

Resoconti stenografici delle indagini conoscitive

XVII Legislatura

Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria

Resoconto stenografico

Seduta n. 61 di Mercoledì 21 settembre 2016

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore generale delle Finanze, Fabrizia Lapecorella, che, anche a nome dei colleghi, ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione.

Sono presenti, inoltre, la dirigente generale con incarico di consulenza, studio e ricerca Maria Teresa Monteduro, il direttore della direzione sistema informativo della fiscalità Federico Filiani, e i dirigenti Paolo Acciari, Renato Dagostino e Massimo De Vecchis, che ringrazio per la loro presenza.

L'audizione s'inquadra nell'ambito dell'indagine conoscitiva su «L'anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale».

Do la parola alla professoressa Lapecorella, con riserva per me e per i colleghi di rivolgerle, al termine del suo intervento, domande e richieste di chiarimento.

FABRIZIA LAPECORELLA, direttore generale delle Finanze. Ringrazio tutti voi per averci dato ancora una volta l'opportunità di essere auditi dinanzi alla Commissione. L'obiettivo di questa audizione è aggiornarvi sui progressi fatti sul fronte dell'adeguamento del sistema informativo della fiscalità e illustrarvi in maniera dettagliata gli utilizzi più recenti del patrimonio informativo dell'Anagrafe tributaria da parte del dipartimento delle Finanze nell'esercizio delle sue funzioni di supporto alla *tax policy*. Il contesto di riferimento nel quale ci muoviamo e nel quale si inserisce questa audizione è quello definito dall'Agenda digitale italiana, nel cui ambito sono state avviate quattro iniziative prioritarie: il piano di attuazione del programma *Italia login* e di realizzazione delle infrastrutture della rete di connettività necessaria per la completa connessione delle amministrazioni al SPC; l'Anagrafe nazionale della popolazione residente, che ha l'obiettivo di realizzare un'unica base dati anagrafica per tutto il territorio nazionale, prerequisito per la realizzazione di progetti di identità e domicilio digitale; lo SPID, il sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale dei cittadini e delle imprese, progetto strategico per il passaggio dallo sportello fisico a quello digitale, e infine la fatturazione elettronica, che riteniamo essere un volano per i processi di digitalizzazione e archiviazione della documentazione digitale. Rispetto a questo contesto l'evoluzione dei servizi informativi costituisce l'ecosistema necessario perché la pubblica amministrazione svolga al meglio le sue funzioni.

Questa audizione è divisa in due parti. Nella prima, vorrei darvi conto degli sviluppi e dell'integrazione delle banche dati all'interno del sistema informativo della fiscalità, aggiornandovi rispetto a quello che vi ho riferito due anni fa. Sempre per quanto riguarda le banche dati, consegnerò a questa Commissione un elenco aggiornato di quelle contenute nell'Anagrafe tributaria, nel quale sono indicate anche le strutture dell'amministrazione finanziaria che le utilizzano.

A proposito di banche dati, il tema immediatamente di interesse è quello della loro interoperabilità e integrazione. Per quanto riguarda l'interoperabilità, nel 2012 vi avevo ampiamente illustrato un progetto di decreto ministeriale, finalizzato ad assicurare la governance dell'interoperabilità delle banche dati. Tuttavia l'emanazione di tale decreto è attualmente sospeso perché nel periodo immediatamente successivo a quello in cui ci siamo incontrati, il Garante per la *privacy* ha chiesto che fossero assicurate, come prerequisito dell'interoperabilità, condizioni di sicurezza nell'accesso ai dati all'interno del SIF, analoghe a quelle previste tra le strutture della pubblica amministrazione. Il processo per rendere uniformi le condizioni di sicurezza degli accessi alle diverse banche dati è stato avviato dalla struttura più importante dell'amministrazione finanziaria che gestisce il maggior numero di banche dati, ovvero l'Agenzia delle entrate, che ha presentato – come vi è stato detto dalla dottoressa Orlandi – al Garante per la *privacy* un progetto di adeguamento, progetto che non ha ancora avuto riscontro. Appena tale riscontro arriverà, esso diventerà lo *standard* cui tutte le strutture dell'amministrazione finanziaria si uniformeranno. Dopodiché, si potrà finalmente procedere a rendere interoperabili le banche dati all'interno del sistema informativo della fiscalità e a consentire il dialogo tra banche dati delle strutture dell'amministrazione finanziaria.

Un tema altrettanto importante, ma ben più complesso e ancora di là da venire per quello che riguarda i risultati, è l'interoperabilità tra le banche del sistema informativo della fiscalità e le banche dati di altri enti al di fuori di esso. Lo stato dell'arte in questo ambito è ancora quello di una relazione uno a uno. Per esempio, le banche dati contenute all'interno del SIF, quelle dell'Agenzia delle entrate, si connettono con le banche dati dell'INPS attraverso uno strumento convenzionale, ma non c'è ancora un grado di integrazione delle banche dati automatico e perfettamente funzionante: le banche dati si connettono attraverso uno strumento convenzionale in risposta a specifiche esigenze di queste amministrazioni. In futuro, invece, dovremmo applicare *standard* tecnologici uniformi che consentano l'interoperabilità tra le banche dati del SIF e quelle di enti esterni. Quello che definisce la bontà dell'ecosistema nel quale la pubblica amministrazione espleta le sue funzioni e che caratterizza la tecnologia come fattore abilitante all'esercizio di queste funzioni è il passaggio dei flussi informativi tra il sistema informativo della fiscalità e gli altri attori dell'economia. In questa audizione, questo aspetto vi sarà illustrato dai direttori responsabili delle due funzioni rilevanti per quello di cui sto parlando, cioè il direttore del sistema informativo della fiscalità, dottor Filiani, e la dottoressa Monteduro, che coordina i progetti orizzontali di supporto alla *tax policy*. Inoltre ai fini dell'audizione sono rilevanti i flussi informativi tra il sistema informativo della fiscalità e gli enti locali. Su questo fronte, sono soddisfatta perché siamo piuttosto avanti. La cooperazione applicativa funziona, per cui le banche dati del sistema informativo della fiscalità sono disponibili per gli enti locali, che hanno accesso alle banche dati dell'Anagrafe tributaria, del catasto e delle dichiarazioni, strumenti essenziali per svolgere alcune delle loro funzioni, come quelle di accertamento dei tributi locali (è il caso degli archivi catastali) oppure di contributo all'accertamento dei tributi erariali (come nel caso delle banche dati delle dichiarazioni dei redditi).

Un altro sviluppo importante è la capacità, all'interno del sistema informativo della fiscalità, di riuso applicativo, procedura che consente notevoli risparmi di costi. Vi faccio un esempio significativo. Quando è stata introdotta l'IMU è stato previsto per legge che i contribuenti fossero individualmente rimborsati per tutti gli errati versamenti effettuati ai comuni. Il rimborso puntuale e individuale da parte dell'amministrazione centrale verso i contribuenti è un'operazione che, in tempi ancora non maturi sotto il profilo delle innovazioni tecnologiche, sarebbe stata impensabile. Oggi, invece, la procedura funziona, sebbene sia estremamente complessa e laboriosa attivando un processo che parte dai comuni che liquidano il tributo e individuano l'errato versamento; la liquidazione da parte dei comuni viene comunicata in Anagrafe tributaria, e quindi al nostro sistema informativo, che verifica i dati dei versamenti effettuati con gli F24 dai contribuenti, certifica l'errore e autorizza la struttura pagatrice al rimborso. Questo è un esempio di riuso di un servizio esistente, che dimostra come lo sviluppo della tecnologia ICT possa attivare un circuito "virtuoso".

Con riguardo agli enti locali, l'amministrazione finanziaria, in particolare il dipartimento delle Finanze, ha reso disponibili servizi importanti sul *web*. Prima abbiamo parlato di flussi informativi tra il sistema informatico e gli enti locali, adesso parliamo, invece, di servizi di tipo informativo resi disponibili per gli enti locali. In questi ultimi due anni abbiamo reso disponibili due importanti servizi. Il primo è *OpenCivitas*, un servizio di *business intelligence*. In pratica, c'è un luogo nel *web*, un portale, al quale i comuni possono collegarsi, identificarsi e usufruire di applicativi che consentono la verifica della correttezza delle informazioni contenute nell'enorme banca dati dei fabbisogni standard dei comuni. I comuni possono non soltanto verificare le informazioni contenute, ma possono anche utilizzare applicativi che permettono di effettuare delle analisi. Possono, per esempio, verificare la loro posizione comparativa rispetto a quella di comuni che hanno le stesse dimensioni, le stesse caratteristiche e la stessa popolazione o confrontare il livello delle loro spese rispetto a un *benchmark*. Si tratta di diverse applicazioni molto interessanti che riteniamo possano essere un utile strumento di guida per la *policy* dei comuni.

Altri servizi importanti per gli enti locali sono forniti sul *web* sul portale del federalismo fiscale, che contiene strumenti di analisi per la *tax policy*: si tratta di uno sviluppo seguito da un confronto avviato molti anni fa all'interno della Commissione. Nel momento in cui si avviava il processo di attuazione del federalismo fiscale, la consapevolezza della differenza delle capacità dei comuni a utilizzare in maniera corretta la manovrabilità dei tributi concessa loro dal federalismo fiscale stesso ci ha convinto della necessità di rendere disponibili loro strumenti per la microsimulazione delle imposte. Abbiamo così reso disponibile ai comuni un simulatore dell'addizionale IRPEF, che sembra un'imposta relativamente semplice da applicare, ma che presenta un certo grado di complessità se la si vuole calibrare in maniera corretta. Inoltre, abbiamo reso disponibili un simulatore dell'IMU e uno della TASI.

Nel dialogo tra il sistema informativo della fiscalità e gli *stakeholders* esterni rilevano, in maniera significativa in questa fase, i flussi informativi tra il sistema informativo della fiscalità e i fornitori della pubblica amministrazione. La fatturazione elettronica, obbligatoria per i fornitori della pubblica amministrazione, è lo strumento che ne caratterizza il dialogo con il sistema informativo della fiscalità. Gli strumenti costruiti e resi disponibili per consentire il dialogo tra PA e fornitori (quindi il sistema di interscambio che gestisce l'Agenzia delle entrate sul quale viaggiano le fatture elettroniche dei fornitori della PA) sono e saranno utilizzati per assicurare i flussi informativi tra il sistema informativo della fiscalità e gli altri operatori economici. Con il decreto delegato di attuazione della delega fiscale che ha previsto la fatturazione elettronica opzionale B2B, quindi tra operatori economici privati, i soggetti che opereranno per l'utilizzazione della fatturazione elettronica potranno usufruire di quell'infrastruttura e di quella tecnologia. Sui benefici, sui nostri obiettivi e sullo stato dell'arte avete già sentito la dottoressa Orlandi, ma i colleghi presenti potranno darvi ulteriori dettagli.

Inoltre, per gli sviluppi degli ultimi anni rilevano in maniera significativa i flussi informativi tra il sistema informativo della fiscalità e gli operatori della giustizia tributaria. Il dipartimento delle Finanze ha portato a termine l'implementazione del processo tributario telematico, che è già una realtà in alcune regioni italiane e che verrà esteso progressivamente all'intero territorio nazionale.

Anche in questo caso il dialogo tra il sistema informativo e gli operatori della giustizia tributaria contribuisce a rendere più snello ed efficiente il processo tributario, riducendone i costi per i diversi attori. Inoltre l'informatizzazione del processo tributario consente all'amministrazione di ottenere, rapidamente ed a costo contenuto, informazioni sul funzionamento della giustizia tributaria che possono poi essere analizzate ed elaborate.

Infine, ma non da ultimo, le banche dati presenti nel sistema informativo della fiscalità, – come vedrete nell'allegato che lascio agli atti – vengono utilizzate in maniera intensiva dalle strutture del dipartimento delle Finanze per il supporto alla definizione e valutazione delle politiche tributarie. Riguardo a questo ambito, a mio avviso estremamente importante, mi piacerebbe che la dottoressa Monteduro vi illustrasse le due più grosse novità. Al momento è operativo il collegamento tra banche dati dell'Anagrafe tributaria, delle dichiarazioni dei redditi e dell'ISTAT, in

particolare con la banca dati EU-SILC che contiene informazioni su un campione rappresentativo di nuclei familiari, quindi sui redditi e sui consumi, che, all'interno del dipartimento delle finanze, abbiamo integrato con la banca dati delle dichiarazioni dei redditi e con le informazioni contenute nel catasto, ottenendo una base informativa per le analisi di politica fiscale unica nel nostro Paese. Abbiamo, però, in animo di fare un passo ulteriore, secondo me importantissimo, ma molto complicato. Quando riusciremo a farlo, disporremo dello strumento più potente possibile per tutte le valutazioni di interventi sull'imposta personale sul reddito e per analisi statistiche sui redditi e la ricchezza. Intenderemmo, infatti, integrare la banca dati già esistente con i dati disponibili nell'archivio dei rapporti finanziari. La banca dati integrata che abbiamo costruito fin qui ci dà un'idea dei redditi, del patrimonio immobiliare dei contribuenti, ovvero delle famiglie comprese nel campione, ma vorremmo aggiungere a queste informazioni il patrimonio finanziario dei contribuenti/famiglie, per disporre di tutte le informazioni necessarie per una valutazione più accurata di qualsiasi intervento sulla ricchezza e sul reddito dei contribuenti.

Questo è un primo processo. L'altro importante sviluppo è l'imminente diffusione, che vi annuncio, di microdati delle dichiarazioni dei redditi, i cosiddetti *tax file*. Qualcuno ricorderà che anni fa, nel 2007, quando era viceministro Visco, fu avviato un progetto di diffusione di microdati delle dichiarazioni dei redditi da parte dell'amministrazione finanziaria. Quel progetto, però, non è mai partito, anche se è maturato nel tempo per moltissimi profili. Il senso di questo progetto è importante: rendere infatti disponibili i microdati delle dichiarazioni dei redditi per analisi puntuali delle politiche fiscali è un'importante assunzione di responsabilità da parte dell'amministrazione, che si mette in gioco e diventa ancora più *accountable*, ovvero responsabile delle valutazioni che ordinariamente effettua per il supporto al *policy maker*. I microdati saranno disponibili per studiosi e ricercatori, ma anche per le istituzioni che disporranno di strumenti funzionali a entrare nel dibattito sulla valutazione delle politiche fiscali. Il dottor Acciari, qui presente, ha curato questo progetto per il dipartimento, e potrà darvi tutti i dettagli.

Da ultimo, circa il ruolo e le prospettive della SOGEI, credo che gli aspetti rilevanti in questo ambito siano essenzialmente due. Innanzitutto, è utile ricordare da dove siamo partiti. La SOGEI era il *partner* tecnologico dell'amministrazione finanziaria ed è poi diventato il *partner* tecnologico dell'amministrazione economico-finanziaria, dapprima con una previsione legislativa che manteneva distinti i modelli relazionali del *partner* con le due anime dell'amministrazione economico-finanziaria e da ultimo con la legge di stabilità 2015, che ha previsto un unico modello relazionale tra il *partner* tecnologico e l'amministrazione economico-finanziaria. Il modello relazionale si definirà con la sottoscrizione da parte del Ministero e SOGEI del nuovo contratto quadro, ancora in via di definizione e che riteniamo debba contenere le regole che disciplinano il rapporto tra il ministero e la società per un funzionamento efficiente della stessa. Questo è un primo sviluppo molto importante da cui partire, ovvero la previsione di un unico modello relazionale e un nuovo contratto quadro, che – ripeto – è in via di definizione.

Il secondo sviluppo, anch'esso significativo, concerne i più recenti indirizzi che riguardano la definizione del rapporto *in house*. Come sapete, dal punto di vista giuridico, avevo espresso delle perplessità in questa sede due anni fa, ma l'Avvocatura generale dello Stato e altri soggetti hanno espresso l'avviso che sia configurabile un modello di *in house* orizzontale. Immaginare che quello che era il *partner* tecnologico dell'amministrazione finanziaria diventi il *partner* tecnologico dello Stato è un'idea suggestiva perché fa pensare immediatamente a risparmi di costi, a economie di scala e a grandissimi vantaggi per tutti i cittadini, ma non è priva – lo ribadisco – di possibili controindicazioni. A me personalmente preoccupa, in particolare, la possibilità da parte di SOGEI di svolgere la funzione di struttura *in house* di tutto lo Stato in maniera efficiente e in presenza di alcuni vincoli importanti. Il vincolo più importante, nella prospettiva dell'*in house* orizzontale, è l'inserimento della SOGEI all'interno del perimetro della pubblica amministrazione. È un fatto recente che risale a due anni fa – la previsione che inserisce SOGEI all'interno del perimetro della pubblica amministrazione, che rende immediatamente applicabili alla società disposizioni normative restrittive che riguardano le politiche del personale, di acquisizione delle risorse umane,

strumentali e finanziarie. Mi domando come questi vincoli possano essere compatibili con il nuovo ruolo che ci si aspetta dal *partner* tecnologico. Andrebbero pertanto svolte ulteriori riflessioni in questa direzione. Se davvero si vogliono realizzare tutte le potenzialità dell' *in house* orizzontale sarebbe utile riflettere sul fatto che per questo soggetto, che diventa così importante e che deve essere flessibile e aperto, andrebbero ridefinite le regole in maniera adeguata.

Questa è la struttura generale dell'audizione. Devo chiedervi scusa perché, purtroppo, tra un quarto d'ora devo correre al ministero: come sapete, lunedì prossimo il Consiglio dei Ministri approverà la nota di aggiornamento al DEF, quindi siamo molto impegnati su questo fronte. Il dottor Filiani potrà rispondervi su tutta la parte di evoluzione del SIF e di integrazione delle banche dati mentre la dottoressa Monteduro potrà illustrarvi nel dettaglio le attività che il Dipartimento sta effettuando a servizio di altri enti e istituzioni e per potenziare gli strumenti a disposizione per la valutazione della *tax policy*.

[ALESSANDRO PAGANO](#). Grazie, professoressa. Lei, come sempre, è performante nelle sue valutazioni. Vorrei porle una domanda cui non bisogna dare necessariamente una risposta oggi. Uno dei quesiti che assilla la Commissione è legato agli atti di indirizzo. Lei stessa poc'anzi ha citato SOGEI. La Commissione è stata forse la prima in assoluto ad aver intuito un ruolo che poi è stato confermato dal parere dell'Avvocatura.

In questa logica, la Commissione si è intestata tante battaglie in questi anni. Ricordo, per esempio, il fatto di avere spiegato più volte, con dati alla mano, che l'evasione non era classica in questi primi quindici anni del terzo millennio, ma proveniva in larga parte da altri settori, come le multinazionali. Siamo stati i primi a dirlo in tempi non sospetti. Ci riferiamo specialmente alle multinazionali informatiche, ma anche ad alcune etnie che spostano denari in maniera impressionante, dissanguando, da un lato, il nostro sistema finanziario e, dall'altro, facendo evasione, quindi impoverendolo due volte. Poi c'è la criminalità organizzata, ma quella è un'altra storia. Allora, qui si parla sempre di evasione; gira e rigira si dicono sempre le stesse cose sull'evasione. Tuttavia, alcuni dati mostrano che non è così clamorosa come si possa immaginare. Anche gli studi dicono, per esempio, che ormai siamo nell'ordine l'1,5 per cento del PIL, mentre Confindustria continua dire che siamo al 7,5 (non capisco come tiri fuori questi dati), perdendo di credibilità. Su questo siamo tutti d'accordo perché la credibilità del sistema è misurata anche dai fatti concreti. In ogni caso, sappiamo per certo che quando si parla di multinazionali e di flussi che derivano da etnie, oltre che della criminalità, c'è tanto ancora da lavorare. La domanda, quindi, non è per oggi, anche perché sta andando via. Siccome, però, i suoi contatti con l'empireo degli dei è frequente, vorrei sottolineare che sarebbe bene che si mettesse mano agli atti di indirizzo che rientrano in questi filoni. Non lo dico con una vena polemica; l'ho condita in maniera ironica, ma penso sia questa la strada su cui si debba lavorare nei prossimi mesi, visto che state preparando anche il Documento di programmazione economico-finanziaria.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle Finanze*. La ringrazio molto, onorevole. Lei solleva due questioni importanti, che sono e saranno oggetto degli atti di indirizzo del ministro per la politica fiscale: tuttavia questi fenomeni si caratterizzano per la loro dimensione globale. Ha parlato infatti di multinazionali, di cui ci occupiamo da qualche anno, consapevoli di tutte le difficoltà che la questione pone nelle sedi internazionali. Ormai è diventata di dominio pubblico la possibilità per le multinazionali, nel rispetto delle regole – che però sono disallineate nei diversi Paesi – di sopportare una parte ridicola del carico fiscale. Inoltre, un sottoinsieme delle stesse – quelle che operano all'interno dell'economia digitale, nel rispetto di regole pensate per economie che funzionavano attraverso la produzione e lo scambio fisico di beni, quindi non adeguate a catturare il valore prodotto all'interno dell'economia digitale – pagano pochissime tasse, con conseguenze negative, a partire dalla distorsione della concorrenza tra le imprese. Infatti, le imprese che operano *cross border* in alcuni settori specifici come quello dell'economia digitale possono permettersi di pagare, appunto, poche tasse sfruttando le maglie larghe che esistono nelle

relazioni tra gli ordinamenti fiscali dei diversi Stati. La differenza non potrebbe essere più rilevante a sfavore di quelle imprese che non hanno questa dimensione internazionale, ma insistono unicamente sul territorio nazionale. Ovviamente, questo determina aspetti negativi pesantissimi sui contribuenti in generale: in una fase come questa, caratterizzata dalla più grave crisi economica e finanziaria che abbiamo mai registrato e che ha richiesto a tutti gli Stati enormi sforzi di consolidamento della finanza pubblica, con incrementi altissimi della pressione fiscale, ci sono soggetti che se ne sottraggono completamente. Se invece questi contribuissero al gettito tributario in maniera coerente con il loro profitto, probabilmente il peso dello sforzo di consolidamento sul resto dei contribuenti sarebbe estremamente minore.

Non la vedo convinta, presidente. Crede che la pressione fiscale sarebbe comunque aumentata?

PRESIDENTE. Non penso sia questo il problema.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle Finanze*. La percezione dei contribuenti è che il carico fiscale è eccessivo e che questo è la causa diretta delle loro difficoltà economiche. . Questo non accade solo da noi, ma anche in tutti gli altri Paesi. Dal 2009 i lavoratori dipendenti e le piccole e medie imprese continuano a pagare, mentre le multinazionali riescono a non farlo.

Anche l'altro fenomeno di cui parlava ha una dimensione globale. Lo spostamento di grossi flussi finanziari e di capitali che nel passato era prerogativa di pochi, ovvero di soggetti che detenevano grossi patrimoni e avevano anche la cultura e le competenze per realizzare operazioni complesse, adesso è alla portata di tutti.

Torniamo, quindi, al nostro tema, ovvero la tecnologia, perché con un *click* si spostano soldi in tutte le parti del mondo senza particolari problemi. Quali sono però le risposte? È sicuramente un problema per l'Italia, che tuttavia è stata fortemente impegnata in questi anni sia sul fronte del contrasto all'evasione fiscale internazionale dei capitali, sia su quello del contrasto al fenomeno dell'erosione delle basi imponibili e del trasferimento dei profitti, che è legata alle poche tasse pagate dalle multinazionali.

In primo luogo, L'evasione fiscale internazionale è collegata allo spostamento dei capitali. Come Paese abbiamo avuto un ruolo importantissimo nel processo che ha portato all'assunzione dell'impegno politico da parte di ormai 101 Stati – 55 partono l'anno prossimo, nel 2017, e gli altri dal 2018 – a effettuare lo scambio automatico di informazioni sui conti. Questo è l'unico strumento in grado di contrastare efficacemente l'evasione fiscale internazionale, con un salto di qualità enorme rispetto agli strumenti esistenti finora, di cui il più importante era lo scambio a richiesta. Tuttavia, per effettuare uno scambio a richiesta, l'amministrazione di uno Stato deve avere un nome e cognome, cioè deve poter chiedere al Burkina Faso, agli Stati Uniti d'America o a Panama, nel caso in cui disponga di uno strumento legale per poterlo fare, quindi di un trattato internazionale che lo consente, notizie su una certa persona. Se però non sappiamo che si tratta di quella persona, ovvero non se ne sa il nome e il cognome, non la troveremo mai.

Lo scambio automatico di informazioni parte nel 2017 con riferimento a tutti i conti passati in rassegna per tutto il 2016. Poi, nel 2018 parte un altro sottogruppo di Stati importanti, tra cui le più grosse piazze finanziarie, come Svizzera, Hong Kong e Singapore. Se gli impegni assunti a livello internazionale fin qui vengono mantenuti, partirà anche Panama. Due volte l'anno le amministrazioni fiscali di questi Stati scambieranno automaticamente con tutte le altre amministrazioni informazioni sui residenti che hanno conti finanziari presso di loro: ciò vale ovviamente anche per i soggetti giuridici.

Qui si apre il problema dei soggetti giuridici e delle entità non trasparenti, che è la seconda frontiera. Allo stato attuale, lo scambio automatico di informazioni prevede un *look through*, ovvero un "guardare attraverso" il soggetto giuridico per arrivare al beneficiario effettivo del conto. Il risultato delle inchieste giornalistiche conosciute come *Panama papers*, in aprile, è stato che, a

marginale degli incontri di primavera del Fondo monetario internazionale, i ministri di Italia, Francia, Inghilterra, Spagna e Germania hanno portato ai colleghi del G20 riuniti a Washington, una lettera da questi ultimi condivisa, che impegna i Paesi del G20 ad iniziare un lavoro per arrivare allo scambio automatico di informazioni sui beneficiari effettivi delle entità non trasparenti. All'indomani del G20 la stessa lettera è stata presentata all'Ecofin informale di Amsterdam ed è stata adottata dai 28 Paesi dell'Unione europea. Quindi, ad oggi, 44 Paesi sono coinvolti in questo esercizio, avendo espresso la volontà di impegnarsi a studiare le modalità tecnologiche e di *due diligence*, ovvero di raccolta delle informazioni affinché si possano scambiare, appunto, le informazioni sui beneficiari effettivi di tutte le entità non trasparenti. Questo è il punto d'arrivo finale del processo, ma potete immaginare che incontra fortissime resistenze politiche. Peraltro, oggi – settembre dell'anno 2016 – su di esso grava la grande incognita del risultato delle elezioni statunitensi. Un certo tipo di risultato delle elezioni statunitensi, potrebbe non dico pregiudicare questo processo per sempre – politicamente è difficile per tutti, dato quello che è successo – ma potrebbe rallentarlo in maniera decisiva: non si tratta ovviamente dell'unica variabile, ma certamente pesa. A ogni modo, nel processo di definizione delle regole per l'acquisizione delle informazioni, che per poter essere scambiate devono essere raccolte in maniera corretta e devono essere di qualità, all'interno di un processo di *due diligence* dei conti e di raccolta di informazioni, l'Italia ha avuto un ruolo tecnico importantissimo. Peraltro, durante la presidenza italiana dell'Unione europea, nel 2013, abbiamo fatto approvare con molta velocità – detenendo per questo un primato che poi forse ci hanno sottratto – una direttiva sulla cooperazione amministrativa, nota tra i tecnici con l'acronimo DAC2. Dunque, in Europa, dal 2017, disponiamo non solo di un pesante impegno politico internazionale che sarà realizzato, ma anche le regole. La direttiva sulla cooperazione amministrativa, adottata sotto la nostra Presidenza, disciplina, infatti, proprio lo scambio automatico di informazioni finanziarie. Inoltre, per quello che riguarda le multinazionali, nella legge di stabilità dell'anno scorso abbiamo previsto l'obbligo per le multinazionali residenti in Italia di rendicontare all'Agenzia delle entrate, Paese per Paese, numerosi dati economico-finanziari, insieme ai dati fiscali. Si tratta di informazioni che non sono mai state nella disponibilità delle amministrazioni finanziarie.

[ALESSANDRO PAGANO](#). Residenti significa che hanno la sede legale o anche solo una sede operativa?

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore generale delle Finanze*. L'obbligo è previsto per le capogruppo delle società residenti. Abbiamo inserito questa previsione nella legge di stabilità in ottemperanza all'accordo internazionale che prevede – adesso sono 88 i Paesi impegnati ad introdurre nei propri rispettivi ordinamenti le modifiche individuate al termine di questo importante esercizio fatto in sede OCSE e G20 sull'erosione delle basi imponibili e del trasferimento dei profitti – che la società madre di un gruppo multinazionale trasmetta alla sua autorità fiscale le informazioni per tutto il suo gruppo. L'amministrazione fiscale che le riceve trasmette le informazioni agli altri Stati di residenza, anche quelli in cui ci sono le organizzazioni stabili, le sussidiarie, le filiali. Per effettuare scambi di informazioni e perché le amministrazioni fiscali si parlino occorre una base giuridica: abbiamo una rete di trattati molto estesa – sono più di 90 – che ci consente uno scambio di informazioni e c'è uno strumento multilaterale legale, la convenzione multilaterale OCSE – Consiglio d'Europa, che permette a chi l'ha sottoscritta e ratificata di scambiare le informazioni. Tuttavia, in risposta a questo impegno politico si poteva determinare l'incentivo per le multinazionali a collocare le loro capogruppo in paradisi fiscali con i quali non esiste scambio di informazioni: se si sposta la capogruppo alle Cayman, chi non ha un accordo con le Cayman non avrà mai le informazioni. Pertanto, l'accordo internazionale ha previsto una “regola secondaria”, secondo cui se la capogruppo della multinazionale è localizzata in un Paese con cui non esiste scambio di informazioni, bisogna prevedere l'obbligo per la società stabilita sul territorio di uno Stato di dare queste informazioni. Noi lo abbiamo fatto, inserendo questa previsione nella

legge di stabilità, quindi *oborto collo* le multinazionali e le stabili organizzazioni di altre multinazionali per le quali non è previsto lo scambio dovranno farlo. Dico *oborto collo* perché hanno fatto una resistenza strenua a questo sviluppo, sostenendo ad esempio costi di adempimento insopportabili. L'anno prossimo l'Agenzia delle entrate raccoglierà queste informazioni e non soltanto potrà scambiarle con le altre amministrazioni, ma potrà anche utilizzarle. Il loro uso è vincolato: infatti, potendo avere tale previsione effetti così dirompenti, il negoziato internazionale si è potuto concludere positivamente soltanto introducendo alcune condizioni sull'utilizzo delle informazioni da parte dell'amministrazione. L'utilizzo ammesso è legato allo *high risk assessment* (accertamento dell'alto rischio): non è consentito, ad esempio, che l'amministrazione italiana che riceve le informazioni di una nostra multinazionale che opera in 32 Paesi, tra cui India o Cina, possa sulla loro base fare un accertamento sulla multinazionale italiana, rettificando i prezzi di trasferimento all'interno del gruppo.. Non si possono utilizzare quelle informazioni per fare direttamente un accertamento. È consentito, avendo informazioni e indicatori di rischio, far partire un accertamento, senza però basarlo su quello, bensì su altri piani. Occorre chiedere per esempio alla multinazionale i conti dalla filiale in Cina o India e lavorare su quegli elementi, non su quelli contenuti nel *country by country reporting*, per individuare l'eventuale base imponibile sottratta all'Italia. È però un punto di partenza. Ho avuto la fortuna di essere componente del *bureau* del comitato fiscale dell'OCSE, insieme a quattro Paesi del G20 (India, Cina, Brasile e Sudafrica): il processo è iniziato e sarà riportato, come chiedeva l'onorevole Pagano, nell'atto di indirizzo. Su questo siamo avanti perché siamo stati molto attivi sia nel processo di riflessione sulle regole fiscali più appropriate per le multinazionali, sia in quello di lavorazione degli strumenti e delle regole per effettuare lo scambio automatico di informazioni. Siamo pronti ad adeguare costantemente l'amministrazione e gli strumenti. Per tornare al tema che interessa questa Commissione, tutte queste attività passano per i sistemi informativi, quindi per la definizione di *standard* unici.

PAOLO PETRINI. Siccome la dottoressa deve andare via, non so se sia il caso di aprire un altro capitolo sull'evasione fiscale, vista la presenza di una risoluzione in Commissione finanze riguardo all'obbligo di dichiarazione periodica dell'Iva. Come ha ricordato la stessa professoressa, noi, relatori e commissari, avremmo voluto inserire già nel decreto sulla fatturazione elettronica l'obbligo di trasmissione dei dati sensibili ai fini Iva. Purtroppo, non ci siamo riusciti, quindi ripartiamo adesso in relazione sia alle previsioni della prossima legge di stabilità sia alle valutazioni dell'OCSE e del Fondo monetario internazionale, che recentemente le ha esposte anche presso il nostro Ministero dell'economia, evidenziando che tra i Paesi occidentali siamo gli unici che fanno fare dichiarazioni Iva così lontane dal momento in cui l'imposta matura. Siccome sul 6,6 per cento di evasione fiscale, pari a 91,4 miliardi di euro, la media degli anni 2007-2013, il 44 per cento è relativo all'Iva, questa sembra l'area su cui concentrarsi maggiormente. So benissimo che per le imprese, soprattutto quelle più piccole, è un adempimento in più. Tuttavia, potremmo compensarlo con semplificazioni in termini di adempimenti e di controlli che potrebbero alleggerire il loro sforzo. Insomma, credo che questa sia una delle questioni su cui concentrarsi maggiormente.

PRESIDENTE. Prima di lasciarla rispondere, vorrei fare solo una domanda. Ricordiamo che in Italia non siamo riusciti a fare il 730 precompilato con le spese mediche perché non avevamo i dati delle farmacie, che non sono multinazionali. L'evasione fiscale quindi non è solo delle multinazionali. Ripeto, non siamo riusciti a fare il 730 precompilato perché non avevamo i dati delle farmacie italiane. Quando leggiamo che in Italia l'evasione fiscale è dovuta prevalentemente alle multinazionali, in realtà invece il 50 per cento dell'evasione fiscale è Iva.

RENATO DAGOSTINO, dirigente del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Da tempo, l'amministrazione finanziaria è consapevole del termine troppo lungo per i contribuenti per presentare la dichiarazione annuale dell'Iva, che fino al 2015 scadeva il 30 settembre. È già stata avviata una restrizione dei termini per la dichiarazione annuale, che per il 2016 e per gli anni

successivi dovrebbe scadere il 28 febbraio. Già dall'anno prossimo, per quanto riguarda la dichiarazione annuale, a legislazione vigente, il termine per la presentazione della dichiarazione annuale è il 28 febbraio. Tuttavia, nell'ambito delle attività di controllo ci si è resi conto che ci sono delle esigenze di avere i dati delle liquidazioni. In pratica, il contribuente fa dei versamenti mensilmente o trimestralmente, secondo le situazioni. L'amministrazione finanziaria, oltre ad avere il dato del versamento effettuato, non ha contezza dell'attività che ha svolto il contribuente e che ha dato luogo a quel versamento. Ci potrebbe, infatti, essere un versamento corretto o inferiore a quello dovuto. Essendo una differenza, un versamento di un certo ammontare può corrispondere a un volume d'affari del periodo molto elevato, pareggiato da un corrispondente volume di acquisti, oppure potrebbe essere semplicemente che il contribuente ha lavorato poco e quindi ha fatto poche operazioni di vendita. Da tempo si parla di questa esigenza all'interno dell'amministrazione finanziaria. Adesso, anche sulla scorta di questa risoluzione parlamentare, a livello interno stiamo studiando la formulazione della norma. Siamo avviati sulla strada di realizzare dichiarazioni possibilmente trimestrali e non mensili come quelle in vigore a fine anni Novanta. Peraltro, il termine trimestrale può essere considerato sufficiente anche nell'ambito della lotta alla frode. Mi spiego meglio: è chiaro che più è ristretto il termine per la presentazione di dichiarazioni periodiche, più rapida è l'amministrazione a intervenire in caso di anomalie. Bisogna però trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di controllo nella lotta alle frodi e gli oneri posti a carico delle imprese, anche ai fini della *compliance*. Probabilmente la dichiarazione sarà trimestrale, con la comunicazione dei dati delle liquidazioni. L'Agenzia delle entrate dovrebbe intervenire nel mese successivo al trimestre e, a quel punto, dovrebbe elaborare i dati in corso d'anno per cogliere i segnali di possibili frodi, senza dover aspettare la dichiarazione annuale, che, ancorché adesso arriverà a febbraio, sarà sempre comunque dell'anno dopo.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Lapecorella e i suoi collaboratori e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.30.