

Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria

Convegno su

"L'Anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale"

Il sistema delle banche-dati nel contrasto all'evasione fiscale:

Potenzialità e criticità

Intervento del Presidente della Corte dei conti

Luigi Giampaolino

Salone d'Onore della Caserma "Sante Laria"

Roma, 16 gennaio 2013

1. Sono lieto di intervenire in un contesto nel quale viene a compimento una complessa analisi su caratteristiche, funzionamento, obiettivi raggiunti e prospettive del sistema informativo dell'Amministrazione pubblica italiana che, al tempo stesso, rappresenta il livello più avanzato della tecnologia informatica, uno strumento essenziale per la lotta all'evasione fiscale ed una banca dati di grande delicatezza che viene supportata dal più alto livello di protezione.

Il Documento conclusivo approvato dalla Commissione Parlamentare di Vigilanza sull'Anagrafe Tributaria al termine dell'indagine conoscitiva sull'Anagrafe Tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale offre un ampio approfondimento dello stato del Sistema Informativo che supporta la gestione della fiscalità nel nostro Paese.

Com'è noto, dalla seconda metà degli anni 70, quando essa fu istituita, ad oggi, le evoluzioni di un sistema estremamente complesso sono state enormi ed hanno modificato i comportamenti dei cittadini anche sotto il profilo identitario.

Sotto il profilo etico, due valori mi sembrano evidenziati dall'Anagrafe Tributaria: la trasparenza del dato fiscale che dovrebbe sempre più condurre a quella dei comportamenti e la protezione dei dati che deve assicurarne l'uso lecito e legittimo.

L'estensione, nell'ottica della conoscenza reale dei dati reddituali e patrimoniali, ai conti bancari ed alle forme di investimento indica una visione pressoché totalizzante della dinamica economica di persone fisiche e giuridiche in una visione che si basa sul presupposto, prima ancora che tecnico, logico, della necessaria interconnessione con le altre banche-dati.

Ma l'interconnessione deve perseguire, nell'ottica dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia, l'armonizzazione dei sistemi e non la loro proliferazione, come la Corte ha segnalato nelle audizioni (l'ultima il 12 luglio 2012) alle quali è stata chiamata.

Il documento che viene presentato in questa sede, se da un lato registra gli indubbi progressi compiuti negli ultimi decenni nella gestione della fiscalità attraverso gli strumenti informatici e telematici, dall'altro segnala in modo puntuale anche i limiti della situazione attuale: difficoltà ad integrare i sistemi centrali e territoriali realizzando una piena cooperazione informatica tra centro e periferia, scarsa utilizzazione delle informazioni disponibili, esigenza di un concreto scambio bidirezionale tra i sistemi.

Non vi è dubbio, infatti, come iniziative settoriali e non coordinate tra i diversi livelli di governo non abbiano giovato all'efficienza e all'economicità del sistema informativo della fiscalità e, più in generale, dei sistemi

informativi della pubblica amministrazione.

In buona sostanza, la prospettiva futura dovrebbe essere quella di un sistema unico per tutta la pubblica amministrazione come è, del resto, nello spirito del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82) e delle disposizioni sull'Agenda Digitale (D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221).

Di massima rilevanza, infatti, è il concetto di Base di dati di interesse nazionale (art. 60 del D.lgs. n.82/2005), cioè di archivi ai quali ciascuna amministrazione pubblica deve fare riferimento, utilizzando i relativi dati quando ne abbia necessità nello svolgimento delle proprie attività.

In proposito va ricordata la recentissima istituzione dell'Anagrafe Nazionale della popolazione residente (art. 62 del D.lgs. 82/2005 come sostituito dall'art. 2 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221) in luogo dell'attuale frammentazione anagrafica comunale.

E' in tale chiaro contesto che gli interventi sui sistemi informativi della fiscalità dovranno realizzarsi per perseguire una effettiva cooperazione informatica tra enti centrali e periferici per l'allineamento permanente delle basi dati, per realizzare una compiuta circolazione bidirezionale delle informazioni e per ampliare e qualificare la gamma dei servizi offerti, riprogettando schemi e procedure ai fini di una migliore gestione dei rapporti fiscali con i contribuenti.

L'Amministrazione deve sempre più assumere un ruolo di gestione attiva dell'adempimento utilizzando pienamente le potenzialità offerte dalla tecnologia.

Certamente, l'attenzione, che per la Corte è un valore estremamente

importante, alla protezione del dato rende ancora necessari sistemi e percorsi distinti i quali, peraltro, non devono costituire alibi per una ritrosia nella condivisione di dati, in particolare, nei confronti di Istituzioni normativamente abilitate a conoscerli.

Come si può comprendere, la Corte dei conti è molto sensibile al riguardo, proprio per le esigenze di corrispondere adeguatamente alla propria funzione istituzionale che la vede oggi chiamata a svolgere il proprio ruolo non solo al livello nazionale ma anche nel contesto europeo.

Del resto la logica “a rete”, che nel quadro del federalismo significa collegamenti capillari sul territorio, implica l’incremento della condivisione dei dati per poter effettivamente realizzare le funzioni attribuite dall’Ordinamento.

La Corte ha ormai un’esperienza consolidata al riguardo e dal 2003 ad oggi ha fatto passi importanti sotto il profilo dei sistemi informatici e dispone ormai con il SIRTEL ed il SIQUEL di collegamenti costanti con gli enti locali, ovviamente riferiti ai loro bilanci e questi nostri strumenti informativi sono preziosi ancor di più nell’ottica delle nuove funzioni attribuite alla Corte con il D.L.174/2012, convertito con la Legge 213/2012.

Ben più ampio è il respiro di un sistema informativo come quello dell’Anagrafe tributaria, proiettato sul territorio, non più solo con gli Uffici delle Agenzie fiscali ma nei confronti di regioni ed enti locali, come giustamente rimarcato nel documento che viene oggi presentato, sotto i tre aspetti della condivisione dei dati presenti nell’anagrafe, dell’implementazione del patrimonio informativo con quei dati che attengono alla gestione dei tributi territoriali e della condivisione con regioni ed enti locali delle soluzioni gestionali e degli strumenti di analisi.

Una vera e propria sfida perché mette in gioco il trasferimento delle

capacità per assicurare la corretta gestione del dato anche da parte di soggetti inesperti.

2. L'altra sfida, che ha costituito oggetto della nostra attenzione nella citata audizione del luglio del 2012, è quella di orientare sempre più il sistema informativo della fiscalità alla gestione del rapporto con i contribuenti ed alla effettiva semplificazione degli adempimenti.

Una maggiore semplificazione e la predisposizione in appositi modelli di informazioni già in possesso dell'Amministrazione fiscale, favorisce infatti, come indica l'esperienza internazionale, la *tax compliance*, diminuendo il livello degli errori e delle omissioni, non sempre dovuti a scarsa comprensione o capacità e smontando l'alibi di un sistema complesso, faticoso e poco decifrabile.

Più volte la Corte dei conti ha avuto occasione di sottolineare che le banche dati possono essere un formidabile strumento di *tax compliance*, soprattutto se utilizzate in un'ottica persuasiva, tale da guidare il comportamento del contribuente nella fase dell'adempimento.

Sotto tale profilo il sistema attuale appare insufficiente, non accompagnandosi al necessario approccio reattivo e repressivo una capacità persuasiva, attraverso la guida e l'orientamento dei comportamenti fiscali dei contribuenti.

In sostanza, occorre puntare ad una ulteriore evoluzione del Sistema Informativo, allo scopo di poterlo utilizzare quale fondamentale leva per la *tax compliance*, in grado di proporre al contribuente le informazioni disponibili delle quali egli deve tenere conto in sede di adempimento fiscale. Oggi le numerose informazioni che l'amministrazione acquisisce

pervengono generalmente dopo la scadenza dei termini di presentazione della dichiarazione o, comunque, non vengono utilizzate in una fase di informazione/confronto preventivo come avviene nei più moderni ordinamenti fiscali.

3. Un aspetto che sta particolarmente a cuore alla Corte e che pure trova ampia considerazione nel documento della Commissione, è quello dalla qualità dei dati. Su questo fronte occorre il massimo impegno dei tecnici e delle amministrazioni, evitando un uso disinvolto di informazioni disallineate o non verificate.

A questo proposito mi sia consentito fare solo un accenno agli inconvenienti che l'utilizzazione di informazioni non corrispondenti alla realtà economico-sociale può determinare in sede di applicazione di sofisticati strumenti di accertamento quali il "nuovo redditometro" di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 24 dicembre 2012 (pubblicato nella G.U. n. 3 del 4 gennaio 2013).

E' di comune esperienza, infatti, l'esistenza di situazioni nelle quali le titolarità formali di oneri e servizi, quali utenze, canoni di locazione, ecc., non corrisponde – per varie ragioni non necessariamente correlate ad intenti evasivi - a coloro che ne sopportano l'onere finanziario. E' evidente come in questi casi, tutt'altro che infrequenti, occorrerà che gli uffici procedano con grande attenzione, allo scopo di adeguare le risultanze delle banche dati alle effettive titolarità soggettive. E ciò indipendentemente dalle incertezze, evidenziate dalla stessa giurisprudenza, (di recente la Sentenza della Corte di Cassazione n. 23554 del 20/12/2012) in ordine alla valenza probatoria dello strumento presuntivo.

In conclusione, credo che, proprio partendo dall'accurata analisi svolta

dalla Commissione Parlamentare di Vigilanza sull'Anagrafe Tributaria, si debba auspicare una profonda riflessione sull'impiego del Sistema Informativo della fiscalità, allo scopo di poterlo utilizzare quale fondamentale leva per la *tax compliance*, in grado di contribuire in modo decisivo alla riduzione dell'evasione, dei costi di adempimento per i contribuenti e dei costi di gestione per le amministrazioni.