COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

9.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 LUGLIO 2009

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MAURIZIO LEO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Leo Maurizio, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

Seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo e approvazione:

Leo Maurizio, *Presidente* 3, 5, 8, 10, 11

Barbolini Giuliano (PD) 5, 10

PAG.

Ceccuzzi Franco (PD) 4, 10

D'Ubaldo Lucio (PD) 6

Fogliardi Giampaolo (PD) 3, 6

Germontani Maria Ida (PDL) 7, 10, 11

Nizzi Settimo (PDL) 8

TESTO INTEGRALE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO FRANCO CECCUZZI 11

ALLEGATO: Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale 17

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 8,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Seguito dell'esame e approvazione dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale, il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo.

È pervenuta una proposta di riformulazione da parte del vicepresidente D'Ubaldo, relativa all'integrazione delle banche dati degli enti locali con quella dell'anagrafe tributaria, che è stata inserita alla fine del paragrafo 4 del capitolo 3, e che nel testo in distribuzione è evidenziata in grassetto.

Sono parimenti evidenziate alcune proposte di riformulazione, che ho ritenuto opportuno inserire ai fini di una maggiore precisione dal punto di vista tecnico nella trattazione di alcuni temi specifici. Tali proposte sono relative al ruolo del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) nella necessaria integrazione delle banche dati (capitolo 3, paragrafo 1, punto 3) e al trattamento dei dati personali nel sistema dell'anagrafe tributaria (capitolo 4, paragrafo 3). Sono state infine effettuate alcune modifiche di carattere meramente formale.

Do quindi la parola ai colleghi che intendano intervenire.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Credo che si debba ribadire, come valutazione di carattere generale, che la Commissione ha svolto un buon lavoro con l'indagine, le audizioni e il recepimento di quanto è stato illustrato dai diversi soggetti ascoltati (Agenzie delle Entrate, del Territorio, del Demanio, Guardia di Finanza, eccetera). Esprimo una valutazione positiva per il modo dettagliato con il quale sono stati riportati i vari aspetti del problema.

Come gruppo del Partito Democratico, riteniamo invece di dover esprimere una riserva su alcune valutazioni conclusive di quest'indagine. Tale riserva non riguarda le valutazioni in sé stesse, che dal punto di vista tecnico potremmo discutere e per certi aspetti condividere – parlo anche da un punto di vista professionale –, giacché indubbiamente molte questioni devono essere approfondite. Oggi, però, anche alla luce delle riflessioni e delle dichiarazioni del Governo, della caduta delle entrate fiscali, viste anche le previsioni per quanto riguarda l'IVA, si constata una notevole incertezza relativamente ad alcune scelte che il Governo dovrà compiere. In Commissione finanze stiamo discutendo il decreto anticrisi, ma già si preannuncia un'integrazione per quanto potrà riguardare alcuni aspetti fondamentali, che non conosciamo ancora, e non sappiamo se la giornata odierna ci riserverà sorprese.

Considero doveroso fare qualche valutazione di fondo. Vorrei citare solamente alcuni aspetti, sui quali potremmo anche

essere d'accordo, ma che ci lasciano perplessi per le scelte operate da parte governativa. Ad esempio, il borsellino elettronico, che viene citato nella parte conclusiva del documento, dovrebbe consentire la tracciabilità dei pagamenti e potrebbe essere una delle strade da seguire; si rimane perplessi, tuttavia, nel constatare come vi sia stata da parte del Governo, nei recenti provvedimenti, la completa cancellazione proprio della tracciabilità dei pagamenti. Arriveremo quindi ad un controsenso: da un lato, la tracciabilità dei pagamenti dei pensionati, dei piccoli dipendenti, della « povera gente », mentre dall'altro lato assistiamo alla cancellazione della tracciabilità dei pagamenti delle grandi imprese e di tutto un certo mondo.

Occorre fare numerose altre riflessioni, non tanto riguardo agli aspetti tecnici dell'applicazione, tra i quali possono esservi elementi molto positivi, bensì, ad esempio, sul passaggio dagli studi di settore al redditometro, che deve essere ulteriormente approfondito e valutato.

È necessario inoltre sottolineare che, sebbene la via dell'evasione risulti più facilmente percorribile da parte delle piccole e medie imprese e più difficilmente per quelle grandi, per queste ultime non può tuttavia essere esclusa: anche recentemente abbiamo avuto qualche grossa sorpresa al riguardo. Ugualmente per alcune norme sul falso in bilancio. Anche per esperienza personale, so che il problema del falso in bilancio è enorme. Spesso sono colpiti drasticamente i piccoli imprenditori. Più di una volta qualche cliente si è lamentato con me del fatto che spesso ci rimettano i piccoli, mentre i grandi imprenditori hanno, ad esempio, società nei « paradisi fiscali ».

Ci parrebbe dunque opportuno arrivare alla conclusione di questo lavoro votando le parti che contengono i risultati dell'indagine distintamente dalle conclusioni. Ciò non tanto per poter esprimere una valutazione negativa, quanto perché sulla parte delle considerazioni conclusive e delle valutazioni si possano approfondire dopo l'estate, nel prosieguo del lavoro della Commissione, alcuni aspetti che ho evidenziato. D'altra parte siamo uniti nel riconoscere come la lotta all'evasione fiscale sia un elemento determinante nell'attuale momento della vita del Paese, tanto più alla luce della difficilissima crisi nella quale ancora siamo immersi e che non sappiamo quali sorprese potrà riservarci per l'autunno.

FRANCO CECCUZZI. L'intervento dell'onorevole Fogliardi mi esenta dall'approfondire ulteriormente questo mio contributo. Condivido le sue considerazioni e mi associo all'apprezzamento per il lavoro svolto dalla Commissione, che è stato condotto dal presidente e dagli uffici in modo molto serio e scrupoloso.

La parte sulle audizioni, che attiene maggiormente alle funzioni di questa Commissione, è un contributo condivisibile che mettiamo a disposizione del Governo, del Parlamento, dell'amministrazione finanziaria e delle Agenzie. Per ciò che attiene all'efficientamento delle banche dati e al loro utilizzo nella lotta all'evasione fiscale, mi pare che si possa esprimere un giudizio positivo.

Una valutazione diversa invece riguarda il merito della strategia di lotta all'evasione fiscale e la stessa definizione di evasione fiscale. Su questi aspetti preannuncio un voto di astensione, che è un voto istituzionalmente propenso alla collaborazione in una Commissione di vigilanza. Se fossimo in una Commissione di merito, vi sarebbero elementi di assoluta alterità rispetto ai contenuti di questo documento, tanto più in una giornata nella quale l'alterità tra la politica fiscale del centrodestra al Governo e del centrosinistra raggiungerà un culmine, almeno per ciò che riguarda questo primo scorcio della XVI legislatura, poiché oggi nella Commissione di merito alla Camera dei deputati saranno probabilmente espressi giudizi e utilizzati toni molto accesi riguardo allo scudo fiscale.

Ci risulta quindi impossibile condividere questa parte del documento, perché si opera una netta cesura rispetto all'azione dei Governi degli ultimi anni in

materia di lotta all'evasione. Questa cesura impedisce anche un sereno approfondimento di ciò che si sarebbe potuto riproporre o di ciò che tra il 2007 e il 2008 ha prodotto significativi aumenti di gettito, quali i 27 miliardi di euro recuperati nella lotta all'evasione dal Governo Prodi, dei quali non si fa cenno. Non chiediamo una citazione alla memoria o al merito, ma tali cifre testimoniano come intensificando un certo modo di condurre la lotta all'evasione si ottengano risultati. Del resto, il debutto di questo Governo con il decreto-legge n. 112 del giugno dell'anno scorso ha portato all'abrogazione di alcune norme, severamente criticata anche dalla Corte dei conti. Si evidenzia un calo di gettito riconducibile non soltanto a questo, ma anche alla crisi economica. I dati riportati nel documento conclusivo sono apprezzabili, in quanto onesti e non « negazionisti », come invece talora si tende a fare. Probabilmente, quindi, il documento rischia di essere annoverato tra le voci pessimiste, che secondo qualcuno sarebbero colpevoli più dei fenomeni che hanno generato la crisi economica.

Da questo punto di vista, ritengo che il concetto di evasione fiscale contenuto nel documento non sia condivisibile, perché sarebbe come affermare che avremmo una diminuzione dei peccati se riducessimo i comandamenti o una diminuzione dei reati se dimezzassimo il codice penale. Parimenti non condivisibile è l'affermazione secondo la quale dare un significato etico e morale all'evasione fiscale significa produrre lacerazioni inutili e dannose. Al riguardo, esprimo una netta contrarietà. Occorre infatti mettere in campo strategie complesse, partendo però dalla considerazione che si tratta di comportamenti illeciti e moralmente inaccettabili.

Per concludere, mi rifaccio alle affermazioni del direttore generale delle finanze, professoressa Lapecorella, che nella sua audizione presso questa Commissione ha sostenuto che, per quanto riguarda la lotta all'evasione, si tratta di mettere in campo procedure molto complesse, che hanno a che fare con il contrasto a strategie molto raffinate, che si avvalgono della liberalizzazione degli scambi, del processo tecnologico e della polverizzazione del sistema produttivo.

Le soluzioni prospettate nel documento non sono quindi condivisibili. Ad esempio, l'evoluzione (o il superamento) degli studi di settore può anche essere iscritta all'ordine del giorno, ma deve essere frutto di un dibattito con le categorie interessate, che continuano a credere in questo strumento. Non si fa cenno al « forfettone » fino a 30.000 euro, elemento invece molto apprezzato, e alla possibilità di aumentarlo fino a 50.000, che sarebbe ulteriormente apprezzabile.

In questo senso, quindi, il nostro voto di astensione – per il quale nel merito non vi sarebbero le condizioni – esprime un rispetto istituzionale e una volontà di collaborazione.

Chiedo al presidente che sia pubblicato in calce al resoconto della seduta odierna il testo integrale del mio intervento.

PRESIDENTE. Lo consento, sulla base dei criteri costantemente seguiti nell'Assemblea della Camera dei deputati.

GIULIANO BARBOLINI. Come già affermato dal capogruppo e in altri interventi, non è in discussione la serietà del lavoro svolto attraverso il percorso delle audizioni, che ci consegna un materiale ricco, interessante e molto apprezzabile per i contributi dei diversi protagonisti coinvolti. Su questa parte non abbiamo ragione di dissentire.

L'impostazione e le conclusioni della relazione però suscitano in noi grandi perplessità sotto il profilo politico. Si rileva un approccio al tema dell'evasione fiscale che definirei relativista e riduzionista rispetto alla gravità e alla complessità del fenomeno, nonché una chiave di lettura – ma può darsi che non sia quella che si vuole proporre – secondo cui alla fine si potrebbe desumere che un'incentivazione e un affinamento delle tecnicalità rappresentino lo strumento per contrastare e risolvere il problema.

È di tutta evidenza che migliorare le banche dati, renderle più integrate, otti-

mizzare la loro fruibilità costituisca una risorsa straordinaria. Si deve però evidenziare come il problema abbia a monte una visione, un'impostazione, un *input* di volontà politica, capace di orientare le strategie e i comportamenti.

Ho già avuto modo di dichiararmi concettualmente favorevole a tutti gli strumenti in grado di ridurre il circolante e permettere la leggibilità e la tracciabilità, ma non capisco perché questo Governo abbia cassato la possibilità di rendere visibile la tracciabilità, con un intervento che anche la Corte dei conti ha censurato. C'è una contraddizione in termini fra un indirizzo e l'altro: non è una scelta casuale, bensì una decisione che ha dei riflessi. Di questo non si fa cenno nella relazione.

L'altra questione riguarda un aspetto squisitamente politico: infatti, siamo in presenza di un Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) secondo il quale mancano 32 miliardi di euro di entrate. Tale diminuzione non è soltanto una conseguenza del calo dell'attenzione nel contrasto all'evasione fiscale, ma non credo neppure che sia solo un effetto del calo del PIL, come molti analisti e commentatori mettono in evidenza.

Ieri, nella Commissione finanze del Senato, il comandante generale della Guardia di Finanza ci ha illustrato in modo apprezzabile lo sforzo che si sta compiendo nel contrasto all'illegalità a livello internazionale e ai meccanismi che offuscano le possibilità di controllo. Oggi, però, ci troviamo in presenza della proposta dello scudo fiscale. Si rivela quindi una disarmonia d'impianto, che non possiamo condividere.

Tuttavia, per spirito di collaborazione e per non caricare questa Commissione e la sua presidenza di responsabilità che attengono ad altri profili, ritengo che l'atteggiamento di astensione sulla parte propositiva e conclusiva e su alcune altre parti della relazione sia l'espressione di un grande senso di responsabilità istituzionale, dato che, se entrassimo nel merito delle questioni, ciò ci potrebbe portare a considerazioni di carattere ben diverso.

Inoltre, non posso esimermi dal rilevare come sia per noi imbarazzante essere qui con un atteggiamento dialogante e propositivo, mentre si registra un'assenza di commissari della maggioranza, che non so se abbia un significato politico. In questa settimana, il Senato ha lavori ridotti, ma l'importanza del tema doveva indurre a partecipare. Anche questo è un aspetto da non passare sotto silenzio, mentre esprimo rispetto per i parlamentari della maggioranza presenti.

Condivido quanto contenuto nel testo consegnato dal collega Ceccuzzi.

FOGLIARDI. Condivido anch'io il contenuto del testo consegnato dall'onorevole Ceccuzzi.

LUCIO D'UBALDO. Grazie, presidente, per questa opera di sintesi, di assemblaggio intelligente e anche di ricostruzione di alcune ragioni di fondo che dovrebbero orientare l'azione dello Stato e degli enti locali nella lotta all'evasione.

Concordo pienamente anch'io con il testo consegnato dal collega Ceccuzzi.

Desidero esprimere soltanto un'osservazione, che potrà esserci utile in seguito, perché questo documento rappresenta non l'atto conclusivo, bensì una parte del nostro lavoro che oggi arriva a maturazione. Mi sembra che il documento sottolinei un aspetto, in modo non enfatico, però evidente in tutta la ricostruzione: la lotta all'evasione non è solo un problema di strumentazione tecnica esterna allo Stato, all'amministrazione. Infatti, anche qualora avessimo le migliori banche dati (e in effetti abbiamo un buon sistema di ricognizione dell'esistente) e sistemi tecnologici ancora più avanzati, se dovesse mancare una struttura amministrativa adeguata, non riusciremmo a contrastare efficacemente l'evasione.

Questo ragionamento, che probabilmente rivela una conoscenza dall'interno dell'amministrazione finanziaria, ci induce a una considerazione: nella nostra indagine conoscitiva abbiamo incentrato le audizioni prevalentemente sui soggetti operativi (le Agenzie, la SOGEI, le associazioni

degli enti locali), soffermandoci meno sull'aspetto che riguarda l'apparato amministrativo. Questo è uno dei punti trascurati dall'analisi che generalmente si compie dell'insieme dei problemi del Paese, e che talora si esprime con una critica generica alla burocrazia, con un'accentuazione – e capisco che è un'osservazione di chi sta all'opposizione – dello « stile Brunetta » (con il rispetto che si deve al Ministro), mentre storicamente e quotidianamente il problema consiste in una fragilità dell'apparato.

Tale questione dovrebbe essere posta a base di un lavoro successivo. Infatti, se abbiamo l'idea di un nuovo Stato con un nuovo ordinamento, non possiamo trascurare l'esigenza di rivisitare il modello organizzativo dell'apparato.

Per quanto ho constatato nel corso della mia esperienza di parlamentare in appena dodici mesi, l'*ex* Ministero delle finanze oggi è ridotto a qualcosa di insufficiente, perché, avendo trasferito molte competenze alle Agenzie, il sapere dell'amministrazione si è gravemente impoverito.

Nel documento si afferma che l'anagrafe tributaria può rappresentare solo un utile supporto per effettuare successivi, più approfonditi controlli: se però manca un adeguato apparato amministrativo, risulta evidente che si è in presenza di uno strumento che non si sa utilizzare al meglio.

Ritengo che, approvando la parte che dimostra l'ottimo lavoro svolto dalla Commissione e astenendoci sulla parte di analisi più generale, dovremmo sottolineare anche questa preoccupazione. Sarebbe importante riprendere il nostro lavoro cercando di comprendere se si tratti di un'esigenza eccessivamente enfatizzata oppure reale e, in quest'ultimo caso, tentando di capire come poter avviare una riforma strutturale dell'amministrazione. Altrimenti, non può esservi una reale lotta all'evasione.

MARIA IDA GERMONTANI. Ho coscienziosamente letto il documento conclusivo e ho maturato alcune riflessioni. Dopo aver ascoltato gli interventi dei colleghi dell'opposizione, credo di dover sottolineare che abbiamo affrontato tale complessa questione per mettere in luce attraverso una serie di audizioni il fenomeno dell'evasione fiscale, che purtroppo dal confronto con gli altri Paesi europei appare tipicamente italiano.

I colleghi dell'opposizione hanno espresso giuste osservazioni: in questi giorni è alla nostra attenzione il DPEF; si è parlato dello scudo fiscale, visto come un ulteriore condono per i grandi evasori; il senatore D'Ubaldo ha rilevato che forse avremmo dovuto audire anche altri soggetti oltre i direttori delle varie Agenzie, che sono organismi molto tecnici, sebbene abbiano competenze già appartenenti all'*ex* Ministero delle finanze.

Si tratta di rilievi che, sebbene comprensibili, non attengono all'esame di questo documento, che è stato predisposto nel corso di mesi e non alla luce delle osservazioni formulate oggi. Dobbiamo esprimere ora il nostro giudizio su qualcosa che non può tener conto di queste osservazioni. Per quanto riguarda i soggetti auditi, può essere condivisibile l'opinione del senatore D'Ubaldo, ma nulla impediva di audire altri soggetti, per avere un quadro più completo. Ritengo però che questo non attenga al nostro compito odierno, ovvero esaminare un documento conclusivo, tenendo presente che è stato unanimemente espresso un giudizio positivo sul lavoro svolto.

Considero necessario evidenziare come l'evasione fiscale sembri riguardare principalmente imprenditori e professionisti di piccole e medie dimensioni, come rilevato dall'onorevole Fogliardi, non in quanto categorie composte da evasori, ma perché i redditi prodotti spesso sono difficilmente individuabili da parte dell'erario. Dobbiamo quindi affinare strumenti di accertamento dei redditi sommersi, procedere alle integrazioni delle numerosissime banche dati (come ieri evidenziato in Commissione finanze del Senato dal comandante generale della Guardia di finanza, che ha anche citato un numero delle banche dati superiore a quello che cono-

scevamo), aggiornare lo strumento del redditometro e gli studi di settore, estendendone l'applicazione.

Condivido tutto ciò, anche perché è stato oggetto di iniziative parlamentari nel corso della precedente legislatura. Abbiamo fortemente criticato la tracciabilità introdotta dal precedente Governo. Spesso, come maggioranza o come opposizione di allora, abbiamo promosso una serie di iniziative parlamentari sugli studi di settore.

Condivido la linea seguita, come pure quello che emerge dal documento. Nel rilevare l'enorme percentuale di evasione fiscale rispetto al reddito nazionale prodotto, ci si rende conto che questa patologia non può perpetuarsi indefinitamente. Essa costituisce fonte possibile di ricchezza e spesso origine di ingiustizie sociali, senza dimenticare che oggi tra attività produttive, apertura del credito e fisco esiste un'interconnessione molto stretta. Occorre considerare che tutte le imprese che non adempiono con regolarità alle obbligazioni tributarie hanno certamente una maggiore capacità di competere sul mercato.

Oggi è necessario condividere l'impostazione di questo documento. La lotta all'evasione è giusta perché consente di eliminare la concorrenza sleale: chi evade, infatti, è in una posizione di maggiore forza rispetto a chi non lo fa.

La questione è stata esaminata nelle relazioni alle assemblee dell'ABI e della Banca d'Italia, nonché dal presidente della CONSOB che recentemente ha parlato di « finanza asfittica ». Si tratta di una realtà che in tempi di crisi finanziaria costituisce un impedimento alla ripresa economica e spesso un ostacolo per le piccole e medie imprese dell'Italia settentrionale.

Riguardo al borsellino elettronico, ipotizzato per i pensionati, sono abbastanza d'accordo con quanto affermato dall'onorevole Fogliardi: non vorrei che come al solito ci si focalizzasse sui piccoli e sui deboli, perché la maggioranza dei pensionati non arriva alla fine del mese. Non dobbiamo dimenticare che anche nel rapporto tra fisco e contribuente *in medio stat virtus*, anche se ciò non significa assenza di decisioni e di decisionismo.

Credo inoltre che la riscossione delle tasse debba essere operata concretamente con la riforma del federalismo fiscale. Tutti abbiamo condiviso unanimemente la necessità di intervenire in questo senso. Si è discusso ampiamente in Commissione, sia alla Camera sia al Senato, e abbiamo condiviso la stessa idea: il federalismo comporterà una maggiore responsabilità per i cittadini, che dovranno essere chiamati anche a dare il loro voto alla gestione amministrativa e potranno premiare o sanzionare direttamente le amministrazioni locali. Con l'introduzione del federalismo, inoltre, intendiamo imprimere un'accelerazione alla lotta all'evasione fiscale.

Condivido, quindi, questo documento, frutto di un lungo lavoro, di una lunga interlocuzione con i soggetti auditi, alla quale abbiamo partecipato tutti. Voterò favorevolmente, perché ritengo che il documento risponda alla situazione attuale e che ogni aspetto sia stato analizzato con profondità e attenzione. Ritengo inoltre che il voto non debba essere condizionato da quanto sta avvenendo in questi giorni, ovvero da argomenti che non lo riguardano, come la valutazione sul DPEF o sullo scudo fiscale.

SETTIMO NIZZI. Ritengo che un lavoro così importante, durato circa un anno, debba essere preso come base, come punto fermo per tutti noi. In seguito, si potranno apportare le eventuali modifiche che si reputeranno necessarie. Si realizza un documento che possiamo considerare *in progress*, base principale su cui lavorare.

Ognuno di noi avrebbe voluto apportare modifiche e fare cose diverse, ma ritengo che sia stato svolto un buon lavoro.

PRESIDENTE. Desidero innanzitutto ringraziare tutti i colleghi per i loro contributi. Vorrei esprimere una considerazione preliminare, con riferimento all'osservazione sicuramente benevola del senatore Barbolini sulle presenze. Mi corre

l'obbligo di specificare che il senatore Costa e il senatore De Angelis non sono presenti perché sono in missione: infatti fanno parte anche di un'altra Commissione. Desidero inoltre precisare che la conclusione dei nostri lavori si è articolata su due sedute, giacché è iniziata la scorsa settimana e si conclude oggi. L'adesione al documento finale dei colleghi che oggi sono in missione è indubbia.

Vorrei riprendere alcune importanti considerazioni del senatore D'Ubaldo e dell'onorevole Nizzi sul *work in progress*. Il documento che stiamo esaminando è una base di partenza. Dobbiamo approfondire altri aspetti, che meritano un'attenzione particolare, primo tra tutti il ruolo che l'apparato amministrativo può avere nella lotta all'evasione fiscale.

Nel corso del tempo, abbiamo assistito a numerosi interventi dei diversi schieramenti politici. Il messaggio lanciato dal senatore D'Ubaldo è sicuramente condivisibile, giacché sembra che l'azione del Ministero delle finanze « vecchio stampo » si sia affievolita: oggi esistono le Agenzie, che sono strutture operative, e un dipartimento delle finanze, che dovrebbe fissare gli indirizzi strategici e le linee programmatiche, ma ha un ruolo più tecnico che politico. È invece necessario che siano forniti indirizzi politici; questi vengono senz'altro dati globalmente dal Ministro dell'economia e delle finanze, ma sarebbe opportuno creare un'articolazione politica apposita, che possa fissare in maniera più puntuale e continua indirizzi di politica fiscale, a cui daranno attuazione il dipartimento delle finanze, che è la struttura più contigua all'autorità politica, e le Agenzie fiscali per la parte operativa.

Il tema deve essere sicuramente approfondito. La riforma Bassanini, che ha accorpato diversi Ministeri, ha avuto il merito di semplificare il sistema, ma ha creato una serie di difficoltà gestionali e operative e di indirizzo politico. Condivido le osservazioni del senatore D'Ubaldo sull'esigenza di valutare gli impatti e le ricadute sugli apparati.

Come molto opportunamente rilevato dalla senatrice Germontani, il nostro è il documento conclusivo di un'indagine conoscitiva, quindi non deve essere considerato come atto di indirizzo, quale una mozione o una risoluzione. La nostra, che è una Commissione di vigilanza, fotografa fedelmente le posizioni dei diversi protagonisti: nella prima parte del nostro lavoro, infatti, riproduciamo tutte le posizioni delle Agenzie, del Dipartimento delle finanze, dell'ANCI, per dare un quadro fedele dello stato dell'arte in materia di evasione fiscale.

Abbiamo poi formulato alcune proposte, come se si trattasse di ipotesi di studio, senza invadere il campo delle Commissioni di merito o dell'autorità di Governo, unici organi deputati a promuovere iniziative legislative volte a disciplinare la materia.

Nella parte finale, ci siamo sentiti in dovere di esprimere precisazioni, che ovviamente rimettiamo agli organi competenti. Il nostro organismo bicamerale è anche una sorta di commissione di studio del Parlamento, il cui ruolo sarebbe sminuito, viste le competenze dei componenti, se non potesse formulare suggerimenti, che potranno essere seguiti o restare inascoltati.

Il documento conclusivo è il quadro fedele di quanto si è fatto e delle audizioni svolte, con alcune ipotesi di proposte. Nella parte conclusiva, ho infatti tenuto a sottolineare come si tratti di un'ipotesi di lavoro, che offriamo a coloro cui poi spetta intervenire.

Desidero inoltre evidenziare come l'obiettivo del borsellino elettronico non sia quello di tracciare il pensionato, cui volevamo invece fornire uno strumento che potesse incrementare il suo reddito e al tempo stesso essere utile nella lotta all'evasione fiscale. Al pensionato che si avvale di questo strumento, anziché riscuotere la pensione in contanti, lo Stato può dare di più. Utilizzando la *card*, il pensionato si reca presso esercizi convenzionati, ove viene tracciato l'esercente che cede i beni o il soggetto che presta servizi. Si tratta di una tracciabilità facoltativa, non obbligatoria. Questo è l'esperimento che si voleva fare, utilizzando il percorso

della *social card* e facendo qualche passo in avanti con uno strumento che consente al pensionato di incrementare il suo reddito disponibile e contemporaneamente, dovendolo utilizzare presso esercizi convenzionati, permette di tracciare il soggetto che cede beni e presta servizi, cioè lo stadio finale in cui più facilmente si annida l'evasione fiscale. Questo è l'obiettivo che si vuole perseguire con il borsellino fiscale.

Ringrazio i colleghi dell'opposizione per il contributo dato a questa Commissione, che si è sempre caratterizzata per un'estrema franchezza e collaborazione nei rapporti, come sono convinto sarà anche nel prosieguo dei nostri lavori.

Sulla base del dibattito, ritengo opportuno porre in votazione il documento conclusivo in modo da tener conto delle indicazioni fornite da quanti sono intervenuti, dalle quali risulta una condivisione generale dell'impianto, eccezion fatta per le conclusioni finali, sulle quali mi sembra che i colleghi dell'opposizione siano orientati ad astenersi.

FRANCO CECCUZZI. Vorrei precisare che, per quanto mi riguarda, l'astensione vale per i capitoli I, V, VI e per le conclusioni. Devo rilevare, infatti, che la struttura e il contenuto di questo documento contraddicono nella sostanza la definizione che gli viene assegnata, poiché non si limita a riassumere e commentare le audizioni, ma introduce considerazioni di natura politica, sulle quali dissento. Per cui, chiedo la votazione per parti separate; se non fosse possibile votare per parti separate, il mio voto sarebbe necessariamente contrario.

GIULIANO BARBOLINI. Non mi avventuro sugli aspetti procedurali, ma il nostro capogruppo Fogliardi nell'annunciare l'astensione aveva anticipato l'intenzione di chiedere una votazione per parti separate. L'impianto del documento nella parte che riflette le audizioni non suscita da parte nostra rilievi, ma solo apprezzamenti; però il primo capitolo, ad esempio, in cui si parla di nozione di evasione fiscale e delle cause reali dell'evasione fiscale non riflette ciò che abbiamo recepito dalle audizioni. Qui c'è un *imprinting* del lavoro che poi trova logicamente una sua coerenza nelle conclusioni.

Almeno sul primo inquadramento generale e sulle conclusioni chiederei quindi, se fosse possibile, di consentirci di mantenere la posizione di astensione che abbiamo enunciato, perché questa rigidità dell'impianto del documento rappresenta una forzatura rispetto al senso delle nostre osservazioni.

PRESIDENTE. Mi sembra di aver colto il senso delle vostre osservazioni. Possiamo votare per parti separate i singoli capitoli, in modo da garantire nettezza di posizioni.

MARIA IDA GERMONTANI. Vorrei fare una dichiarazione di voto. L'esame di un fenomeno parte in genere dalla sua nozione: un'indagine complessa presuppone che sia chiarito che cosa si intende per evasione fiscale. La nozione del fenomeno e della sua dimensione costituisce la premessa da cui si parte per poi analizzarlo. Ribadisco, dunque, il mio voto favorevole proprio per una questione di impostazione teorica.

PRESIDENTE. Procediamo alle votazioni per singoli capitoli.

Pongo in votazione il Capitolo I « Considerazioni preliminari e obiettivo dell'indagine conoscitiva ».

(È approvato).

Pongo in votazione il Capitolo II « Crisi e lotta all'evasione fiscale ».

(È approvato).

Pongo in votazione il Capitolo III « Le banche dati come strumento di contrasto all'evasione fiscale ».

(È approvato).

Pongo in votazione il Capitolo IV « Le garanzie ai contribuenti ».

(È approvato).

Pongo in votazione il Capitolo V « L'accertamento sintetico dei redditi, il cosiddetto redditometro e l'indagine finanziaria ».

(È approvato).

MARIA IDA GERMONTANI. Per quanto riguarda il borsellino elettronico, desidero precisare che, dopo le delucidazioni fornite dal presidente, il mio voto è favorevole. Inizialmente non avevo colto gli aspetti illustrati poi dal presidente, in quanto avevo posto l'accento sul lato negativo, di controllo sul pensionato.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il Capitolo VI « Il borsellino elettronico ».

(È approvato).

PRESIDENTE. Pongo in votazione la parte intitolata « Considerazioni conclusive ».

(È approvata).

PRESIDENTE. Prendo atto che i capitoli II, III e IV sono stati approvati all'unanimità e che nelle votazioni sui capitoli I, V e VI e sulle « Considerazioni conclusive » si sono astenuti i deputati Franco CECCUZZI e Giampaolo FOGLIARDI, nonché i senatori Giuliano BARBOLINI e Lucio D'UBALDO.

Nel ringraziare tutti i presenti, dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 9,10.

TESTO INTEGRALE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO FRANCO CECCUZZI

Va innanzitutto sottolineato come il documento in esame appaia costruito intorno al concetto che uno dei problemi principali della lotta all'evasione fiscale sia rappresentato dal coordinamento delle fonti informative e dei dati disponibili.

Si tratta sicuramente di una problematica rilevante, su cui il Parlamento è chiamato a legiferare, ma che deve essere accompagnata da indirizzi politici chiari ed efficaci che supportino l'azione investigativa. La relazione è infatti carente rispetto a qualsiasi seria riflessione sulle strategie generali di lotta all'evasione da percorrere, che consenta quindi un utilizzo incisivo razionale e coordinato dei dati disponibili.

La convinzione di fondo che emerge dal documento sembra infatti quella che le attuali strutture e competenze dell'amministrazione finanziaria siano in grado, grazie al potenziamento esclusivo delle basi dati, di portare avanti efficientemente la lotta all'evasione fiscale. Una strategia quindi basata grazie ai controlli, e sintetizzata nell'affermazione secondo cui « l'evasione dipende dalla probabilità di essere scoperti, conseguendo redditi che, non essendo visibili al fisco, più difficilmente possono essere individuati dagli uffici finanziari. L'utilizzo di una spiegazione "moralistica" all'evasione è quindi censurabile perché genera lacerazioni sociali dannose e inutili ».

Al di là della discutibile valenza morale che genera questo approccio, del fatto che questa visione ha come supporto una teoria economica che risale a 35 anni fa e che le teorie più accreditate spiegano che senza considerare gli aspetti psicologici e morali l'evasione rimane difficile da interpretare, il problema principale è che questa impostazione non sembra efficace proprio rispetto al « modello Italia ».

È infatti la stesso l'ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate a ricordare, ad esempio, che « il fenomeno evasivo ha cause molteplici che non possono essere unicamente ricondotte all'efficacia dell'attività di contrasto (...) le ultime posizioni (nella graduatoria della fedeltà fiscale) sono occupate da Campania, Puglia, Sicilia e Calabria tutte regioni nelle quali la probabilità di essere accertati è significativamente superiore a quella nazionale ».

Un altro aspetto che viene affrontato nel documento, e che sarebbe di importanza vitale, è quello che riguarda la funzione obiettivo degli enti di controllo, ovvero il modo in cui gli obiettivi vengono oggi definiti e remunerati. Fino a che i dati

verranno utilizzati da strutture il cui obiettivo è semplicemente la massimizzazione degli accertamenti fatti, senza che vi sia alcuna verifica sulla solidità e fondatezza di quegli accertamenti (e quindi sul rapporto tra definito e accertato) prima di remunerare le relative strutture, l'utilizzo dei dati, per quanto coordinati e arricchiti, sarà sempre distorto. Alla luce del fatto che la relazione in esame abbia come obiettivo primario un'indagine sull'amministrazione tributaria, ed anche considerando il numero di pagine utilizzate per discernere di aspetti che con questo obiettivo non hanno alcuna pertinenza (ad esempio, quelle sulla ricostruzione della crisi), ciò che colpisce è che non si sia trovato lo spazio adeguato per definire le strategie di lotta all'evasione e delle competenze necessarie ad attuarle.

Su quest'ultimo aspetto, sarebbe stato necessario chiedersi, ad esempio, in che misura le attuali competenze dei vertici delle strutture sono preposte all'attuazione, ed anche al disegno delle politiche fiscali (Agenzia delle entrate e, in posizione peraltro sempre più defilata, il Dipartimento delle finanze). La maggior parte dei dirigenti e la quasi totalità dei vertici di queste due amministrazioni è composta da giuristi e funzionari pubblici, di formazione giuridica e quindi assolutamente privi di competenze economiche, statistiche e informatiche. Senza queste competenze la lotta all'evasione continuerà a fondarsi su assunti (come quelli relativi all'efficacia dei controlli) falsificati dalla realtà dei fatti.

Ad esempio, una proposta da cui si potrebbe partire è quella di chiedere all'ufficio studi dell'Agenzia delle entrate, all'ISTAT, e ad altri enti pubblici e privati di ricerca di fornire annualmente e pubblicamente una stima al Parlamento dell'evasione per le diverse categorie di imposta, a cominciare da quelle che, per loro natura (IVA e IRAP), più si prestano al confronto con la contabilità nazionale, come accade, ad esempio, nel Regno Unito.

La disponibilità di questa stima consentirebbe di disporre di uno strumento di valutazione circa l'efficacia delle politiche di lotta all'evasione nel contrasto della propensione ad evadere, che si situa a monte del processo, ed è quantitativamente e qualitativamente più importante del processo stesso, quando cioè l'evasione è di fatto già avvenuta.

Un contrasto efficace all'evasione fiscale rappresenta, infatti, non soltanto uno strumento per migliorare i bilanci dello Stato, ma una opportunità preziosa di perequazione e ridistribuzione della ricchezza. Anche alla luce dei circa 300 miliardi di euro di imponibile che vengono sottratti ogni anno all'erario: una cifra, stimata da *Krls Network of Business Ethics* per conto dell'Associazione contribuenti italiani, elaborando dati ministeriali e dell'ISTAT. Dividendo l'elusione per voci troviamo che l'evasione di imposte dirette è 115 miliardi di euro (pari al triplo di quella di altri paesi comunitari e al doppio della media europea), l'economia sommersa sottrae 105 miliardi, la criminalità organizzata 40 miliardi e 25 miliardi chi porta avanti il secondo o terzo lavoro.

Va ricordato, in questo contesto, che nel 2007, con il governo Prodi, le entrate dello Stato aumentarono di 27,2 miliardi di euro rispetto al 2006, grazie soprattutto alla lotta contro l'evasione fiscale. Le maggiori risorse furono utilizzate per ridurre le imposte a famiglie e imprese (il cosiddetto « tesoretto »), ma anche a garantire il rispetto dei parametri dell'Unione Europea sul debito pubblico e sul rapporto deficit PIL.

Il 34 per cento dell'extragettito derivò infatti direttamente dagli interventi contro l'evasione fiscale attuati con la legge finanziaria 2007 e dal miglioramento della *tax compliance*.

Le politiche di contrasto all'evasione fecero rientrare complessivamente nelle casse dello Stato 20 miliardi tra il 2006 e il 2007 ed anche la stessa Finanziaria 2008 prevedeva un aumento del 12,5 per cento annuo dei controlli effettuati: dai 350 mila del 2007 ai 500 mila nel 2010, predispo-

nendo contestualmente procedure più efficaci per gli accertamenti ed un forte potenziamento degli organici.

Con il nuovo governo di centrodestra, nonostante i proclami elettorali del Presidente del Consiglio contro l'evasione, si è subito manifestata una rapida inversione di tendenza rispetto alle politiche di contrasto all'elusione fiscale. Indirizzi che si sono concretizzati in particolare con la legge 133 del 2008, con la quale il Governo ha abolito molti provvedimenti presi dal precedente esecutivo per contrastare l'evasione fiscale a partire dalla cancellazione della tracciabilità degli assegni, dall'abolizione delle norme sulla tracciabilità dei pagamenti, e dall'obbligo di allegare l'elenco fornitori – clienti alle dichiarazioni dei redditi, oltre alla riduzione delle sanzioni, e dei relativi interessi, per gli evasori totali e parziali.

Misure che sono state criticate anche dalla Corte dei conti, che ha rilevato una netta inversione rispetto alle politiche settoriali precedenti. L'evasione fiscale, ha affermato il procuratore generale Furio Pasqualucci, rappresenta « un vero e proprio tesoro che, ove acquisito all'erario, risolverebbe non pochi problemi, consentendo una sollecita riduzione del debito, una riduzione della pressione fiscale ed un incremento delle spese in conto capitale tale da rilanciare l'economia ».

Tra le proposte presenti nel documento vi è quella di un concordato preventivo di massa basato su « un'attenta analisi della realtà produttiva italiana, da aggiornare periodicamente anche in funzione dei cicli dell'economia, per giungere a una definizione dei differenti settori di riferimento e di livelli reddituali, territorialmente distinti, riferibili ai soggetti che operano in tali settori ».

Nella relazione però l'articolazione di come quest'attenta analisi andrebbe effettuata non è spiegata. Non si tratta di un problema minimo, come evidenzia la vicenda degli studi di settore sui quali la relazione afferma che « si sono rivelati ancora una volta uno strumento particolarmente rigido, non in grado di cogliere le specificità, anche territoriali, che caratterizzano i singoli contribuenti ».

Conseguentemente, se gli studi di settore, che si fondano su basi dati estremamente dettagliate e su un apparato tecnico-statistico particolarmente sofisticato, non sono stati in grado di cogliere le specificità settoriali, con quali metodologie e basi dati ci si dovrebbe riuscire per realizzare l'attenta analisi prodromica al concordato preventivo di massa ?

Il rischio risultante è che questa operazione si risolva o in un gigantesco condono o in una griglia di « offerte » al contribuente così grossolana ed iniqua da essere del tutto inutilizzabile.

Il documento in esame, dopo aver esaminato storia e struttura dell'Amministrazione Tributaria, afferma che « la *governance* della lotta all'evasione debba rimanere in via esclusiva agli organi dello Stato, gli unici che per norma e per mandato ne hanno la diretta responsabilità. Essi devono richiedere ai partner tecnologici di realizzare al meglio ciò che a loro viene chiesto ». Il principio espresso è evidentemente corretto e pienamente condivisibile, ma la sua attuazione implicherebbe che i non meglio definiti « organi dello Stato » avessero le competenze per esercitare questa funzione di indirizzo nei confronti dei *partner*, cioè la SOGEI.

La realtà, tuttavia è ben diversa. Nessuno dei due organi che potrebbero esercitare questa funzione (Dipartimento delle finanze e Agenzia delle entrate) ha sviluppato le competenze necessarie per governare effettivamente il sistema di gestione ed utilizzo dei dati. La maggior parte dei dirigenti e la quasi totalità dei vertici, come accennato in precedenza, di queste due amministrazioni è composta da giuristi e funzionari pubblici, di formazione giuridica e assolutamente privi di competenze economiche, statistiche e informatiche. Ne consegue che nei rapporti effettivi tra Agenzia e SOGEI e, ancor di più, tra Dipartimento e SOGEI, sia molto spesso il *partner*, cioè la SOGEI, a decidere concretamente come intervenire (nell'ambito di generiche direttive

politiche i cui margini di attuazione sono comunque piuttosto indefiniti) e non viceversa.

Il modo in cui vengono gestite le relazioni tecniche e la discrezionalità lasciata a SOGEI ne sono la diretta testimonianza. Del resto, è inutile nascondersi che questo schema funziona perfettamente anche per l'autorità politica, che spesso si limita a chiedere un risultato finale (ad esempio, che la relazione tecnica evidenzi l'assenza di perdite di gettito) delegando completamente a SOGEI la gestione delle tecnicalità.

Non va poi dimenticato come l'attuale governo abbia ulteriormente peggiorato questa situazione, allontanando tutti o quasi gli economisti che lavoravano al Dipartimento, mentre si appresta ad avallare una riforma dell'Agenzia delle entrate nella quale il ruolo dell'ufficio studi (l'unico dotato delle competenze economiche e statistiche necessarie) viene fortemente ridimensionato.

Sugli studi di settore il documento è poi particolarmente contraddittorio. Dopo aver affermato che il sistema non funziona, si evidenzia che « il *software* Gerico, com'è noto, ha al suo interno non una sola formula fissa, ma piuttosto svariate migliaia di formule, ognuna calibrata capillarmente su ciascuna tipologia di attività economica » evidenziandone quindi la maggior precisione rispetto ai calcoli per il redditometro.

La rinuncia agli studi di settore che arriva quindi a prefigurare il loro « progressivo superamento » avviene, nel documento, senza aver sviluppato alcuna riflessione approfondita sui possibili miglioramenti nella *governance* e nella gestione tecnica dello strumento, e ignorando del tutto, ad esempio, le conclusioni e le indicazioni della cosiddetta commissione Rey che aveva segnalato, tra l'altro la necessità di rendere lo strumento degli studi di settore più chiaro e trasparente, migliorando così anche il rapporto tra fisco e contribuente.

Rinunciare agli studi di settore, senza prendere in esame una loro, peraltro necessaria, riforma organica rappresenta quindi una forzatura unilaterale e la rinuncia ad un sistema di confronto e concertazione che si è posto come obiettivo il rapporto corretto e virtuoso fra contribuente e fisco.

Il documento, dopo aver elencato le numerose lacune del redditometro, prospetta la possibilità di un nuovo redditometro « 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 tratterebbe, 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 ».

Anche in questo caso va rilevata l'assoluta mancanza di una analisi complementare sulle strategie che concretamente dovrebbero essere attuate per analizzare i dati e produrre questo nuovo redditometro. Per l'efficiente funzionamento del redditometro, non c'è solo il problema del mancato aggiornamento del Pubblico registro automobilistico (PRA), delle intestazioni fittizie e del mancato collegamento tra le basi dati.

Il problema fondamentale di qualsiasi strumento che deduca il reddito a partire dal consumo è rappresentato, in un paese come l'Italia, dagli altissimi tassi di evasione dei consumi. Questo problema diviene ancora più acuto se si pensa di ampliare il redditometro ad un « nuovo paniere di beni e servizi », e non è certamente risolutivo affidarsi a non meglio identificate tecniche statistiche ed econometriche.

Emerge, anche in questa occasione, il fatto che per disegnare una politica antievasione non basta ottenere i dati, ma sapere anche come utilizzarli, ad esempio, per arrivare ad un censimento territoriale

dell'evasione dei consumi incrociando l'Indagine sui consumi delle famiglie italiane dell'ISTAT con i dati del quadro VT della dichiarazione IVA. Al riguardo, risulta quindi vana la speranza che il nuovo redditometro venga elaborato in modo tale « da rendere impercettibile » al contribuente il collegamento tra il consumo e il reddito presunto.

Sandro Trevisanato, presidente della SOGEI intervenuto in audizione presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, ha dichiarato: « le leggi finanziarie 2007 e 2008 hanno avviato una serie di interventi sul sistema della fiscalità allargato che, partendo dalle opportunità offerte dalle tecnologie informatiche, dovrebbero delineare un sistema integrato e coordinato di gestione delle banche dati tributarie, al fine di valorizzare il patrimonio informativo, razionalizzarne i processi di governo e potenziare i sistemi di controllo centrali e locali. La normativa attuale recepisce, quindi, le istanze di regioni ed enti locali, di fatto disponendo la trasmissione massiva di dati dal sistema centrale della fiscalità verso la periferia. Tale soluzione, però, è estremamente onerosa. Essa implica, infatti, notevoli costi per la necessità di replicare le banche dati con le correlate misure di sicurezza e complicazioni gestionali dovute al naturale disallineamento che si produce nel tempo tra l'archivio di origine e le sue repliche totali o parziali. Ritengo, perciò, che l'attuale approccio vada rivisto, sfruttando meglio la leva tecnologica che oggi consente una maggiore facilità nell'accesso e nello scambio dei dati fra soggetti della fiscalità, ciascuno identificato per l'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali ».

« Sarebbe opportuno – ha suggerito il presidente della SOGEI –, a tal fine, prevedere specifici interventi normativi e regolamentari i quali permettano, a livello centrale, di acquisire in modo pianificato, strutturato e sicuro le informazioni provenienti, ciascuno per la propria competenza, da tutti gli attori del sistema della fiscalità allargata; a livello locale, di accedere a tali informazioni, ogni ente per i propri fini di indagine e per la propria competenza, utilizzando gli strumenti forniti dall'amministrazione ».

Il direttore generale ha poi posto l'attenzione non soltanto sull'elaborazione quantitativa dei dati, ma su un suo utilizzo qualitativo per garantire « un contrasto efficiente ed efficace » all'evasione fiscale. Fabrizia Lapecorella ha inoltre manifestato la necessità di perseguire politiche di lotta all'evasione calibrate sul modello « Italia »: « Si tratta – ha precisato elencando i dati – indiscutibilmente di un fenomeno di portata molto ampia.. È opportuno, quindi, che la strategia di contrasto all'evasione fiscale sia commisurata alle caratteristiche del fenomeno, che è enorme. Le criticità del disegno di strategie efficienti ed efficaci per il contrasto all'evasione di massa, un fenomeno così pervasivo, sono riconducibili a vari fattori ».

« Tra questi, credo sia importante sottolineare le caratteristiche strutturali dell'economia produttiva italiana che, come sappiamo, è contrassegnata dalla polverizzazione del sistema produttivo e da una prevalenza di lavoro autonomo. Alle caratteristiche strutturali dell'economia del nostro paese si aggiungono quelle dell'economia globale che è, ormai, caratterizzata dalla liberalizzazione degli scambi e delle transazioni anche finanziarie. Un altro elemento di criticità è rappresentato dal progresso tecnologico che comporta, tra le tante conseguenze, anche la dematerializzazione della ricchezza. Un'ulteriore criticità è data dai vincoli di risorse a disposizione dell'amministrazione finanziaria che non sono illimitate. Davanti a un fenomeno così complesso quale quello dell'evasione fiscale di massa esiste, comunque, un vincolo: l'amministrazione finanziaria può impegnarsi nell'attività di contrasto compatibilmente con i vincoli delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche di cui dispone. Un ulteriore elemento di criticità risiede nel funzionamento della giustizia tributaria. Infatti, il risultato dell'azione amministrativa di contrasto e accertamento finisce spesso in un contenzioso e, poiché l'esito di tale contenzioso ha tempi molto lunghi ed è imprevedibile,

questo pezzo del sistema non funziona come deterrente rispetto alla scelta di evasione dei contribuenti ».

Da queste testimonianze si evince quindi la necessità di elaborare strategie di lotta all'evasione che mettano realmente a sistema i dati in possesso dei soggetti preposti al controllo fiscale in ottica qualitativa ed interpretativa più che quantitativa avvalendosi di competenze e risorse umane e finanziarie specifiche. Una elaborazione che deve essere necessariamente accompagnata da indirizzi politici chiari ed efficaci che tengano in considerazione il modello Italia e le caratteristiche strutturali della sua economia.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 14 dicembre 2009.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

INDICE

Introduzione

I. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI E OBIETTIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

1. Sulla nozione di evasione fiscale

2. Le dimensioni del fenomeno dell'evasione fiscale in Italia

3. La lotta all'evasione fiscale: perché condurla

3.1. Contrasto all'evasione fiscale, politiche fiscali espansive e concorrenza tra le imprese

4. La lotta all'evasione fiscale: come condurla

4.1. Alcune peculiarità italiane

4.2. La genesi del fenomeno dell'evasione fiscale

4.2.1. Le cause (false) dell'evasione fiscale

4.2.2. Le cause (reali) dell'evasione fiscale

4.3. Le strategie di contrasto all'evasione fiscale: cenni

4.3.1. Alcune proposte normative

II. CRISI E LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE

1. Considerazioni preliminari

2. Scenari macroeconomici

2.1. Una crisi di fiducia

2.2. Le tappe della crisi: dalla finanza all'economia reale

2.2.1. I primi focolai di crisi

2.2.2. Il fallimento di *Lehman Brothers* e i meccanismi di contagio dell'economia reale

2.2.3. Scenari di recessione

2.2.4. La situazione italiana

3. Finanziare la ripresa: il ruolo della lotta all'evasione fiscale

3.1. Le peculiarità del sistema-Italia e le priorità strategiche

3.2. Sulla lotta all'evasione fiscale

III. LE BANCHE DATI COME STRUMENTO DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

1. L'anagrafe tributaria: struttura e funzionamento

1.1. La raccolta e l'utilizzo dei dati

1.2. I limiti del sistema attuale

1.3. La necessaria integrazione delle banche dati

2. Il decentramento catastale

3. La partecipazione dei comuni al contrasto dell'evasione dei tributi statali

4. La riscossione dei tributi locali

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

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

6.1. Il ruolo dell'Agenzia delle Entrate

6.2. Il ruolo della Guardia di Finanza

6.3. Il ruolo dell'Agenzia del Territorio

6.4. Il ruolo dell'Agenzia delle Dogane

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

IV. LE GARANZIE PER I CONTRIBUENTI

1. I rischi per la *privacy* dei contribuenti

2. La normativa applicabile al trattamento dei dati personali, in particolare in ambito tributario

3. Il trattamento dei dati personali nel sistema dell'anagrafe tributaria

4. Possibili evoluzioni dell'attuale quadro normativo

V. L'ACCERTAMENTO SINTETICO DEI REDDITI, IL C.D. REDDITOMETRO E LE INDAGINI FINANZIARIE

1. L'accertamento sintetico dei redditi e il redditometro

1.1. L'attuale normativa di riferimento

1.2. Il redditometro

1.3. La posizione della giurisprudenza di legittimità sul redditometro

2. I limiti della normativa vigente

2.1. Le ipotesi di scarsa integrazione fra le banche dati e la bassa qualità del dato fiscale importato nell'anagrafe tributaria

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

2.3. La mancata automazione dello strumento di calcolo

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

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

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

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

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

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

4.1. Le recenti novità fiscali

4.2. L'utilizzo dei dati antiriciclaggio in materia fiscale

4.3. Limiti e problematiche

4.3.1. L'utilizzo delle presunzioni nei confronti dei professionisti

4.3.2. Considerazioni circa la retroattività della norma

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

4.3.4. La « contestazione per masse »

4.3.5. La gestione dei dati acquisiti da soggetti terzi

VI. IL C.D. BORSELLINO ELETTRONICO

1. Descrizione della possibile novità normativa

1.1. Il c.d. borsellino elettronico

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

Considerazioni conclusive

Introduzione

L'indagine conoscitiva sull'utilizzo dell'anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale è stata deliberata nella seduta del 17 dicembre 2008 dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria allo scopo di individuare puntuali metodologie che, utilizzando il patrimonio conoscitivo dell'anagrafe tributaria e delle banche dati degli enti locali, consentano di contrastare efficacemente l'evasione fiscale. In particolare, la Commissione ha inteso valutare la fattibilità tecnica di costituire un sistema integrato di verifica dei dati dei contribuenti che sia esteso agli enti locali e che si basi anche sull'incrocio tra le risultanze del redditometro e le indagini finanziarie.

Nel corso dell'indagine la Commissione ha svolto le seguenti audizioni: dott. Attilio Befera, Direttore dell'Agenzia delle Entrate (27 gennaio 2009); gen. C.A. Cosimo D'Arrigo, Comandante generale del Corpo della Guardia di Finanza, gen. B. Giuseppe Vicanolo, Capo del III Reparto – Operazioni presso il Comando generale della Guardia di Finanza e gen. B. Riccardo Piccinni, Comandante del Comando Tutela Finanza Pubblica (3 febbraio 2009); avv. Sandro Trevisanato, Presidente della SOGEI S.p.A., e ing. Aldo Ricci, Amministratore delegato della SOGEI S.p.A. (12 febbraio 2009); prof.ssa Fabrizia Lapecorella, Direttore generale delle Finanze (18 febbraio 2009); dott.ssa Gabriella Alemanno, Direttore dell'Agenzia del Territorio (25 febbraio 2009); on. Sergio Chiamparino, Vicepresidente vicario dell'ANCI, prof. Giuseppe Franco Ferrari, Presidente dell'IFEL – Fondazione ANCI, e avv. Angelo Rughetti, Segretario Generale dell'ANCI (26 febbraio 2009); dott. Giuseppe Peleggi, Direttore generale dell'Agenzia delle Dogane (11 marzo 2009).

I. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI E OBIETTIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

1. Sulla nozione di evasione fiscale

Un'indagine complessa come quella svolta dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria presuppone che sia chiarito cosa si intenda per evasione fiscale. Spesso, infatti, si fa confusione tra il concetto di evasione fiscale e quelli di elusione e risparmio d'imposta.

L'evasione fiscale è un comportamento illecito finalizzato ad occultare volontariamente, in tutto o in parte, la base imponibile di un tributo e può realizzarsi attraverso la sottodichiarazione dei ricavi, la sopravvalutazione dei costi di produzione ovvero l'omessa dichiarazione dei redditi (1).

L'elusione fiscale, invece, consiste nella realizzazione, da parte del contribuente, di un indebito risparmio di imposta, ottenuto sfruttando lacune ed imperfezioni presenti nell'ordinamento tributario.

Quanto al risparmio d'imposta, va precisato che non tutte le forme in cui si sostanzia sono da considerare per loro natura illegittime, perché, in alcuni casi, il contribuente può scegliere assetti societari o negoziali che permettono di ottenere risparmi d'imposta da considerare legittimi in quanto non contrastanti con alcun obbligo o divieto previsto dall'ordinamento tributario.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva, la Commissione ha analizzato, in particolare, l'evasione c.d. di massa e l'evasione c.d. interpretativa.

La prima consiste nella sistematica sottodichiarazione dei redditi attraverso, ad esempio, la sottofatturazione dei corrispettivi realizzati.

La seconda, invece (che coincide solo in parte con l'elusione), si sostanzia in un comportamento più articolato e complesso che consiste, generalmente, nella individuazione, da parte del contribuente, di assetti negoziali e societari tali da determinare l'occultamento completo o l'erosione del presupposto di imposizione.

Le due forme di evasione si distinguono, peraltro, anche con riguardo ai soggetti che pongono in essere i comportamenti illeciti:

a) le strutture di piccole dimensioni, scarsamente organizzate e che operano direttamente nei confronti dei consumatori finali generalmente occultano in tutto o in parte il presupposto di applicazione dei tributi, realizzando di regola fenomeni di evasione di massa;

b) le strutture di dimensione più rilevanti – e come tali più « rigide » dal punto di vista amministrativo – generalmente non pongono in essere fenomeni di evasione di massa, ma di evasione interpretativa, manipolando in vario modo la normativa tributaria, mediante interpretazioni « capziose », allo scopo di fruire di vantaggi fiscali indebiti.

---

(1) In questo caso si tratta dei c.d. evasori totali.

Le strategie che lo Stato, nelle sue varie articolazioni, deve dunque apprestare devono essere profondamente diverse a seconda che si intenda contrastare l'evasione interpretativa ovvero l'evasione di massa. Nel primo caso, è necessario da parte dell'amministrazione finanziaria civile e militare, procedere ad accurate e complesse verifiche al fine di accertare l'entità del reddito evaso. Infatti, in questi casi:

a) l'anagrafe tributaria può rappresentare solo un utile supporto per effettuare successivi più approfonditi controlli;

b) è l'amministrazione finanziaria che, attraverso il lavoro svolto dal proprio personale, deve individuare il comportamento illecito (eventualmente) tenuto dal contribuente e ricostruire il carico tributario dovuto.

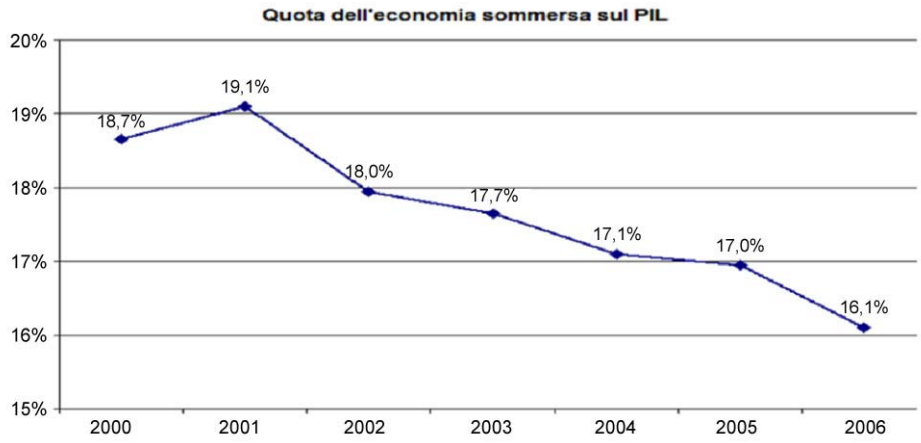
Ben maggiore può essere, invece, il contributo che l'anagrafe tributaria può dare, unitamente agli strumenti di accertamento sintetici (ci si riferisce, in particolare, al c.d. redditometro), per contrastare l'evasione di massa.

2. Le dimensioni del fenomeno dell'evasione fiscale in Italia

È opportuno ricostruire le dimensioni assunte dal fenomeno dell'evasione fiscale in Italia.

Molto spesso si tende a far coincidere il concetto di evasione fiscale con quello di economia sommersa, locuzione questa con cui si intendono quelle attività di produzione di beni e servizi che non vengono rilevate dalla contabilità nazionale in quanto collegate a fenomeni di evasione fiscale e contributiva e di utilizzo di lavoro non regolare. Le ultime stime disponibili (ISTAT, 2008), relative all'anno 2006, quantificano l'entità dell'economia sommersa fra i 230 ed i 250 miliardi di euro. In base all'ultima pubblicazione ISTAT, la quota dell'economia sommersa sul PIL, pari a circa il 16,1 per cento nell'anno 2006, risulta in diminuzione nel periodo tra il 2001 e il 2006, come evidenziato dalla figura sottostante.

Figura 1. Economia sommersa: stime 2000 – 2006



Fonte: Dipartimento delle Finanze

L'economia sommersa si distingue, tuttavia, dall'evasione fiscale in quanto:

– nella misurazione dell'economia sommersa si tiene conto, tra l'altro, anche dell'elusione fiscale;

– i criteri utilizzati dal Fisco e quelli della contabilità nazionale differiscono per aspetti definitori, per metodi di calcolo o di stima e per fonti utilizzate.

Al riguardo si segnala che il Ministero dell'economia e delle finanze ha elaborato delle stime specifiche aventi ad oggetto il fenomeno dell'evasione fiscale (2). In particolare, le stime si sono basate sul confronto tra dati di contabilità nazionale e dati fiscali disponibili presso l'anagrafe tributaria. Una prima stima è stata effettuata nel 2006 su dati riferiti all'anno d'imposta 2002. A fine 2008 è stata ultimata la stima relativa all'anno d'imposta 2004 (3), per un ammontare di valore aggiunto lordo evaso di circa 200 miliardi di euro. In termini percentuali l'evasione ha avuto il seguente andamento:

1) nel 2002 il 25,4 per cento del reddito prodotto non è stato dichiarato;

2) nel 2004 questa percentuale si è ridotta al 24,2 per cento.

Peraltro, si è altresì rilevato che i settori caratterizzati da una maggiore evasione (in termini relativi) sono quelli dei servizi personali, del commercio, della ristorazione e delle costruzioni.

In conclusione, è possibile affermare che l'evasione fiscale è un fenomeno di portata molto ampia che, inevitabilmente, ha una serie di ripercussioni sia sui conti pubblici, sia sul corretto articolarsi del mercato.

3. La lotta all'evasione fiscale: perché condurla

Domandarsi perché contrastare l'evasione fiscale potrebbe apparire una domanda banale. Infatti, come è evidente, la risposta più immediata è che è giusto farlo, innanzitutto, perché così si dà attuazione al precetto contenuto nell'articolo 53 della Costituzione (4); in secondo luogo, è giusto anche perché, attraverso il pagamento delle imposte, si dà consistenza a quel principio di solidarietà su cui si regge la nostra Repubblica e in forza del quale coloro che hanno una maggiore capacità contribuiscono con parte della propria ricchezza allo sviluppo della collettività.

---

(2) A tal proposito si rinvia all'audizione del direttore generale delle Finanze, effettuata dalla Commissione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, nella seduta del 18 febbraio 2009, in *Resoconto stenografico*, 18 febbraio 2009, pag. 3 e ss.

(3) La stima riguarda il valore aggiunto lordo di tutte le attività produttive, al netto della pubblica amministrazione, del settore del credito e assicurazioni e dell'agricoltura.

(4) L'articolo 53 della Costituzione stabilisce che « *tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva* ».

Peraltro, una politica efficace di contrasto all'evasione fiscale è particolarmente importante, soprattutto nell'attuale momento storico in cui il nostro Paese sta subendo gli effetti della crisi economico-finanziaria internazionale.

3.1. Contrasto all'evasione fiscale, politiche fiscali espansive e concorrenza tra le imprese

Nel contesto economico odierno, è particolarmente importante recuperare risorse che già esistono ma che risultano occultate al Fisco. Ciò in quanto il recupero di risorse realizzato attraverso la lotta all'evasione può essere utile per finanziare aiuti alle famiglie e, in genere, a soggetti meno abbienti, rilanciando per questa via i consumi e, più in generale, l'economia. Invece, in assenza di una efficace lotta all'evasione, non è possibile reperire quelle risorse utili a finanziarie molte misure di aiuto (come, ad esempio, il c.d. quoziente familiare o *splitting*) sulle quali vi è un ampio consenso, ma che non vengono realizzate in considerazione degli stringenti vincoli di bilancio imposti all'Italia in sede comunitaria.

Da un punto di vista puramente teorico, potrebbe anche sostenersi che, in un periodo di crisi economico-finanziaria, non è opportuno concentrasi sulla lotta all'evasione fiscale, giacché è evidente che l'imposta (sia se autoliquidata, sia se recuperata dall'amministrazione finanziaria) riduce sempre il benessere di colui che deve pagarla e che deve rinunciare a una parte delle proprie risorse che, invece, affluiscono coattivamente allo Stato.

La sottrazione ai cittadini contribuenti di risorse che affluiscono allo Stato può determinare una contrazione, più o meno accentuata, dei consumi, che potrebbe avere anche ripercussioni sul sistema economico (5).

Tuttavia, le risorse sottratte agli evasori dovrebbero essere utilizzate per fornire aiuti fiscali ai soggetti che, per effetto della crisi, vedono fortemente ridotti i propri consumi e la propria capacità di spesa. In tal modo i possibili minori consumi dovuti al recupero delle imposte possono essere più che compensati dai maggiori consumi derivanti dall'allocazione dalle risorse recuperate presso i soggetti più in difficoltà. Va infatti osservato che:

a) gli evasori costretti a versare le imposte recuperate per effetto dell'azione degli Uffici fiscali non dovrebbero vedere significativamente contratta la propria capacità di spesa;

b) i soggetti destinatari degli aiuti (si pensi a coloro che per effetto della crisi perdono il posto di lavoro), con tutta probabilità, consumeranno la maggiore ricchezza derivante dall'attribuzione degli aiuti fiscali.

---

(5) In sostanza, potrebbe determinarsi una situazione di questo tipo: più imposte (recuperate), meno consumi e, in definitiva, contrazione del prodotto interno lordo.

Il contrasto all'evasione fiscale, oltre ad essere giusto, può assolvere anche una importante funzione anti-ciclica (6). Inoltre, condurre un'efficace lotta all'evasione è una precondizione per mettere in campo un'efficace politica di aiuti fiscali, finalizzati al sostegno dei redditi dei cittadini meno abbienti.

La rilevanza quantitativa del fenomeno dell'evasione (7) fa sì che, in Italia, non sia possibile distinguere tra chi è veramente povero e chi lo è solo per il Fisco. Infatti, dall'analisi delle sole dichiarazioni dei redditi non è possibile desumere quali siano i contribuenti che, disponendo realmente di una minore ricchezza, dovrebbero essere destinatari di aiuti fiscali.

Una politica di aiuti statali che non sia preceduta da un'efficace politica di contrasto all'evasione potrebbe non produrre gli effetti sperati (ossia rilancio dei consumi e dunque dell'economia).

Vi è, infatti, il rischio che misure di sostegno dei redditi attuate mediante politiche fiscali vadano a beneficio di soggetti che non sono effettivamente bisognosi di aiuto. Solo un'efficace azione di contrasto all'evasione fiscale, che faccia emergere i redditi sottratti all'Erario, può consentire l'adozione di misure a sostegno dei più deboli che aumentandone i redditi, possano incrementare i consumi e sortire effetti significativi sull'economia reale.

Un'efficace politica di contrasto all'evasione fiscale può inoltre produrre effetti positivi anche sulla concorrenza tra le imprese, giacché il fenomeno dell'evasione fiscale costituisce anche un elemento di forte distorsione del mercato. Infatti, a parità di reddito prodotto, il soggetto più onesto, che adempie correttamente ai propri obblighi tributari, è sfavorito rispetto a chi non lo fa (8).

Ridurre il fenomeno in analisi a dimensioni fisiologiche avrà dunque la funzione, per così dire, di « livellare il campo da gioco » e far sì che tutte le imprese possano concorrere tra loro senza poter fruire di alcun vantaggio derivante dall'occultamento di base imponibile e dal conseguente mancato versamento di parte delle imposte dovute e dei relativi contributi.

4. La lotta all'evasione fiscale: come condurla

L'individuazione di efficaci strumenti di contrasto all'evasione presuppone che preliminarmente venga svolta un'attenta analisi volta a ricostruire la genesi del fenomeno in Italia. A tal fine occorre concentrare l'attenzione su alcune peculiarità che caratterizzano il sistema produttivo e il quadro normativo in materia tributaria.

---

(6) Come si è già detto, se a una politica di lotta all'evasione si accompagna una politica di aiuti fiscali alle imprese e alle famiglie, probabilmente verranno rilanciati i consumi e, per questa via, l'economia più in generale.

(7) Più del 24 per cento del prodotto interno lordo non viene dichiarato al Fisco.

(8) Si pensi, ad esempio, che una società che non adempie correttamente ai propri obblighi di versamento delle imposte potrà praticare prezzi più bassi, proprio in quanto negli stessi non viene incorporata la componente rappresentata dagli importi delle imposte e dei contributi da versare.

4.1. Alcune peculiarità italiane

Una caratteristica che inevitabilmente incide sulle strategie di contrasto all'evasione è rappresentata dalla c.d. « polverizzazione » del sistema produttivo italiano. Secondo uno studio OECD del 2008, nell'anno 2005, il 93 per cento delle imprese del settore manifatturiero impiegava meno di 20 addetti e occupava circa il 30 per cento della forza lavoro del settore. Questo semplice dato evidenzia che la struttura produttiva italiana presenta peculiarità particolarmente rilevanti per il tema trattato. Infatti, la gran parte delle imprese italiane è di piccole o piccolissime dimensioni, con la conseguenza che spesso capitale e lavoro si confondono, così come l'impresa con la persona del titolare. Si tratta, peraltro, di strutture scarsamente organizzate che operano direttamente verso i consumatori finali.

Inoltre, nell'anno 2006, in Italia, la quota di lavoratori autonomi sul totale degli occupati è stata del 26,7 per cento. Per comprendere le peculiarità che caratterizzano il sistema italiano basti pensare che in Paesi quali Stati Uniti, Germania e Francia, lo stesso dato era, rispettivamente, del 7,4 per cento, 12,2 per cento e 9 per cento (OECD, 2008).

La definizione di strategie di contrasto all'evasione di massa e il costo delle azioni di accertamento sono anche influenzate dall'instabilità del quadro normativo in materia tributaria (9), che si traduce anche in un aumento dei costi connesso a:

a) necessità di dover impiegare maggiori risorse nell'attività di accertamento;

b) più elevato grado di conflittualità tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti, dovuto alla maggiore incertezza nell'interpretazione e applicazione delle norme.

È tempo, quindi, di procedere a un'opera di semplificazione normativa, che potrebbe consistere nel raccogliere e armonizzare, in un unico codice, l'intera normativa applicabile in ambito tributario.

4.2. La genesi del fenomeno dell'evasione fiscale

Le considerazioni svolte consentono di spiegare, soltanto in parte, il livello patologico raggiunto dall'evasione fiscale nel nostro Paese. Un'esatta comprensione del fenomeno richiede quindi un ulteriore approfondimento delle ragioni che sono alla base dell'evasione fiscale.

4.2.1. Le cause (false) dell'evasione fiscale

Negli ultimi anni, probabilmente, è mancata una visione d'insieme dell'evasione fiscale che, partendo da una puntuale analisi dell'origine

---

(9) A tal proposito si rinvia all'audizione del direttore generale delle Finanze, effettuata dalla Commissione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, nella seduta del 18 febbraio 2009, in *Resoconto stenografico*, 18 febbraio 2009, pag. 3 e ss.

e delle caratteristiche del fenomeno, individuasse le strategie più idonee a contrastarlo. In particolare, si è ritenuto che le cause dell'evasione fiscale fossero da riscontrare nell'inefficienza dell'amministrazione finanziaria oppure che alla base del fenomeno vi fossero motivazioni di carattere etico-sociale.

Il livello di evasione raggiunto in Italia non trova la sua spiegazione nel mancato ammodernamento dell'amministrazione finanziaria e nelle conseguenti inefficienze amministrative. Anche grazie alla progressiva aziendalizzazione dell'Agenzia delle Entrate a livello centrale e periferico, si può affermare che le risorse umane a disposizione dell'amministrazione finanziaria sono complessivamente molto qualificate, in grado sia di accertare le eventuali violazioni commesse dai contribuenti sia di sostenere adeguatamente, in sede contenziosa, la pretesa erariale.

Inoltre, nel corso dell'attività di accertamento, il lavoro di gruppo ha oggi sostituito completamente le vecchie logiche burocratiche. Se, quindi, una critica può essere mossa alle modalità di intervento dell'amministrazione finanziaria, questa non può certo riguardare una sua presunta inefficienza o eccessiva burocratizzazione.

Ciò che può, invece, destare qualche perplessità è il meccanismo attraverso il quale si impone agli Uffici finanziari di rispettare determinati *budget*. In tal modo, l'amministrazione finanziaria è di fatto obbligata ad atteggiamenti preconcetti che spesso inducono i verificatori a riletture fiscali degli accadimenti aziendali « forzate ». In sostanza, la creazione di *budget* predeterminati genera contestazioni concernenti i regimi giuridici di quello che era stato dichiarato che, peraltro, in non limitati casi, determinano defatiganti contenziosi che non hanno ad oggetto il reale occultamento di imponibili al Fisco (ossia la capacità economica nascosta), ma semplicemente il *timing* di tassazione di determinate componenti di reddito (10).

Anche l'individuazione delle cause dell'evasione fiscale in ragioni di indole etico-sociale si rivela errata. In particolare, il senso civico dei cittadini non è la variabile dalla quale può dipendere esclusivamente l'evasione fiscale, potendo generare un effetto solo marginale sulle imposte versate all'Erario.

L'evasione dipende, invece, dalla scarsa probabilità di essere scoperti, conseguendo redditi che, non essendo visibili al Fisco, più difficilmente possono essere individuati dagli Uffici finanziari. L'utilizzo di una spiegazione « moralistica » dell'evasione è censurabile perché genera lacerazioni sociali dannose e inutili. L'evasione non si contrasta ponendo i cittadini-contribuenti gli uni contro gli altri, ma esaminando le caratteristiche del fenomeno e attuando strategie collegate alle rilevanti innovazioni tecniche oggi disponibili, ad esempio, mediante un maggiore e migliore utilizzo delle banche dati a disposizione, una volta definiti i criteri di interoperabilità dei processi e migliorata l'integrazione delle banche dati e la loro qualità, sia in termini di aggiornamento e correttezza sostanziale e semantica sia in termini di completezza.

---

(10) A tal proposito, si rinvia a R. Lupi, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, Ipsoa, 2008.

4.2.2. Le cause (reali) dell'evasione fiscale

Come si spiega, allora, la profonda differenza tra l'Italia delle dichiarazioni dei redditi e l'Italia « reale »? Per spiegare correttamente la genesi del fenomeno dell'evasione fiscale occorre partire dall'inefficienza complessiva del nostro sistema impositivo, in cui la tassazione – che trasferisce all'Erario circa il 40 per cento del reddito nazionale – è distribuita in modo fortemente squilibrato. Ciò accade non in ragione di precise scelte di politica economico-finanziaria ma, probabilmente, perché, negli ultimi anni, è mancata un'analisi completa delle differenti modalità con cui può essere manifestata la capacità economica e della sua correlativa diversa visibilità al Fisco. Come si è già avuto modo di evidenziare, infatti, è proprio la visibilità al Fisco dei redditi prodotti la variabile intorno alla quale ruota la lotta all'evasione fiscale. Ne è prova il fatto che può accadere che uno stesso soggetto paghi regolarmente le imposte su quanto è « segnalato » o « visibile » dal Fisco e le evada in relazione a redditi che non sono « visibili ».

Nel sistema fiscale italiano la determinazione del carico impositivo è esterna rispetto alla pubblica amministrazione, giacché è il contribuente che autodetermina l'obbligazione tributaria, mentre il controllo da parte degli Uffici fiscali costituisce solo una fase eventuale (11). In un siffatto contesto, le differenti forme di capacità contributiva sono quantificate a partire da criteri documentali e contabili. Un punto determinante per comprendere le reali cause dell'evasione fiscale è proprio quello appena considerato: la rilevanza rivestita, ai fini fiscali, dalla contabilità e, più in generale, dalla documentazione amministrativa. La domanda da porsi è se la contabilità sia sempre affidabile. La risposta è articolata, così come lo è la struttura produttiva del sistema italiano, composta in minima parte da grandi e medie imprese e in massima parte da realtà imprenditoriali di ridotte e ridottissime dimensioni.

La contabilità è generalmente molto affidabile quando la struttura produttiva è più rigida sotto il profilo amministrativo. Ciò accade, in genere, per tutte le imprese di grandi dimensioni che, soprattutto per ragioni interne, necessitano di una contabilità affidabile. In questa tipologia di imprese sono gli stessi *manager* o i proprietari (12) ad aver bisogno di dati contabili affidabili, giacché è proprio su questi che poggiano gran parte delle loro analisi e decisioni.

Quanto più l'impresa è di rilevanti dimensioni, tanto più ha bisogno di essere conosciuta anche dall'interno e, quindi, tanto maggiore è, almeno in linea teorica, la sua affidabilità contabile e amministrativa. Tale affidabilità garantisce, di norma, il corretto adempimento degli obblighi tributari. Peraltro, va anche osservato che nei casi (non rari) in cui i proprietari non gestiscono la società, i *manager* avranno tutto l'interesse a far emergere una buona reddi-

---

(11) Solo se il soggetto sarà selezionato, sarà oggetto di verifica fiscale.

(12) Spesso, nelle imprese di dimensioni maggiori, *manager* e proprietari non coincidono in tutto o in parte.

tività dell'impresa anche perché essa testimonia generalmente una buona gestione.

Non si vuole affermare che, nelle imprese di rilevanti dimensioni (13), non siano riscontrabili fenomeni più o meno ampi di evasione ma che, in contesti come questo, l'evasione ha un carattere, per così dire, più « raffinato », non consistendo tanto nella « autoproduzione » di fatture fittizie o nella mancata registrazione di fatture emesse, bensì caratterizzandosi per essere di tipo interpretativo, ossia ponendo in essere comportamenti formalmente corretti che, in realtà, servono principalmente a conseguire vantaggi fiscali illeciti. Un'altra forma di evasione che spesso viene realizzata dalle imprese più rigide dal punto di vista amministrativo è quella internazionale, posta in essere servendosi di strutture spesso fittizie che operano nei c.d. paradisi fiscali, dove il livello di imposizione è particolarmente basso.

Le modalità di contrasto di tali forme di evasione fiscale devono essere profondamente diverse da quelle utilizzate per contrastare l'evasione perpetrata dalle imprese di più ridotte dimensioni.

A mano a mano che la rigidità amministrativa della struttura produttiva si attenua – come avviene nelle strutture scarsamente organizzate che operano direttamente con i consumatori finali e in cui capitale e lavoro si confondono – aumentano le probabilità di porre in essere fenomeni di evasione di massa. In tali casi, infatti, gli obblighi documentali e contabili vengono avvertiti come una sovrastruttura onerosa e inutile, dato che il titolare si confonde con l'impresa e non ha, quindi, nessuna esigenza conoscitiva particolare che possa giustificare obblighi di carattere amministrativo-gestionale troppo gravosi. In realtà imprenditoriali di questo tipo, può accadere che la contabilità non sia affidabile, soprattutto perché, di fatto, non sussiste uno specifico interesse in tal senso all'interno dell'impresa e gli introiti non vengono segnalati da alcuno perché le imprese di questa tipologia operano direttamente nei confronti dei consumatori finali.

La scarsa visibilità dei redditi realizzati inevitabilmente comporta l'occultamento di gran parte dell'imponibile prodotto. Le dimensioni assunte dal fenomeno – che è certo generalizzato e rilevante in termini quantitativi – fanno sì che si parli di evasione di massa che, come già anticipato, va nettamente distinta da quella interpretativa. Essa, infatti, non è complessa e non deriva da comportamenti articolati o che coinvolgono soggetti esteri, ma si concretizza nel parziale (e a volte totale) occultamento della base imponibile e si realizza, di regola, attraverso forme più o meno ampie di sottofatturazione o non fatturazione derivanti proprio dalla circostanza che la controparte è di norma rappresentata dai consumatori finali, che possono non avere interesse alla segnalazione del reddito prodotto dalla struttura imprenditoriale o professionale con cui vengono in contatto.

---

(13) È opportuno precisare che presentano una rilevante rigidità amministrativa anche quelle imprese che tecnicamente non sono considerate grandi, ma medie. Anche in tali casi generalmente il livello di complessità raggiunto dalla struttura produttiva determina una certa affidabilità della struttura amministrativa.

4.3. Le strategie di contrasto all'evasione: cenni

La carenza fondamentale del nostro sistema impositivo va ricercata essenzialmente nella previsione di un modello di determinazione del reddito di tipo ragionieristico-contabile a tutti i soggetti d'imposta, anche a quelli di dimensioni più ridotte. Tuttavia, senza la costruzione di adeguati schemi di comprensione del fenomeno dell'evasione fiscale, si corre il rischio che la pregevole attività di contrasto quotidianamente svolta dagli Uffici finanziari si riveli complessivamente inefficiente sul piano sistematico, dato che le strategie di contrasto all'evasione fiscale devono essere nettamente diversificate a seconda della tipologia del soggetto che viene sottoposto a verifica.

Se il contrasto all'evasione interpretativa non può che passare attraverso una verifica svolta in loco dagli Uffici fiscali, il contrasto all'evasione di massa, invece, deve seguire logiche completamente diverse, valorizzando il sistema delle banche dati a disposizione del Fisco e le modalità di accertamento sintetico attraverso una significativa « manutenzione » dello strumento del redditometro (14).

Oggi i molti dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, contenuti nelle diverse banche dati, sono spesso disallineati e poco coerenti. È quindi necessario, dapprima migliorare, ampliare e standardizzare il sistema delle banche dati e, in secondo luogo, creare strumenti nuovi, idonei a razionalizzare i dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria. In tale ottica, è essenziale modificare radicalmente lo strumento del redditometro, « automatizzandolo » il più possibile (15), realizzando così forme di accertamento di massa da redditometro. La maggior parte dei contribuenti di ridotte e ridottissime dimensioni potrebbero essere accertati a tavolino dagli Uffici locali mediante l'utilizzo di un nuovo redditometro che faccia riferimento non a beni di lusso o diffusi presso una cerchia ristretta di soggetti, ma a beni di più o meno largo consumo e la cui applicazione sia quasi completamente automatica con la creazione di credibili collegamenti tra le spese sostenute e i redditi fondatamente attribuibili al contribuente in ragione di quelle spese.

D'altra parte, sembra obbligata la scelta di privilegiare forme di accertamento del reddito di tipo sintetico, come nel caso del redditometro. Data la struttura produttiva italiana non è assolutamente ipotizzabile pensare di contrastare l'evasione di massa mediante le ordinarie procedure di accertamento, giacché le capacità di controllo da parte delle risorse umane a disposizione degli Uffici sono limitate (solo il 2 per cento delle imprese possono essere controllate ogni anno da parte dell'amministrazione finanziaria).

---

(14) Il redditometro è uno strumento di accertamento che permette di individuare redditi imponibili « credibili », a partire dalle spese sostenute per consumi e/o investimenti patrimoniali.

(15) È importante rivedere lo strumento del redditometro e creare dei meccanismi automatici perché si giunga, partendo dalle spese sostenute dai contribuenti, a determinare i redditi fondatamente attribuibili a questi ultimi. Inoltre, per completare il quadro normativo di riferimento, dovrebbe essere introdotta una inversione dell'onere della prova: gli Uffici locali dovrebbero rideterminare i redditi dei soggetti sulla scorta dei predetti automatismi e il contribuente dovrebbe poi dimostrare come sia stato possibile sostenere spese non coerenti con i redditi dichiarati (ove ciò sia accaduto, naturalmente).

Sembra dunque che i tempi siano maturi per introdurre norme volte a favorire la dematerializzazione dei pagamenti e l'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili. In seguito si avrà modo di chiarire meglio gli interventi possibili, anticipando fin da ora che l'introduzione di tali strumenti di pagamento dovrà sempre avvenire su base volontaria e nella logica dell'attribuzione di benefici ai cittadini che vi facciano ricorso.

Per realizzare tali innovazioni sarà necessario valorizzare le banche dati e la telematica in genere, fornendo al contempo al contribuente una serie di garanzie soprattutto di tipo normativo, quale, ad esempio, la « manutenzione » dell'attuale ordinamento fiscale per evitare l'applicazione di presunzioni che non trovano riscontro nella realtà (16).

4.3.1. Alcune proposte normative

L'evasione non si contrasta solo mediante normative *ad hoc*, finalizzate esclusivamente a perseguire tale obiettivo, ma anche creando un contesto normativo che, in qualche misura, dissuada dal tenere comportamenti illeciti.

Come si è avuto modo di osservare, per i soggetti di piccole e piccolissime dimensioni, molti adempimenti amministrativi spesso non sono sentiti come un'esigenza, ma come inutili e costosi orpelli burocratici. L'introduzione di nuovi aggravi contabili, nella speranza di rendere più difficoltosa l'evasione, costituisce quindi una scelta probabilmente errata; infatti, in tal modo, si aumenterebbero i costi di gestione senza tuttavia conseguire risultati particolarmente significativi in termini di recupero di gettito. Invece, una strada da percorrere potrebbe essere quella di ridurre gli adempimenti amministrativi, semplificando così la vita ai contribuenti. Una riforma di questo tipo avrebbe un effetto diretto anche sui costi sostenuti dai contribuenti: minori aggravi contabili comportano minori oneri per i professionisti chiamati a gestirli e, quindi, minori costi amministrativi per i contribuenti.

Unitamente alla semplificazione del sistema contabile e amministrativo, sarebbe anche opportuno introdurre la possibilità, per i piccoli e piccolissimi contribuenti, di regolare i rapporti con il Fisco, anziché sulla base della determinazione del reddito derivante dalle risultanze amministrativo-contabili, mediante un concordato preventivo di massa, cioè una specie di accordo *ex ante* tra Erario e cittadini sull'entità delle imposte da versare. A tal fine, dovrebbe essere condotta un'attenta analisi della realtà produttiva italiana, da aggiornare periodicamente anche in funzione dei cicli dell'economia, per giungere a una definizione dei differenti settori di riferimento e di livelli reddituali, territorialmente distinti, riferibili ai soggetti che operano in tali settori.

---

(16) Si pensi alla presunzione secondo cui i prelevamenti dei lavoratori autonomi sono assimilabili ai compensi di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973.

Il concordato preventivo non costituisce un condono mascherato, come è dimostrato dalla circostanza che la sua conclusione non preclude la possibilità di procedere a successive rettifiche del reddito dichiarato. Si tenga conto, poi, che oggi l'atto di accertamento, con cui l'amministrazione finanziaria recupera a tassazione i presunti importi non dichiarati al Fisco, di fatto, non è un atto indisponibile, come dimostrano le numerose ipotesi di accertamento con adesione (17) sottoscritte tra Fisco e contribuenti.

Ulteriore innovazione normativa, strettamente correlata al c.d. concordato preventivo di massa e utile per favorire l'emersione dei redditi prodotti ma occultati al Fisco, potrebbe essere la detassazione dei redditi incrementali. In particolare, potrebbe essere introdotto un sistema di imposizione più favorevole sui maggiori redditi prodotti dai contribuenti di ridotte dimensioni rispetto ai redditi relativi al periodo d'imposta precedente (18) (senza considerare l'effetto dell'inflazione). Tale misura, in considerazione dell'applicazione di un'aliquota ridotta, potrebbe rappresentare un elemento in grado di favorire la dichiarazione all'Erario di redditi che altrimenti sarebbero occultati.

La detassazione dei redditi incrementali sarà verosimilmente « sfruttata » dal contribuente se si riuscirà, come auspicato nel documento, a favorire accertamenti di massa attraverso il potenziamento delle banche dati e dello strumento del redditometro. Inoltre, essa favorirà anche l'emersione dei redditi non dichiarati e, quindi, il monitoraggio della realtà produttiva italiana che, a sua volta, permetterà la determinazione di redditi da concordato preventivo sempre più credibili.

Il circolo virtuoso che si potrebbe instaurare è il seguente:

1) contribuente e Fisco si accorderebbero *ex ante* sui redditi che presumibilmente verranno prodotti, ad esempio, in un biennio;

2) la stipula di un concordato preventivo non impedirebbe accertamenti di massa attraverso l'utilizzo dello strumento del redditometro;

3) verrebbe « offerta », inoltre, al contribuente la possibilità che i maggiori redditi, rispetto a quelli « concordati », siano sottoposti a forme di tassazione agevolata;

4) presumibilmente, il contribuente sceglierebbe la strada della detassazione del reddito incrementale e tale scelta favorirebbe un continuo e progressivo « aggiornamento » dei redditi da concordato preventivo.

Una ulteriore riflessione si impone anche riguardo agli studi di settore che, nell'ultimo periodo, si sono rivelati ancora una volta uno

---

(17) Il sistema prevede numerosi strumenti deflattivi del contenzioso, tra cui vi è l'accertamento con adesione con cui Fisco e contribuente in contraddittorio « rivedono » la pretesa erariale contenuta nell'accertamento originario alla luce di ulteriori elementi.

(18) Laddove si introduca, come auspicato, un concordato preventivo, la detassazione del reddito incrementale potrebbe collegarsi al maggior reddito dichiarato rispetto a quello concordato.

strumento particolarmente « rigido », non in grado di cogliere le specificità, anche territoriali, che caratterizzano i singoli contribuenti. La crisi economica e la conseguente caduta di redditività delle imprese ne hanno messo chiaramente in evidenza i limiti.

Governo e amministrazione finanziaria hanno fatto il possibile per ridare credibilità agli studi di settore, prevedendo correttivi specifici (c.d. correttivi anti-crisi). Inoltre, si è chiarito come essi rappresentino una presunzione semplice che, per essere impiegata utilmente in fase di accertamento, richiede una serie di elementi ulteriori, come gli indici di capacità di spesa e la loro attitudine ad individuare, insieme e più dello studio di settore, situazioni di anomalia.

Oggi non vi è chi non veda come gli studi di settore, da soli, siano « fisiologicamente » incapaci di individuare in maniera credibile la capacità contributiva. Evidentemente, se l'evasione ha dimensioni ancora patologiche nel nostro Paese, una parte di responsabilità va attribuita anche alla complessiva inadeguatezza degli studi di settore. È quindi opportuno un « cambio di passo »: gli studi di settore vanno « ridimensionati » a favore di altri meccanismi di accertamento che permettano di raggiungere risultati maggiormente significativi. Una strada da seguire potrebbe essere proprio quella della piena valorizzazione del redditometro.

II. CRISI E LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE

1. Considerazioni preliminari

Come si è avuto modo di precisare nel precedente capitolo, il contrasto all'evasione fiscale diventa una necessità in periodi di crisi quale quello che attualmente sta affrontando l'economia mondiale. Attuare una seria politica di contrasto all'evasione fiscale costituisce, infatti, una *condicio sine qua non* per una politica di aiuti alle fasce sociali più esposte alla crisi.

Nel presente capitolo, dopo una analisi puntuale dell'origine e delle caratteristiche della crisi economico finanziaria, ci si sofferma sul contributo che il contrasto all'evasione fiscale potrà offrire per finanziare la ripresa economica.

2. Scenari macroeconomici

2.1. Una crisi di fiducia

Il drammatico precipitare della crisi economica internazionale costituisce una minaccia per la fiducia e l'ottimismo degli operatori economici in un circuito vizioso di auto-alimentazione, che mette alla prova la capacità delle autorità di politica economica di arginarne il corso, in tempi e a costi ragionevoli. Di fronte alla più grave recessione dal dopoguerra per profondità e complessità, ai *policy-maker* si richiedono scelte coraggiose e immediate, per ristabilire la fiducia e invertire il segno della congiuntura con interventi espansivi di politica monetaria e misure di stimolo fiscale nell'ottica della loro sostenibilità prospettica e in funzione della peculiare struttura economica dei Paesi – tenendo conto, ad esempio, dell'entità del debito pubblico di ciascun Paese – ma coordinati su scala internazionale, nell'ambito di un'economia aperta e globalizzata.

Data la natura strutturale della crisi in corso – difficilmente derubricabile a normale ciclo congiunturale – ci si attende che il suo prosciugarsi passi attraverso una riscrittura delle regole che presiedono ai rapporti di mercato e una ricomposizione degli eccessi più evidenti accumulatisi negli ultimi decenni.

Per l'Italia la sfida è ancora più ardua, perché richiede un preventivo « aggiustamento » delle cause di arretratezza – tra le quali, i ridotti tassi di produttività e la bassa età pensionabile – che, ben prima dell'inizio delle difficoltà, determinavano tassi di crescita del reddito e del prodotto interno lordo significativamente inferiori ai principali partner comunitari e alla media europea. Misure votate al futuro dovrebbero integrare le politiche d'urgenza. L'auspicio è che le pesanti turbolenze attuali possano trasformarsi in stimolo virtuoso.

2.2. Le tappe della crisi: dalla finanza all'economia reale

Le difficoltà del mercato statunitense dei mutui immobiliari, in particolare nel segmento dei *sub-prime*, hanno anticipato una crisi che

dai mercati finanziari si è presto trasferita all'economia reale attraverso la progressiva contrazione di consumi e investimenti, per l'effetto di rimbalzo del devastante rincorrersi di eventi su aspettative e ricchezza effettiva degli individui con il deprezzamento delle attività finanziarie e immobiliari. La crisi, come è stato sostenuto, affonda le sue radici nelle spregiudicate politiche del credito adottate dai principali istituti finanziari statunitensi e nel fallimento di un certo modo di fare banca (*originate-to-distribute*), strutturalmente portato a condotte al limite del giudizio.

Negli Stati Uniti, un contesto macroeconomico dominato dalla bolla speculativa nel settore immobiliare, agevolata da ridotti tassi d'interesse, da abbondante liquidità e da un clima politico di promozione del credito e della proprietà immobiliare (19), ha incentivato la concessione di prestiti a soggetti dal basso merito creditizio (mutui *sub-prime*). La possibilità di cartolarizzare (*securitization*), ha consentito di disperderne sul mercato i relativi altissimi rischi, trasformando e « impacchettando » tali crediti in complessi strumenti finanziari strutturati, ad alto tasso di tossicità, venduti sui mercati globali e, in parte rilevante, acquistati a leva (cioè, indebitandosi) da altre istituzioni finanziarie. Si tratta di titoli appetibili, con rendimenti elevati, legati al flusso di interessi sui mutui, nonché capaci di nascondere i reali rischi sottostanti attraverso il complicato *design* finanziario.

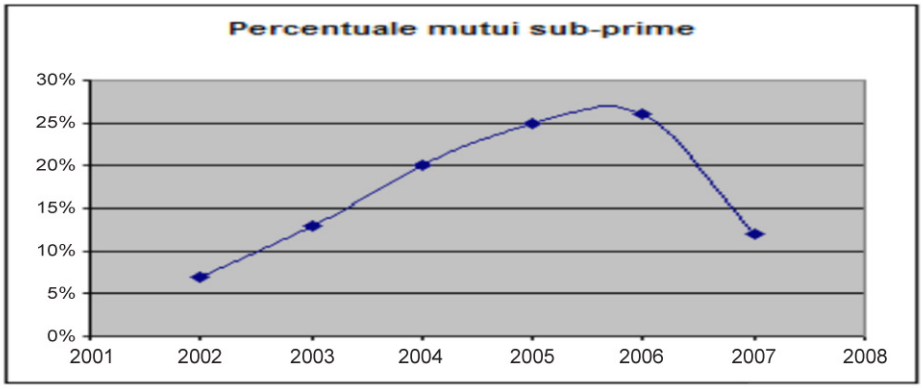
Complici, in questo « gioco degli eccessi », sono stati l'accondiscendenza dei cosiddetti *gatekeeper* (*in primis*, le agenzie di *rating*, chiamate a valutare i « titoli tossici » e i loro emittenti), il vuoto di regole e la latitanza delle autorità istituzionalmente preposte alla vigilanza dei mercati, soprattutto nei Paesi in cui il fenomeno si è originariamente sviluppato. Tutti questi elementi sono stati corresponsabili di un contesto nel quale i banchieri hanno potuto dar prova della più elementare legge dell'economia (la massimizzazione della personale funzione-obiettivo), gettando le basi per la crisi globale e, auspicabilmente, la fine di un certo modo spregiudicato di fare finanza.

Tra il 2002 ed il 2006, il mercato dei mutui *sub-prime* ha subito un'accelerazione impressionante (si stima una crescita del 40 per cento su base annua e un'incidenza sul totale dei mutui passata dal 7 per cento del 2002 al 26 per cento del 2006; si veda il grafico 1), trascinando con sé la crescita sproporzionata dei prezzi delle abitazioni, ben oltre quanto sarebbe stato giustificabile in base ai fondamentali.

---

(19) Le politiche pubbliche hanno spesso rincorso il sogno americano della « casa per tutti ».

Grafico 1. Incidenza dei mutui *sub-prime* sul totale dei mutui concessi



Fonte: Centro Studi Confindustria

2.2.1. I primi focolai di crisi

Tra la fine di luglio e gli inizi di agosto 2007, gli effetti delle prime insolvenze sul mercato dei mutui ipotecari statunitensi hanno scosso drammaticamente il sistema finanziario globale, con gli indici borsistici di tutto il mondo calati a picco nel breve volgere di qualche giorno. Per ricostruire brevemente la dinamica degli originari canali di trasmissione della crisi, la crescita dei tassi d'interesse (e conseguentemente dei ratei sui mutui a tasso variabile) in una economia galoppante e con inflazione in crescita (anche a causa del progressivo aumento del costo del petrolio e delle materie prime), ha determinato i primi *default* sui mutui e il progressivo sgonfiarsi della bolla speculativa nel mercato immobiliare, attivando un circolo vizioso di insolvenze-svalutazioni (20), che ha fatto emergere drammaticamente tutti i rischi accumulati in quel sistema opaco e spregiudicato di cui si è detto.

Inevitabile che la possibilità di operare – aggirando o semplicemente sfruttando il dato normativo – con una leva molto spinta a fronte dell'assunzione di rischi enormi esponga a seri rischi di illiquidità. E le conferme arrivarono puntualmente. Nell'agosto 2007, Bear Stearns dichiarò il fallimento di due suoi *hedge fund* per le perdite su titoli obbligazionari garantite da mutui ipotecari, a cui presto seguirono le crisi di illiquidità di varie istituzioni finanziarie e la corsa al riparo di governi e banche centrali, allo scopo di tutelare il risparmio e assicurare sufficienti livelli di liquidità e capitalizzazione alle proprie banche.

Le incertezze circa le dimensioni delle perdite sui mutui (21), i timori sugli istituti coinvolti e il loro rischio di *default*, ma anche

---

(20) Il calo dei prezzi delle abitazioni ha effetti retroattivi sulla ricchezza delle famiglie e sui tassi di *default* sui mutui ipotecari, con conseguente svalutazione dei titoli ad essi collegati.

(21) Nel *Global financial stability report* dell'ottobre 2007 il Fondo Monetario Internazionale stimava perdite sui mutui per complessivi 1,4 trilioni di dollari, stime progressivamente riviste al rialzo da altre istituzioni pubbliche (ad esempio, la Banca d'Inghilterra ha parlato di 2,8 trilioni di dollari) e private.

l'ambiguità intorno al reale collocamento finale dei titoli tossici e persino l'inconsistenza temporale nei giudizi e negli interventi pubblici hanno reso i mercati finanziari estremamente cauti e volatili, con un *trend* generalizzato di forte discesa (grafico 2) che ancora non si è interrotto.

Grafico 2. Il crollo dei listini borsistici



Fonte: Thomson Financial Datastream.
(1) Dow Jones Euro Stoxx per l'area dell'euro, Nikkei 225 per il Giappone, FTSE All Share per il Regno Unito e Standard & Poor's 500 per gli Stati Uniti.

Tutto ciò, mentre si inasprivano inevitabilmente le condizioni d'accesso al credito per famiglie e imprese e si acuivano le tensioni sui mercati interbancari, per il senso di sfiducia reciproco dei principali istituti di credito, soprattutto a seguito della bancarotta di *Lehman Brothers*.

2.2.2. Il fallimento di *Lehman Brothers* e i meccanismi di contagio dell'economia reale

Il fallimento di *Lehman Brothers* del 15 settembre 2008, presto seguito dai timori per altre insolvenze eccellenti (tabella 1), è da molti considerato una data simbolica nella drammatica sequenza qui descritta e per il contagio reale.

Tabella 1. Recenti fallimenti e insolvenze di istituti finanziari

Data e Paese	***Evento***	***Costo***
7 Febbraio 2008 – Gran Bretagna	Nazionalizzazione Northern Rock	£ 88 miliardi
14 Marzo – USA	Bear Stearns assorbita da una banca commerciale a seguito di sussidio da FED	$ 29 miliardi
7 Settembre – USA	Freddy Mac e Fannie Mae nazionalizzate *de facto*	$ 200 miliardi
15 Settembre – USA	Fallimento di Lehman Brothers	-
17 Settembre – USA	Nazionalizzazione AIG	$ 87 miliardi
29 Settembre – Benelux	Salvataggio di Fortis	€16 miliardi
29 Settembre – USA	Wachovia acquistata da Citybank	$ 12 miliardi
29 Settembre – Germania	Salvataggio Hypo Real Estate	$ 50 miliardi (poi 71)
29 Settembre – Islanda	Salvataggio Glitnir	$ 850 milioni
29 Settembre – Gran Bretagna	Salvataggio Bradford & Bingley	$ 32.5 miliardi
30 Settembre – Belgio	Salvataggio Dexia	$ 9.2 miliardi
30 Settembre – Irlanda	Salvataggio banche	$ 572 miliardi
7 Ottobre – Islanda	Nazionalizzazione Lansbanki	$ 864 milioni
9 Ottobre – Islanda	Nazionalizzazione Kaupthing	
16 Ottobre – Svizzera	Salvataggio UBS	$ 59.2 miliardi
19 Ottobre – Olanda	ING	€ 10 miliardi
20 Ottobre – Francia	Prestito di denaro dal governo francese a sei banche	€ 10.5 miliardi
27 Ottobre – Belgio	KBG	€ 3.5 miliardi
4 Novembre – Austria	Nazionalizzazione Kommunalkredit	
15 Gennaio 2009 – Irlanda	Nazionalizzazione Anglo Irish Bank	
28 Febbraio – USA	Crescita della quota di titolarità del Tesoro in Citigroup	

Fonte: OECD

I principali canali di trasmissione della crisi finanziaria al settore reale sono stati l'inasprimento delle condizioni di credito a famiglie e imprese e la crisi di fiducia, entrambi legati alle immediate conseguenze del *crack* della banca d'affari americana e alle avvertite debolezze del sistema bancario in generale.

La crisi di fiducia verso un sistema finanziario eminentemente marcio ed opaco ha finito con il trasferire timori e sfiducie dai mercati borsistici alle quotidiane scelte di consumo, investimento e produzione, ispirando in famiglie e imprese decisioni improntate alla logica della prudenza. La stessa novità degli eventi e le deprimenti aspettative sulle ricadute in termini occupazionali hanno finito col ridurre progressivamente la fiducia economica degli operatori. Per l'Europa, gli indicatori di sentimento economico pubblicati regolarmente dalla Commissione europea hanno fatto registrare cali consistenti, attestandosi su minimi storici.

La necessità di ristrutturarsi, ha indotto le banche mondiali a rientrare dei loro crediti o a irrigidire i criteri d'accesso al finanziamento con inevitabili ripercussioni per le famiglie e, quindi, sui tassi di crescita del sistema economico.

Tali effetti non hanno tardato a rivelarsi, nella loro immediata evidenza, nelle statistiche ufficiali su variazioni del prodotto interno lordo e tassi di disoccupazione. Come ipotizzabile, l'impatto della crisi si è rivelato più forte in quei Paesi, quali USA, Spagna e Gran Bretagna in cui si erano accumulati i maggiori eccessi, con tassi di crescita « drogati » rispetto al potenziale (22).

2.2.3. Scenari di recessione

Sebbene in misura disomogenea, tutte le principali economie avanzate hanno conosciuto una drastica riduzione del prodotto interno lordo a partire dagli ultimi trimestri del 2008. L'inasprimento delle condizioni d'accesso al credito, il senso generalizzato di sfiducia, la paralisi del mercato immobiliare, la caduta del prezzo delle attività finanziarie e la conseguente perdita di ricchezza deprimono le scelte di consumo e investimento. Il commercio internazionale frena drasticamente. Un quadro congiunturale preoccupante e in drammatico peggioramento è tratto comune ai principali Paesi industriali.

---

(22) Si rinvia a Centro Studi Confindustria, *L'economia italiana nella crisi globale. Assetti internazionali, politiche economiche, competitività del Paese e reazione delle imprese*, Scenari Economici, Dicembre 2008.

Tabella 2. Crescita del PIL: variazioni percentuali sul periodo precedente (dati destagionalizzati)

	Q4-2006	*Q1-2007*	*Q2-2007*	*Q3-2007*	*Q4-2007*	*Q1-2008*	*Q2-2008*	*Q3-2008*	*Q4-2008*
Giappone	*0,9*	*0,9*	*-0,1*	*0,2*	*1,1*	*0,2*	*-0,9*	*-0,6*	*-3,3*
Gran Bretagna	*0,9*	*0,8*	*0,9*	*0,8*	*0,6*	*0,4*	*0*	*-0,7*	*-1,5*
USA	*0,4*	*0*	*1,2*	*1,2*	*0*	*0,2*	*0,7*	*-0,1*	*-1*
Area dell'euro	*0,8*	*0,7*	*0,5*	*0,6*	*0,3*	*0,7*	*-0,2*	*-0,2*	*-1,5*

Fonte: OECD

Le stesse economie emergenti (Cina, India, Brasile e Russia), cruciale motore dello sviluppo globale, sono state investite dagli spettri della recessione, a causa dell'indebolimento della domanda estera e delle difficoltà di accesso al credito internazionale. Peraltro, proprio i dubbi sulla effettiva profondità della crisi in tali economie condizionano pesantemente le aspettative sui tempi di ripresa.

Le previsioni per il 2009, persino quelle più ottimistiche, appaiono parimenti poco confortanti, anche a dispetto dell'aspettativa di tassi d'interesse in ulteriore calo (23) e del ridimensionamento delle spinte inflazionistiche, ascrivibile principalmente al calo della domanda e alla riduzione del prezzo dei prodotti energetici (24). Sembrerebbe che il mercato e l'economia non siano in grado di reagire, perlomeno nell'immediato, all'insieme di antidoti messi in campo dalle autorità di politica economica a causa del clima di generalizzata sfiducia. Il quadro prospettico, pertanto, potrebbe rivelarsi a tinte ben più fosche di quelle tracciate nella tabella 3, se non altro per le preoccupazioni manifestatesi nelle ultime settimane, non incorporate nelle stime proposte.

Costantemente rivisti al rialzo, i tempi attesi per la ripresa economica appaiono comunque lenti e incerti e le loro previsioni inevitabilmente condizionate dalla novità e dalla complessità dell'attuale recessione, nonché dai dubbi sull'efficacia delle misure di sostegno – già attuate o da adottare – e sulla capacità di coordinamento degli Stati.

È difficile comunque che la recessione possa riassorbirsi prima del 2010, riportando di nuovo l'economia globale sul sentiero dello sviluppo.

---

(23) Le Banche centrali di tutto il mondo hanno progressivamente ridotto i tassi ufficiali d'interesse, a fronte del deterioramento dello scenario prospettico e del rapido recedere delle spinte inflattive. Ulteriori margini di manovra rimangono peraltro assai angusti soprattutto in Usa e Giappone, dove i tassi ufficiali di *policy* risultano prossimi allo zero.

(24) Le quotazioni del petrolio si sono ridotte per tutto il 2008, a causa del netto calo della domanda internazionale di greggio, solo in parte contrastata dalla contrazione dell'offerta decisa dall'OPEC. Le quotazioni dei *futures* confermano un andamento simile per il 2009. Analoghe conclusioni valgono per le quotazioni in dollari di altre materie prime. Più in generale, sondaggi recenti, come quello condotto dalla Commissione Europea, registrano una decisa tendenza di imprese e famiglie a rivedere al ribasso le proprie aspettative sull'andamento dei prezzi, anche in considerazione di una certa tendenza delle imprese a rivedere al ribasso le proprie politiche commerciali di fronte al crescente deterioramento delle condizioni della domanda.

Tabella 3. Previsioni: variazione percentuale del PIL 2009 sull'anno precedente

	OECD	***Census forecasts***
Giappone	-0,1	-0,9
Gran Bretagna	-1,1	-1,5
USA	-0,9	-1,3
Area dell'euro	-0,6	-0,9

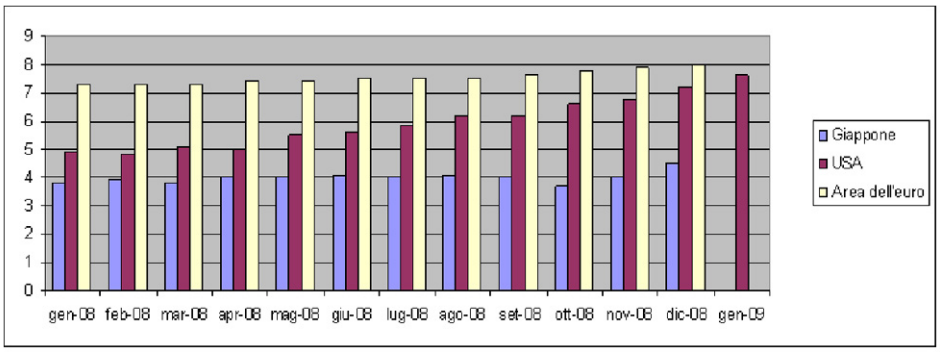
Fonte: OECD Economic Outlook, Dicembre 2008; Census Forecasts, Dicembre 2008

L'ombra della disoccupazione minaccia gli Stati, alimentando ulteriormente quel senso di sfiducia e di timore per la prosperità futura, che, attivando comportamenti prudenziali, votati al risparmio, traduce le aspettative in realtà concreta. In particolare, gli Stati Uniti hanno sperimentato una pesante emorragia di posti di lavoro per tutto il 2008, passando da un tasso di disoccupazione del 4,9 per cento del gennaio 2008 al 7,6 per cento dello stesso mese nel 2009, per effetto della lunga coda di fallimenti e ristrutturazioni.

In talune stime recenti si prevede addirittura che il tasso di disoccupazione statunitense possa presto raggiungere le due cifre.

In Giappone e nell'area dell'euro, invece, l'occupazione ha iniziato a soffrire a partire principalmente da settembre-ottobre 2008, ovvero in corrispondenza del periodo di « contagio reale » della crisi finanziaria. Per quel che riguarda più specificamente il vecchio Continente, Eurostat stima circa 2,2 milioni di disoccupati in più nel periodo Gennaio 2008 – Gennaio 2009 nell'Europa a 27, di cui all'incirca 1,6 milioni nell'area dell'euro (25). Le previsioni per il 2009 appaiono ancor meno confortanti.

Grafico 3. Tassi di disoccupazione (gennaio 2008 – gennaio 2009)



Fonte: OECD

(25) Eurostat, *Euro area unemployment up to 8,2 per cent*, News release euro–indicators, 27 February 2009.

Per quel che riguarda i mercati finanziari, i listini borsistici continuano a languire, facendo costantemente registrare *record* preoccupanti, con alcuni settori (*in primis*, quello bancario) più esposti alla bufera. Le operazioni di prima quotazione (IPO) o di concentrazione sono scoraggiate dalle forti tensioni sui mercati finanziari. Alcuni paradossi mettono in discussione l'ipotesi di efficienza del mercato in situazioni di crisi (Banca Carige – 3,3 miliardi – capitalizza quasi quanto Citigroup – 4,36 miliardi –; Fortis – 2 miliardi – quanto la Popolare di Sondrio – 1,8 miliardi –) (26). Quanto agli orientamenti e alle scelte degli investitori, le condizioni di incertezza e di sfiducia verso il mercato, nell'intensificarne il grado di avversione al rischio, determinano una tendenziale ricomposizione dei portafogli a favore di titoli di Stato.

2.2.4. La situazione italiana

Anche l'Italia è in recessione. Lo documenta l'analisi diffusa recentemente dall'ISTAT (1 marzo 2009). Per il 2008 si registra un calo del PIL dell'1 per cento, trainato dal calo dei consumi, dalla contrazione degli investimenti fissi lordi e dalla discesa delle esportazioni (anche le importazioni si riducono drasticamente). È il dato peggiore dal 1975, anche più alto dello 0,9 per cento del 1993, reso ancor più allarmante da previsioni persino più fosche per l'anno in corso.

Peraltro, proprio l'intreccio tra economia reale e finanziaria e l'intensità dell'attuale recessione rendono questa crisi più assimilabile agli effetti dello *shock* petrolifero degli anni settanta, anziché al ciclo di caduta che si è registrato nel 1992-1993, con una differenza importante: la crisi degli anni settanta, che pur si concretizzò in cali leggermente più ampi di quelli che si prevede per le fasi più acute di quella in corso, ebbe tempi di ripresa più brevi e danni presumibilmente più contenuti (Rapporto ISAE, 2009).

Anche in Italia, analogamente a quanto avvenuto in tutta l'area dell'euro, la recessione, intensificatasi a partire dal terzo trimestre del 2008, ha risentito del crollo verticale di tutte le principali componenti della domanda aggregata. I consumi delle famiglie ristagnano, a causa del netto deterioramento della ricchezza in termini reali e della diffusa incertezza su tempi e intensità della crisi, incluso il suo potenziale impatto sui livelli occupazionali. In un clima di tassi di disoccupazione crescenti, il timore che il prossimo sia il proprio turno, induce le famiglie ad un severo programma di *austerity*.

Maggiormente penalizzata è la domanda di beni durevoli o di beni voluttuari, prime vittime dell'incertezza in « tempi di magra ». Gli investimenti delle imprese sono rallentati dal crollo dell'*export* e della domanda interna, dalle incerte prospettive circa i margini di utilizzazione dell'attuale capacità produttiva e dall'inasprimento delle condizioni d'accesso al credito; le esportazioni sono penalizzate dalle

---

(26) A. Graziani, *Se la borsa valuta Carige come Citi*, Il Sole24Ore, 7 marzo 2009.

difficoltà delle economie di sbocco, *in primis* il mercato tedesco e le economie emergenti.

Quanto al quadro previsionale, la grande incertezza che accompagna molte delle stime disponibili discende dalla novità delle dinamiche in corso e dai dubbi sulle prossime mosse delle autorità politiche. A conferma della opportunità di utilizzare le stime con estrema prudenza, si rileva una certa tendenza degli analisti a rivedere costantemente al ribasso le proprie previsioni, seguendo gli accadimenti più recenti. Un dato interessante, tra i tanti emersi nel corso di questi mesi, è proprio la costante sotto-valutazione dei fatti e del loro impatto sulle dinamiche reali. Vi è dunque la necessità di aggiornare costantemente il quadro previsionale in cui disegnare le politiche economiche.

In ogni caso, le stime più recenti di Banca d'Italia, ISAE e Confindustria per il 2009 (tabella 4) dipingono un quadro poco rassicurante, confermando il recente aggravarsi della crisi internazionale. L'economia italiana dovrebbe riallinearsi sul sentiero della crescita solo a partire dal 2010, attraverso la ricomposizione delle condizioni di incertezza che condizionano attualmente le varie componenti della domanda e attraverso la ripresa del commercio mondiale. Conferme vengono poi dai principali organismi internazionali (la data di pubblicazione spiega la stima apparentemente più ottimistica dell'OCSE contenuta nella tabella 5). La dinamica dei prezzi al consumo dovrebbe risultare meno volatile e con tendenza alla crescita a partire dalla seconda metà del 2009 e per tutto il 2010, anche a fronte dell'espansione della domanda.

Tabella 4. Previsioni macroeconomiche per l'Italia 2008-2009

	Banca D'Italia (Gennaio 2009) (2)		***Centro Studi Confindustria (Dicembre 2008) (3)***		***ISAE (Febbraio 2009) (4)***	
	2009	***2010***	***2009***	***2010***	***2009***	***2010***
PIL	*-2*	*0,5*	*-1,4*	*0,7*	*-2,6*	*0,4*
Consumi famiglie residenti	*-0,2*	*0,3*	*-1,4*	*0,7*	*-0,8*	*0,4*
Investimenti fissi lordi	*-7,3*	*0,8*	*-2,9*	*1*	*-5,7*	*0,4*
Esportazioni	*-5,5*	*4*	*-1,3*	*2,1*	*-6,7*	*1,9*
Importazioni	*-3,8*	*3*	*-2*	*2,5*	*-4*	*2,4*
Tasso di disoccupazione (1)			*8,4*	*8*	*8,1*	*8,5*
Var. indice prezzi al consumo	*1,1*	*1,4*	*1,7*	*2,1*	*0,9*	*2*

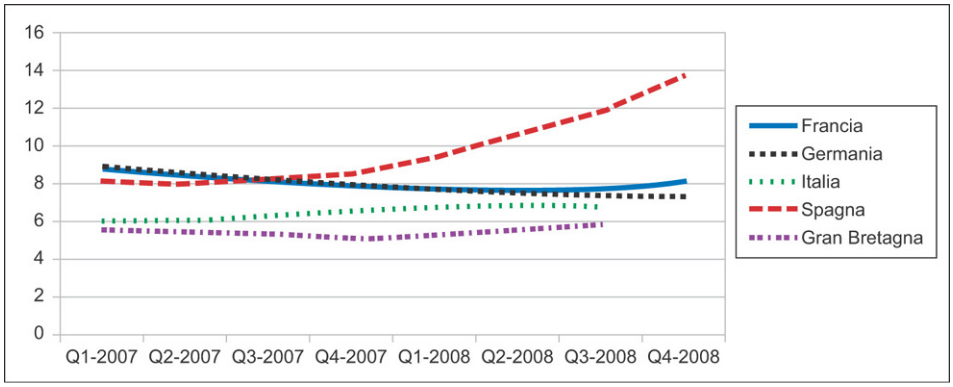
Note: dati espressi in variazione percentuale, salvo espressa previsione; *(1)* in percentuale; *(2)* Banca d'Italia, Bollettino Economico, n. 55, Gennaio 2009; *(3)* Centro Studi Confindustria, L'economia italiana nella crisi globale, Dicembre 2008; *(4)* ISAE, Rapporto ISAE: Le previsioni per l'economia italiana, Febbraio 2009.

Tabella 5. Previsioni macroeconomiche per l'Italia (organismi internazionali)

Tasso di crescita del PIL	***2009***	***2010***
FMI (Gennaio 2009)	*-2,1*	*-0,1*
Commissione Europea (Gennaio 2009)	*-2*	*0,3*
OCSE (Novembre 2008)	*-1*	*0,8*

Quanto ai livelli occupazionali, nella sue rilevazioni sulle forze di lavoro, l'ISTAT osserva per il terzo trimestre 2008 un numero di occupati sostanzialmente invariato (+0,1 rispetto al precedente trimestre; +0,4 per cento sui dodici mesi precedenti): un dato in netto peggioramento, se confrontato al recente passato (gli incrementi sui dodici mesi precedenti negli ultimi quattro trimestri si erano attestati tra l'1,2 e l'1,8 per cento). Preoccupa la crescita del tasso di disoccupazione (+0,5 per cento), balzato al 6,1 per cento, in linea peraltro con il *trend* più recente delle principali economie europee (si veda il grafico 4), e il crescente ricorso alla Cassa integrazione guadagni (CIG). A partire dal 2009, si attendono tensioni più forti sul mercato del lavoro, con un tasso di disoccupazione che dovrebbe abbondantemente superare l'8 per cento.

Grafico 4. Tasso di disoccupazione armonizzato (principali Paesi europei)



Fonte: OECD

3. Finanziare la ripresa: il ruolo della lotta all'evasione fiscale

3.1. Le peculiarità del sistema-Italia e le priorità strategiche

Le turbolenze attuali possono e devono trasformarsi in stimolo virtuoso per l'Italia e il suo sistema economico, da tempo condizionati nella loro capacità di riforma strutturale.

La stessa crisi internazionale ha fatto emergere alcuni segnali di speranza. Un sistema bancario al riparo o quantomeno meno esposto agli eccessi manifestatisi oltre oceano e nelle principali economie *partner* (credito facile, svalutazione titoli strutturati, alta leva finanziaria e ricorso a veicoli fuori bilancio) (27), maggiore equilibrio tra economia reale e finanziaria, cittadini meno indebitati, minori eccessi nel mercato immobiliare, specializzazione delle esportazioni potrebbero da soli costituire, ad avviso di molti analisti, un fattore di ricomposizione « al ribasso » (ovvero, in un clima di generale depressione dei corsi economici) dei divari di crescita dell'Italia rispetto all'area dell'euro; divari impietosamente registrati nelle statistiche ufficiali praticamente di tutti gli ultimi anni (28). Non è un caso che gli indicatori sul grado di fiducia degli operatori economici, come quelli recentemente diffusi dall'OCSE, facciano registrare per il nostro Paese un andamento leggermente meno deprimente, se confrontato con le stime diffuse per altre grandi economie internazionali.

A ciò si aggiungono, però, punti di debolezza rilevanti, quali la centralità dell'industria manifatturiera (la quale espone maggiormente alla caduta della domanda aggregata), i bassi tassi di crescita della produttività e della competitività e, soprattutto, l'opprimente debito pubblico. Quest'ultimo, di nuovo in crescita nel 2008 secondo le ultime rilevazioni dell'ISTAT, rappresenta un fardello importante, dal quale non si può prescindere in sede di definizione degli indirizzi d'intervento, anche quando concertati – come sarebbe auspicabile – su scala internazionale (29). Lo stesso Fondo monetario internazionale (FMI) ha più volte ammonito al rigore nei conti pubblici, facendo peraltro notare il pesante deterioramento del rischio-Paese e degli *spread* (si veda l'andamento dei *credit default swaps* sul debito sovrano nell'ultimo periodo).

È infatti del tutto evidente che la dimensione del debito pubblico rende imprudente qualsiasi tentazione keynesiana di natura espansiva (riduzione della pressione fiscale, aumento della spesa pubblica) che rischi di far esplodere l'avanzo primario (differenza tra entrate ed uscite primarie, al netto della spesa per interessi), e suggerisce piuttosto una canalizzazione più efficiente di risorse già esistenti, anche solo virtualmente (recupero del sommerso).

In definitiva, la ripresa dovrebbe passare attraverso un insieme ragionato di politiche di ricomposizione delle urgenze e di misure a vocazione prospettica, nel quale l'ordine dei conti pubblici va considerato assolutamente prioritario. Anche le misure di stimolo più immediato non devono alimentare ulteriore indebitamento, bensì finanziarsi con tagli alla spesa pubblica non rispondente a criteri di efficienza e qualità e, soprattutto, con il recupero di gettito fiscale occultato.

---

(27) Le banche italiane, ancorate al tradizionale modello di *business* della banca al dettaglio, hanno conosciuto un coinvolgimento tendenzialmente indiretto nella crisi finanziaria internazionale, dovuto principalmente alla partecipazione ai mercati globali, *in primis* quello della liquidità.

(28) Si veda il Rapporto ISAE, *Le previsioni per l'economia italiana*, Febbraio 2009.

(29) M. Draghi, *Combacting the global financial crisis – The role of international cooperation,* HKMA Distinguished Lecture, 16 Dicembre 2008.

All'intervento anticiclico dovrebbero poi accompagnarsi misure strutturali e sistemiche, finalizzate allo sviluppo della produttività e competitività e dunque a condizioni di crescita stabile e duratura, precondizione imprescindibile per la sostenibilità tendenziale dei nostri conti pubblici (30) e per la futura prosperità del nostro sistema economico. In tale prospettiva, interessante appare il piano di rilancio delle infrastrutture da circa 11 miliardi (secondo le ultime cifre del Governo) recentemente varato dall'Esecutivo.

3.2. Sulla lotta all'evasione fiscale

In questo documento ci si occuperà delle modalità di finanziamento delle misure di rilancio immediato e competitività prospettica, con un *focus* specifico sulla lotta all'evasione.

Si potrebbe obiettare che politiche di recupero forzato del gettito in un contesto di recessione avrebbero l'effetto di disincentivare le attività dei contribuenti colpiti, con impatto non trascurabile su decisioni di consumo e produzione, alla stregua di politiche fiscali restrittive. Tuttavia, se le risorse recuperate con la lotta all'evasione venissero canalizzate verso le famiglie meno abbienti, ovvero verso quella fascia di popolazione pronta ad usarle per consumi, la conseguente espansione della domanda compenserebbe ampiamente l'effetto restrittivo di cui si è detto. Ipotizzando, in relazione al reddito effettivo, una distribuzione dell'evasione più omogenea per l'IVA e meno per l'evasione delle imposte sui redditi, che è più concentrata presso categorie mediamente più ricche, il trasferimento delle medesime risorse a sostegno del reddito di cittadini con maggior propensione marginale al consumo e più elevata sensibilità ai prezzi rispetto alla media potrebbe fornire un automatico impulso espansivo al sistema economico, assicurare effetti redistributivi virtuosi a vantaggio dei soggetti marginalmente più incisi dalle turbolenze in corso e consentire una parziale ricomposizione di crescenti disuguaglianze socio-economiche.

Inutile dire, poi, che la lotta all'evasione risponde ai principi più elementari di uno stato di diritto e a quelli più specifici di etica pubblica e coesione sociale, ai quali uno stato non potrebbe soprassedere neppure in condizioni di eccezionalità, pena la perdita di credibilità e autorevolezza.

Quanto ai contenuti, poi, ci si muove a partire da una considerazione di estremo buon senso: esiste una certa tendenza a invocare la lotta all'evasione come una sorta di *totem*, genericamente chiamato in causa ogni volta che si tratti di individuare fonti di copertura non altrimenti reperibili. Questa indagine si propone di contrastare questa prospettiva, attraverso un maggior grado di pragmatismo e specificità. In particolare, ci si propone di fornire stime sulla diffusione del

---

(30) La strada maestra per garantire la sostenibilità del debito in maniera credibile corre sui binari della crescita. In fasi di recessione, i conti pubblici peggiorano comunque e con essi il « rischio-Paese », anche ove si ricorra a politiche prudenti, a saldo zero, di fronte alla crisi in corso. Cfr., F. De Novellis – G. Vaciago, *Non ci resta che crescere*, LaVoce, 13 febbraio 2009.

fenomeno, individuare strumenti di intervento efficaci e fattibili (secondo la logica costi-benefici) e formulare proposte coerenti.

Il principio uniformante di questo sistema di proposte è l'opportunità di affiancare o sostituire al complicato, costoso e farraginoso meccanismo dell'*enforcement* individuale, criteri di recupero del sommerso basati sull'incentivo privato a dichiarare il vero attraverso premi e punizioni ovvero su meccanismi automatici di emersione mediante ad esempio, la tracciabilità delle operazioni. Solo agendo sulle variabili della funzione-obiettivo del potenziale evasore o eliminando determinate condizioni di incertezza sulla ricostruzione effettiva del valore delle transazioni si può rendere credibile e potenzialmente meno costosa la lotta all'evasione.

Di particolare interesse appaiono le considerazioni svolte, molto di recente, dal Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, a L'Aquila in occasione della presentazione del rapporto sull'economia dell'Abruzzo realizzato dall'istituto di via Nazionale. In particolare, in tale occasione, è stato osservato quanto segue:

a) il PIL, in assenza di variazioni, alla fine del 2009 calerà del 5 per cento circa;

b) è opportuno cominciare a ragionare sulle politiche da mettere in campo per favorire un'uscita dalla crisi più rapida possibile.

Con riguardo al punto *sub* b), va notato che il Governatore ha osservato che, per uscire dalla crisi, è necessario si determini la tenuta:

a) dei consumi unitamente, nei limiti del possibile, al mercato del lavoro;

b) della capacità di spesa (31).

In effetti, la durata e la profondità della crisi dipenderà inevitabilmente anche da una serie di comportamenti degli individui, delle imprese e dei consumatori. Condizione prioritaria per uscirne, in ogni caso, è la tenuta dei consumi; una flessione del loro livello potrebbe determinare delle difficoltà insormontabili per la ripresa economica.

Ebbene, anche sulla scorta delle considerazioni appena sviluppate, è evidente come sia importante condurre una efficace politica di contrasto all'evasione di massa. La ripresa, infatti, deve essere finanziata dalla lotta all'evasione. In particolare, come già affermato, l'obiettivo è quello di recuperare risorse occultate all'Erario – ma presenti nel sistema – per attuare mirate politiche di aiuto. L'obiettivo finale è quello di far giungere risorse a soggetti – quelli più poveri – con una elevata propensione al consumo. Solo così si può sperare di non far crollare i consumi e, per questa via, di limitare la caduta del PIL.

(31) Ciò anche in presenza della (possibile) caduta del livello di occupazione.

III. LE BANCHE DATI COME STRUMENTO DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

1. L'anagrafe tributaria: struttura e funzionamento

1.1. La raccolta e l'utilizzo dei dati

L'anagrafe tributaria, istituita con il decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, è il sistema informativo utilizzato per la raccolta e l'elaborazione dei dati e delle notizie rilevati dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate ai fini fiscali agli uffici dell'amministrazione finanziaria, relativi ai contribuenti italiani. L'attuale sistema tributario trae principalmente origine dalle riforme intervenute nei primi anni settanta, introdotte dai Ministri delle finanze Preti e Visentini, le quali, tra le altre innovazioni, produssero un aumento del numero di contribuenti da quattro a venticinque milioni circa.

L'anagrafe tributaria dunque nasce anche per rispondere all'esigenza di gestire una considerevole mole di dati fiscali riguardanti i contribuenti, che prima venivano trattati dagli uffici delle imposte dirette, dell'IVA e del registro in modalità cartacea e senza il ricorso a strumenti informatici così come oggi concepiti (32). Fin dalla sua entrata in vigore (17 ottobre 1973), uno tra i suoi compiti e fini istituzionali più importanti è stato quello di « provvedere alle elaborazioni utili per lo studio dei fenomeni fiscali ».

I soggetti i cui dati e notizie fiscali vengono raccolti dall'anagrafe tributaria sono: persone fisiche, società, associazioni e altre organizzazioni di persone o di beni prive di personalità giuridica.

Per perseguire tali intenti a ciascun contribuente è attribuito un numero di codice fiscale (e di partita Iva, se assoggettati a tale tipologia di imposta), da riportare negli atti e nei documenti indicativi di capacità contributiva. In seguito si introducono e si ampliano meccanismi automatici diretti a verificare le dichiarazioni dei redditi e a incrociare le informazioni fiscali ricevute ai fini del monitoraggio tributario.

Data l'importanza del funzionamento del sistema informativo dell'anagrafe tributaria, dal 1° aprile 1976, il Ministero delle finanze è delegato a tale compito in modo da creare un sistema informativo utilizzando apparecchiature elettroniche centrali, periferiche e di trasmissione dei dati.

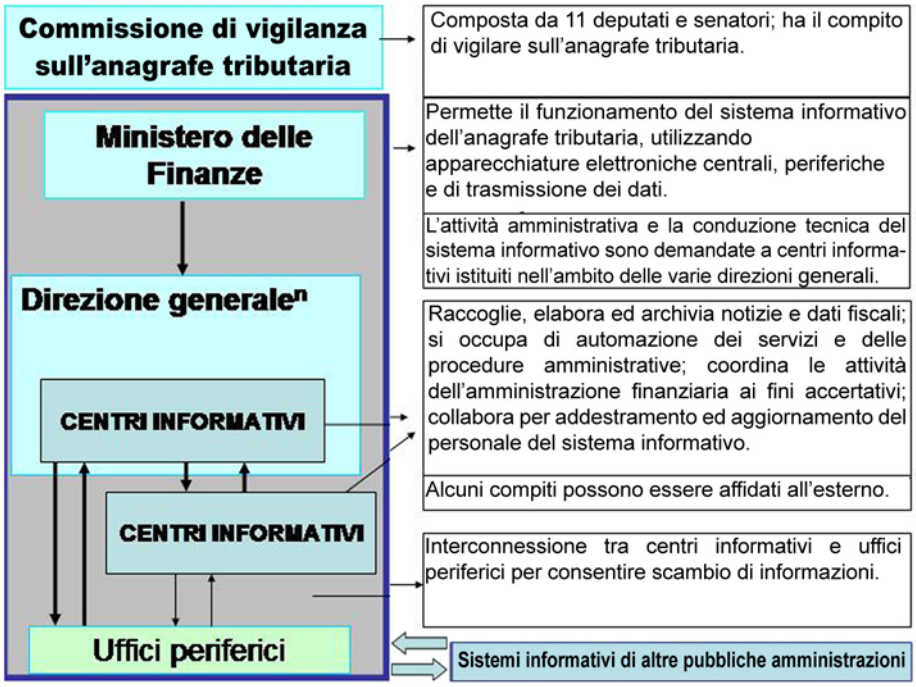
Per ciascuna direzione generale di competenza, le attività amministrative e di conduzione tecnica del sistema informativo vengono demandate ad appositi « Centri informativi » che operano in stretto contatto con gli uffici periferici per l'opportuno scambio di informazioni. I centri informativi sono istituiti con decreto del Ministro delle finanze in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 287 del 1992, anche al di fuori delle direzioni generali, in relazione

---

(32) I dati venivano per lo più gestiti per mezzo di sistemi centralizzati di grandi dimensioni e con poco spazio a disposizione, mentre i sistemi meccanografici risultavano non integrati.

allo « *sviluppo del processo di automazione dei servizi e delle procedure amministrative* ». Parimenti può essere effettuato il collegamento tra il sistema informativo del Ministero delle finanze con quelli delle altre amministrazioni dello Stato, ai fini della raccolta di dati e notizie utili all'anagrafe tributaria o della semplificazione delle procedure esistenti.

Con la legge n. 60 del 1976, il funzionamento dell'anagrafe tributaria viene configurato secondo il seguente schema:



La stessa legge, all'articolo 2, prevede che una Commissione parlamentare bicamerale vigili sull'anagrafe tributaria.

L'implementazione dell'anagrafe tributaria viene affidata alla SOGEI S.p.A. (Società generale di informatica), che inizia a operare dal 1976 secondo un percorso distinto nelle seguenti fasi (33):

a) 1976-1981: automazione dell'anagrafe tributaria. SOGEI realizza la struttura portante del sistema fiscale italiano e i suoi strumenti fondamentali mediante:

– la costituzione dell'archivio anagrafico dei contribuenti;

– la creazione e la distribuzione del codice fiscale;

---

(33) I dati riportati sono tratti dal sito internet di SOGEI e dalle informazioni acquisite nel corso dell'audizione dei vertici della società dinanzi alla Commissione parlamentare di vigilanza tenuta il 12 febbraio 2009 (in *Resoconto stenografico*, 12 febbraio 2009, pag. 2 e ss.).

– la realizzazione delle prime strutture di rete per il collegamento degli uffici delle imposte dirette, dell'IVA e del registro con i sistemi centrali dell'anagrafe tributaria;

– il controllo automatico dei versamenti IRPEF, ILOR e IVA;

– l'acquisizione elettronica degli atti del registro e del pubblico registro automobilistico;

– l'automazione dei rimborsi;

– l'elaborazione delle statistiche di supporto alle manovre di politica fiscale;

– la selezione incroci, liste per gli accertamenti e per i controlli automatici per il contrasto all'evasione fiscale;

Nel 1981 viene inaugurata la nuova sede del CED dell'anagrafe tributaria che, data la rilevanza strategica del sistema, è stata dotata delle più avanzate soluzioni tecnologiche e di sicurezza fisica e logica.

b) 1982-1991: modernizzazione dell'amministrazione finanziaria. L'automazione viene potenziata ed estesa ai diversi comparti dell'amministrazione finanziaria con il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

– automazione del catasto, delle conservatorie dei registri immobiliari, del demanio e delle commissioni tributarie;

– informatizzazione e attivazione dei centri di servizio;

– collegamento della Guardia di Finanza all'anagrafe tributaria;

– realizzazione del sistema informativo della Scuola centrale tributaria, oggi Scuola superiore dell'economia e delle finanze;

– sviluppo dell'*office automation* con l'installazione dei primi *personal computer* e delle reti locali presso gli uffici periferici;

– realizzazione del sistema di documentazione tributaria, oggi servizio di documentazione economica e tributaria;

– realizzazione del sistema per la gestione giuridica ed economica del personale del Ministero delle finanze;

– introduzione delle nuove tecnologie di telecomunicazione (rete a commutazione di pacchetto);

– attivazione dello scambio elettronico dei dati tra il Ministero delle finanze e altri enti (ad esempio, sistema bancario, INAIL, INPS e comuni).

c) 1992-2001: il *web* al servizio della collettività. Lo sviluppo del sistema informativo fiscale viene finalizzato, oltre che all'estensione dell'automazione ad altri comparti dell'amministrazione finanziaria, alla semplificazione e telematizzazione dei servizi. SOGEI estende il sistema informativo alle dogane, alla Guardia di Finanza e all'am-

ministrazione autonoma dei monopoli di Stato per la gestione e per il controllo dei giochi. In particolare, realizza i sistemi di totalizzazione delle scommesse sportive nel 1998 e di quelle ippiche nel 2000, nonché il sistema di controllo centralizzato per il *Bingo*, in esercizio dal 2001.

SOGEI, inoltre, attiva i servizi telematici, primo fra tutti quello delle entrate: oltre 150 mila soggetti, tra intermediari e grandi imprese, vengono abilitati ed inviano dichiarazioni e documenti fiscali attraverso una rete privata virtuale. Segue l'attivazione dei servizi telematici per il territorio (visure catastali e ipotecarie) e per le dogane e infine per i comuni, le province e le regioni. Nel corso del decennio SOGEI programma e mette in esercizio gli studi di settore e realizza il nuovo sistema di gestione della cartografia catastale WEGIS. Infine, progetta e realizza i sistemi gestionali di supporto all'avvio delle Agenzie fiscali, i nuovi uffici delle entrate (che integrano le competenze dei vecchi uffici imposte dirette, IVA e registro) e quelli del territorio.

d) 2002-2009: l'era dell'*e-government*. SOGEI affronta una riorganizzazione per garantire i servizi informatici per le finalità sociali cui è preposta.

Il servizio telematico FISCONLINE apre il canale *internet* per la trasmissione delle dichiarazioni, per il pagamento elettronico delle imposte e per l'erogazione di servizi *on line* ai cittadini e alle imprese.

Il servizio SIATEL (sistema di interscambio informazioni anagrafiche e tributarie con gli enti locali) consente ai comuni l'accesso ai dati dell'anagrafe tributaria. I siti *internet* e le reti *intranet* dell'amministrazione finanziaria diventano gli strumenti di comunicazione e semplificazione operativa delle strutture organizzative del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il sistema informativo doganale AIDA (automazione integrata dogane e accise) consente il colloquio con tutti gli utenti: operatori economici e imprese, altre pubbliche amministrazioni e Paesi dell'Unione europea.

Il FALSTAFF (*Full automated logical system against forgery and fraud*) fornisce uno strumento di supporto per la lotta alla contraffazione a tutela dei prodotti *made in Italy*.

Il servizio SISTER (Sistema interscambio territorio) consente il rilascio *on line* delle visure ipotecarie e catastali.

Il rilievo cartografico PREGEO (Pretrattamento geometrico) rappresenta uno strumento innovativo oltre che per gli aspetti cartografici, anche per gli aspetti relativi al calcolo topografico.

Il pacchetto *software* DOCFA (Documentazione fabbricati) permette ai tecnici professionisti la presentazione dei documenti informatici per l'aggiornamento degli immobili del catasto edilizio urbano con semplificazione degli adempimenti ed immediata registrazione in atti delle variazioni e delle relative rendite catastali.

Il Sistema di interscambio, in attuazione di quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, permette alle amministrazioni interessate di disporre automaticamente dei dati catastali all'interno dei propri sistemi.

Il portale per i comuni, specifico canale *internet* dedicato che consente ai comuni ed alle comunità montane non ancora in possesso della necessaria infrastruttura tecnologica per accedere al Sistema di interscambio, di ottenere la fornitura dei dati catastali.

Si avviano progetti e iniziative che estendono l'impegno di SOGEI ad altri settori della pubblica amministrazione:

– totalizzatore nazionale per i concorsi a pronostico su base sportiva (nuovi Totocalcio e Totogol);

– sistemi informativi per le iniziative del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (DIT): « Vola con internet » (PC ai giovani), « Vai con internet » (PC alle famiglie), « Un c@ppuccino per un PC » (PC agli studenti), « PC ai cocco »;

– *disaster recovery* del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (RGS);

– progettazione di servizi di *business continuity*;

– sistema TS di monitoraggio della spesa pubblica sanitaria;

– sperimentazione di un modello di telelavoro per il territorio;

– introduzione di tecnologia GIS nel progetto dell'OMI;

– partecipazione al « consorzio Galileo » e al progetto WINS insieme al DPF, ora Dipartimento delle Finanze;

– partecipazione al progetto ESTRELLA (*European project for standardized trasparent representations in order to extend legal accessibility*) nell'ambito del *juridical knowledge management*;

– iscrizione dal febbraio 2004 all'elenco pubblico dei certificatori tenuto dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA).

1.2. I limiti del sistema attuale

Fermo restando quanto previsto dalla normativa, il sistema informativo della fiscalità (SIF) attuale contiene applicazioni create appositamente per ciascuna struttura organizzativa (Entrate, Demanio, Territorio, Dogane, Monopoli, Scuola superiore economia e finanze, Equitalia, Dipartimento delle Finanze, Guardia di Finanza), gestite dal partner tecnologico SOGEI.

La normativa tributaria più recente ha ampliato il numero dei soggetti obbligati all'invio dei dati all'anagrafe tributaria e di conseguenza anche i volumi di informazioni da gestire. Si è, pertanto, lavorato molto, ma ancora tanto resta da fare, specialmente sul controllo della qualità dei dati e della completezza delle informazioni trasmesse.

Negli anni sono aumentati vertiginosamente anche i sistemi di collegamento all'anagrafe tributaria da parte dei soggetti esterni all'amministrazione finanziaria, a seguito di convenzioni effettuate anche a livello centrale e regionale, talvolta senza adottare le misure di sicurezza adeguate, e senza che vi sia un quadro nazionale

completo e aggiornato su come vengano gestiti gli accessi e consultate le informazioni, tanto che l'Autorità garante per la protezione dei dati personali è intervenuta con apposito provvedimento del 18 settembre 2008 dichiarando i seguenti dati rilevati in sede di verifica:

– Siatel è un'applicazione *web* utilizzata principalmente da comuni, province, regioni, università, ASL e consorzi di bonifica (per un totale di circa 9.400 enti e 60.000 utenze), che consente di visualizzare dati anagrafici completi, dati fiscali e atti del registro relativi alla totalità dei contribuenti;

– PuntoFisco è un'applicazione *web* di recente realizzazione, attualmente in dotazione a enti previdenziali, tribunali, camere di commercio e società varie, per un totale di circa 180 enti e 18.000 utenze. Tale applicazione consente di visualizzare dati anagrafici, fiscali e atti del registro relativi alla totalità dei contribuenti, più aggiornati e con maggiore segmentazione delle informazioni rispetto a Siatel (ad esempio, differenziando tra dati anagrafici attuali o storici), ma permette anche di accedere a dati sensibili (presenti nel dettaglio degli oneri deducibili);

– « 3270 enti esterni » è un collegamento diretto, tramite terminali fisici o emulatori di terminale, ai sistemi centrali dell'anagrafe tributaria, e, pur essendo in corso di dismissione per esigenze di aggiornamento tecnologico, consente tuttora a soggetti anche privati (Telecom Italia S.p.A., Enel, Inail, Inps, Camere di commercio, Ministero delle politiche agricole, Interforze) di collegarsi a informazioni anagrafiche e fiscali relative alla totalità dei contribuenti. La struttura dell'applicativo non consente all'Agenzia delle Entrate di conoscere il numero di utenti;

– Entratel è un applicativo utilizzato dagli enti principalmente ai fini della trasmissione delle dichiarazioni, con flussi di dati solo in entrata verso l'Agenzia delle Entrate; le credenziali di autenticazione fornite dall'Agenzia permettono altresì all'operatore di visualizzare la posizione fiscale dell'ente attraverso l'apposita *web application* (*Fisconline* e « cassetto fiscale ») (34);

– i *web service* sono strumenti realizzati sulla base di specifiche tecniche definite caso per caso dall'Agenzia delle Entrate, che consentono di accedere a dati anagrafici anche completi relativi alla totalità dei contribuenti. Tali collegamenti sono utilizzati da 21 enti, ma la loro configurazione del collegamento non consente all'Agenzia di conoscere il numero di utenti;

– i *file transfer* sono collegamenti, utilizzati da circa 200 enti, per la gestione di flussi di dati prevalentemente in entrata (provenienti soprattutto dalle banche), ma talora anche in uscita (ad esempio verso i concessionari della riscossione).

---

(34) Si segnala che l'Agenzia delle Entrate, il 10 giugno 2009, ha provveduto all'emanazione di un apposito provvedimento per l'aggiornamento delle modalità di abilitazione e di accesso ai servizi telematici, e in particolare per Entratel e Fisconline, al fine di ottemperare a quanto previsto dal Garante per la protezione dei dati personali.

Il sistema attuale si basa dunque su oltre 6000 *server* e oltre 1500 applicazioni scritte, che utilizzano 30 linguaggi di programmazione diversi. Il fatto che molte delle applicazioni gestite siano differenti per approccio tecnologico (alcune sono *client*/*server* cioè richiedono l'installazione di componenti *software* a pagamento per la licenza sui terminali degli utenti finali, altre sono fruibili semplicemente via *browser*), potrebbe determinare notevoli costi e difficoltà di gestione degli accessi e delle abilitazioni e disabilitazioni (35).

Peraltro lo stato degli archivi ancora non sembra possedere un livello altamente soddisfacente e soprattutto non è chiaro il « programma », a breve e medio termine, che si intende adottare per uscire da questo arcipelago.

In questo ambito il ruolo che la SOGEI potrebbe assumere è duplice:

1. propositivo e di supporto nella fase progettuale, rappresentando i possibili impatti che l'evoluzione tecnologica potrebbe avere sui processi dell'amministrazione;

2. di coordinamento, standardizzazione e controllo nella fase attuativa, curando la qualità e l'integrazione delle banche dati, l'interoperabilità dei processi e l'accesso sicuro degli utenti.

Sarebbe pertanto auspicabile realizzare l'integrazione del SIF (sistema informativo della fiscalità) nell'ottica dell'interoperabilità, magari limitando il numero dei progetti e/o dei programmi e stabilendo le priorità insieme ai vertici del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ciò potrebbe consentire, limitando i *function point*, anche un contenimento dei costi.

Un preventivo coordinamento tra gli attori porterebbe a economie di scala e di scopo e a tempi certi di realizzazione e potrebbe, inoltre, consentire una valutazione sulla remuneratività dell'investimento effettuato in termini di recupero di base imponibile.

Come è emerso nel corso dell'indagine conoscitiva, il Dipartimento delle Finanze individua come soluzione (36) una previa « mappatura dei sistemi », inserita nel contratto quadro del 2009.

In estrema sintesi, più che affrontare le nuove frontiere dell'analisi o della *business intelligence* sembrerebbe opportuno che la SOGEI investisse per razionalizzare il modello esistente al fine di renderlo più snello, congruente, efficiente, efficace ed economico e ciò potrebbe consentire di offrire soluzioni e servizi anche per le amministrazioni locali.

---

(35) Questa struttura del sistema è diretta conseguenza del fatto che esso nel tempo si è venuto articolando in strutture autonome a seconda dei diversi soggetti di riferimento: singole Agenzie, Monopoli, Scuola superiore dell'economia e delle finanze, Equitalia, Dipartimento delle Finanze e Guardia di Finanza. Si tratta, in sostanza, di una collezione di isole informatiche cresciute in modo indipendente in relazione alle esigenze di ogni singola struttura organizzativa.

(36) È stato istituito anche un apposito « Tavolo permanente sulla gestione integrata delle banche dati del SIF » per l'implementazione di un « modello della qualità dei dati » per il coordinamento dei dati gestiti da competenze diverse.

La *governance* della lotta all'evasione si ritiene debba rimanere in via esclusiva agli organi dello Stato, gli unici che per norma e per mandato ne hanno la diretta responsabilità. Essi devono richiedere ai *partner* tecnologici di realizzare al meglio ciò che a loro viene chiesto e fornire le linee di armonizzazione e di indirizzo del sistema, utilizzando gli strumenti, anche contrattuali, disponibili.

Il disegno dell'architettura delle informazioni integrate, anche e specialmente nell'ottica dell'interoperabilità, deve essere sottoposto alla supervisione e all'approvazione degli organi dello Stato, prima di essere attuato dai loro *partner* informatici nel rispetto del loro ruolo eminentemente operativo.

1.3. La necessaria integrazione delle banche dati

Dall'analisi degli interventi dei soggetti auditi nel corso dell'indagine conoscitiva, è emerso come le diverse amministrazioni interessate, pur avendo sostenuto ingenti investimenti che si sono sostanziati anche nell'acquisizione delle più evolute tecnologie informatiche, non siano riuscite a raggiungere un'unità di intenti per una integrazione e omogeneizzazione delle banche dati.

Altro aspetto problematico riguarda l'esistenza di alcune carenze di dati che dovrebbero essere patrimonio dell'amministrazione finanziaria. Così, ad esempio, nonostante l'Agenzia del Territorio, insieme al *partner* tecnologico SOGEI, sia riuscita a raggiungere uno *standard* molto elevato nell'informatizzazione del catasto avvenuta negli ultimi decenni, ad oggi si è accertata la presenza di circa un milione e cinquecentomila fabbricati per i quali non è stata mai presentata la prevista dichiarazione in catasto da parte dei soggetti obbligati. Tali fabbricati sono stati individuati dall'Agenzia del Territorio attraverso l'incrocio di foto aeree con le banche dati catastali e rappresentano un recupero in termini impositivi di tributi nazionali e locali, sia per le imposte sui redditi, sia per la tariffazione di molti servizi essenziali degli enti locali.

Tali inefficienze provocano talune conseguenze negative: sottraggono tempo all'amministrazione finanziaria, costretta a destinare ulteriori risorse finanziarie e umane ai fini dell'accertamento della reale esistenza di questi beni; aumentano la sfiducia dei contribuenti onesti nel funzionamento del sistema tributario e comunque favoriscono quelli disonesti; accrescono, per effetto di esternalità di rete, la probabilità di comportamenti tributari illeciti che si riflettono anche su altre imposte.

L'integrazione delle banche dati e le opportune procedure di miglioramento della qualità delle stesse nell'ottica della più ampia interoperabilità come *mission* « *to do* » diventa condizione senza la quale è inutile procedere a ulteriori aggiornamenti tecnologici delle basi dati informative. Occorre quindi concentrarsi sulle banche dati esistenti e sui dati in esse contenuti, accrescendo l'utilizzo di *web service* e di quelle tecnologie sviluppate negli ultimi anni che, basandosi anche su XML, consentono lo scambio di informazioni in maniera strutturata e *standard*, favorendo l'utilizzo di strumenti per

il rispetto delle misure di sicurezza previste dall'Autorità garante della protezione dei dati personali, sia in relazione all'integrità e veridicità dei dati, sia al controllo sugli accessi non pertinenti.

L'*Extensible Markup Language* (XML) è un linguaggio *standard* attraverso il quale gli utenti si possono scambiare agevolmente informazioni, rendendole immediatamente disponibili grazie al formato e alla struttura preconcordata.

Anche il CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) promuove l'utilizzo del linguaggio XML attraverso il progetto del « Sistema pubblico di cooperazione-accordo di servizio » dell'ottobre 2005.

L'interoperabilità deve essere intesa come sistema atto a garantire che il documento informatico di tipo tributario trasmesso in anagrafe tributaria e il suo contenuto siano utilizzabili a prescindere dalla piattaforma tecnologica. In tal modo, si possono ottimizzare, sul piano gestionale, le operazioni relative al documento e, al contempo, rendere i dati contenuti fruibili ai fini del controllo tributario in quanto comprensibili, aggiornati tempestivamente, integri e corretti.

Al fine di rispondere a tale esigenza, per effettuare collegamenti tra sistemi diversi con tecnologie sia hardware che software differenti seppur all'interno di una stessa rete, si potrebbe, ad esempio, incrementare per l'accesso a dati ospitati su differenti sistemi e piattaforme tecnologiche l'utilizzo dei sistemi *software di tipo web service*, che permettono l'interazione utilizzando appositi messaggi secondo schemi XML inclusi in una busta (la più nota è SOAP – *simple object access protocol* – il protocollo semplice basato su XML, per lo scambio di informazioni sul *web*); per la gestione dei documenti e dei connessi fascicoli secondo un flusso operativo altamente digitalizzato si dovrebbe far riferimento a piattaforme di gestione documentale con *standard* aperti, non proprietari e trasparenti.

Lo scambio di dati per mezzo di supporto magnetico deve essere quindi superato nell'ottica dell'interoperabilità. Ad esempio, il comune, che possiede una propria anagrafe, che deve immediatamente riscontrare per mezzo di un applicativo *software* le eventuali discordanze di dati e notizie anagrafiche e tributarie per poi intervenire per sanare gli eventuali errori, deve essere messo in grado di poter effettuare tali studi in modo automatico.

Non solo in questo modo i dati risulteranno aggiornati e corretti in tempo reale ma si eviteranno anche tutte le inefficienze tecnologiche, fisiche e organizzative derivanti dall'utilizzo del supporto fisico come scambio di informazioni, senza contare gli effetti positivi che si avrebbero anche in tema di sicurezza delle informazioni stesse.

Nel breve periodo (con effetti positivi anche nel medio e lungo termine) può essere utile pensare alla realizzazione di *authentication proxy server* differenziati, che gestiscano le autenticazioni dei soggetti abilitati agli accessi e ai dati consentiti per i servizi autorizzati (37). Ciò tornerebbe utile anche a livello statistico, al fine di verificare il

---

(37) Un esempio può essere costituito dall'uso di e-ID per servizi elettronici al momento limitato al solo fine di ottenere rimborsi fiscali tra Paesi membri UE nel progetto europeo STORK (*secure identity across borders linked*).

rispetto delle norme previste dal Garante per la protezione dei dati personali relativamente ai principi di necessità del trattamento effettuato anche dai diversi enti.

Una buona ipotesi di integrazione dei dati potrebbe essere realizzata mediante l'adozione della fattura elettronica interoperabile, che potrebbe rappresentare un importante deterrente all'evasione fiscale.

Occorrerà inoltre coordinarsi con gli altri sistemi europei, ad esempio, con il sistema telematico europeo di informazione sui casellari giudiziari (sistema Ecris), (38) per integrare i dati relativi ai casellari giudiziari con il comportamento tenuto ai fini tributari, così da migliorare l'analisi e il reperimento dei dati ai fini della lotta all'evasione, nonché per reprimere l'abuso del diritto e in generale l'elusione tributaria.

Ottimizzando il coordinamento tra il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze si potrebbero, ad esempio, ridurre gli impegni a carico dei comuni previsti dalle disposizioni emanate dalla direzione centrale per i servizi demografici.

Un maggiore coordinamento tra normativa tecnica, elaborata anche con la collaborazione del CNIPA, e normativa tributaria potrebbe poi rendere il documento informatico a rilevanza tributaria realmente chiaro e fruibile.

Sulla base delle problematiche esposte si potrebbero ipotizzare le seguenti linee di azione:

1. rafforzare la *governance* del Ministero dell'economia e delle finanze, in modo che si imponga su tutti i soggetti della fiscalità, vagliando le proposte del *partner* tecnologico e limitando lo sviluppo di nuove applicazioni che potrebbero rivelarsi ridondanti;

2. pianificare, prima di sviluppare altre applicazioni con SOGEI, le attività per revisionare e razionalizzare le banche dati esistenti, al fine di un concreto miglioramento della qualità dei dati, con obiettivi e tempi definiti, contenendo altresì gli oneri (circa 300 milioni di euro all'anno) per la gestione del Sistema informativo della fiscalità;

3. attuare la cooperazione con i diversi enti al fine di avere a disposizione dati accurati, avvalendosi anche della collaborazione di soggetti esterni, come l'ISTAT, per le operazioni che consentano di affinare il dato, rendendolo così realmente fruibile per la lettura interpretativa anche ai fini del contrasto all'evasione;

4. ridisegnare la struttura di gestione documentale del Sistema informativo della fiscalità già nell'ottica dell'interoperabilità (e non della sola e mera integrazione tra singole banche dati) e incrementare l'utilizzo dei sistemi di *business intelligence* per il contrasto all'evasione fiscale;

5. sensibilizzare tutti gli attori coinvolti al rispetto delle prescrizioni previste per il trattamento dei dati personali, contenute

---

(38) Decisione 2009/316/GAI del Consiglio europeo del 6 aprile 2009 da recepire entro il 7 aprile 2012.

nelle pronunce del Garante per quanto riguarda sia i diritti degli interessati, sia le misure di sicurezza adottate e da adottare;

6. definire insieme al CNIPA, competente in materia, le tassonomie comuni finalizzate all'interoperabilità con il sistema fiscale e le sue banche dati, sulla base di *standard* aperti, non proprietari e trasparenti. Occorre altresì vincolare alle tassonomie individuate le realizzazioni di nuovi *database* (siano essi della pubblica amministrazione centrale o locale), sottoponendoli all'esame e all'approvazione del CNIPA. Andrebbero comunque individuate modalità *standard* di scambio di informazioni basati su schemi XML da realizzare con l'Amministrazione fiscale. Tali dati potranno essere incrociati con altri contenuti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria, per ottenere interessanti analisi ai fini della lotta all'evasione fiscale;

7. favorire l'utilizzo della tecnologia attraverso un sistema premiale per le pubbliche amministrazioni che si adeguano, visto che talvolta le sole disposizioni/imposizioni (come nel caso delle realizzazioni del CNIPA) non ottengono i risultati auspicati.

2. Il decentramento catastale

Il trasferimento del catasto ai comuni, previsto dall'articolo 65 del decreto legislativo n. 112 del 1998, non ha trovato attuazione in considerazione delle difficoltà relative al trasferimento di risorse finanziarie e professionali, nonché a causa della necessità di definire le modalità attraverso le quali i comuni partecipano alla determinazione degli estimi. Tale vicenda è attualmente oggetto di una controversia in sede giurisdizionale, in quanto il relativo D.P.C.M. attuativo è stato impugnato dalla Confedilizia dinanzi al TAR del Lazio che, in data 15 maggio 2008, ha emesso la sentenza n. 4259, poi annullata con rinvio al medesimo TAR dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2179 del 7 aprile 2009, a seguito di un appello presentato dall'ANCI, per un difetto di legittimazione processuale nel giudizio di primo grado.

L'idea del decentramento catastale ai comuni, al di là delle valutazioni di carattere politico, richiede, necessariamente, una rivisitazione del sistema in funzione dei grandi progressi nella gestione informatizzata dei dati catastali che nel frattempo sono stati realizzati.

In effetti, vi è stato un forte impulso all'utilizzo delle procedure informatiche, tra cui si segnalano in particolare: la procedura DOCFA di cui al decreto ministeriale 10 aprile 1994, n. 701, che consente ai tecnici professionisti di effettuare le dichiarazioni di nuova costruzione o di variazione dei fabbricati; la procedura PREGEO per l'aggiornamento cartografico e censuario dei terreni; la procedura VOLTURA finalizzata alla presentazione su supporto informatico delle variazioni di intestazione catastale; il modello unico informatico di cui all'articolo 3-*bis* del decreto legislativo n. 463 del 1997, con cui i notai e altri pubblici ufficiali effettuano telematicamente la registrazione fiscale, la trascrizione ed iscrizione nei registri di pubblicità immo-

biliare, nonché la voltura catastale; l'eliminazione, nella quasi totalità dei casi, dell'obbligo di presentazione della dichiarazione di variazione ai fini ICI, sostituita dalla fruibilità dei dati catastali ai comuni, secondo quanto previsto all'articolo 37, comma 53, del decreto-legge n. 223 del 2006. Tutte queste innovazioni hanno determinato nel tempo la costruzione di un sistema di fruizione dei dati catastali ben diverso da quello esistente nel 1998, allorché il legislatore ha previsto il decentramento catastale.

Sicuramente tutte queste procedure, che pure presentano ancora ampi margini di miglioramento e razionalizzazione, evidenziano che ci si trova di fronte ad un sistema complesso, in cui i soggetti interessati riescono in qualche modo a comunicare a distanza. Di fatto, ove si proseguisse su questa strada, si potrebbe realizzare, anche attraverso ulteriori semplificazioni e il coordinamento delle procedure informatiche, una unica banca dati immobiliare integrata, caratterizzata dall'interoperabilità tra catasto, pubblicità immobiliare, comuni, notai e professionisti tecnici. Questa banca dati che, per la parte di rispettiva competenza, sarà a disposizione degli enti locali e degli altri soggetti interessati al settore immobiliare, dovrà essere gestita esclusivamente in maniera unitaria dall'Agenzia del Territorio, cui spetta, come evidenziato nell'atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2009-2011, la *governance* dei processi catastali in qualità di ente gestore della banca dati unitaria nazionale, al fine di garantire il controllo della qualità dei flussi e dei processi.

Resterebbe da risolvere, quindi, la questione sostanziale – che rappresenta il vero nodo del problema – di come e con quali parametri debba essere determinata la rendita catastale. Anche questo problema andrebbe affrontato realisticamente alla luce delle procedure vigenti posto che, con la procedura DOCFA, è il tecnico di parte che propone la rendita dell'immobile, fatto salvo il successivo controllo dell'Agenzia del Territorio. Per risolvere il problema, sarebbe sufficiente che la dichiarazione di accatastamento o di variazione fosse presentata esclusivamente in modalità telematica, consentendo al sistema informativo di renderla immediatamente disponibile sia all'Agenzia del Territorio sia al comune. In tal modo le due strutture potrebbero, dal rispettivo punto di vista fiscale e urbanistico, verificare la coerenza delle caratteristiche delle unità immobiliari dichiarate rispetto alle informazioni disponibili nelle rispettive banche dati. Ciò consentirebbe all'Agenzia del Territorio di disporre di eventuali osservazioni e di ulteriori notizie in merito rappresentate dal comune, al fine di confermare o rettificare la rendita proposta dalla parte, chiudendo così il procedimento.

Tale indirizzo troverebbe, in uno scenario di alta informatizzazione e di uniformità dei processi informatici utilizzati riguardanti tutta la filiera della costruzione (dal rilascio dei permessi, alle dichiarazioni di abitabilità), il suo necessario completamento e il suo elevato valore aggiunto.

Il processo di decentramento catastale, come previsto dal decreto legislativo n. 112 del 1998, ha fatto rilevare le sopra citate difficoltà attuative; le esigenze all'origine delle vigenti normative in materia di

decentramento catastale possono tuttavia considerarsi in gran parte superate alla luce di una fase innovativa rappresentata dall'attuale elevato grado di informatizzazione complessiva di tutte le procedure e dalla completa digitalizzazione delle mappe e dei dati relativi agli immobili già presenti in catasto. Contestualmente alla razionalizzazione delle procedure e dei linguaggi informatici, andrebbero potenziate le sinergie tra l'Agenzia del Territorio ed i comuni, tese anche all'acquisizione dei dati concernenti gli immobili non accatastati.

La costruzione di un'unica banca dati immobiliare integrata, cui tutti gli attori siano chiamati a contribuire per la rispettiva competenza e che, al tempo stesso, consenta a ciascuno di questi l'acquisizione delle informazioni necessarie allo svolgimento dei propri compiti, sembra essere, allo stato attuale, l'unica soluzione al problema, senza dover ricorrere alle modalità attuative previste dal decreto legislativo n. 112 del 1998 in tema di trasferimento di personale ed erogazione di risorse finanziarie aggiuntive, che, come ha dimostrato l'esperienza del decennio trascorso, sono state il vero ostacolo all'attuazione del decreto stesso.

Infatti, con una attenta strategia diretta alla fruibilità dei servizi e alla interoperabilità dei sistemi secondo regole di cooperazione, è possibile rendere disponibili le informazioni ovunque esse siano richieste.

3. La partecipazione dei comuni al contrasto dell'evasione dei tributi statali

L'articolo 1 del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito con la legge n. 248 del 2005, al fine di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa, prevede che la partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale sia incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso. Invero, secondo quanto è emerso nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'ANCI, non sembra che, nella prassi applicativa, i tentativi di dare attuazione a tale disposizione abbiano sortito i risultati auspicati dal legislatore.

In primo luogo, è stato osservato che il meccanismo di premialità previsto per gli enti locali che effettuino segnalazioni significative di situazioni di evasione appare, per la sua misura pari al 30 per cento delle somme riscosse, poco incentivante per i comuni, tenuto conto delle risorse che in ogni caso dovrebbero essere impiegate ove si intendesse svolgere un'attività che non sia del tutto episodica. D'altra parte, i tempi di corresponsione di tali importi dallo Stato ai comuni, poiché sono legati alla definitività dell'accertamento, appaiono essere troppo lontani nel tempo e comunque non correlati ai tempi delle attività svolte dal comune, soprattutto ove si consideri che in ordine all'accertamento effettuato potrebbe aprirsi un contenzioso.

Al riguardo, la realtà dei fatti porta a ritenere condivisibili le osservazioni dell'ANCI, per cui si propongono due opportune modifiche alla normativa vigente in merito.

La prima potrebbe consistere nell'aumentare la misura del compenso prevista per il comune dal 30 al 50 per cento degli importi recuperati relativi a tutte le annualità di tributo evase, sanzioni e interessi, in modo da rendere più appetibile per il comune stesso lo svolgimento di tali attività.

La seconda modifica che si ritiene di proporre potrebbe riguardare i tempi di attribuzione dei compensi in questione, che dovrebbero essere legati direttamente a quelli di pagamento del maggior tributo accertato, prevedendo che, nel caso di contenzioso, i termini e gli importi siano determinati in base a quanto previsto dall'articolo 68 del decreto legislativo n. 546 del 1992, che disciplina la riscossione frazionata del maggior tributo in pendenza di ricorso. Si potrebbe inoltre stabilire che l'erogazione del compenso al comune debba essere effettuata nel termine di 90 – 120 giorni dal pagamento da parte del contribuente.

Tali proposte di modifica, sebbene siano in grado di risolvere alcuni problemi legati all'attuazione del decreto-legge n. 203 del 2005, non consentono di superare talune censure emerse nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'ANCI, in ordine alla non perfetta fruibilità delle varie banche dati e al loro tempestivo aggiornamento, questioni che per la loro complessità potrebbero essere superate solo con provvedimenti generali di razionalizzazione e di miglioramento dell'efficienza del sistema dell'anagrafe tributaria e delle sue banche dati.

Un altro ambito in cui sarebbe necessaria una maggiore sistematicità e collaborazione da parte dei comuni con lo Stato, nell'attività di contrasto all'evasione fiscale, è quello relativo ad una significativa evasione in ambito immobiliare, derivante dall'esistenza, secondo quanto dichiarato dal direttore dell'Agenzia del Territorio, di circa un milione e cinquecentomila unità immobiliari non accatastate, emerse a seguito delle verifiche effettuate dall'Agenzia, anche mediante l'utilizzo di nuove ed efficaci tecnologie.

A tale riguardo, la collaborazione dei comuni dovrebbe essere rivolta non già ad effettuare le cosiddette segnalazioni qualificate, concernenti le diverse fattispecie imponibili relative alle imposte dirette, bensì al completamento della banca dati catastale, al fine di ottenere il recupero di quote ulteriori di basi imponibili relative a tributi statali e comunali.

Infatti, la definizione di un protocollo tipo riguardante Agenzia del Territorio e comuni finalizzato all'accatastamento degli immobili, accompagnata da una coerente politica di incentivi economici per i comuni, oltre a portare al recupero di una consistente base imponibile e a completare la banca dati catastale, potrebbe rappresentare un primo coerente passo nella costruzione di una nuova e diversa concezione dell'operatività della banca dati catastale integrata, secondo le linee guida indicate sommariamente nel precedente paragrafo, contribuendo altresì effettivamente alle azioni di contrasto dell'evasione fiscale.

4. La riscossione dei tributi locali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.1. Il ruolo dell'Agenzia delle Entrate

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2. Il ruolo della Guardia di Finanza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3. Il ruolo dell'Agenzia del Territorio

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

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

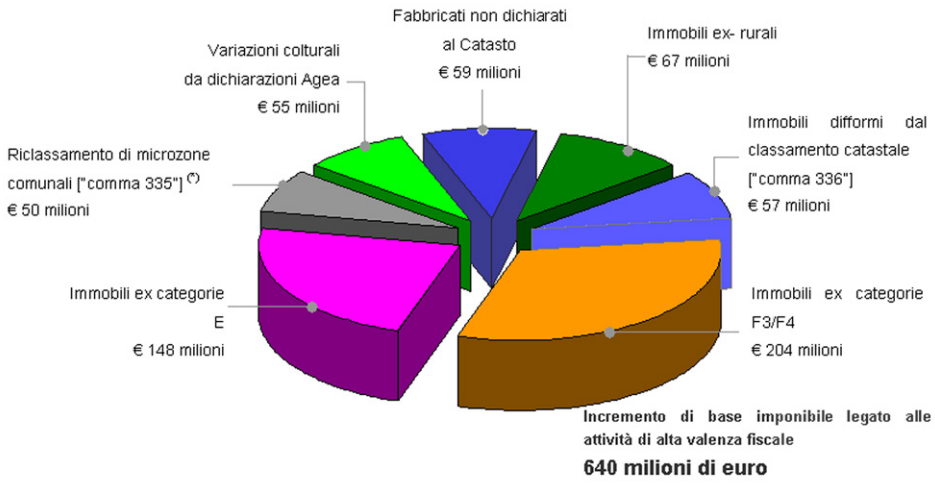
Infine, il settore planimetrico completa il catasto edilizio urbano con informazioni di tipo grafico relative a ciascuna unità immobiliare.

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

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

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

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



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

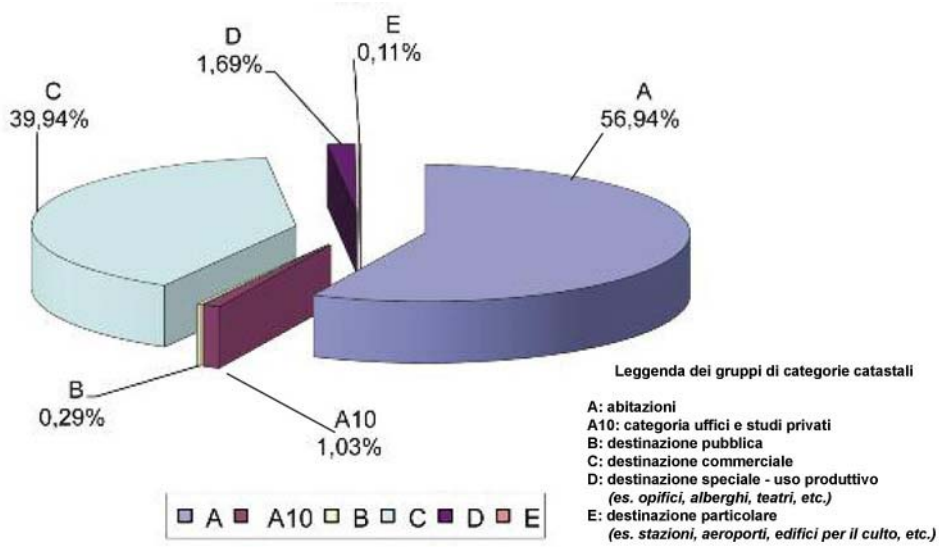
Fonte: Agenzia del Territorio

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

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

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

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



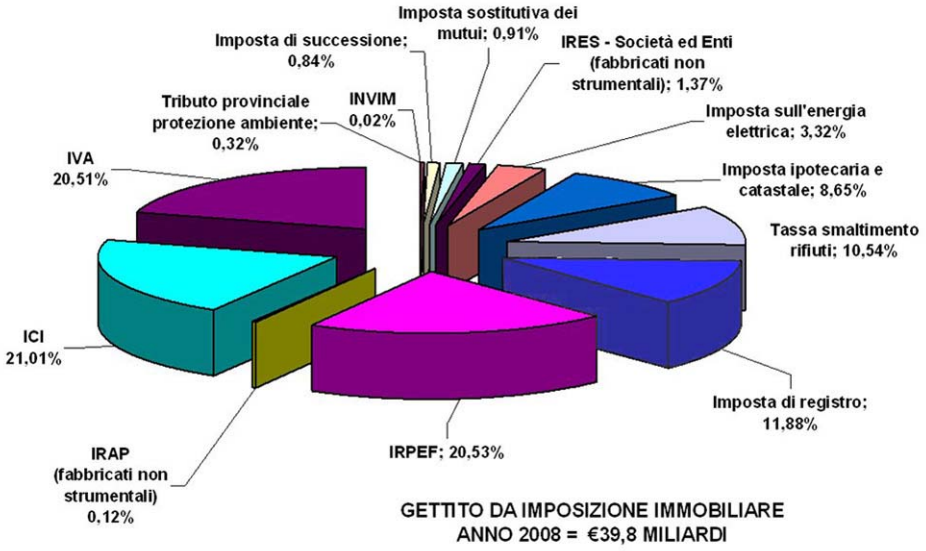
Ripartizione percentuale delle unità immobiliari urbane tra i diversi gruppi di categorie catastali (dal volume « Gli Immobili in Italia »)

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

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

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

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

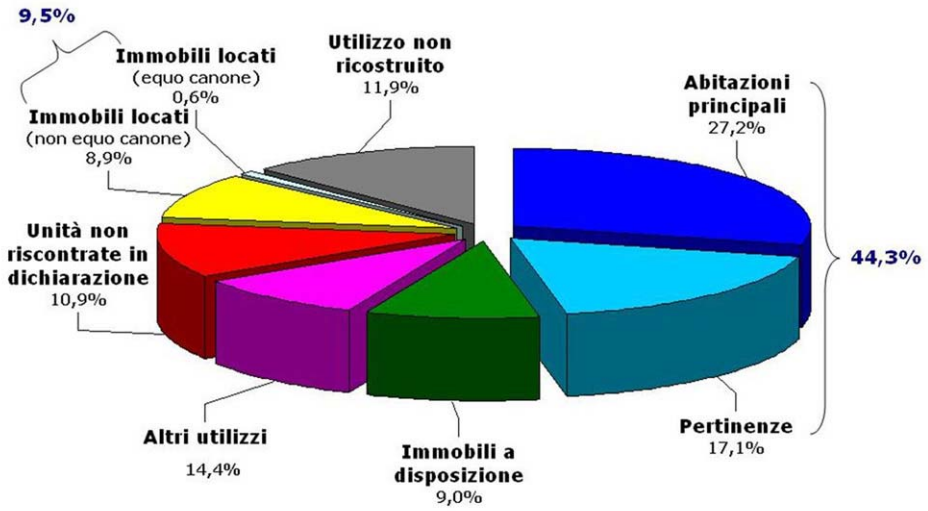


Fonte: Elaborazione MEF – Dipartimento delle Finanze

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

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

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



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

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

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

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

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

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

6.4. Il ruolo dell'Agenzia delle Dogane

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

b) XBRL si basa su tassonomie preconcordate che, in quanto tali, richiedono sforzi di tempo e di costi per implementarle, qualora non siano già « pronte » e che dopo essere state definite si rivelano utili in relazione a:

– adempimenti del registro delle imprese, e in particolare invio dei bilanci;

– applicazioni in ambito bancario (corep-finrep);

– dichiarazione dei redditi e altre finalità fiscali;

– rilevazioni statistiche nazionali;

– vigilanza dei mercati finanziari.

In Italia, il formato XBRL per il deposito dei bilanci è, in particolare, rivolto obbligatoriamente agli schemi relativi allo stato patrimoniale e al conto economico, poiché per gli altri documenti (nota integrativa, relazione sulla gestione e del collegio sindacale, verbale di approvazione del bilancio) i formati possibili sono di tipo immagine (*tiff*, *pdf* e *pdf/a*).

Per quanto concerne le funzioni di analisi, le Camere di commercio, che attualmente dispongono solo di « dati », dovrebbero invece disporre di « informazioni », cioè il risultato di operazioni di estrazione e di elaborazione compiute a partire dai dati e che sono significative a seconda del contesto (ad esempio, per la lotta all'evasione, la distribuzione per area geografica, la concentrazione in determinate categorie economiche, la presenza di voci di costi in percentuali superiori o presenti solo in determinate zone geografiche). Tali informazioni si trasformeranno in « conoscenza » se utilizzate per prendere decisioni e orientare le azioni conseguenti.

L'XBRL è dunque uno strumento interessante e utile per i bilanci ma, allo stato attuale, non è uno *standard* di riferimento per la fattura elettronica perché non attuato per tale finalità da nessun Paese. In ogni caso, anche ove fosse adottato, potrebbe essere rivolto solo alla « sintassi » della fattura elettronica e non anche all'intero ciclo di vita nella catena degli approvvigionamenti aziendali (dall'ordine al pagamento), che è generalmente considerata l'unica via per garantire l'efficienza finanziaria e funzionale all'interno dell'azienda nell'ottica dell'interoperabilità.

In tema di fatturazione elettronica si segnala che esistono già diversi *standard* proposti nei tavoli di armonizzazione legislativa europea e internazionale e che la creazione di un nuovo *standard*, quale sarebbe l'XBRL, non farebbe altro che alimentare il contesto applicativo già poco chiaro.

L'XBRL era stato già proposto nel 2006 nei tavoli di lavoro internazionali come strumento alternativo per la sintassi della fattura elettronica, ma al momento non risulta che sia stato inserito in alcuna normativa internazionale.

A questo proposito, sarebbe pertanto opportuno seguire quanto proposto dall'Un-Cefact, cioè uno *standard* internazionale ISO per l'adozione della fattura elettronica, che tenga conto sia di tutti gli *standard* considerati tali nel mercato mondiale (che quindi non avrebbero difficoltà ad essere accettati anche nei grandi mercati non

domestici, come la Cina), sia delle raccomandazioni della Commissione europea nello sviluppo degli *standard* finanziari nell'area unica dei pagamenti (SEPA).

Sulla base di tali considerazioni si può dunque ritenere che:

1) i dati di bilancio inseriti nel *database* del registro delle imprese ai fini del deposito in formato elaborabile XBRL siano molto utili ai fini del collegamento con il *database* dell'anagrafe tributaria ed in particolare con le dichiarazioni fiscali effettuate dalle stesse imprese;

2) ai fini della fattura elettronica XBRL non possa rappresentare la soluzione idonea per le ragioni sopra esposte.

IV. LE GARANZIE PER I CONTRIBUENTI

1. I rischi per la *privacy* dei contribuenti

Il ruolo dell'anagrafe tributaria, e più in generale delle banche dati, nella lotta all'evasione fiscale è di fondamentale importanza perché permette di monitorare le azioni e i comportamenti dei contribuenti, incrociando non solo dati finanziari e patrimoniali, ma anche strettamente personali in quanto legati al tenore di vita di ciascun cittadino.

Per questo è necessario prevedere un sistema di garanzie che protegga la *privacy* del cittadino-contribuente, adottando un'impostazione tanto rigorosa nel perseguire i comportamenti illeciti quanto garantista nel difendere la sfera personale di ciascun individuo.

Il rafforzamento del sistema informativo della fiscalità non dovrà dunque fare dell'anagrafe tributaria un « grande fratello fiscale », ma dovrà piuttosto rappresentare un efficace strumento di verifica per individuare reati e illeciti amministrativi, prevedendo anche un accurato controllo nei riguardi di coloro che possono accedere ai dati, nonché sanzioni severe, consistenti anche in misure di carattere disciplinare, verso chiunque dovesse utilizzare lo strumento per fini diversi da quelli istituzionali.

L'esigenza di un elevato livello di protezione dei dati personali del contribuente si avverte soprattutto in considerazione dell'attuale processo di articolazione dei soggetti titolari di potere tributario e impositivo in diversi livelli territoriali di governo. Tale processo sta coinvolgendo, in maniera sempre più rilevante, gli apparati comunali nelle attività di accertamento anche di tributi statali.

In presenza di questo processo, lo scambio di dati tra le diverse banche dati acquista un rilievo centrale. A tale riguardo, già l'articolo 1, comma 56, della legge finanziaria per l'anno 2007 aveva previsto un sistema integrato dell'anagrafe tributaria che avrebbe potuto trovare attuazione in due modi diversi: o mediante la costituzione di una nuova banca dati cui i soggetti interessati avrebbero dovuto trasmettere le informazioni in loro possesso, ovvero mediante un sistema di *link* alle banche dati già esistenti. Tale previsione fino ad oggi non ha avuto attuazione.

La tendenza a integrare i diversi livelli di governo nella lotta all'evasione fiscale si evince, in particolare, dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008 che, nel prevedere la collaborazione dei comuni all'accertamento dei tributi anche erariali, ha realizzato il cosiddetto federalismo dell'accertamento (43).

In questo contesto s'inserisce la normativa prevista in materia di federalismo fiscale, la cui attuazione comporterà la necessità di implementare le misure di sicurezza sugli accessi alle banche dati e di tracciare i soggetti che possano accedervi. A tal proposito, l'articolo 2, comma 2, lettera *v)* della legge delega n. 42 del 2009 in materia di

---

(43) A tal proposito, si rinvia all'audizione del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, in *Resoconto stenografico*, 23 settembre 2008, pag. 3.

federalismo fiscale, ha individuato, fra i principi e i criteri direttivi cui dovranno informarsi i decreti legislativi delegati, la « *definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela dei dati personali* ».

La stessa legge n. 42 del 2009 ha altresì previsto l'istituzione di due organismi destinati ad avere un ruolo centrale anche per quanto riguarda le banche dati di carattere tributario e lo scambio di informazioni. L'articolo 4 prevede, infatti, una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, che diverrà la sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, cui le amministrazioni statali, regionali e locali dovranno fornire i necessari elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari. L'articolo 5 stabilisce che venga istituita una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica che, in funzione di coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo, ha, tra gli altri compiti, anche quello di verificare la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali.

2. La normativa applicabile al trattamento dei dati personali, in particolare in ambito tributario

La normativa applicabile al trattamento dei dati personali in ambito tributario trova il proprio fondamento nei principi generali di cui al decreto legislativo 30 luglio 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), che prevede che il trattamento dei dati personali si svolga assicurando un elevato livello di tutela per i diritti delle persone e nel rispetto del principio di necessità nel trattamento stesso. Questo principio, stabilito dall'articolo 3 del codice, si applica anche ai sistemi informativi e ai *software*, nell'ambito dei quali i dati personali e i dati identificativi sono utilizzati solo se indispensabili per il raggiungimento delle finalità consentite nei singoli casi.

Le amministrazioni pubbliche sono legittimate a effettuare il trattamento dei dati comuni, sensibili e giudiziari « *soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali* », nel rispetto dei presupposti e dei limiti previsti dal codice e da eventuali disposizioni di legge e di regolamento, quale presupposto di liceità del trattamento, senza richiedere il consenso dell'interessato. Tale trattamento deve avvenire in conformità ai principi di pertinenza e non eccedenza rispetto alle sue finalità e, se effettuato attraverso sistemi informativi, riducendo al minimo l'utilizzo di dati personali e identificativi nel rispetto del principio di necessità.

Per i dati sensibili o giudiziari, invece, il codice consente il trattamento soltanto laddove indispensabile per svolgere attività istituzionali che non possano essere adempiute mediante il ricorso a dati di altra natura. In tal caso, la legge specifica i tipi di dati che possono essere trattati e le operazioni eseguibili, nonché le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite.

Per quel che riguarda specificamente l'ambito tributario, l'articolo 66 del codice prevede disposizioni specifiche, individuando, quali attività di rilevante interesse pubblico ai fini del trattamento dei dati sensibili, quelle dei soggetti pubblici dirette all'applicazione, anche tramite i loro concessionari, delle disposizioni in materia di tributi, se compiute in relazione ai contribuenti, ai sostituti e ai responsabili di imposta, nonché in materia di deduzioni e detrazioni e per l'applicazione delle disposizioni la cui esecuzione è affidata alle dogane. Sono inoltre considerate di rilevante interesse pubblico le attività dirette, in materia di imposte, alla prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi e all'adozione dei provvedimenti previsti da leggi, regolamenti o dalla normativa comunitaria, nonché al controllo e alla esecuzione forzata dell'esatto adempimento di tali obblighi, all'effettuazione dei rimborsi, alla destinazione di quote d'imposta, e quelle dirette alla gestione e alienazione di immobili statali, all'inventario e alla qualificazione degli immobili e alla conservazione dei registri immobiliari.

Al fine di individuare, sotto il profilo giuridico, eventuali responsabilità nel trattamento, tracciando coloro che hanno la possibilità di accedere alle banche dati, il codice detta la definizione dei soggetti titolari, responsabili e incaricati del trattamento di dati personali. Ai sensi dell'articolo 4, comma 1 del codice, titolare del trattamento è il soggetto cui « *competono le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza* »; responsabile è il soggetto preposto « *dal titolare al trattamento di dati personali* »; incaricati sono le « *persone fisiche autorizzate a compiere operazioni di trattamento dal titolare o dal responsabile* ».

Per quel che riguarda in particolare l'amministrazione finanziaria, nel cui ambito operano oltre al Ministero dell'economia e delle finanze, anche le Agenzie fiscali e SOGEI, secondo quanto chiarito dallo stesso Ministero, titolare del trattamento è l'amministrazione finanziaria e, per essa, le Agenzie fiscali; responsabile del trattamento è invece la SOGEI, che detiene, conserva e tratta le informazioni che costituiscono l'anagrafe tributaria.

Il codice prescrive anche precise modalità di sicurezza per tutelare l'integrità delle informazioni ed evitare l'accesso non autorizzato o il trattamento non consentito o comunque non conforme alle finalità prescritte. A tale riguardo gli articoli da 31 a 36 del codice dettano norme specifiche sulla sicurezza dei dati e dei sistemi e prevedono, tra l'altro, misure minime di sicurezza, volte ad assicurare un livello minimo di protezione dei dati personali, distinguendo le misure da adottare secondo che il trattamento dei dati venga effettuato con o senza l'ausilio di strumenti elettronici.

3. Il trattamento di dati personali nel sistema dell'anagrafe tributaria

Il sistema informativo dell'anagrafe tributaria consente a molteplici soggetti di accedere, attraverso l'utilizzo di diversi sistemi

applicativi, ai dati personali dei contribuenti anche di tipo non strettamente finanziario e tributario.

All'anagrafe tributaria, quale banca dati di interesse pubblico, accedono, oltre all'Agenzia delle Entrate, che ne è titolare per lo svolgimento delle proprie finalità istituzionali, anche una molteplicità di soggetti esterni, pubblici e privati (circa 9500 enti esterni, il cui numero complessivo supera persino quello degli operatori della stessa Agenzia), nonché gli stessi contribuenti, attraverso i servizi telematici ad essi messi a disposizione sul sito *web* istituzionale.

Come conseguenza immediata della vasta e differenziata platea di soggetti esterni che utilizzano la banca dati, è quindi estremamente difficile presidiare e gestire gli accessi, da un lato soprattutto per la presenza, in ciascun soggetto, di diverse infrastrutture informatiche e dall'altro, per le differenti organizzazioni interne e sensibilità rispetto alla materia in argomento.

A tal fine, l'Agenzia delle Entrate è stata chiamata a disciplinare e a controllare non solo gli accessi del suo personale, ma anche e soprattutto quelli del personale degli enti esterni, dovendo spesso supplire alle carenze organizzative degli stessi enti.

Il Garante per la protezione dei dati personali ha deliberato l'avvio nel 2007, in diverse fasi, di accertamenti volti a verificare il trattamento di dati nell'ambito dell'anagrafe tributaria. In particolare, il programma ispettivo deliberato dal Garante ha previsto in primo luogo la verifica delle modalità con cui avvengono gli accessi dall'esterno, rilevandovi maggiori elementi di criticità e urgenza.

Le attività ispettive completate sono state relative al controllo degli accessi istituzionalmente legittimi da parte di soggetti esterni ed hanno riguardato: il controllo degli applicativi; la designazione dei soggetti responsabili e incaricati, nonché i sistemi di autenticazione e autorizzazione; le procedure di *audit* interno ed esterno sull'accesso alle informazioni contenute nel sistema.

Da tali verifiche sono emerse numerose criticità relative soprattutto alle misure di sicurezza adottate per gli accessi e consistenti nella mancanza di conoscenza del numero complessivo e dell'identità dei soggetti che hanno accesso al sistema, nonché dell'effettiva finalità dell'accesso; accessi in maniera anomala o mediante un utilizzo improprio di *password*; necessità di rafforzare le misure idonee alla protezione dei dati contenuti nei *database*.

Attraverso il sistema Siatel (Sistema informativo anagrafe tributaria enti locali), infatti, 9.400 enti su tutto il territorio nazionale possono visualizzare i dati anagrafici, quelli fiscali e gli atti del registro di tutti i contribuenti. Esistono poi anche altri sistemi applicativi quali PuntoFisco, che è in dotazione a 180 enti; un sistema chiamato 3270, che consente l'accesso a soggetti esterni anche privati; Entratel, che permette anche allo stesso cittadino di visualizzare la propria posizione fiscale; nonché *web services*, utilizzati da 21 enti e *file transfer*, in uso a circa 200 soggetti.

L'esistenza di questa molteplicità di soggetti che accedono al sistema informativo della fiscalità ha reso necessaria, da parte del Garante, un'attività di verifica delle misure di sicurezza adottate dalle banche dati di cui si avvale l'anagrafe tributaria.

Con il provvedimento del 18 settembre 2008, il Garante, per porre rimedio alle criticità riscontrate, ha dettato una serie di prescrizioni nei confronti dell'Agenzia delle Entrate volte ad elevare il livello di sicurezza degli accessi e, conseguentemente, di protezione dei dati dei contribuenti.

A tal fine, l'Agenzia delle Entrate, ha posto in essere molte misure di natura tecnica e organizzativa a presidio della riservatezza delle informazioni gestite nell'anagrafe tributaria, sia di propria iniziativa, sia in attuazione del citato provvedimento. A tale proposito è stato costituito un apposito gruppo di lavoro con la specifica finalità di analizzare e valutare il provvedimento del Garante per addivenire alla realizzazione di un piano cronologico di interventi. Tale gruppo, peraltro, ha operato e tuttora opera in collaborazione con le strutture interne dell'Agenzia già deputate all'attuazione della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Allo stato attuale, sono state elaborate le bozze di convenzioni per regolamentare gli accessi dei soggetti esterni all'anagrafe tributaria, che vincolano questi ultimi al rispetto di specifici obblighi ed all'attuazione di apposite misure anche tecnologiche, oltre che organizzative.

Molte tra le misure tecnologiche prescritte dal Garante sono state già realizzate dall'Agenzia, con il supporto della SOGEI e, con specifico riferimento all'attuazione del federalismo fiscale e dei connessi accessi degli enti locali all'anagrafe tributaria, resi necessari dall'articolazione dei soggetti titolari di potere tributario e impositivo ai diversi livelli territoriali di governo, si sta completando la trasmigrazione di tali enti dall'applicativo di accesso Siatel, rispetto al quale il Garante ha espresso le proprie perplessità, al più evoluto applicativo PuntoFisco, che fornisce le garanzie di riservatezza richieste.

Il Garante ha inoltre avviato anche una seconda fase di accertamenti relativa ai trattamenti di dati personali effettuati a scopo di riscossione da parte di Equitalia e degli agenti della riscossione.

Una ulteriore attività di indagine nel sistema informativo della fiscalità, come affermato nella relazione annuale sull'attività svolta nell'anno 2008 (44), sarà avviata dagli uffici del Garante nei prossimi mesi e riguarderà la struttura degli archivi, la tipologia delle informazioni raccolte, le modalità con cui i dati confluiscono nel *database* e le modalità con cui vengono trattati all'interno dell'amministrazione finanziaria. Scopo dell'indagine è quello di mettere in sicurezza la gestione delle banche dati tributarie e fiscali, anche in vista dell'attuazione del federalismo fiscale.

4. Possibili evoluzioni dell'attuale quadro normativo

Dall'analisi del vigente quadro normativo e dalle valutazioni su di esso espresse dal Garante per la protezione dei dati personali, sembrerebbero opportuni taluni interventi normativi, finalizzati al

---

(44) Si rinvia a Garante per la protezione dei dati personali, *Relazione 2008, Protezione dei dati e nuove tecnologie nel mondo in trasformazione*, pag. 72.

superamento delle attuali criticità, nonché al rafforzamento delle misure di protezione dei dati personali dei singoli contribuenti nell'ambito del sistema informativo della fiscalità.

In particolare, tali interventi potrebbero consistere:

1. in un'integrazione e razionalizzazione delle banche dati esistenti e delle relative procedure di accesso, così garantendo la tracciabilità del percorso accertativo dei soggetti legittimati a farne uso;

2. nell'adozione da parte di tutte le amministrazioni interessate, che abbiano proprie banche dati rilevanti dal punto di vista tributario, del linguaggio XBRL, che garantirebbe un'immediata fruibilità dei dati agli organi di controllo, velocizzando i tempi operativi a vantaggio dell'amministrazione finanziaria;

3. nell'estensione del concetto di « attendibilità del contribuente » anche alla fase dell'accertamento, come già avviene in ambito doganale. L'utilizzo del dato informatico e soprattutto la conseguente applicazione *tout court* delle presunzioni reddituali potrebbe essere declinata quindi secondo un grado di attendibilità e rischiosità del contribuente e nel rispetto delle garanzie in materia di protezione dei dati personali;

4. nel porre limiti alla pubblicità dei dati personali anche di carattere tributario, a fronte di un maggior utilizzo dei dati nelle procedure di controllo. La pubblicazione indiscriminata dei redditi individuali sui media non ha alcun effetto rilevante nella lotta all'evasione, e non è, di per sé, garanzia di onestà del cittadino, che potrebbe infatti avere un basso reddito personale in seguito ad importanti investimenti, ovvero essere socio di società con alti redditi esposti;

5. nel riformulare gli articoli 32 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1972, che prevedono l'automatica ripresa a ricavo dei prelievi e/o versamenti effettuati dal contribuente sui conti personali e dei quali non ricorda la destinazione;

6. nel prevedere che gli accertamenti di importante entità, in valore assoluto ma pure relativo (dimensione del contribuente), siano preceduti obbligatoriamente da un'adeguata fase di confronto con il contribuente, nella quale siano previste delle garanzie specifiche, anche mediante l'intervento in parallelo dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza;

7. nell'applicare il principio giuridico garantista del *favor rei* (45), evitando il fenomeno della retroattività di norme spesso

---

(45) Principio in base al quale nessuno può essere assoggettato ad una sanzione per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce più una violazione punibile. Se, invece, la legge in vigore al momento in cui è stata commessa la violazione e le leggi posteriori stabiliscono sanzioni di entità diversa, si applica la legge più favorevole, salvo che il provvedimento di irrogazione sia divenuto definitivo. In vigore da sempre nella materia penale, in materia tributaria è stato introdotto nel 1997.

pregiudizievoli per il contribuente, che oltre a danneggiare il cittadino, può anche disorientare gli operatori stranieri, disincentivando gli investimenti (46);

8. nel rivedere la possibilità di iscrivere a ruolo quanto accertato nelle more del giudizio di primo grado, tenendo conto dell'attendibilità del contribuente e della presentabilità di idonee garanzie;

9. nell'introduzione, nel giudizio di secondo grado, della possibilità di sospendere la riscossione, dal momento che, nel processo tributario, la normativa speciale attualmente prevede che il contribuente possa ottenere la sospensione cautelare del provvedimento soltanto fino alla pronuncia della sentenza di primo grado (articolo 47 del decreto legislativo n. 546 del 1992).

---

(46) A tal proposito si segnalano i problemi sorti sulla tassazione del valore normale nelle cessioni di immobili soggette ad IVA *ex* articolo 54, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 e la circolare dell'Agenzia delle Entrate del 10 febbraio 2007 che dichiara la retroattività delle disposizioni.

V. L'ACCERTAMENTO SINTETICO DEI REDDITI, IL C.D. REDDITOMETRO E LE INDAGINI FINANZIARIE

1. L'accertamento sintetico dei redditi e il redditometro

1.1. L'attuale normativa di riferimento

L'articolo 38, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 prevede che l'ufficio delle imposte possa « *in base ad elementi e circostanze di fatto certi, determinare sinteticamente il reddito complessivo netto del contribuente in relazione al contenuto induttivo di tali elementi e circostanze quando il reddito complessivo netto accertabile si discosta per almeno un quarto da quello dichiarato. A tal fine, con decreto del Ministro delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, sono stabilite le modalità in base alle quali l'ufficio può determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito in relazione ad elementi indicativi di capacità contributiva individuati con lo stesso decreto quando il reddito dichiarato non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi di imposta* ».

L'accertamento sintetico costituisce un sistema di determinazione del reddito alternativo alle ordinarie metodologie analitico-induttive previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, che sono invece finalizzate a individuare, distintamente per ciascuna categoria reddituale, le singole fonti di entrata del reddito prodotto.

L'articolo 38, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 stabilisce due condizioni per l'accertamento sintetico da parte dell'amministrazione finanziaria, prevedendo che lo scostamento fra reddito dichiarato e accertabile non sia marginale, ma superi di almeno un quarto quanto dichiarato e che tale scostamento non sia episodico, ma relativo ad almeno due annualità.

L'elemento più delicato nella disciplina dell'accertamento sintetico è dato dall'individuazione di una « giusta » cifra di reddito complessivo netto, che sia altamente attendibile, in modo che il raffronto con l'importo originario di quanto a suo tempo dichiarato venga effettuato sulla base di un dato fondato e il più possibile vicino alla cifra realmente conseguita dal contribuente a titolo di reddito tassabile.

In base alla normativa vigente (decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973) il reddito accertabile sulla base di quanto speso nel periodo d'imposta va ricostruito secondo regole differenti a seconda che si tratti di:

a) spesa per incrementi patrimoniali a utilità pluriennale (articolo 38, quinto comma);

b) spesa per il mantenimento di quei particolari beni di lusso ricompresi nel cosiddetto redditometro, vale a dire previsti e disciplinati dal decreto ministeriale 19 novembre 1992, che ha sostituito la tabella originaria allegata al decreto ministeriale 10 settembre 1992 cosiddetto decreto sul redditometro;

c) spesa per beni o servizi non ricompresi nel redditometro.

Rientrano nella categoria *sub* c) una serie di beni e servizi che non sono determinabili a priori. Un particolare rilievo hanno quei beni o servizi che – in quanto soddisfano bisogni non strettamente di prima necessità – sono divenuti, soprattutto a seguito dell'evoluzione socio-economica degli ultimi anni, di per sé indice di una determinata capacità contributiva. Tali beni e servizi si ritrovano oggi al di fuori del redditometro, in quanto questo strumento di calcolo è attualmente vigente nella versione normativa varata nel corso del 1992 (decreto ministeriale del 19 novembre 1992). La circolare dell'Agenzia delle Entrate 13/E/09 ha, di recente, individuato a titolo esemplificativo alcuni di questi beni: circoli esclusivi, scuole private, *wellness center, tour operator* e così via.

In base alla normativa vigente, pertanto, tali categorie di spese possono certamente contribuire alla ricostruzione indiziaria del reddito complessivo netto accertabile, senza tuttavia che l'ufficio delle entrate possa usufruire, ad oggi, di regole di favore, ai fini del calcolo, così come invece avviene per i beni di lusso inclusi nel redditometro, il cui semplice possesso (o anche solo disponibilità) durante il periodo d'imposta potrà essere convertito in cifra di reddito accertabile su basi privilegiate.

Le spese effettuate a titolo di incremento patrimoniale sono invece più facilmente individuabili, essendo quelle sostenute, ad esempio, per l'acquisto di un immobile, di un'autovettura, di azioni e obbligazioni: in tali casi, affinché tali spese assumano rilievo, occorre che l'acquisto sia stato effettuato con esborso di ragguardevoli quote di risorse finanziarie proprie, anziché essere collegato a possibili disinvestimenti patrimoniali, accensione di mutui o altre forme di prestito, e simili.

Nel caso della spesa per incrementi patrimoniali, l'articolo 38, quinto comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 stabilisce che la ricostruzione della cifra accertabile può essere effettuata utilizzando la presunzione legale relativa, secondo cui la cifra spesa a tale titolo s'intende conseguita con redditi pari a un quinto della spesa, nell'anno di effettuazione della stessa, e, per il resto, in quote costanti pari sempre a un quinto, per ciascuno dei quattro periodi d'imposta precedenti.

1.2. Il redditometro

Il decreto ministeriale 10 settembre 1992 (successivamente modificato dal decreto ministeriale 19 novembre 1992), contempla in particolare le seguenti nove macro-categorie di beni e servizi cosiddetti di lusso:

1. aeromobili;
2. navi e imbarcazioni da diporto;
3. autoveicoli;
4. *camper, autocaravan* e motocicli;
5. *roulotte*;

6. residenze principali e secondarie;

7. collaboratori familiari;

8. cavalli da corsa o da equitazione;

9. assicurazioni (escluse quelle per infortuni, per malattie e rc auto).

Se nel periodo d'imposta il contribuente ha avuto in disponibilità uno o più di questi beni, il citato decreto ministeriale consente all'amministrazione finanziaria di calcolare su base agevolata la spesa annua che si presume sostenuta dal contribuente a titolo di mantenimento e di gestione del bene stesso.

La condizione di vantaggio per l'amministrazione finanziaria opera su due fronti. Da un lato, la spesa annua di mantenimento in senso stretto si presume sostenuta per la cifra tabellare fissa calcolabile per ciascun bene in base al decreto ministeriale. Si prescinde, quindi, dalla spesa effettiva rimasta a carico del contribuente, senza che l'amministrazione finanziaria sia chiamata a fornire la prova degli esborsi effettuati nel corso dell'anno. È infatti sufficiente che l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate riesca a dimostrare la disponibilità in capo al contribuente del bene nel corso del periodo d'imposta.

Dall'altro lato, il decreto consente, a vantaggio dell'amministrazione finanziaria, di aggiungere nel calcolo una ulteriore cospicua franchigia di reddito accertabile a sfavore del contribuente, in quanto prevede che la spesa annua di mantenimento venga conteggiata, in definitiva, solo dopo essere stata sensibilmente incrementata con l'applicazione di un moltiplicatore (che varia da 3 a 10). Inoltre, ai fini della ricostruzione del reddito accertabile, la spesa annua viene assunta non semplicemente sommando fra loro la cifra-base presunta per il mantenimento di ciascun bene, ma sommando fra loro le cifre già moltiplicate (da 3 a 10), in base a quanto previsto da caso a caso.

Un meccanismo di attenuazione prevede poi che, in presenza di disponibilità di più beni fra quelli previsti dal decreto, vi sia un progressivo abbattimento degli effetti incrementativi di questo moltiplicatore.

Se il contribuente ha posseduto un'autovettura, ad esempio, il calcolo della spesa annua presunta per il suo mantenimento viene effettuato prendendo in considerazione, in una prima fase, la cifra tabellare fissa stabilita nel decreto, in base alla cilindrata della vettura (cioè, il numero di cavalli fiscali). Allo stesso modo, se il medesimo contribuente ha avuto altresì la disponibilità di una residenza principale, il calcolo della spesa annua presunta si ottiene moltiplicando il parametro stabilito nel decreto ministeriale per il numero di metri quadrati che compongono la superficie dell'appartamento. E, ancora, se il contribuente si avvale altresì di un collaboratore familiare a tempo pieno e convivente, il calcolo della spesa annua presunta viene effettuato in base al parametro fisso, stabilito nel decreto (in tal caso pari a 16295,45 euro) indipendentemente, anche in tal caso, dall'esborso effettivo.

Una volta che sia stata calcolata la cifra-base da presumere a titolo di mantenimento, occorre per ciascun bene assoggettare a moltiplicatore questa cifra, elevandola così come specificato, per ciascun bene, all'interno del citato decreto. Nel caso del collaboratore familiare a tempo pieno, ad esempio, il moltiplicatore è pari a 4, per cui il reddito complessivo netto accertabile in conseguenza di questo singolo parametro sarebbe pari a 65.181,8 euro. A questo va aggiunta la cifra « moltiplicata » calcolata per la vettura e poi per la residenza principale. A partire dal secondo bene tabellare posseduto, tuttavia, la cifra moltiplicata va ridotta rispettivamente di un 40 o 50 per cento, in base all'articolo 3, comma 3, del decreto. Secondo questa disposizione, infatti, una volta moltiplicato ciascun importo per il rispettivo coefficiente indicato nella tabella del decreto ministeriale, i valori così ottenuti sono sommati in questo modo: va conteggiato per intero il valore più elevato, mentre i valori successivi vanno conteggiati con una riduzione del 40, 50, 60 e 80 per cento, rispettivamente per il secondo, terzo, quarto e, di seguito, per tutti i valori successivi al quarto.

Ulteriori elementi di dettaglio sono previsti nella disciplina del decreto ministeriale 10 settembre 1992.

1.3. La posizione della giurisprudenza di legittimità sul redditometro

Con riferimento alla disciplina del redditometro si è formata nel corso degli anni una giurisprudenza di legittimità che sembra aver raggiunto posizioni consolidate da tempo.

Si segnala peraltro che la Corte di cassazione, sez. tributaria, con la sentenza n. 237 del 9 gennaio 2009, si è discostata da precedenti pronunce, ritenendo legittimo l'utilizzo del redditometro, anche se gli anni di imposta non sono consecutivi. In particolare la Suprema Corte, ha ritenuto che, sebbene l'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 preveda che l'ufficio delle imposte possa determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito in relazione a elementi indicativi di capacità contributiva individuati con decreto del Ministero delle finanze, quando il reddito non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi di imposta, dalla interpretazione letterale di tale norma non si ricava che i due o più periodi di imposta debbano essere consecutivi.

L'affermazione più significativa che la Corte ha espresso sul redditometro concerne la qualificazione giuridica della presunzione in base alla quale il reddito complessivo netto accertabile in capo al contribuente è pari, salvo prova contraria, a quello determinato in base ai decreti ministeriali 10 settembre e 19 novembre 1992,

Tale presunzione, qualificabile in termini di presunzione legale relativa (47), è da ritenere sufficiente, secondo la Corte, per « *dispensare l'amministrazione finanziaria da qualunque ulteriore prova rispetto ai fatti-indice di maggiore capacità contributiva, individuati*

---

(47) Si rinvia a Corte di cassazione, sez. tributaria, sent. n. 5478, 6 marzo 2009.

dal redditometro stesso e posti a base della pretesa tributaria fatta valere (48) ».

L'articolo 38, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, in particolare, ove consente di rettificare con metodo sintetico la dichiarazione del contribuente, quando risulti la non congruità della « *determinazione analitica in base ad elementi e circostanze di fatto certi* », non esige un preventivo riscontro circa l'impossibilità di una revisione di tipo analitico delle cifre dichiarate, essendo a tal riguardo sufficiente che l'imponibile, come risultante dai dati enunciati dal contribuente, si appalesi complessivamente in contrasto con la realtà evidenziata su base presuntiva da detti elementi e circostanze. Ne consegue che, qualora l'ufficio abbia sufficientemente motivato l'accertamento sintetico, sia specificando gli indici di ricchezza, sia dimostrando la loro astratta idoneità a rappresentare una capacità contributiva non dichiarata, il provvedimento di rettifica del reddito è di per sé legittimo (49).

Se si pone a confronto questa giurisprudenza con quella formatasi su uno strumento di accertamento e di calcolo in qualche modo affine (cioè gli studi di settore disciplinati dall'articolo 10 della legge n. 146 del 1998), si può constatare come con riguardo a questi ultimi l'analoga presunzione utilizzata dall'ufficio dell'Agenzia delle Entrate sia stata viceversa qualificata, seppur con orientamento che tuttavia attende ulteriori conferme da parte della Corte di cassazione, in termini di presunzione semplice piuttosto che di presunzione legale relativa (50).

Ciò non può non destare perplessità ove si consideri l'unica formula fissa prevista per il redditometro dai decreti 10 settembre 1992 e 19 novembre 1992, che tuttavia abilitano pienamente l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate a considerare la cifra finale come sufficiente per accertare *tout court* il maggior reddito. Il responso di GERICO, è considerato viceversa come non sufficiente agli stessi fini, essendo qualificabile alla stregua di una presunzione semplice e quindi non idoneo di per sé a fondare la pretesa dell'amministrazione finanziaria, salvo che l'ufficio non aggiunga le integrazioni probatorie di volta in volta necessarie. Tutto questo, nonostante che il *software* GERICO, abbia al suo interno non una sola formula fissa, ma svariate migliaia di formule, ognuna calibrata capillarmente su ciascuna tipologia di attività economica. All'interno di ciascuna attività, definita grazie anche alla partecipazione delle categorie interessate, in relazione a ogni micro-raggruppamento omogeneo di imprese, vi è infatti una formula di calcolo diversa per ogni singolo *cluster*.

2. I limiti della normativa vigente

Per quanto riguarda il meccanismo di ricostruzione della spesa per investimenti, la normativa attuale sembra soddisfacente, in quanto

---

(48) Corte di cassazione, sez. tributaria, sent. n. 5794, 19 aprile 2001.

(49) Così Corte di cassazione, sez. tributaria, sent. n. 5478, 6 marzo 2009.

(50) In tal senso si è tuttavia già espressa l'amministrazione finanziaria con la circolare n. 5/E/08.

spalma ragionevolmente su cinque annualità l'onere di copertura fiscale che deve sussistere alle spalle di una spesa straordinaria che, mai come in questo caso, è certa e incontrovertibile sia nell'*an*, sia nel *quantum*.

Per ciò che concerne il redditometro, nella sua versione attualmente vigente, esso mantiene una sua indubbia validità di fondo con riferimento a un significativo numero di situazioni tipiche.

Limiti possono essere tuttavia individuati in ragione della sostanziale obsolescenza dello strumento, vigente tuttora nella versione aggiornata al 1992.

Al riguardo, è possibile individuare distinti punti di intervento sul dispositivo di calcolo vigente relativamente:

a) ad un'ulteriore integrazione delle banche dati esistenti e al miglioramento del dato fiscale importato in anagrafe tributaria;

b) al superamento dell'elenco delle nove macro-categorie di beni e servizi di lusso riportate nel decreto, aggiornando taluni meccanismi di calcolo legati ai beni o ai consumi;

c) all'impianto generale dello strumento, che è basato su calcoli manuali e su complesse attività istruttorie *ad personam*, da compiere anche all'esterno dell'ufficio.

2.1. Le ipotesi di scarsa integrazione fra le banche dati e la bassa qualità del dato fiscale importato nell'anagrafe tributaria

Uno dei fattori di criticità su cui sarebbe necessario intervenire è costituito dalla scarsa capacità di dialogo fra le numerose banche dati che alimentano periodicamente l'anagrafe tributaria.

In particolare, le singole banche dati esterne al sistema dell'anagrafe tributaria, che sono detentrici dei dati fiscali originari e aggiornati, spesso per ragioni proprie (legate alle procedure interne, alla loro evoluzione nel tempo e alle norme di legge che disciplinano i criteri di aggiornamento dei dati), presentano imperfezioni, disallineamenti, lacune e incompletezze che inevitabilmente si riversano nella banca dati dell'anagrafe tributaria, nella quale affluiscono dati di bassa qualità, poco veritieri, scarsamente aggiornati e, quindi, non completamente affidabili per quantificazioni e valutazioni rilevanti sotto il profilo fiscale.

Si pensi, ad esempio, alla banca dati costituita dall'archivio del pubblico registro automobilistico (PRA) che fornisce all'anagrafe tributaria i dati fiscali relativi alla disponibilità di veicoli a motore in capo all'intestatario. Questi dati vengono utilizzati dall'amministrazione finanziaria, per via informatizzata, per valutare, utilizzando il redditometro, il reddito che, di anno in anno, è ascrivibile all'intestatario del veicolo.

L'iscrizione al PRA, tuttavia, non garantisce l'effettiva appartenenza all'intestatario del veicolo iscritto nel registro a suo nome. La coincidenza fra intestatario nel PRA ed effettivo possessore dell'autovettura può infatti sussistere solo se l'intestazione è avvenuta in

buona fede. Può invece accadere che l'intestatario nel registro sia persona diversa dall'effettivo possessore del bene. Poiché, infatti, nel nostro ordinamento la proprietà dell'autoveicolo si trasmette per effetto del semplice consenso delle parti, senza che sia necessaria la forma scritta ai sensi dell'articolo 1376 del codice civile, per l'iscrizione nel PRA non è necessario esibire alcun atto d'acquisto ma è sufficiente, ai sensi dell'articolo 13 del regio decreto 29 luglio 1927, una semplice dichiarazione autenticata unilaterale del venditore, alla quale rimane estraneo l'acquirente.

Da tale sistema deriva una scarsa affidabilità dei dati contenuti nel PRA e, quindi, nell'anagrafe tributaria, dovuta ad intestazioni fittizie. A tale riguardo, si segnala il noto caso di Ciro P., persona inferma, deceduta da tempo, che risultò intestatario di oltre 190 vetture.

Tale situazione di disordine negli archivi del PRA sembra sia rimasta sostanzialmente immutata, in quanto ancor oggi si presenta diffuso il fenomeno di autoveicoli intestati in quantità inverosimili a un singolo prestanome (si veda la tabella 2).

Alla condizione di arretratezza degli archivi si aggiunge altresì la mancanza di un adeguato controllo da parte dei molteplici organismi a ciò preposti, nessuno dei quali ha il compito di verificare la corrispondenza fra intestazione e proprietà dell'autoveicolo, neanche nell'evenienza in cui la stessa persona fisica sia intestataria di un numero elevato di veicoli (ad esempio 10 o 20).

Tabella 1. Intestazioni fittizie al PRA nel 1998

INTESTATARIO « PRESTANOME »	**VEICOLI FITTIZIAMENTE INTESTATI NEL PRA**	**FONTE**
Antonio I., milanese nativo di Zara	640	*Corriere della Sera* 28 ottobre 1998
Antonio C., ventiseienne napoletano	460	
Anna Maria C., romana di 46 anni	410	
Giovanni R., brindisino di 41 anni	330	

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	*Il Messaggero* 20 aprile 2009
altra donna	200	
V.T. 51enne, residente in dormitorio Caritas	187	*Il Messaggero* 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 cilindrate, 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
Aeromobili	**Ore di volo**	**no**
Navi e imbarcazioni da diporto	**Lunghezza in cm, hp, e altri elementi**	
Autoveicoli, camper, autocaravan e motocicli	**Cilindrata**	**sì**
Roulotte	**Numero di roulotte**	
Residenze principali e secondarie	**Superficie in mq.**	**no**
Collaboratori familiari	**Ore di lavoro** (per il tempo parziale), **numero di persone impiegate** (per il tempo pieno)	
Cavalli da corsa o da equitazione	**Numero di cavalli**	**no**
Assicurazioni (escluse infortuni e rc auto)	**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 antievasione, 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 antievasione, 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 redditometro, 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 evidenzia 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 1º 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

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 1º 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 1º luglio 2009, di 500 per il periodo 1º 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 1º 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 1º 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 1º 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'innesco 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 fraudolenza 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 procedenti 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 procedente 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 stanziate 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 evidenzi 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 inidonee 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 scevra 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 sovrapponibilità 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 preconcetti, 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).

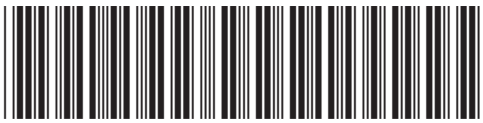
È interesse di tutti ridimensionare il fenomeno dell'evasione fiscale e ciò soprattutto in un periodo di crisi. La ripresa, infatti, passa da politiche di ricomposizione delle urgenze e da misure di natura prospettica, ove la tenuta dei conti pubblici va considerata una priorità. Anche le misure di stimolo 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.

PAGINA BIANCA

€ 2,70



16STC0006140