

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 9.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del sottosegretario di Stato al Ministero dell'economia e delle finanze, dottor Vieri Ceriani.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del sottosegretario di Stato al Ministero dell'economia e delle finanze, dottor Vieri Ceriani, che riferirà sui seguenti temi: il sistema informativo dell'Anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale; la necessaria integrazione delle basi informative in materia economico-finanziaria quale strumento per migliorare l'azione di contrasto; la partecipazione dei comuni al contrasto all'evasione dei tributi statali; il contributo che il sistema dell'Anagrafe tributaria può dare all'azione di recupero dei tributi locali.

Cedo la parola al sottosegretario Ceriani, con la riserva per me e per i colleghi di rivolgere, al termine del suo intervento, ulteriori domande e di formulare osservazioni.

VIERI CERIANI, *sottosegretario al Ministero dell'economia e delle finanze*. Non ho grandi interventi da fare, perché le

questioni sulle quali il Presidente mi ha voluto audire sono già state trattate da questa Commissione con interventi del direttore dell'Agenzia delle entrate, dottor Attilio Befera, del direttore dell'Agenzia del territorio, dottoressa Gabriella Alemanno, e dal direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi. È di tutta evidenza che l'Anagrafe tributaria giochi un ruolo centrale nell'amministrazione del fisco in generale e, in particolare, in una fase di attenzione, di stimolo e di rinnovato impegno nella lotta all'evasione. La disponibilità di archivi informatici è assolutamente essenziale; non dimentichiamo, in questo vezzo tipicamente italiano di trattarci male da soli, che dal punto di vista dell'amministrazione finanziaria nel suo complesso, siamo all'avanguardia quanto a *e-government*. In tutti i raffronti internazionali, da dieci, quindici anni a questa parte, l'Italia è il Paese che gestisce con la IT (*Information Technology*) – cioè con la trasmissione automatica di dati – praticamente la totalità delle dichiarazioni e degli scambi informativi con i contribuenti. Questo è un aspetto di cui non dovremmo scordarci: siamo l'amministrazione fiscale che gestisce il 100 per cento delle dichiarazioni informatiche con la trasmissione automatica dei dati. Ci siamo arrivati per una serie di decisioni prese nel passato, e se forse non si è trattato di una politica consapevole in ogni fase, la somma delle decisioni prese nel corso del tempo ci porta sicuramente all'avanguardia su questo fronte, ed è un punto di partenza importantissimo. Certo, se l'informatica da sola e la disponibilità dei dati sono condizioni necessarie per svolgere bene il lavoro di *enforcement*, tuttavia non sono condizioni sufficienti. Vorrei raccontare un aneddoto relativo alla prima visita di

Vito Tanzi all'Anagrafe tributaria negli anni Settanta quando, prima di diventare per certi versi un mio collega — perché è stato sottosegretario all'Economia — era il capo del *Fiscal Affairs Department* del Fondo monetario. Dopo aver compiuto la sua prima visita all'Anagrafe tributaria, commentò: « *this is the largest store of lies I've ever seen* »; si trattava cioè del più grande magazzino di bugie che avesse mai visto.

Al di là della battuta, Tanzi intendeva dire che l'informatica da sola e la disponibilità dei dati non servono a nulla se non sono parte di una strategia complessiva. Ma noi disponiamo di una strategia complessiva? Io credo di sì. Abbiamo un'abbondanza di banche dati, e la quantità di informazioni archiviate in SOGEI è impressionante. Abbiamo il catasto elettrico, per ricordarne uno, ma anche interrogando un grande contribuente qualsiasi, come ad esempio una banca, si vedono accertamenti finanziari e informazioni, per una mole di dati impressionante.

Il vero punto è in primo luogo la qualità dei dati, e lo so per la mia esperienza professionale pregressa in Banca d'Italia, ma anche per ciò che conosco sul lavoro svolto per esempio in SOSE. SOSE è il tipico utilizzatore di dati dell'Anagrafe tributaria, e la quantità di filtri e di ripuliture effettuate sulle banche dati è impressionante. L'altro giorno parlavo con il presidente Brunello dei costi e i fabbisogni standard dei comuni; anche se questo non ha niente a che fare con il fisco, è SOSE che se ne occupa, e dei questionari compilati da 6.000 comuni, 1.000 sono stati rispediti indietro richiedendo correzioni e svolgendo un lavoro di ripulitura sostanzialmente tramite *call center* e contatto telefonico.

Ovviamente la qualità del dato è fondamentale, ma poi c'è il suo utilizzo. L'Anagrafe tributaria è nata con l'architettura tipica della IT degli anni Settanta, cioè come un grande pozzo centrale di dati al quale attingere per realizzare programmi applicativi che costituiscono il supporto per l'azione amministrativa. Scusatemi se vado sull'aneddotico, ma credo che

così possa rendere meglio l'idea: ricordo, doveva essere il 1977 o 1978, di essermi recato in SOGEI dall'ingegner De Lellis — mitica figura che allora gestiva la parte applicativa e statistico-economica dell'Anagrafe tributaria — per esaminare i risultati delle elaborazioni delle dichiarazioni del primo anno di IRPEF. L'ingegnere lavorava con un programma COBOL (*Common Business-Oriented Language*) con l'obiettivo di stampare una serie di tabelle; l'architettura informatica era costituita da un archivio di dati e da programmi di lettura e di elaborazione di tabelle. Si stampavano le tabelle e finiva lì. Oggi l'IT è un'altra cosa, la sua filosofia e la sua architettura sono completamente diverse; certo, la banca dati deve esserci, ma se pensiamo all'incrocio di banche dati e all'utilizzo abbastanza sofisticato che viene effettuato, da SOSE per gli studi di settore, ma anche per costruire indici di pericolosità del contribuente, siamo di fronte a un utilizzo diverso dell'informatica.

Credo che, ormai, abbiamo raggiunto la consapevolezza che sia opportuno procedere in questo modo, perché la vera partita non si gioca sull'acquisizione di nuove informazioni, ma soprattutto sull'utilizzo intelligente dell'informazione esistente. Nella vulgata di coloro che considerano l'incrocio delle banche dati come la soluzione vincente per la lotta all'evasione (e anch'io, al riguardo, ritengo che l'utilizzo delle informazioni statistiche sia un'arma fondamentale), mi sembra che molti abbiano un approccio di tipo ragionieristico. Hanno cioè in mente di incrociare le varie banche dati per costruire una specie di contabilità a partita doppia — alla Luca Pacioli — sul singolo contribuente, grazie alla quale, mettendo insieme i pezzi di uno stato patrimoniale e di un conto profitti e perdite, si arriva a capire se Vieri Ceriani sta dichiarando il giusto o imbrogliando. Credo che questa filosofia sia perdente. È inutile, oltre che impossibile, costruire un conto profitti e perdite e uno stato patrimoniale per ogni individuo, come se si trattasse di un'impresa a contabilità ordinaria. Non ha senso. Al contrario, ha

senso incrociare una serie di informazioni e costruire indicatori di rischio come lo spesometro e gli studi di settore. Credo che questo sia un approccio strategicamente più promettente.

So che l'Agenzia delle entrate si accinge, come l'anno scorso, a inviare ai contribuenti delle lettere — che non sono accertamenti, avvisi, cartelle, ingiunzioni o atti amministrativi di alcun tipo — ma solo un modo di informarli che all'Agenzia risulta che l'anno scorso hanno speso 50, 60 o 30 mila euro. Tale informazione è stata ricostruita attraverso un lavoro statistico, sulla base di ciò che è chiamato spesometro o redditometro, e può avere, com'è accaduto l'anno scorso, un effetto di spinta e di incoraggiamento alla *compliance* spontanea del contribuente.

Attilio Befera mi ha riferito che, l'anno scorso, a fronte di 30 mila lettere inviate, si è registrato un risultato positivo in termini di gettito spontaneamente dichiarato; complessivamente, confrontando la dichiarazione dell'anno prima, si sono avuti 190 milioni di reddito dichiarato in più di base imponibile. Questo, dunque, è un modo intelligente di utilizzare le informazioni e dare al contribuente la sensazione che sia difficile sfuggire all'amministrazione, e che questa sa più di quello che finora il contribuente pensava sapesse sul suo conto. È un giro di parole, ma la lotta all'evasione è anche una guerra psicologica. La partita vera, sul fronte della lotta all'evasione, non si gioca sull'affinamento della capacità repressiva, sul portare vittoriosamente a termine il contenzioso o, meglio ancora, sul riuscire a costruire accertamenti che non offrano il fianco al contenzioso, eseguirli correttamente e incassare; su questo, ormai, l'amministrazione, dopo dieci anni di agenzia, di riforma, è arrivata a un livello più che soddisfacente di capacità operativa rispetto al passato. Il vero punto sul quale si gioca la partita è quello di indurre i contribuenti alla *compliance* spontanea, far capire loro che non possono occultare redditi e basi imponibili. In quest'ottica, l'intero apparato che ruota intorno all'Anagrafe tributaria è fondamentale, per-

ché anche spesometro e redditometro sono costruiti sulla base di informazioni statistiche. Da quest'anno, inoltre, con la legislazione introdotta già in parte con la manovra dell'estate e poi rafforzata con la norma contenuta nel « salva-Italia », si potrà accedere alle informazioni finanziarie in un modo mai sperimentato prima in Italia (ovviamente con tutte le garanzie di tutela della *privacy* che ciò comporta). Questa innovazione sarà importante perché avremo la possibilità di attingere a una vasta mole di informazioni di natura finanziaria per costruire indici di pericolosità. Per tornare a ciò che dicevo prima, dunque, incrociando i dati di cui è già in possesso l'Anagrafe tributaria — cioè i dati delle dichiarazioni — con una serie di informazioni relative sia allo stato patrimoniale sia alla movimentazione dei conti, si potrà arrivare a costruire non lo stato patrimoniale e il conto profitti e perdite, bensì indicatori di pericolosità che possano aiutare l'amministrazione a fare meglio e a mirare meglio i propri controlli.

L'ultimo punto, per me centrale, è che in informatica siamo partiti con il progetto Atena, e la cultura del nostro Paese nei confronti dell'informatica è ancora parzialmente quella, immaginando un Grande Fratello informatico, una grande macchina o scatola nera, che ogni anno sforna il ruolo. Il grande mito sul quale è nata l'informatica del fisco era qualcosa in cui sostanzialmente l'amministrazione aveva ben poco da fare; attraverso un incrocio di informazioni, un computer sputa fuori il ruolo e lo invia a Fogliardi, a Barbolini, a Ceriani e a Leo. Dopodiché, l'amministrazione deve solo verificare che queste persone abbiano pagato il ruolo che hanno ricevuto. Non ha funzionato, in primo luogo dal punto di vista informatico, ma secondo me non avrebbe mai potuto funzionare. Non c'è amministrazione fiscale al mondo costruita su questo schema. Parlate con le amministrazioni fiscali degli altri Paesi, confrontatevi con i lavori del Forum dell'OCSE sul *tax administration*, oppure ascoltate gli esperti del Dipartimento affari fiscali del Fondo monetario — gli eredi di Vito Tanzi, che hanno due

anime, una che fa *tax policy* e *tax design*, e un'altra che fa *tax administration* — con un'esperienza non indifferente perché, nei loro programmi di assistenza tecnica, hanno impostato le amministrazioni fiscali degli ex Paesi in transizione dal socialismo all'economia di mercato nonché le amministrazioni fiscali di un centinaio di Paesi tra Africa, Asia e Sudamerica. Vedrete che fondamentalmente il loro lavoro è sempre di analisi del rischio, cioè di ispezioni, controlli, accertamento e gestione del contenzioso.

Nessuno ha mai pensato di costruire un Grande Fratello che « sparasse » fuori delle cartelle esattoriali e un'amministrazione fiscale che dovesse solo occuparsi di gestire gli aspetti legali, spedire qualche circolare e verificare che il contribuente avesse davvero pagato. Oltretutto, questa verifica non l'abbiamo neppure effettuata, perché prima che disponessimo la stanza di compensazione — l'F24 — la qualità dei dati sulle riscossioni trasmessi alle banche era assai carente. Molti dei suoi colleghi, onorevole Fogliardi, per anni hanno suggerito ai loro clienti di compilare bene la dichiarazione perché, così facendo, forse potevano anche « scordarsi » di eseguire il versamento. Al massimo, qualcuno se ne sarebbe accorto imponendo qualche sanzione pecuniaria, qualche interesse, qualche mora, ma l'importante era aver dichiarato, perché il grosso delle sanzioni era lì. Con l'informatica abbiamo superato tutto questo, e l'F24 — la stanza di compensazione — è il collegamento tra ciò che è contenuto nella dichiarazione e i versamenti effettivi. Il salto culturale sul quale siamo avviati e che stiamo compiendo è quello di uscire dal mondo del progetto Atena ed entrare in quello di come si amministra la macchina del fisco, non solo nell'economia avanzata, ma in tutte le economie di tutti i Paesi in cui si cerca di amministrare il fisco in modo efficace utilizzando in modo intelligente e sinergico l'informatica con le capacità accertative e di intervento delle amministrazioni fiscali.

Mi scuso se ho preso un po' troppo tempo e concludo.

PRESIDENTE. La ringrazio anche per lo spaccato storico.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Mi riconosco nell'elogio che il sottosegretario ha dedicato alla trasformazione del nostro sistema di raccolta e di gestione dei dati a tutti i livelli; avendo interloquuto con i vari soggetti istituzionali, ormai ne abbiamo ampia testimonianza. Le occasioni, però, sono sempre ghiotte e stimolano una riflessione che provi ad assumere la responsabilità di ciò che dovrebbe essere fatto, alla luce delle verità o degli errori compiuti in questi anni.

Lei sostiene che, anche se abbiamo un numero sconfinato di dati, il problema è sapere come li ordiniamo e che uso ne facciamo; io, che considero, come più volte ho ripetuto, il federalismo come una grave deviazione da un percorso anche costituzionalmente ispirato alla visione di una Repubblica delle autonomie, e che ha illuso, contraddetto e pasticciato questo tipo di visione e questo tipo di strategia, devo constatare che oggi ci troviamo di fronte a una situazione molto grave della finanza locale e regionale. A questo riguardo, spero che prima o poi riusciremo ad avere contezza delle coraggiose affermazioni del presidente della Copaff, che un anno fa ha detto che, finalmente, avevamo tutti i dati a disposizione. Al momento non sono in grado di capire cosa significhino quelle affermazioni, e temo che non solo contengano un lodevole elemento di coraggio, ma che siano anche ardite e forse avventurose.

Vorrei ora giungere al punto più noto — quello sul quale si applicano tutti e sempre, Governo dopo Governo — ossia la cosa più semplice (perché più razionale) che, in questi ultimi quaranta o cinquant'anni, la Repubblica Italiana ha messo a regime. Mi riferisco alla finanza locale, sulla quale è facile intervenire. Visto che dobbiamo capire i dati e ordinarli, e visto che deve esserci una coscienza politica in grado di correggere ciò che è avvenuto, siccome oggi abbiamo un solo, vero problema, e cioè che il Patto di stabilità è attaccato ogni giorno, e non c'è

intervento di colleghi in Aula, al Senato o alla Camera che, dopo qualche palleggio iniziale, non affronti il problema dicendo che è ingiusto, cieco e tutti gli aggettivi negativi che conosciamo, mi chiedo perché, visto che parliamo di dati, oggi abbiamo questa sofferenza.

Il motivo è che negli ultimi quindici anni abbiamo consentito — credo che le responsabilità possano essere anche diffuse, e neanche il centrosinistra è esente da questi errori; è una responsabilità *pro quota* o nelle tasche di parlamentari del centrosinistra — agli enti locali di indebitarsi. Il patto è stato questo: nell'epoca della finanza allegra, è stato detto agli enti locali che non si potevano dare trasferimenti e che questi andavano addirittura ridotti; in compenso, si sarebbe consentito agli enti locali di effettuare un'operazione grazie ai derivati e a tutte le diavolerie finanziarie che abbiamo registrato, con un'ampia verifica parlamentare, mediante un'indagine svolta dalla Commissione VI del Senato, che ha prodotto ampia documentazione.

I comuni e gli enti locali hanno allungato il debito e, di conseguenza, un debito che mediamente (non conosco i dati precisi) era dell'ordine di dodici anni — perché l'indebitamento era consentito per un massimo di quindici — invece di essere spalmato su dieci, dodici anni di media, è stato spalmato su venti, perché gli enti locali sono indebitati anche a trent'anni. Nel complesso, il debito è aumentato (e molto), tant'è che il suo collega, il sottosegretario Polillo, l'altro giorno ha fornito al Senato, per l'ennesima volta, numeri nudi e crudi. Abbiamo un indebitamento eccessivo degli enti locali ma paradossalmente questo debito è sostenibile, perché siccome va rimborsato nell'arco di molti anni, dal punto di vista del bilancio annuale, soprattutto i comuni che hanno più risorse, perché hanno basi imponibili più alte, possono alzare la voce e dire che sono tranquillamente in grado di pagare; in altre parole, possono aumentare la spesa corrente perché non hanno problemi di rimborso del debito. Sennonché, questo provoca una doppia condizione grave per

la finanza, innanzitutto perché il debito — e in questo ha ragione il Governo mentre ha torto chi non si assume la responsabilità di questo dato — è aumentato considerevolmente, sempre alla luce delle compatibilità della finanza locale. Certamente, se si paragona il debito degli enti locali a quello del bilancio federale degli Stati Uniti sembra irrisorio, ma, in confronto alle compatibilità della finanza locale, siamo a un debito troppo alto. D'altro canto, nello scompensamento generale provocato dal federalismo o, meglio, dai suoi disvalori, oggi continuiamo ad assistere alla canea (perché di questo si tratta, tecnicamente e politicamente) di chi possiede una ricchezza che non è frutto di capacità amministrativa, ma del fatto che vi sono comunità territorialmente più dotate di infrastrutture, beni, servizi e attività produttive. Se non erro, infatti, l'Italia rimane un Paese diviso territorialmente tra aree fortemente industrializzate e aree che lo sono debolmente.

Come si recupera il debito? Possiamo continuare a dirci che abbiamo i dati, ma ormai sono a nostra disposizione, li conosciamo e, nonostante ciò, continuiamo — mi si permetta l'espressione forse un po' irriverente — a trastullarci dicendo solo una verità, ossia che dobbiamo responsabilizzare e razionalizzare. È vero che dobbiamo fare tutto questo e l'abbiamo fatto, in modo significativo, sempre per gli enti locali; tuttavia, il problema è capire quello che si capì nel 1976 in altre condizioni (oggi irrimediabili, per essere chiari), ossia che il risanamento della finanza locale sta tutto dentro il perimetro di una oggi impossibile, ma comunque necessaria riforma generale della finanza pubblica. I governi che hanno preceduto quello attuale hanno consentito un indebitamento che ha favorito solo l'illusione grazie alla quale gli enti locali hanno potuto vivere o sopravvivere scaricando sulle generazioni future; in piccolo, quello che ha fatto lo Stato italiano in altri contesti.

Prima di concludere, vorrei aggiungere che si debba approfittare anche di queste audizioni, dove si può ragionare con più concretezza per aggredire questo nodo e

far in modo di assumerci anche una responsabilità, nella consapevolezza che il ciclo che abbiamo di fronte è breve, per il Governo e per il Parlamento, visto che andiamo incontro alle prossime elezioni politiche e amministrative. Dobbiamo anche lasciare una traccia, un solco, nella logica di una correzione rispetto alle illusioni che abbiamo prodotto in questi anni, che valga soprattutto a far sì che, dati alla mano, si riesca a individuare qual sia la funzione dello Stato, della Repubblica Italiana, nella possibile — anche se graduale — rimessa in ordine di un sistema oggi assolutamente disordinato.

GIULIANO BARBOLINI. Avrei già dovuto spostarmi per impegni d'Aula, pertanto chiedo scusa se mi limiterò a una breve riflessione; in seguito leggerò il resoconto, oppure il sottosegretario, magari in un'altra Commissione in cui ci incroceremo, mi spiegherà.

Vorrei svolgere una riflessione in merito al tema così come ci è stato prospettato, dicendo subito che condivido il modo in cui la ricostruzione e l'inquadramento sono stati proposti e la sfida che è stata delineata nel passaggio culturale a un nuovo modello di approccio nella gestione del governo dei flussi delle informazioni delle banche dati. Dirò al sottosegretario una cosa che ho spesso sottoposto agli autorevoli rappresentanti delle agenzie che abbiamo audito — riportando, per la verità, scarsa soddisfazione nel recepimento della mia riflessione — perché credo che quella cultura da progetto Atena, come impostazione non sia sufficientemente attraversata dal processo di revisione e riflessione critica che il sottosegretario Ceriani ci ha opportunamente prospettato quest'oggi. Ho l'impressione che, per esempio, stiamo correndo il rischio di mancare un'altra occasione in quel modello di visione da *information technology* a moduli, celle e articolazioni, che ovviamente vanno ricondotte a un'unitarietà sistemica perché occorre sempre un posto in cui tutto converga. Il problema è come si tira su. Ho l'impressione che, per come si è sviluppato il potenziamento, l'interconnes-

sione e l'integrazione delle banche dati — tra quelle centrali e quelle delle agenzie — e una serie enorme di dati che anche qui, a macchia di leopardo, purtroppo, sono presenti nei sistemi regionali e nelle articolazioni territoriali, l'idea che bisognava interconnetterle in modo che il risultato finale fosse quello virtuoso che tutti auspichiamo, cioè il mirare, attraverso una lettura selettiva, all'obiettivo di fare *compliance* e andare a scomodare anche chi non paga, non sia neanche stata (e qui la dico grossa) all'origine del tema, e che si sia andati avanti con l'idea che noi siamo il centro, il soggetto forte, e spiegheremo a tutti come si fa. Secondo me, questo rischia — perché è ancora correggibile — di consegnarci armi un po' spuntate rispetto a quegli obiettivi indicati. Ciò vale sia perché (non so se è così, in seguito approfondiremo) ci sono banche dati in giro per la stessa amministrazione centrale dello Stato, che tutto sommato si pagano il giusto, e forse non si pagano affatto (e questo è uno spreco enorme), ma c'è anche quel sistema che a mio parere non è stato doverosamente modulato secondo un'architettura più multifunzionale, e credo che questo sia un errore.

Prima di concludere, questo è l'errore che si accompagna anche a un federalismo che, in realtà, così com'è non ha prodotto molto; soprattutto sul tema della finanza, che è stato posto dall'onorevole D'Ubaldo, io sono un po' più autonomista e, venendo da esperienze in cui, se non ci fosse stata quella capacità di rendere più lasco qualche rapporto, noi, con l'idea che c'è una media su cui tutti dovevano mantenersi, ci terremmo sempre dentro quella media e non avremmo creato delle cose che forse servono non solo a noi, ma anche al Paese, compresi quei posti in cui arriva il terremoto, ma che prima producevano l'1 per cento del PIL con 136 mila abitanti. Insomma, personalmente valuto la questione diversamente, magari perché sono stato privilegiato da un punto di vista differente. Noi, però, stiamo perdendo di vista i due aspetti fondamentali del federalismo. Il primo di questi, che è la definizione di modelli, prestazioni, obiettivi, risultati e

costi nel rapporto costo-beneficio, è drammaticamente indietro e, in sua assenza, anche la *spending review* è più faticosa da effettuare.

Il secondo aspetto che stiamo mancando è quello di integrare la potenza di fuoco per mirare a tutto ciò che può servire a far emergere questo grande numero di sommerso; se non si mettono insieme queste cose, temo che anche quando l'Agenzia delle entrate invia le lettere ai 30 mila contribuenti, svolge un'analisi mirata e spinge sulla *compliance*, rischia di prendere sempre un segmento che non coglie quel vasto sommerso che, invece, potrebbe essere più facilmente scomodato interconnettendo meglio dei potenziali elementi conoscitivi che ci sono già, ma che non sono pensati in funzione dell'obiettivo a cui possono essere orientati.

Questa — e mi fermo qui — è una raccomandazione al Governo e al sottosegretario, perché credo che vi sia un'inerzialità delle tecnostutture, e quando le tecnostutture sono efficienti e capaci di produrre delle buone *performance* come quelle di cui abbiamo parlato, la tentazione di « chi fa da sé fa per tre » esiste, e questo secondo me contraddice quell'idea, quel progetto, quel modello, quel cambio — anche culturale — che veniva sollecitato. Noi lavoreremo a un documento che forse svilupperà queste cose, ma forse serve anche qualche modifica nell'atteggiamento o nell'impostazione dell'azione di indirizzo del Governo. Faccio un esempio: non pensate che abbia una fissa, ma a proposito dello straordinario volume di dati di SOGEI, se penso al settore giochi e a come l'informatica doveva consentirci di tenere sotto osservazione, monitoraggio e controllo l'intero sistema, questo è sì incrementato, ma sfugge da tutte le parti. Anche il mito della tecnologia va relativizzato.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Sarò veloce perché il tempo stringe, anche se è un peccato perché è sempre piacevole ascoltare il sottosegretario Ceriani, anche in Commissione finanze.

Vorrei confermare il telaio della sua riflessione di questa mattina e il fatto che ripensare in profitti e perdite il rapporto con il contribuente è perdente. Invece, è un approccio positivo quello dello spedometro e delle lettere che stanno già arrivando (perché non sono da spedire, sono già arrivate in questi giorni, e in numero cospicuo, per giunta). Benché vi sia qualche problema di natura tecnica, si tratta di aspetti squisitamente operativi che ci porterebbero fuori strada, ma non c'è ombra di dubbio che questa strada sia sicuramente positiva. Vi è una guerra psicologica che non deve puntare tanto, come giustamente lei ha detto, sull'affinamento di una guerra repressiva, quanto indurre alla *compliance* spontanea.

Fin qui va tutto bene ma non le nascondo che, voltata la pagina di colui che cerca di essere un buon consulente e che contribuisce — scusi il gioco di parole — con il contribuente, rimane sempre un dubbio, guardando l'aspetto più apertamente politico, che siano sempre i soliti a procedere alla regolarizzazione dei propri aspetti fiscali, se non al 100, almeno al 98-99 per cento, e che poi, come accennava il senatore Barbolini, rimanga un largo spettro di gente che non lo fa.

Ho un rimorso etico, morale e politico perché ricordo quando, nel 1977, fui chiamato a Roma, allora ventenne, a far parte della Commissione sull'occupazione giovanile (e risale a quegli anni anche la mia conoscenza con il senatore D'Ubaldo). Era la legge Tina Anselmi, e rimasi impressionato quando sentii il professor Paolo Sylos Labini teorizzare, nei vari calcoli che svolgeva, il lavoro nero. Fui — mi scusi il termine — sverginato della mia convinzione che un dato di questo genere non potesse essere preso a base, mentre è un dato reale che via via, negli anni, nella formazione e nell'approfondimento, è rimasto reale.

Dico questo perché vedo tutti i giorni come quei piccoli peccati veniali, che possono essere anche commessi, sono oggetti di fermo e rigido controllo; basti pensare anche ai 1.000 euro contanti che non si possono più spendere, sebbene questo sia

più un concorso alla lotta al denaro sporco e alle cosche che all'evasione. Con la vita pratica sulla piazza, sulla strada di tutti i giorni, ci si accorge che i 300 – 500 euro al mese che la donna delle pulizie chiede per pulire le scale del condominio, le servono per far studiare i figli all'università, e che al pensionato che viene a raccogliere le foglie in giardino – perché sono questi i dati reali – servono a integrare la pensione, senza la quale non potrebbe vivere.

Nel confermare che sicuramente questa è la strada, credo che bisogna anche compiere uno sforzo ulteriore per capire che possono esserci dei peccati veniali e dei margini oltre i quali uno Stato – che è anche Stato etico – debba chiudere un occhio. Poi ci sono peccati mortali che, molto probabilmente, in virtù di una serie di valutazioni, scappano da questo marchingegno, e sono quelli che alla fin fine vengono meno al bilancio dello Stato in maniera cospicua. Potrei andare oltre ricordando l'aspetto della criminalità organizzata e delle cosche, che secondo me è uno dei grandi, veri mali. Se non riusciamo ad andare anche al cuore di questo fenomeno, non so se noi, pur con una politica adeguata e sicuramente positiva, potremo debellare questo aspetto fondamentale per l'economia del nostro Paese.

SETTIMO NIZZI. Vorrei chiedere al sottosegretario se disponiamo di dati per quanto riguarda i comuni e gli enti locali che hanno utilizzato i derivati e hanno fatto finanza allegra; vorrei sapere quanti sono stati, qual è stata la loro quantità percentuale rispetto a quelli che non l'hanno utilizzata e, soprattutto, se conosciamo la quantità di denaro o di costo in più per lo Stato. Nella mia esperienza personale, nonostante i solleciti degli istituti bancari, non ho mai utilizzato questi derivati; molti altri colleghi lo hanno fatto – creando non pochi problemi alla pubblica amministrazione – al costo che alla fine ricade su tutti i cittadini italiani. Sono previste sanzioni a questo riguardo?

In secondo luogo, vorrei sapere se si può fare qualcosa per permettere a quei

comuni che hanno utilizzato i derivati di rimettersi in linea con quelli che non lo hanno fatto, in modo da farli tornare nell'alveo dalla regolarità e accorciare il debito. Possedete dei dati anche su questo?

Un altro aspetto che mi preme sottolineare – e lo abbiamo ribadito più volte, visto che ne parliamo da più di un anno e mezzo con SOGEI e con il ministero – è la verifica sui giochi e sull'evasione che li riguarda. Sono pochissimi coloro che eludono le tasse e che non pagano, ma benché vi sia l'obbligo di tenere il collegamento diretto tra SOGEI e la macchinetta, che permette a moltissimi italiani di andare al bar o nel locale vicino casa a giocare, tutti sappiamo che esistono moltissime possibilità di evitarlo, come la doppia scheda, la modifica della stessa e altro ancora. L'evasione esiste e, soprattutto, in molte parti del Paese, sempre a detta degli operatori, le verifiche e i controlli non vengono effettuati. Vorrei saperne qualcosa in più.

Infine, siamo uno dei pochi Paesi che ancora oggi, pur avendo tutto pronto da anni, non danno ancora l'opportunità di utilizzare la carta d'identità elettronica. Abbiamo realizzato la patente e il codice fiscale, ma la carta d'identità no, sebbene il Ministero dell'interno dica che è tutto pronto e SOGEI faccia altrettanto ma – il mio è solo un esempio – il problema è che non sono state ancora individuate le aziende. È così, oppure è una questione di costo per la collettività? Mi sembra che a fronte del ritiro della carta d'identità, sarebbe stato semplice far pagare anche 1 o 2 euro per la prima volta; se era quello il problema, ci saremmo messi al passo con gli altri Paesi europei.

GIANLUCA FORCOLIN. Ringrazio il sottosegretario per i dati che ci ha fornito – molti dei quali già di nostra conoscenza – e per l'illustrazione dell'evoluzione dell'accertamento e la possibilità di arrivare a dei dati anche incrociati, soprattutto per lotta all'evasione fiscale.

Si è parlato molto di *compliance*, soprattutto nell'ultima fase, con le lettere

inviata dall'Agenzia delle entrate e la possibilità di interloquire con il contribuente in un modo più tranquillo, evitando anche il contenzioso. Credo sia una strada giusta ma, di fronte a questo tipo di politica — che ritengo appunto corretta — lei non ha mai parlato della questione locale, di quel patrimonio, di quella banca dati, di quella possibilità strutturale di cui gli enti locali dispongono per essere anch'essi attori principali in questo tipo di lavoro. Se parliamo di *compliance* con i contribuenti, della necessità di avere un certo tipo di atteggiamento e reperire non solo dati — perché le banche dati, come lei diceva giustamente, non devono servire solo a fare una sommatoria, ma devono trovare una strategia — credo che le amministrazioni locali potrebbero essere altrettanto efficaci, per esempio quando parliamo di IMU attraverso le strutture tecniche, e di dati relativi ai nostri agenti di polizia locale, che potrebbero trovare altre situazioni di criticità. Ne è prova il fatto che, già nel precedente Governo, vi era un'indicazione di convenzionare l'ente locale con l'Agenzia delle entrate attraverso una compartecipazione di entrate in questo tipo di accertamento.

Di fatto, abbiamo sentito Befera, abbiamo svolto altre audizioni da cui non mi pare sia emerso che questo tipo di convenzioni stiano decollando in maniera così importante, soprattutto perché, a livello locale, si deve ancora capire cosa si deve fare e fin dove può spingersi l'amministrazione locale. Il sindaco o un amministratore locale deve certamente stringere una sorta di complicità con l'Agenzia per reperire queste deficienze e soprattutto queste irregolarità, ma non deve fare lo sceriffo sul territorio, perché altrimenti si innescano meccanismi che diventano delicati e pericolosi a livello locale.

La situazione è dettata anche da questo tipo di problematiche e sarebbe importante, secondo il mio punto di vista, che si tornasse a parlare di questioni di autonomia anche impositiva da parte dell'ente locale ma, soprattutto, di collaborazione di fatto su chi deve fare cosa. Deve essere ben chiaro fin dove può spingersi l'ammi-

nistrazione locale, senza entrare in quel contrasto — anche pericoloso — di cui parlavo prima, perché oggi, sulle questioni delle politiche locali, c'è una caccia alle streghe tra l'uno e l'altro. Poi magari cambia la parte amministrativa e la questione diventa davvero delicata, per cui non dovremmo sicuramente entrare in meccanismi di questo tipo. È anche vero che dobbiamo sfruttare quella potenzialità che oggi abbiamo all'interno delle macchine amministrative e quelle banche dati che oggi già esistono, anche solo per questioni di conoscenza, perché se parliamo tanto di accentramento dei poteri per arrivare a una capillarità dello Stato nell'apparato del territorio e del singolo comune, anche il più piccolo, dobbiamo sfruttare questo tipo di potenzialità.

Chiederei anche al Governo di imprimere una significativa svolta a questo tipo di interlocuzione; ne abbiamo parlato diverse volte, anche in Commissione, ma occorre un segno concreto. Oggi, invece, con il decreto « Milleproroghe » c'è solo un rinvio dei fabbisogni e dei costi standard al 2013, e non si parla d'altro; credo che occorra anche rimettere questo tassello al centro dell'attenzione perché i comuni — e parlo anche da sindaco — sono disponibili, ma bisogna sapere chi deve fare cosa e avere questa percezione, perché stiamo giocando la partita fino in fondo sapendo che ci sono potenzialità da « scovare » anche all'interno dei nostri territori. Queste però devono essere concordate.

PRESIDENTE. Intendo ringraziare il sottosegretario e riprendere alcune sue considerazioni.

Prima ha ricordato che il progetto Atena, che ha visto la luce proprio all'avvio della riforma tributaria, ha raggiunto il suo obiettivo con riferimento all'attività ostentata dall'amministrazione finanziaria. Nel momento in cui la dichiarazione viene presentata, si indica un ammontare, ma poi questo non viene pagato; adesso, tali situazioni vengono mappate, monitorate e recuperate a 360 gradi in termini di gettito. Un discorso interessante è quello di portarsi un po' più avanti. Il sottosegre-

tario sostiene che se le banche dati — e quindi l'amministrazione finanziaria — attraverso tutti questi elementi conoscitivi di cui dispongono, riuscissero a emettere direttamente un ruolo e, in altre parole, a far valere immediatamente la pretesa impositiva, si raggiungerebbe lo stadio più avanzato.

Questo è un discorso interessante ma, in quest'ottica, come conciliamo l'attuale assetto normativo, che è fondato su un atto impositivo, ovvero l'atto di accertamento? Con l'atto di accertamento, si fa valere la pretesa tributaria e l'amministrazione ha l'obbligo di motivare perché vuole recuperare quell'ammontare proprio con la logica del ruolo, che è sicuramente interessante, ma è un atto formale in cui si richiede l'ammontare e non c'è obbligo di motivazione. Lei ritiene che, nel momento in cui si percorre questa strada, occorra rivedere un po' l'assetto legislativo, perché viene a crearsi una sorta di meccanismo di inversione dell'onere della prova in cui l'amministrazione sostiene che, ad esempio, il reddito da dichiarare è cento, ma poi sta al contribuente dimostrare il contrario. Questa è una strada da percorrere, ma al tempo stesso richiederebbe una rivisitazione dell'assetto normativo che, purtroppo — o per fortuna — è costruito su un atto in cui l'amministrazione fa valere la sua pretesa e la motiva, e poi il contribuente, qualora tale pretesa non fosse motivata, percorre l'iter contenzioso. È una strada interessante da seguire, ma richiederebbe delle modifiche non di poco momento.

VIERI CERIANI, *sottosegretario al Ministero dell'economia e delle finanze*. Cercherò di rispondere a tutti e partirò dall'ultima osservazione del Presidente, anche per un piccolo chiarimento.

È evidente che si tratta di due filosofie completamente contrapposte e di due modi diversi di interpretare il fisco. Il progetto Atena rappresentava la costruzione di un sistema informatico capace di produrre direttamente il ruolo; per due o tre anni abbiamo registrato un buco nel gettito che ha contribuito non poco ai

problemi di finanza pubblica, proprio perché le imposte dirette dovevano essere incassate tramite ruoli che non venivano emessi. Fu Visentini a decidere che, come nel resto del mondo, le dirette vanno dichiarate dal contribuente, e che non spetta all'amministrazione inviare il ruolo. Non dimentichiamo che questo è un pezzo di storia del fisco italiano; siamo partiti con la riforma Cosciani del 1972-1973, con l'idea che con il progetto Atena avremmo fatto i ruoli. Dopo due o tre anni, ci siamo accorti che i ruoli non uscivano dalla macchina — e per fortuna, a mio parere, perché chissà cosa ne sarebbe venuto fuori — e siamo andati avanti con il modello dichiarativo. Ovviamente, a questo punto l'amministrazione assembla le informazioni che le consentono di individuare i contribuenti a rischio, evidenze cui seguiranno la verifica, il controllo, l'accertamento, eventualmente il contenzioso e infine la coazione. Non propongo di ritornare al progetto Atena, dico solo che eravamo partiti male. Il mito era quello di poter utilizzare l'informatica per emettere i ruoli, ma storicamente si è visto che ciò non era possibile e si è passati al sistema della dichiarazione. Ciononostante, nel retropensiero che abbiamo come Paese — come cultura fiscale — persiste l'idea che l'informatica sia una sorta di scatola nera che consente di risalire al reddito vero del contribuente.

Questa ambiguità si ritrova, per esempio, negli studi di settore o nella *minimum tax*, dove si stabiliva quanto dovuto in base a delle tabelle. Tutto il discorso degli studi di settore ha oscillato tra una catastizzazione di fatto e uno strumento di accertamento con un'area di ambiguità a lungo non sciolta. In sostanza, però, sappiamo tutti che lo studio di settore è una prova semplice, non sufficiente da sola a motivare un accertamento.

Stiamo parlando dell'informatica come strumento all'interno di una strategia complessiva che ho lo scopo di far funzionare la macchina del fisco e arrivare alla *compliance* fiscale, ovvero al fatto che, volontariamente o in modo coattivo — a

seguito di accertamenti — i contribuenti paghino ciò che devono. Questa è la filosofia, l'obiettivo strategico.

Come si può utilizzare l'informatica? Credo sia opportuno ricorrere sempre più all'informatica per l'utilizzo delle informazioni più diverse contenute in banche dati diverse, al fine di individuare indici di pericolosità e di rischio e verificare e controllare quelle situazioni. Lo stiamo già facendo, ma forse occorre che ne siamo maggiormente consapevoli. Questo è l'utilizzo che da un lato sta diventando sempre più sofisticato e, dall'altro, sempre più importante, dal punto di vista strategico. Restano ancora dei controlli di *routine*, che sono fondamentali e indispensabili; per esempio, si può incrociare il dato nella dichiarazione con gli F24 per verificare che effettivamente sia stato pagato quanto dichiarato. Questo incrocio si può eseguire con programmi di informatica che, in questo caso, potrebbero anche emettere il ruolo.

In un caso come quello appena illustrato, la logica del progetto Atena va bene, ma nel 1972 o 1973 era estesa alla determinazione dell'imponibile, che è un'altra cosa. Credo che il ruolo dell'informatica nell'utilizzo delle banche dati e nella costruzione di programmi possa essere ed è sempre più indirizzata alla costruzione di indici di pericolosità che guidano l'azione dell'amministrazione. Da questo punto di vista, sono d'accordo con l'onorevole Barbolini, per esempio, che ha insistito molto sulla interconnessione tra banche dati. Molte informazioni possono derivare dall'incrocio tra banche dati diverse, e dobbiamo avere delle banche dati aperte a vari utilizzi. Esiste una tendenza a costruire banche dati con un approccio burocratico, nel senso etimologico del termine, cioè quello di « potere degli uffici, dell'amministrazione ». Si possiede una procedura e si costruiscono una banca dati e un *software* — ossia un sistema di elaborazione di quei dati — che è funzionale allo svolgimento del compito amministrativo. I dati sono dell'amministrazione proprietaria, le servono per fare ciò che le compete, ne ha il controllo, ma spesso non

li mette in comunicazione. Se si aggiungesse un'informazione, potrebbe servire anche ad altri scopi, ma la logica è quella di costruire ciascuno il proprio archivio, con una proliferazione di banche dati per gran parte simili, nei contenuti, e diverse solo per piccole quote. La filosofia dovrebbe essere quella di creare delle banche dati in cui affluiscano più informazioni fruibili a più amministrazioni, e consentire a ciascuna di queste di attingere a più fonti. Il gioco probabilmente è proprio questo.

L'onorevole Fogliardi ha menzionato l'evasore totale. Il consulente fiscale prova a consigliare al proprio cliente di essere più coerente, eppure resta sempre il dubbio che la lettera sia arrivata a quella determinata persona ma non al suo socio, al suo collega o al suo rivale. È meglio essere evasore totale che parziale. Ricordo una notizia di cronaca relativa a una farmacia nel centro di Roma, che era evasore totale; credo non avesse nemmeno la partita IVA. Attraverso una serie di incroci di dati dalle Camere di commercio, dalle utenze telefoniche, da quelle elettriche, dall'INPS, dalle ASL si può risalire anche all'evasore totale, almeno quando è di una certa entità. Certo, anche l'ambulante che vende un tappeto, anche quello è evasore totale, ma la distorsione provocata da una farmacia che opera interamente in nero e il danno erariale che essa arreca non è confrontabile a quello dell'ambulante, né lo è quello economico, in termini di violazione della concorrenza. L'utilizzo di dati diversi, la capacità di collegare informazione diverse — apparentemente non collegate tra loro — per trovare collegamenti, è molto importante. Certamente esiste anche un discorso di criminalità organizzata. L'evasione è un fenomeno collegato alla criminalità organizzata, al riciclaggio e anche alla corruzione; sono questi fenomeni che procedono sulla stessa filiera e vanno quindi affrontati lungo tutta l'estensione della stessa.

Gli onorevoli D'Ubaldo e Forcolin hanno entrambi toccato il tema del federalismo e degli enti locali, sia pure con

delle accentuazioni; sono d'accordo e ringrazio l'onorevole Forcolin per il suo intervento, ma è chiaro che vi sono sinergie nell'utilizzo delle banche dati tra enti locali. Ovviamente, parlando di Anagrafe tributaria, ci si concentra sulla SOGEI, ma in quegli archivi elettronici sono presenti i dati del catasto di tutta Italia, con informazioni rilevanti per gli enti locali e i comuni, che hanno accesso a una banca dati condivisa. Infatti, con la delega sulla riforma del catasto, è previsto che quest'ultimo sia riformato in collaborazione con i comuni, e non potrebbe essere altrimenti. Ho apprezzato l'intervento dell'onorevole perché ha parlato della necessità di trovare la giusta sinergia tra un approccio centralizzato e un approccio decentrato perché, senza la collaborazione dell'ente locale e del comune, non è possibile costruire una banca dati che tenga veramente conto delle specificità di quel territorio che il comune ben conosce. D'altro canto, affidare al comune la determinazione della rendita catastale può essere rischioso, proprio nel senso da lui indicato, dunque è bene che vi sia un processo di verifica, di controllo volto a garantire equità sull'intero territorio nazionale, che può e deve essere svolto dal centro. Su questo aspetto vi sono forti possibilità di sinergie, così come ve ne sono con le regioni in ordine agli archivi che riguardano la gestione delle verifiche e dei controlli che riguardano l'IRAP. So che, ogni anno, le regioni dispongono con l'Agenzia delle entrate un programma di azione, regione per regione, focalizzato proprio sulla specificità del tessuto produttivo e sulle priorità di contrasto all'evasione con riferimento all'IRAP. La logica dovrebbe essere quella di avere delle banche condivise e accessibili da più amministrazioni, con una buona qualità di dati, aggiornati e privi di errore, e molta capacità — da parte di tutte le amministrazioni — di utilizzare in modo intelligente le informazioni da tutte le fonti accessibili, con l'idea di utilizzarle al meglio per svolgere tutti i controlli, le verifiche e gli accertamenti necessari per quanto riguarda il fisco.

Quanto al discorso del debito degli enti locali, dei debiti sotto la linea, dei crediti dei fornitori, magari ne ripareremo nell'altra commissione bicamerale, quella sul federalismo; tuttavia, colgo, in quello che hanno detto sia il senatore D'Ubaldo sia l'onorevole Nizzi, che c'è una sofferenza su questi aspetti. Credo che, in un'ottica generale di federalismo, si ponga il problema della gestione delle banche dati sui tributi propri, dell'efficientamento delle procedure amministrative. Come ho avuto modo di sottolineare recentemente a Frascati — in occasione di un convegno organizzato dall'ANCI e durante un dibattito con il presidente Delrio — da quando abbiamo Equitalia, il processo di riscossione in Italia, che è diventata riscossione coattiva dei ruoli, di pretese erariali che, in molti casi, hanno superato anche il vaglio del contenzioso, ha raggiunto un livello di efficienza mai sperimentato prima.

Paradossalmente, questo ha posto in luce tutti i problemi della filiera a monte. L'aneddotica relativa all'esperienza di ciascuno di noi — dei nostri conoscenti e dei nostri amici — concerne casi concreti di questo malfunzionamento, come, per esempio, gli sgravi non applicati dopo aver vinto un contenzioso. La mia esperienza risale ai primi anni Ottanta, quando avevo ricevuto una cartella su una spesa medica da me dedotta in IRPEF e contestata dall'Ufficio; ho fatto ricorso e l'ho vinto in commissione tributaria. Tre anni dopo, il Monte dei Paschi ha mandato l'ufficiale giudiziario a pignorare i mobili; quando ho esibito lo sgravio, ho constatato che la prassi era di non comunicarlo all'esattore. Questo accadeva 35 anni fa. Da allora il sistema è migliorato perché la trasmissione degli sgravi decisi dalle commissioni tributarie agli agenti della riscossione, funziona. Quando, però, oggi il giudice di pace annulla una multa, nessuno lo comunica all'ente incaricato della riscossione. La raccomandazione che dobbiamo farci e sulla quale dovremmo impegnarci, è di ripensare ai processi amministrativi. Tra il 1975 e il 1976 ho studiato negli Stati Uniti: ho ricevuto due multe per divieto di sosta e successivi solleciti finché non ho pagato.

L'informatica non c'era, ero residente in un Paese straniero. È possibile che i comuni italiani, con il livello d'informatica che abbiamo oggi, non siano in grado né di riscuotere né di dire all'esattore che, nel frattempo — per atto amministrativo loro oppure tramite il giudice di pace — la multa è stata cancellata? Ci preoccupiamo di mettere in piedi nuovi sistemi di riscossione invece di sanare, con molta più umiltà, le magagne che abbiamo in casa nelle procedure vigenti. Non si tratta di mandare un uomo su Marte, ma semplicemente di riscuotere multe dovute, e solo quelle.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Ceriani e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10,20.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 2 agosto 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO