tal senso, si consideri principalmente la valorizzazione del redditometro messa in campo, nell'ultimo anno, dalle Agenzie fiscali.

Prioritaria, come detto, appare l'opera di razionalizzazione delle banche dati oggi utilizzabili. Come emerso anche dal ciclo di audizioni tenuto, è necessario — più che implementare gli applicativi a disposizione dell'amministrazione finanziaria — razionalizzare l'esistente nell'ottica della interoperabilità delle banche dati, creando un sistema informativo della fiscalità coerente, omogeneo e condiviso.

Un profilo differente è quello connesso alle modalità di utilizzo dei dati (patrimoniali e reddituali) ricompresi (e/o immettibili *pro futuro*) nelle banche dati di cui sopra. Ebbene, al riguardo, il contrasto all'evasione di massa deve passare necessariamente dall'accertamento sintetico e dal redditometro. Tuttavia, anche da questo punto di vista, è ipotizzabile ridisegnare lo strumento rendendolo più completo; i soggetti istituzionalmente competenti potrebbero considerare l'eventualità di realizzare un « nuovo » redditometro che sia:

a) « di massa » e, quindi, in grado di permettere accertamenti sulla generalità dei contribuenti (62);

b) « automatico » e, quindi, in grado di permettere di individuare, con chiarezza e immediatezza, il reddito imponibile riferibile a un soggetto che ha determinate disponibilità patrimoniali.

Una strategia efficace di contrasto all'evasione potrebbe passare attraverso una serie di interventi ulteriori. Tra questi, uno dei più significativi potrebbe essere rappresentato dal c.d. borsellino elettronico — che consiste in una carta attraverso cui lo Stato corrisponde alcuni redditi (ad esempio, le pensioni) — che i beneficiari potrebbero utilizzare poi come strumento di pagamento « tracciabile » (63). Allo scopo, potrebbe essere utile ampliare e generalizzare l'infrastruttura telematica già oggi realizzata per l'utilizzo della *social card*.

La logica attraverso cui operare, tuttavia, deve essere non quella della imposizione di un obbligo, bensì quella della creazione di un sistema incentivante: non si devono obbligare i pensionati ad utilizzare il « nuovo » strumento in luogo del contante, ma è necessario favorirne la diffusione attraverso, ad esempio, la previsione di un *bonus* fruibile solo se si utilizza il borsellino elettronico (64).

(62) Come si è avuto modo di precisare nel documento, il c.d. redditometro è uno strumento di accertamento che permette di ricostruire il reddito presunto del contribuente « indagato » sulla base delle disponibilità patrimoniali del medesimo. Costruire un redditometro « di massa » significa prendere a base dello strumento dati patrimoniali collegati a beni largamente diffusi e non di nicchia. Fare in modo che il redditometro diventi uno strumento « automatico » significa creare dei nessi funzionali chiari tra i beni patrimoniali detenuti e i redditi presumibilmente prodotti dal contribuente.

(63) L'utilizzo di uno strumento tracciabile è importante. Ciò in quanto, in questo modo, si permette la realizzazione di pagamenti per il tramite di strumenti tracciabili, che rendano possibile ricostruire *ex post* le movimentazioni finanziarie prodottesi in dipendenza di alcune transazioni.

(64) Per esemplificare: utilizzando gli strumenti tradizionali di attribuzione delle pensioni si versa 1.000; se si utilizza il borsellino elettronico si versa 1.100. L'importo aggiuntivo versato non costituirebbe una perdita « secca » per lo Stato, in quanto si tratterebbe di risorse economiche che, in quanto « tracciabili », sarebbero dichiarate all'Erario sotto forma di redditi da parte dei fornitori di beni e servizi dei pensionati. Tali redditi, peraltro, costituirebbero dei corrispettivi sui quali verrebbe versata l'Iva.

Altri interventi, « di sistema », che potrebbero rendersi necessari, sono:

– il superamento, in alcuni casi e su base opzionale, del criterio della autodeterminazione dei tributi in favore di un concordato preventivo (ad esempio, biennale) (65);

– l'incentivazione dei contribuenti a dichiarare i maggiori redditi, attraverso la misura della detassazione del reddito incrementale (vale a dire del *surplus* redditi dichiarati rispetto al periodo d'imposta precedente);

– l'attuazione di un controllo puntuale sui contribuenti attraverso il « redditometro di massa ».

L'idea è quella di creare un « circolo virtuoso » del tipo di quello di seguito rappresentato:

a) il contribuente che aderisce al concordato è comunque incentivato a dichiarare i maggiori redditi sfruttando l'agevolazione della detassazione del reddito incrementale;

b) l'alternativa sarebbe quella che i maggiori redditi realizzati (e non dichiarati) vengano comunque intercettati per mezzo del « redditometro di massa ».

Se si realizzano le condizioni *sub a)* e *sub b)* (66), i redditi « da concordato » (67) con l'Erario saranno sempre più credibili, in quanto si aggiorneranno automaticamente e progressivamente, se e nella misura in cui si utilizzerà lo strumento della detassazione del reddito incrementale (68).

Il tema della lotta all'evasione è stato troppo spesso utilizzato come strumento di propaganda politica. Ciò non ha fatto altro che creare delle dannose e inutili disgregazioni del tessuto sociale italiano. D'altra parte, un approccio « ideologico » non ha certo favorito le strategie di contrasto all'evasione se è vero che oggi quasi un quarto del PIL è occultato all'Erario (dati del Dipartimento delle Politiche fiscali). Occorre affrontare il tema della lotta all'evasione con un approccio nuovo, pragmatico e scevro da ideologismi preconetti, trovando linee di azione condivise.

(65) Fisco e contribuenti si accorderebbero sull'ammontare delle imposte da versare all'Erario. Non si tratterebbe, è bene ribadirlo, di un condono *ex ante* in quanto:

a) i redditi da concordato verrebbero individuati analizzando le serie storiche dei redditi dichiarati dal contribuente nel passato e da soggetti ad esso assimilabili. Inoltre, un utile supporto potrebbe essere offerto dal bagaglio di conoscenza della capacità contributiva riferibile ai vari contribuenti e ritraibile dagli studi di settore;

b) resterebbe ferma la possibilità di realizzare, successivamente, accertamenti dei redditi, magari utilizzando il « nuovo » redditometro cui si è fatto cenno.

(66) Ed è verosimile che ciò accada.

(67) Vale a dire i redditi presunti che si pongono alla base del concordato preventivo.

(68) Che, come evidente, indurrà a dichiarare all'Erario tutti i redditi prodotti.

L'indagine conoscitiva si è posta proprio l'obiettivo di ottimizzare e migliorare l'uso dell'anagrafe tributaria e delle banche dati ad essa correlate, al fine di impiegarle efficacemente nell'azione di contrasto all'evasione fiscale. In tal senso, un sistema integrato di banche dati che contenga informazioni omogenee, coerenti e oggettive potrebbe rendere condivisibile l'utilizzo di taluni strumenti (come il reddito-metro) già oggi impiegati nell'azione di contrasto all'evasione fiscale.

Una efficace strategia per il recupero di gettito tributario evaso potrebbe, dunque, passare attraverso un insieme ragionato di misure generali che affianchino al sistema di *enforcement* individuale (vale a dire il controllo dell'amministrazione presso il singolo contribuente), criteri di recupero del sommerso basati sull'incentivo privato a dichiarare il vero e meccanismi automatici di emersione (69).

È interesse di tutti ridimensionare il fenomeno dell'evasione fiscale e ciò soprattutto in un periodo di crisi. La ripresa, infatti, passa da politiche di ricomposizione delle urgenze e da misure di natura prospettica, ove la tenuta dei conti pubblici va considerata una priorità. Anche le misure di stimolo più immediato non devono alimentare ulteriore indebitamento, ma devono finanziarsi con tagli alla spesa pubblica inefficiente e improduttiva (in tale direzione va la riforma del federalismo fiscale) e con il recupero di gettito occultato all'Erario.

(69) Ci si riferisce, principalmente, alla ipotizzata detassazione del reddito incrementale e alla possibilità di favorire un utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili.