



*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA
SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA*

*AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
DR. ATTILIO BEFERA*

31 OTTOBRE 2012

Signor Presidente, Signori Senatori e Signori Deputati, Vi ringrazio per l'opportunità che mi viene offerta di aggiornarVi su alcuni temi di interesse:

- le modalità di utilizzo dei dati dell'Anagrafe tributaria per il funzionamento del nuovo redditometro;
- le modalità con cui sarà regolata la trasmissione e gestione dei dati forniti dagli operatori finanziari;
- le azioni che l'Agenzia intende porre in essere per la gestione delle comunicazioni riguardanti i beni delle società utilizzati dai soci e dai familiari dell'imprenditore;
- l'utilizzo dei dati in possesso dell'Anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Come noto, il nuovo “*redditometro*” rappresenta lo strumento attuativo della profonda innovazione introdotta per norma sull'istituto dell'accertamento sintetico al fine di renderlo più efficiente, dotarlo di maggiori garanzie per il contribuente e tener conto del mutato contesto socio-economico.

Nell'ottica di dare attuazione a tali disposizioni, in una fase preventiva di analisi dei dati provenienti dalle dichiarazioni e da altre fonti informative dell'Anagrafe tributaria su un campione significativo di contribuenti (circa 50 milioni di soggetti distribuiti su 22 milioni di famiglie), l'Agenzia, in collaborazione con la società Sose, ha individuato

un modello di variabili di spesa, in relazione alla tipologia di nucleo familiare e all'area territoriale di appartenenza.

Sono state in concreto individuate **100 voci di spesa** che colgono i diversi aspetti della vita quotidiana - *compresi gli incrementi patrimoniali effettuati al netto dei disinvestimenti* - laddove il precedente Dm 10 settembre 1992, ancora applicabile agli accertamenti sintetici riferibili ad anni d'imposta fino al 2008, valorizzava, mediante un metodo prettamente induttivo, da oltre venti anni, solo pochi e non più sufficienti beni di riferimento.

Le voci di spesa oggi individuate sono riconducibili a sette categorie: *abitazione, mezzi di trasporto, assicurazioni e contributi, istruzione, tempo libero e cura della persona, investimenti immobiliari e mobiliari netti e altre spese significative.*

In tale contesto il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che stabilirà le modalità utili per la determinazione sintetica del reddito complessivo del contribuente, sarà incentrato prevalentemente:

- sulle **spese** presenti in Anagrafe tributaria;
- sulle **spese stimate il cui valore è ottenuto applicando una valorizzazione a dati certi**;
- in via residuale sulla **spesa media Istat** che fotografa le spese medie di tipo corrente (alimentari, abbigliamento, calzature, etc.) sostenute da ogni tipologia di famiglia che vive in una determinata area geografica.

In tal modo, viene adeguatamente valorizzato il patrimonio informativo già a disposizione dell'Agenzia, che sarà ulteriormente implementato con i dati provenienti dallo "*spesometro*" e con i movimenti

bancari, ancorando quanto più possibile a **dati certi** il necessario confronto con il contribuente e riducendo al minimo l'incidenza delle presunzioni.

L'importante novità prevista nel nuovo dettato normativo è l'introduzione del c.d. "contraddittorio necessario": il contribuente è chiamato a fornire dati e notizie rilevanti per la ricostruzione sintetica del reddito, prima ancora di avviare il procedimento di accertamento con adesione ai sensi dell'articolo 5 del Dlgs n. 218/97.

Per favorire la *compliance* dei contribuenti, utilizzando il modello di analisi e valorizzazione elaborato in collaborazione con la Sose, è stato realizzato un software di autodiagnosi stand-alone denominato Redditest, che a breve sarà reso disponibile, per consentire in autonomia una preventiva verifica della coerenza tra il reddito familiare prodotto e le spese sostenute nell'anno.

I dati inseriti rimangono noti solo al contribuente e non ne rimane alcuna traccia sul web.

La verifica della coerenza avviene sulla base delle spese più significative e facilmente individuabili.

A ciascun dato, che il prodotto di autodiagnosi chiede di inserire, è attribuito un coefficiente che misura la relazione tra l'elemento di spesa conosciuto e il reddito complessivo, assorbendo anche la relazione tra altri elementi non conosciuti, ma correlati con quello noto, e il reddito stesso.

Il risultato che apparirà - verde se coerente, rosso se incoerente - tiene conto delle spese comuni (alimentari, abbigliamento, calzature, etc.) che normalmente sostiene una famiglia del tipo previsto, che vive in una determinata area geografica.

Così si consentirà al contribuente di orientarsi sulla “coerenza” del reddito familiare rispetto alla capacità di spesa manifestata.

Per quanto attiene alle modalità che regoleranno la **trasmissione e gestione dei dati bancari all'Anagrafe tributaria** assumono particolare rilievo le novità introdotte dal decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, in materia di comunicazioni all'Archivio dei rapporti.

Come noto, a far corso dal 1° gennaio 2012, gli operatori finanziari sono tenuti a comunicare annualmente le movimentazioni che interessano i rapporti già trasmessi all'Anagrafe tributaria, nonché ogni ulteriore informazione relativa ai predetti rapporti necessaria ai fini dei controlli fiscali.

Tali disposizioni rafforzano gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria per la lotta all'evasione fiscale consentendo più ampie e incisive leve di contrasto.

Nel rispetto del dettato normativo è in corso di emanazione un provvedimento, attualmente al vaglio del Garante per la protezione dei dati personali, che fisserà le modalità di comunicazione delle informazioni costituite, oltre che dai dati identificativi del rapporto, dalle informazioni relative ai **saldi** (*iniziali e finali*) e ai **movimenti finanziari** aggregati del periodo con evidenza, per ogni tipologia di rapporto, del totale dare e avere.

Il citato provvedimento, per espressa volontà di legge, prevederà adeguate misure di sicurezza, di natura tecnica e organizzativa, per la trasmissione dei dati e per la relativa conservazione.

A tale scopo, l'Agenzia, anche a seguito delle indicazioni del Garante per la protezione dei dati personali, ha posto in realizzazione una

nuova infrastruttura ipotizzata in sede di evoluzione strategica del sistema informativo per favorire lo scambio completamente automatizzato di flussi dati tra sistemi.

Il modello di riferimento della nuova infrastruttura, denominato “Sid” (Sistema di interscambio dati), viene anche denominato “*application to application*” in quanto attiene al colloquio tra sistemi senza interventi umani.

I dati estratti in automatico dall’applicazione software di origine vengono nella stessa sede cifrati e sottoscritti, ove richiesto come nel caso in esame, e trasmessi in automatico a un’altra applicazione, che procederà alla loro elaborazione, tramite canali trasmissivi predefiniti.

Nel caso del Sid, che sarà operativo per fine anno:

- sono previsti due distinti canali trasmissivi: la **Posta elettronica certificata**, per flussi dati di dimensioni fino a 20 megabyte e il **canale Ftp** (*File transfer protocol*) per flussi dati di dimensioni superiori;
- vengono gestiti **livelli di sicurezza** atti a garantire la verifica sull’identità degli invianti, l’immodificabilità/illeggibilità dei dati in fase di trasmissione e l’accesso ai contenuti dell’invio al solo destinatario.

Per favorire tali processi, l’Agenzia metterà a disposizione, sul proprio sito istituzionale, le regole da utilizzare per la predisposizione e l’inoltro automatico dei flussi dati tramite i canali precedentemente indicati, appositi moduli software, scaricabili dal sito istituzionale, che gli enti utilizzeranno per la verifica della corretta predisposizione del flusso dati e il confezionamento dello stesso in relazione ai livelli di controllo

adottati, oltre che i necessari certificati digitali per la firma e crittografia dei flussi dati.

Le informazioni, che perverranno in una specifica sezione isolata dell'Anagrafe tributaria con riferimento all'anno 2011 e successivi, saranno caricate negli archivi nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dei contribuenti, ivi mantenute per i soli tempi necessari al loro utilizzo ai fini previsti dalle norme, e utilizzate esclusivamente a livello centrale per la sola finalità di individuare posizioni a più alto rischio di evasione da segnalare alle strutture operative per i necessari controlli.

Soltanto durante la successiva fase del controllo delle dichiarazioni dei singoli contribuenti dette strutture potranno avviare, previa autorizzazione dell'organo sovraordinato, la procedura telematica delle indagini finanziarie per ottenere informazioni di dettaglio sul contenuto dei rapporti finanziari.

Nello specifico, per quanto riguarda i criteri per l'elaborazione delle liste selettive, l'orientamento è di utilizzare le informazioni di natura bancaria e finanziaria, secondo un articolato e graduale percorso.

In fase di avvio, le informazioni contribuiranno al procedimento di selezione delle posizioni da sottoporre a controllo per intercettare con maggiore proficuità i più diffusi e rilevanti fenomeni evasivi ed elusivi nel settore sia delle imposte sui redditi sia dell'imposta sul valore aggiunto. Esse potrebbero concorrere, quale elemento additivo, alla definitiva formazione di liste di contribuenti, già individuati sulla base degli elementi di rilevanza fiscale disponibili, da sottoporre all'accertamento sintetico ovvero di soggetti risultanti non congrui e non coerenti agli studi settore.

Con riguardo alle novità introdotte dal decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, in tema di **contrasto del fenomeno della concessione in godimento di beni relativi all'impresa a soci o ai familiari dell'imprenditore individuale ai fini privati**, è stato adottato il provvedimento con cui sono state stabilite le modalità di comunicazione.

Con due successivi provvedimenti, il termine per la prima comunicazione, originariamente fissato al 31 marzo 2012, è stato prorogato prima al 31 ottobre 2012 e poi al 31 marzo 2013, in considerazione della assoluta novità e delle particolari difficoltà tecniche della comunicazione.

Le suddette comunicazioni hanno a oggetto informazioni che riguardano come primo anno il 2011, ciò che permette, con ampio margine di operatività, di effettuare l'azione di accertamento fino al 2016 (2017 in caso di omessa dichiarazione).

Le informazioni richieste sono in linea con la *ratio* dell'intervento normativo volto a intervenire sulla pratica di concedere beni relativi all'impresa in godimento a condizioni più favorevoli rispetto a quelle che caratterizzano il mercato vale a dire senza corrispettivo o con un corrispettivo inferiore a quello che sarebbe ritraibile secondo una libera contrattazione tra parti contrapposte e consapevoli.

Tale provvedimento stabilisce che i soggetti interessati sono tenuti a comunicare telematicamente i dati riguardanti i beni d'impresa concessi in godimento ai soci e ai familiari dell'imprenditore (*il cosiddetto monitoraggio*), a fornire una serie di ulteriori informazioni utili per il controllo sistematico della posizione delle persone fisiche che li utilizzano. Inoltre, per la determinazione sintetica del reddito, si dovrà tenere in debito conto anche ogni forma di finanziamento e di capitalizzazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 36-septiesdecies, del Dl n. 138 del 2011.

In fase di avvio le citate informazioni saranno utilizzate, a livello centrale, per individuare le posizioni a rischio di evasione da segnalare alle strutture operative per i necessari controlli.

Per quanto attiene all'**utilizzo dei dati in possesso dell'Anagrafe tributaria** nel contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, l'Agenzia mette a disposizione delle strutture operative le informazioni presenti in Anagrafe tributaria mediante applicazioni informatiche specificatamente realizzate per favorire lo svolgimento delle funzioni istituzionali a esse attribuite.

Fermo restando che le attività di controllo devono essere in ogni caso precedute da un'approfondita analisi della distribuzione del rischio di evasione nell'ambito di ciascuna realtà territoriale, distintamente per ciascuna tipologia di contribuente, gli strumenti informatici consentono di indirizzare i controlli verso le situazioni a maggior rischio.

I miglioramenti qualitativi conseguiti negli ultimi anni in termini di maggiori imposte accertate, e quindi di recupero di imposte evase, possono essere correlati anche all'affinamento degli strumenti resi disponibili per l'analisi del rischio e la selezione delle posizioni da sottoporre a controllo (*attività istruttorie esterne e attività di accertamento*).

Al riguardo è da evidenziare che, oltre al più conosciuto sistema Serpico che consente agli addetti autorizzati di acquisire per singolo soggetto tutti gli elementi conosciuti in Anagrafe tributaria, sono numerosi gli applicativi informatici specializzati su specifiche analisi di correlazione tra i dati.

Mi riferisco a titolo esemplificativo agli applicativi che consentono di:

- analizzare un campione di soggetti (imprese o lavoratori autonomi) selezionato utilizzando, in maniera approfondita e integrata, tutte le informazioni presenti al sistema informativo o provenienti da banche dati esterne;
- analizzare le posizioni Iva avvalendosi delle informazioni relative all'attività dei soggetti;
- gestire la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri dell'Unione Europea e, in generale, monitorare lo scambio automatico di informazioni fra le Amministrazioni fiscali, al fine, fra l'altro, di controllare i soggetti passivi Iva.

Signori Senatori e Signori Deputati, nella mia esposizione spero di averVi fornito un quadro delle molte attività in corso in Agenzia volte al potenziamento del contrasto all'evasione fiscale nel nuovo scenario che vuole conseguire una sempre migliore interazione tra fisco e contribuente e innestare, anche con effetti dissuasivi, positivi effetti di adesione spontanea agli adempimenti fiscali.

Grazie per l'attenzione.